

Frumvarp til laga

Um breytingu á lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr.:

- a. Á eftir orðinu „losunarheimildir“ í 1. mgr. kemur: „starfsemi sem getið er í II. viðauka.

2. gr.

Við 2. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi:

Eftirlitsskyldur aðili: að því er varðar VII. kafla A. er átt við sérhvern einstakling eða lögaðila, að undanskildum lokaneytanda eldsneytis, sem stundar starfsemi sem getið er í II. viðauka og er ábyrgur fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. mgr. 10. gr.:

- a. Á eftir orðunum „nánari ákvæði um úthlutun losunarheimilda“ kemur: og takmarkanir þar á.
- b. Á eftir orðunum „eftir tilmælum í orkuúttekt“ kemur: eða gert sambærilegar ráðstafanir, ákvæði um form og efni kolefnishlutleysisáætlunar og hvenær skerða skal úthlutun ef skilyrði er varða kolefnishlutleysisáætlun eru ekki uppfyllt.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr.:

- a. Orðin „er heimilt að“ í 1. málsl. 2. mgr. falla brott.
- b. Á eftir orðinu Umhverfisstofnun í 1. málsl. 2. mgr. kemur: skal.
- c. Á eftir orðunum „framkvæmd orkuúttektar“ í 1. málsl. 4. mgr. kemur: eða sambærilegra ráðstafana.
- d. Á eftir orðunum „flugrekenda, skipafélaga og rekstraraðila skv. I. viðauka,“ í 1. málsl. 4. mgr. kemur: „áætlun um losun ef upplýsingar skortir,“.

5. gr.

Á eftir VII. kafla kemur nýr kafli, VII. kafli A., **Viðskiptakerfi með losunarheimildir fyrir byggingar, vegasamgöngur og viðbótargeira** með fimm greinum, 25. gr. a. til 25. gr. e. ásamt fyrirögnum, svohljóðandi:

- a. (25. gr. a.)

Gildissvið.

Ákvæði þessa kafla gilda um losun, losunarleyfi, útgáfu og uppgjör losunarheimilda, vöktun, skýrslugjöf og vottun að því er varðar starfsemi sem um getur í II. viðauka. Þessi kafli gildir ekki um losun sem fellur undir II. og III. kafla laganna.

b. (25. gr. b.)

Losunarleyfi.

Enginn eftirlitsskyldur aðili skal stunda þá starfsemi sem um getur í II. viðauka án losunarleyfis.

Sækja ber um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar sem skal gefa út leyfi innan þriggja mánaða frá því að umsókn berst stofnuninni enda hafi allar tilskyldar upplýsingar borist henni og sýnt þyki að eftirlitsskyldur aðili sé fær um að vakta og gefa skýrslu um losun sem svarar til þess magns af eldsneyti sem afhent hefur verið til notkunar skv. II. viðauka.

Eftirlitsskyldum aðila ber skylda til að tilkynna Umhverfisstofnun tafarlaust skriflega um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli starfsemi eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar sem geta haft áhrif á efni losunarleyfis.

Umhverfisstofnun er heimilt að afturkalla losunarleyfi eftirlitsskyldra aðila ef forsendur leyfis eru brostnar.

Ráðherra skal setja reglugerð um atriði sem þurfa að koma fram í umsókn eftirlitsskylds aðila um losunarleyfi skv. 1. mgr. m.a. ráðstafanir um vöktun og skýrslugjöf, efnisinnihald losunarleyfis, heimild til að uppfæra vöktunaráætlun, breytingar á starfsemi og endurskoðun losunarleyfis. Ráðherra skal enn fremur setja reglugerð um þau atriði sem þurfa að koma í losunarleyfi.

c. (25. gr. c.)

Vöktun, skýrslugjöf og vottun.

Eftirlitsskyldum aðilum ber að vakta losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þess magns eldsneytis sem afhent er til notkunar skv. II. viðauka í samræmi við vöktunaráætlun sem Umhverfisstofnun hefur samþykkt. Þeir skulu fyrir 30. apríl ár hvert skila skýrslu til Umhverfisstofnunar um losun gróðurhúsalofttegunda á undangengnu almanaksári. Skýrslan skal vottuð af faggiltum vottunaraðila. Tilkynna skal Umhverfisstofnun um hvers kyns breytingar á vöktunaráætlun og eru verulegar breytingar háðar samþykki stofnunarinnar.

Eftirlitsskyldir aðilar skulu skrá með áreiðanlegum og nákvæmum hætti eftir tegund eldsneytis, nákvæmt magn eldsneytis sem afhent er til notkunar í geirum sem um getur í II. viðauka og endanlega notkun eldsneytis sem eftirlitsskyldir aðilar afhenda til notkunar.

Umhverfisstofnun er heimilt að áætla losun eftirlitsskyldra aðila á undangengnu almanaksári ef skýrsla skv. 1. mgr. hefur ekki borist fyrir tilgreindan frest eða skýrslan er ófullnægjandi. Stofnuninni er heimilt að krefja eftirlitsskylda aðila um allar nauðsynlegar upplýsingar til að meta hvort skyldur laga þessara og reglugerða sem settar eru með stoð í þeim hafi verið efndar á fullnægjandi hátt. Ákvörðun stofnunarinnar um áætlun er kæránleg til ráðherra innan tveggja vikna frá því að hún er tekin.

Ráðherra skal setja reglugerð um vöktun, vöktunaráætlun, breytingar á vöktunaráætlun, skýrslugjöf og gögn um starfsemi eftirlitsskyldra aðila skv. II. viðauka auk skila á skýrslu um úrbætur. Í reglugerðinni skal enn fremur kveðið á um hvernig komist verði hjá tvítalningu og að staðið verði skil á losunarheimildum sem ekki falla undir þennan kafla sem og fébætur til lokaneytanda eldsneytis í þeim tilvikum er ekki reynist hægt að komast hjá slíkri tvítalningu eða uppgjöri losunarheimilda.

d. (25. gr. d.)

Skylda til að standa skil á losunarheimildum.

Eftirlitsskyldir aðilar skulu eigi síðar en 31. maí ár hvert standa skil á þeim fjölda losunarheimilda sem jafngildir heildarlosun hans á undangengnu almanaksári samkvæmt vottaðri skýrslu, sbr. 1. mgr. 25. gr. c. Heildarlosun svarar til þess magns eldsneytis sem afhent var til notkunar skv. II. viðauka á undangengnu almanaksári.

5. og 6. mgr. 12. gr. gilda um losunarheimildir skv. þessum kafla.

e. (25. gr. e.)

Stjórnsýsla.

Losun, eftirlitsskyldir aðilar og losunarheimildir samkvæmt þessum kafla fara eftir ákvæðum 3. gr., V. kafla, 19. gr., 21. gr., 24. gr., 25. gr. Í því skyni:

- a. skal líta á sérhverja tilvísun í losun sem tilvísun í losun sem fellur undir þennan kafla,
- b. skal líta á sérhverja tilvísun í rekstraraðila sem tilvísun í eftirlitsskylda aðila sem falla undir þennan kafla,
- c. skal líta á sérhverja tilvísun í losunarheimildir sem tilvísun í losunarheimildir sem falla undir þennan kafla.

6. gr.

16. tölul. 1. mgr. 26. gr. laganna fellur brott.

Við 1. mgr. 26. gr. laganna bætast sex nýir málslíðir, svohljóðandi:

16. Útgáfu losunarleyfa, þar á meðal breytingar á losunarleyfum, sbr. 25. gr. b.
17. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna eftirlitsskyldra aðila um losun gróðurhúsalofttegunda, sbr. 25. gr. c.
18. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna eftirlitsskyldra aðila um úrbætur, sbr. 25. gr. c.
19. Samþykkt vöktunaráætlana vegna losunar frá eftirlitsskyldum aðilum, sbr. 25. gr. c.
20. Samþykkt verulegra breytinga á vöktunaráætlun, sbr. 25. gr. c.
21. Áætlun um losun eftirlitsskyldra aðila, sbr. 3. mgr. 25. gr. c.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 27. gr.:

- a. Orðið „og“ á undan orðunum „5. mgr. 15. gr.“ er fellt brott.
- b. Á eftir orðunum: „5. mgr. 15. gr.“ kemur: og 2. mgr. 25. gr. c.

8. gr.

Við 1. mgr. 28. gr. bætast sex nýir tölulíðir, svohljóðandi:

8. 1. mgr. 25. gr. c. um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að senda Umhverfisstofnun vöktunaráætlun vegna losunar.
9. 1. mgr. 25. gr. c. um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að gera breytingar á vöktunaráætlun.

10. 1. mgr. 25. gr. c. um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að senda Umhverfisstofnun fullnægjandi og vottaða skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þess magns eldsneytis sem afhent er til notkunar skv. II. viðauka.
11. 3. mgr. 25. gr. c. um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að afhenda Umhverfisstofnun upplýsingar.
12. 14. gr. um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að eiga reikning í skráningarkerfi.
13. 1. mgr. 25. gr. b. um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að hafa losunarleyfi.

9. gr.

Við 29. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

1. málsgrein gildir um skýrsluskil eftirlitsskylds aðila samkvæmt 1. mgr. 25. gr. c.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr.:

- a. Í 1. mgr. á eftir orðunum „Vanræksla rekstraraðila, flugrekanda“ kemur: „eftirlitsskylds aðila.“
- b. Í 1. mgr. á eftir orðunum „sbr. 12. gr.“ kemur: og 25. gr. d.
- c. Í 2. mgr. á eftir orðunum: „flugrekanda, skipafélags“ kemur: „eftirlitsskylds aðila.“
- d. Við 5. mgr. bætast við tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:
d. eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn 3. mgr. 25. gr. b. um skyldu til að tilkynna Umhverfisstofnun um fyrirhugaðar breytingar á eðli starfsemi eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar, hvort sem þær eru tímabundnar eða varanlegar.
- e. eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn 1. mgr. 25. gr. c. um skyldu til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þess magns eldsneytis sem afhent er til notkunar skv. II. viðauka.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr.:

- a. Orðið „og“ er fellt brott á undan „rekstraraðila“.
- b. Á eftir orðinu „rekstraraðila“ kemur: og eftirlitsskyldra aðila.
- c. Á eftir orðunum „sbr. 12. gr.“ kemur: og 25. gr. d.

12. gr.

Við 32. gr. bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

- a. Ef eftirlitsskyldur aðili stundar starfsemi sem getið er í II. viðauka án losunarleyfis skv. 25. gr. b. eða vanefnir skyldur sínar um skil á losunarheimildum skv. 25. gr. d. og hefur ekki brugðist við áskorun um að bæta úr vanefndum er Umhverfisstofnun heimilt að stöðva starfsemi rekstraraðila uns bætt hefur verið úr vanefndum.
- b. 6. mgr. gildir um eftirlitsskylda aðila með vísan í 25. gr. c og 14. gr.

13. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögnum orðast svo:

Umhverfisstofnun úthlutar endurgjaldslausum losunarheimildum á reikning viðkomandi flugrekanda í skráningarkerfinu fyrir 30. júní ár hvert til ársloka 2026.

Flugrekendur geta sótt um viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til Umhverfisstofnunar árin 2025 og 2026.

Umhverfisstofnun skal í samræmi við umsóknir flugrekenda úthluta endurgjaldslausum losunarheimildum á grundvelli meginreglu um jafna meðferð samkvæmt EES-samningnum, þar á meðal jafna meðferð flugfélaga á sömu flugleiðum, að því er varðar flug frá flugvöllum á Íslandi til flugvalla á Evrópska efnahagssvæðinu, í Sviss eða á Bretlandi og flug frá flugvöllum á Evrópska efnahagssvæðinu til flugvalla á Íslandi.

Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda skv. 2. mgr. er háð skilyrði um skil flugrekenda á kolefnishlutleysisáætlun í samræmi við reglugerð ESB um efnisinnihald og uppsetningu kolefnishlutleysisáætlunar sem þörf er á vegna úthlutunar endurgjaldslausra losunarheimilda, sbr. 7. mgr. 10. gr., til Umhverfisstofnunar. Kolefnishlutleysisáætlun skal vera staðfest af faggiltum vottunaraðila, sbr. 11. gr., og birt opinberlega.

Leiði árleg skoðun faggilts vottunaraðila í ljós að flugrekandi hafi ekki fylgt ráðstöfunum til að uppfylla markmið í kolefnishlutleysisáætlun skal Umhverfisstofnun gera kröfu um að flugrekandi skili aftur þeim losunarheimildum sem var úthlutað til viðkomandi flugrekanda.

Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir afgreiðslu umsókna flugrekenda um endurgjaldslausar losunarheimildir og yfirferð áætlunar um kolefnishlutleysi samkvæmt ákvæði þessu.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda og ákvæði er varða kolefnishlutleysisáætlun skv. 4. mgr.

14. gr.

Við löginn bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Frá 1. janúar 2028 skal hver eftirlitsskyldur aðili gefa skýrslu um meðalhlotdeild í kostnaði sem tengist uppgjöri á losunarheimildum samkvæmt VII. kafla A. sem er velt yfir á neytendur á næstliðnu ári. Skýrslunni skal skila til Umhverfisstofnunar eigi síðar en 30. apríl á hverju ári fram til ársins 2030. Ráðherra setur reglugerð um kröfur og sniðmát skýrslna skv. 1. mgr.

15. gr.

Við löginn bætist nýr viðauki sem verður II. viðauki, svohljóðandi:

Starfsemi sem fellur undir VII. kafla A.

Starfsemi	Gróðurhúsa-lofttegundir
Afhending eldsneytis til notkunar, sem er notað til brennslu í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira Þessi starfsemi felur ekki í sér: a) afhendingu eldsneytis til notkunar, sem er notað í starfseminni sem er tilgreind í I. viðauka, nema til notkunar til brennslu í tengslum við flutninga gróðurhúsalofttegunda til geymslu í jörðu, eins og sett er fram í 27. línu töflunnar í þeim viðauka, eða til notkunar til brennslu í stöðvum sem eru undanskildar skv. 27. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, b) afhendingu eldsneytis til notkunar, sem er með losunarstuðulinn núll, c) afhendingu hættulegs úrgangs eða heimilis- og rekstrarúrgangs til notkunar, sem er notaður sem eldsneyti. Geirar bygginga og vegasamgangna skulu svara til eftirfarandi upptaka losunar, sem eru skilgreind í leiðbeiningum milliríkjanefndarinnar um loftslagsbreytingar (IPCC)	Koldíoxíð

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegundir
um landsbókhald yfir gróðurhúsalofttegundir frá 2006, með nauðsynlegum aðlögunum á þessum skilgreiningum sem hér segir:	
a) Samþætt varma- og raforkuvinnsla (kóði upptakaflokks 1A1a ii) og varmaorkuver (kóði upptakaflokks 1A1a iii), að því marki sem þau framleiða varma fyrir flokkana í c- og d-lið þessarar málsgreinar, annaðhvort beint eða gegnum fjarhitunarkerfi.	
b) Vegasamgöngur (kóði upptakaflokks 1A3b), að undanskilinni notkun á landbúnaðarökutækjum á vegum með bundnu slitlagi.	
c) Verslun/stofnanir (kóði upptakaflokks 1A4a).	
d) Íbúðarhúsnaði (kóði upptakaflokks 1A4b).	
0	

16. gr.

Innleiðing EES-gerðar.

Ae. liður 3. liðar 1. gr., IV. kafli a. og III. viðauki tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/959 um breytingu á tilskipun 2003/87/ EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Sambandsins og ákvörðun (ESB) 2015/1814 um að koma á fót og starfrækja markaðsstöðugleikavarsjóð fyrir kerfi Sambandsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda eins og hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023 frá 8. desember 2023.

17. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 1. mgr. 25. gr. b og fyrsti málslíður 1. mgr. 25. gr. c gildi frá 1. janúar 2025.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 2. málslíður 1. mgr. 25. gr. c gildi frá 1. janúar 2026.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 25. gr. d gildi frá 1. janúar 2028.

*Greinargerð.***1. Inngangur.**

Lög nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir voru samþykkt á Alþingi í desember 2023. Lögin innleiða m.a. hluta tilskipunar ESB 2023/959 sem breytir tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-tilskipunin). Í tilskipun 2023/959 er í nýjum IVa kafla fjallað um nýtt viðskiptakerfi svokallað ETS2-kerfi sem mun ná utan um losun frá byggingum (vegna húshitunar), vegasamgöngum og viðbótargeirum.

ETS2-kerfið verður rekið samhliða ETS-kerfinu en losun frá því mun áfram teljast til samfélagslosunar sem er á beina ábyrgð ríkja.

Samkomulag EES/EFTA ríkja við framkvæmdastjórn ESB um upptöku þess hluta tilskipunarinnar sem fjallar um ETS2-kerfið, í EES-samning lá ekki fyrir fyrr en í lok september 2023 og því var ákveðið að innleiða ákvæði um ETS2-kerfið ekki með frumvarpi sem var samþykkt sem lög fyrir áramót, heldur með öðru frumvarpi á vorþingi. Ákvæði tilskipunarinnar er varða ETS2-kerfið þarf að leiða í lög fyrir 30. júní 2024.

ETS2-kerfið er sett á fót til að ná meiri samdrætti í losun frá byggingum, vegasamgöngum og viðbótargeirum sem eru geirar sem almennt hefur reynst erfitt að draga úr losun frá. ESB tilkynnti árið 2020 að fyrirhuguð væri frekari rýmkun á viðskiptum með losunarheimildir sem myndi ná til losunar frá byggingum og vegasamgöngum og benti um leið á að það hefði mikinn ávinning í för með sér að ná yfir alla losun frá brennslu eldsneytis. ETS2-kerfið tekur til eldsneytis sem er notað til brennslu í geirum bygginga, vegasamgangna sem og í öðrum geirum sem eru hliðstæðir við iðnaðarstarfsemi sem fellur ekki undir I. viðauka við ETS-tilskipunina, s.s. hitun iðnaðaraðstöðu. ETS2-kerfinu er ætlað að skapa hvata til að dregið verði úr kolefnisinnihaldi eldsneytis sem leiði til hraðari samdráttar í losun frá geirum kerfisins svo markmiði um samdrátt í losun verði náð. Losun frá geirum ETS2-kerfisins verður áfram talin fram undir losun á beinni ábyrgð ríkja, þ.e. mun teljast til samfélagslosunar. Samkvæmt 81. málsgrein formálsorða tilskipunar ESB 2023/959 eru hvorki geirar bygginga né vegasamgangna útsettir fyrir áhættu á kolefnisleka, því verður engum losunarheimildum úthlutað endurgjaldslaust í ETS2-kerfinu. Aðilar sem munu falla undir kerfið þurfa því að kaupa losunarheimildir á uppboði til að mæta losun sinni.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið með frumvarpinu er innleiðing ákvæða tilskipunar ESB 2023/959 um ETS2-kerfið sem var tekin upp í EES-samninginn í desember 2023. Ákvæði tilskipunarinnar um ETS2-kerfið þurfa að vera innleidd í landslög fyrir 30. júní 2024.

Frumvarpið, verði það að lögum, er hluti að áframhaldandi samstarfi Íslands, Evrópusambandsins og Noregi um sameiginlegt markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030. Efni frumvarpsins mun jafnframt ríma vel við markmið stjórnvalda um jarðefnaeldsneytislaut Ísland 2040.

Í upphafi viðræðna við framkvæmdastjórn ESB í byrjun sumars 2023 um upptöku tilskipunar 2023/959 í EES-samninginn var sérstaklega rætt hvort ETS2-kerfið félli undir gildissvið samningsins. Framkvæmdastjórn ESB tjáði EES/EFTA ríkjum að ETS2-kerfið yrði óaðskiljanlegur hluti af ETS-tilskipuninni sem væri hluti af EES-samningnum. Þau ákvæði í tilskipuninni og viðaukum sem fjölluðu um ETS2-kerfið væru mikilvægur hluti af nálgun Græna sáttmála ESB (e. European Green deal) til að ná samdrætti heilt yfir hagkerfi Evrópu. EES/EFTA ríki þurfa því að innleiða ákvæði tilskipunarinnar um ETS2-kerfið í landslög án aðlagana.

ETS2-kerfið verður sjálfstætt viðskiptakerfi sem rekið verður samhliða ETS-kerfinu. Eftirlitsskyldum aðilum ETS2-kerfinu verður skylt að hafa losunarleyfi frá og með 1. janúar 2025. Skylda eftirlitsskyldra aðila til að vakta losun sína og gefa um hana skýrslu er nú þegar að finna í ákvæði VI. til bráðabirgða við lög nr. 96/2023. Losunarheimildir skv. kerfinu verða útgefnar árið 2027, á sama tíma munu skyldur eftirlitsskyldra aðila samkvæmt kerfinu virkjast. Með þessu móti verður hægt að hefja viðskipti með losunarheimildir í geirum ETS2-kerfisins á skipulegan og skilvirkan hátt, auk þess sem sanngjörn innleiðing viðskipta með

losunarheimildir í geirum ETS2-kerfisins verður tryggð svo hægt verði að draga úr áhrifum af hærra kolefnisverði fyrir heimili og eigendur/notendur samgöngutækja. Skyldur skv. ETS2-kerfinu munu falla á eftirlitsskylda aðila sem á Íslandi eru dreifingaraðilar olíu, það verða því ekki endanlegir notendur eldsneytis sem munu hafa skyldum að gegna skv. kerfinu. Eftirlitsskyldir aðilar munu ekki fá losunarheimildir úthlutaðar endurgjaldslaust líkt og hefur verið gert í hefðbundna ETS-kerfinu. Losunarheimildum verður því einungis úthlutað með uppboðum. Uppboð á losunarheimildum í ETS2-kerfinu munu fara fram aðskilið frá uppboðum á losunarheimildum í hefðbundna ETS-kerfinu. Enn fremur verður reynt að halda verði á losunarheimildum í ETS2-kerfinu í 45 evrum. Í tilskipuninni er að finna ráðstafanir sem hægt verður að grípa til ef kolefnisverð fer yfir 45 evrur, svo sem með því að færa losunarheimildir úr sérstökum markaðsstöðugleikavarasjóði og að seinka upphafi viðskipta um eitt ár ef verð á olíu og gasi er mjög hátt.

Skyldur samkvæmt ETS2 kerfinu munu falla á eftirlitsskylda aðila sem eru samkvæmt tilskipuninni þeir aðilar sem eru ábyrgir fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti, sjá nánar skilgreiningu í ae. lið 3. gr. ETS tilskipunarinnar. Á Íslandi eru það dreifingaraðilar olíu sem falla undir skilgreiningu á eftirlitsskyldum aðilum skv. tilskipuninni.

Ísland þarf eins og önnur ríki heims að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir er hornsteinn loftslagsstefnu ESB og þátttaka Íslands í nýju ETS2 kerfi er mikilvæg til að draga megi úr losun frá starfsemi sem alla jafna reynist erfitt að draga úr losun frá.

Með frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar sem nauðsynlegt er að gera á lögum nr. 96/2023 til að tryggja rétta innleiðingu tilskipunar (ESB) 2023/959 hvað varðar þau efnisatriði sem voru innleidd með setningu laga nr. 96/2023.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu verða innleidd þau ákvæði tilskipunar (ESB) 2023/959 sem fjalla um ETS2-kerfið sem og gerðar tvær lagfæringar á ákvæðum sem voru samþykkt með lögum nr. 96/2023.

Í 1. gr. er lögð til breyting á gildissviði laganna vegna tilkomu ETS2-kerfisins

Í 2. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á svokölluðum eftirlitsskyldum aðilum sem eru þeir aðilar sem afhenda eldsneyti til notkunar. Það er tekið fram að ekki sé átt við endanlegan notanda eldsneytis.

Í 3. gr. er að finna breytingu á 7. mgr. 10. gr. laganna vegna þess að þörf er á að bæta reglugerðarheimild ráðherra.

Í 4. gr. er að finna breytingu á 2. mgr. og 4. mgr. 11. gr. laganna því breyta þarf heimild í skyldu og bæta þarf reglugerðarheimild ráðherra.

Í 5. gr. er lagt til að settur verði nýr kafli um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir fyrir byggingar, vegasamgöngur og viðbótargeira.

Í a. lið (32. gr. a.) er lagt til að kveðið á um gildissvið kaflans um ETS2-kerfið. Í kaflanum er kveðið á um kröfur varðandi losun, losunarleyfi, útgáfu og uppgjör losunarheimilda, vöktun, skýrslugjöf og vottun að því er varðar starfsemi sem um getur í II. viðauka.

Í b. lið (32. gr. b.) er lagt til að kveðið verði á um losunarleyfi sem eftirlitsskyldir verða að hafa til þess að geta afhent eldsneyti til notkunar.

Í c. lið (32. gr. c.) er lagt til ákvæði um vöktun, skýrslugjöf og vottun skv. ETS2-kerfinu.

Í d. lið (32. gr. d.) er lagt til ákvæði um millifærslu, uppgjör og ógildingu losunarheimilda skv. ETS2-kerfinu.

Í e. lið (32. gr. e) er lagt til ákvæði sem kveður á um að tiltekin ákvæði laganna gildi um VII. kafla A.

Í 6. gr. - 12. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum VIII. til X. kafla laganna sem fjalla um gjaldtökuheimildir, stjórnsýslukærur, þvingunarúrræði og viðurlög vegna breytinga sem ETS2-kerfið mun hafa í för með sér. Umhverfisstofnun þarf að geta gripið til sömu úrræða vegna vanefnda/brota eftirlitsskylda aðila skv. VII. kafla A. og stofnunin hefur vegna vanefnda/brota rekstraraðila, flugrekenda og skipafélaga á skyldum skv. lögnum.

Í 6. gr eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á 26. gr. laganna sem fjallar um gjaldtökuheimildir Umhverfisstofnunar vegna ETS2-kerfis.

Í 7. gr. er að finna breytingu á ákvæði 27. gr. laganna um stjórnsýslukærur vegna nýrrar ákvörðunar sem heimilt er að kæra til ráðherra.

Í 8. gr. eru lagðar til breytingar á 28. gr. laganna um dagsektir vegna ETS2-kerfis.

Í 9. gr. er lögð til breyting á 29. gr. laganna um frystingu reikninga í skráningarkerfi vegna viðbótar eftirlitsskyldra aðila í skráningarkerfi.

Í 10. gr. er lögð til breyting á 30. gr. sem fjallar um stjórnvaldssektir vegna brota eftirlitsskyldra aðila á skyldum skv. VII. Kafla A.

Í 11. gr. er lagt að eftirlitsskyldum aðilum verði bætt við upptalningu aðila sem hafa ekki staðið skil á nægjanlegum fjölda losunarheimilda í 31. gr. laganna.

Í 12. gr. eru lagðar til breytingar á 32. gr. um viðurlög í samræmi nógildandi löggjöf.

Í 13. gr. er lögð til breyting á nógildandi ákvæði II til bráðabirgða.

Í 14. gr. er lagt til nýtt ákvæði til bráðabirgða um skýrsluskil til Umhverfisstofnunar.

Í 15. gr. er lagt til að nýr viðauki bætist við lögin sem verður II. viðauki.

Í 16. gr. er að finna innleiðingarákvæði.

17. gr. frumvarpsins er ákvæði um gildistöku frumvarpsins verði það að lögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpinu er ætlað að ljúka innleiðingu tilskipunar (ESB) 2023/959 sem breytir ETS-tilskipuninni. Tilskipun (ESB) 2023/959 var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023 sem tók gildi 31. desember 2023. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, vegna breytinga á ETS-tilskipuninni, ganga ekki lengra en hefur verið gert áður, við innleiðingu ákvæða um ETS-kerfið.

5. Samráð.

Frumvarpið mun hafa áhrif á dreifingaraðila olíu á Íslandi þar sem skyldur samkvæmt frumvarpinu falla á þá.

Samráð var haft við fjármála- og efnahagsráðuneyti á meðan viðræður stóðu yfir við framkvæmdastjórn ESB varðandi upptöku tilskipunar (ESB) 2023/959. Samtal við fjármálaráðuneyti snerist upphaflega um EES-tæki þess hluta tilskipunarinnar sem fjallar um ETS2-kerfið. Þörf er á áframhaldandi samráði við fjármálaráðuneyti vegna mögulegra áhrifa af frumvarpinu á kolefnisgjald.

Skjal með áformum um lagasetningu var birt í samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar 2. febrúar til 14. febrúar 2024 (mál nr. S-24/2024). Hagsmunaaðilum var send tilkynning þess efnis að skjal með áformum um lagasetningu hefði verið birt í samráðsgáttinni. Þrjár umsagnir bárust um áformaskjalið, frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar,

Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði sameiginlega (hér eftir „Samtök atvinnulífsins o.fl.“), Landsvirkjun og Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi (hér eftir „SFS“).

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins o.fl. er gildissvið ETS2-kerfisins útskýrt og bent á að kerfið sé flókið og ítarlegt sem kalli á sérþekkingu. Jafnframt er það tíundað í umsögninni að innlendum fyrirtækjum hafi reynst ógerlegt að skilgreina gildissvið kerfisins sjálf og að sama álitamál blasi við stjórnvöldum. Þá er tekið fram að áhrif kerfisins séu mismunandi eftir því hvaða leið íslensk stjórnvöld ákveða að fara við innleiðingu ETS2-kerfisins í íslenskan rétt, þ.e. hvort hækkað verði gildandi kolefnisgjald til þess að hægt sé að nýta heimild til að undanskilja eftirlitsskylda aðila frá uppgjöri losunarheimilda, eða ef kerfið er innleitt hér á landi án þess að gripið sé til hjáleiðar. Í umsögninni kemur fram að fyrri valmöguleikinn skapi óþarfa hættu á því að gengið verði of langt í innleiðingu kerfisins.

Umsögn Landsvirkjunar tiltekur mikilvægi þess að stjórnvöld hugi áfram að réttum hvötum fyrir ólíkar atvinnugreinar og að þeir séu rétt stilltir. Jafnframt kemur fram í umsögninni að eðlilegt væri að auknar tekjur ríkisins, vegna losunarheimilda og kolefnisgjalda, verði notaðar í heild eða hluta til að styðja við loftslagsmarkmið Íslands, sem t.d. mætti útfæra í gegnum úthlutanir Orkusjóðs. Að öðru leyti kemur fram að fyrirtækið fagni áformum þessum og telur innleiðingu tilskipunarinnar í heild sinni jákvæða.

Í umsögn SFS er því beint til stjórnvalda að tryggja þurfi samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs en íslensk sjávarútvegsfyrirtæki selja nánast allar afurðir sínar á alþjóðlegum mörkuðum þar sem hörð samkeppni ríkir. Því sé afar mikilvægt að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki hafi svigrúm til þess að auka verðmætasköpun til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Þá er tekið fram að kolefnisgjaldið sé að mati samtakanna ekkert annað en tekjuöflun fyrir ríkissjóð og vandséð að skatturinn sé sérstaklega í þágu umhverfismála. Því gagnrýna samtökin að hækkan gjaldsins sé skilvirk leið til að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda.

6. Mat á áhrifum.

Áhrifin eru ýmist tímabundin og/eða varanleg og er í því sambandi vísað til aukinna umsvifa Umhverfisstofnunar. Gera má ráð fyrir auknum kostnaði vegna undirbúnings innleiðingar á löggjöfinni. Í undirbúningnum fellst m.a. aukin upplýsingagjöf til þeirra sem munu falla undir kerfið, yfirferð vöktunaráætla, útgáfa losunarleyfa. Eftir það tekur við reglubundið viðvarandi utanumhald og eftirfylgni með virkni kerfisins og þeim aðilum sem falla undir kerfið. Viðbótarútgjöldum Umhverfisstofnunar verður mætt með auknum heimildum stofnunarinnar til að innheimta sértekjur vegna þeirra viðbótarverkefna sem frumvarpið, verði það að lögum, hefur í för með sér. Komi til viðbótarkostnaðar Umhverfisstofnunar umfram sértekjuheimildir verður honum mætt innan fjárhagsramma umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

Eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt ETS2-kerfinu þurfa að hafa losunarleyfi frá árinu 2025, vakta losun koldíoxíðs frá 2024 og skila um hana skýrslu frá 2026 sem og gera upp losunarheimildir frá árinu 2028.

Samkvæmt uppfærðri ETS-tilskipun munu aðildarríkin, þar á meðal EES/EFTA ríkin fá, frá árinu 2027 úthlutað losunarheimildum til uppboðs innan ETS2-kerfisins. Heildarfjöldi ETS2-losunarheimilda sem verða til uppboðs liggur ekki fyrir, en framkvæmdastjórn ESB mun birta upplýsingar um hver fjöldi heimilda verður eigi síðar en 1. janúar 2025. ETS2-losunarheimildum til uppboðs verður skipt á milli aðildarríkja byggt á hlutdeild þeirra í sögulegri losun á árunum 2016-2018 sem fellur undir flokka ETS2-kerfisins. Fjöldi losunarheimilda sem Ísland mun fá til uppboðs samkvæmt ETS2-kerfinu liggur því ekki fyrir,

en búið er að leggja mat á hver hlutdeild Íslands í heildarfjölda losunarheimilda verður ásamt því hver söguleg losun Íslands var á árunum 2016-2018. Bráðbirgðamat, bendir til þess að hlutur Íslands verði 0,076% af heildarfjölda ETS2 losunarheimilda sem verður úthlutað til aðildarríkja til uppboðs. Enn fremur er búið að kortleggja losun frá þeim flokkum sem falla undir ETS2-kerfið aftur til ársins 2005 og reikna áætlaða losun til ársins 2050. Flokkar bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira eru í samræmi við skiptingu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Losun Íslands frá flokkum sem falla undir ETS2 var 1,037 m. tonn CO₂-íg. að meðaltali á árunum 2016-2018 og 1,053 m. tonn CO₂-íg. árið 2022. Samkvæmt framreikningum Umhverfisstofnunar má gera ráð fyrir að losun frá þeim flokkum sem falla undir kerfið verði 0,926 m. tonn CO₂-ígildi árið 2027, sem er fyrsta árið sem þeir aðilar sem falla undir kerfið þurfa að skila losunarheimildum fyrir losun vegna afhendingar á eldsneyti. Uppgjör mun fara fram í fyrsta sinn árið 2028. Framreikningar Umhverfisstofnunar gera ráð fyrir að losun frá flokkum ETS2-kerfisins dragist saman á hverju ári og verði 0,717 m. tonn CO₂-ígildi árið 2032.

Samkvæmt 30. gr. c. ETS-tilskipunarinnar mun fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu sem gefinn verður út á hverju ári frá árinu 2027, minnka línulega frá árinu 2024, byggt á viðmiðunarlosun frá geirum ETS2-kerfisins árin 2016 til 2018. Fjöldi losunarheimilda mun dragast saman skv. línulegum samdráttarstuðli sem nemur 5,10% frá árinu 2024. Fyrir 1. janúar 2025 mun framkvæmdastjórn ESB birta hver fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu verður árið 2027. Fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu mun frá árinu 2028 minnka línulega frá árinu 2025 á grundvelli meðaltalslosunar frá þeim geirum er falla undir ETS2-kerfið á árunum 2024 til 2026. Frá árinu 2028 mun línulegi samdráttarstuðullinn verða 5,38%.

Í frummati á áhrifum lagasetningar var gert ráð fyrir því að sóst yrði eftir undanþágu fyrir eftirlitsskylda aðila frá uppgjöri losunarheimilda skv. ETS2-kerfinu. Ef fallið verður frá þeim áformum og að ETS2-kerfið verði innleitt með hefðbundnu sniði mun Ísland geta selt þær losunarheimildir sem það fær úthlutað til uppboðs frá og með árinu 2027. Gróft áætlaðar tekjur í ríkissjóð af þátttöku í ETS2-kerfinu yrðu 4.617.000.000 kr. árið 2027, 5.104.350.000 kr. 2028, 4.232.250.000 árið 2029, 3.898.800.000 árið 2030. Við útreikninga var stuðst við hlut Íslands sem verður 0,076% af 900.000.000 heildarfjölda heimilda árið 2027 þegar búið verður að draga frá þann hluta sem fer í félagslega loftslagssjóðinn (150.000.000 heimildir). Ísland fengi 684.000 losunarheimildir til uppboðs 2027 sem hefur í för með sér að tekjur yrðu 4.617.000.000 kr. miðað við að losunarheimild sé á 45 evrur og gengi evru sé 150 kr. Uppgjör á losunarheimildum fer fyrst fram árið 2028. Fjárhagslegra áhrifa af ETS2-kerfinu fer því ekki að gæta fyrr en þá. Horfa þarf til þess að aðlaga kolefnisgjald þegar fer að gæta áhrifa af þátttöku í ETS2-kerfinu.

Verði frumvarpið samþykkt mun það fela í sér hvata til nýsköpunar og þróunar á eldsneytisgjöfum sem valda ekki kolefnislosun. Eldsneyti sem veldur ekki kolefnislosun og er með losunarstuðulinn núll fellur ekki undir ETS2-kerfið.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að breyta ákvæði um gildissvið laganna til að innfela starfsemi sem fellur undir II. viðauka frumvarpsins, þ.e. starfsemi sem fellur undir VII. kafla A. frumvarpsins um viðskiptakerfi með losunarheimildir fyrir byggingar, vegasamgöngur og viðbótargeira. Framsetning ákvæðisins er í samræmi við framsetningu 2. gr. ETS-tilskipunarinnar um gildissvið tilskipunarinnar.

Um 2. gr.

Í 2. gr. er lagt til að bæta við skilgreiningu á eftirlitsskyldum aðila skv. ETS2-kerfinu. Ákvæðið innleiðir ae. lið 3. gr. ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun 2023/959. Skilgreining tilskipunarinnar vísar til tilskipunar (ESB) 2020/262 um vörugjöld og tilskipunar 2003/95/EB um skattlagningu orkuvara og rafmagns. Hvorug þessara tilskipana hafa verið teknar upp í EES-samninginn en efnislega er vísað til þeirra aðila er greiða vörugjöld af eldsneyti. Á Íslandi eru það dreifingaraðilar olíu sem greiða vörugjöld af eldsneyti.

Um 3. gr.

Í greininni er annars vegar lagt til að heimild ráðherra til setningar reglugerðar í 7. mgr. 10. gr. verði rýmkuð þannig að hún nái einnig til takmarkana á úthlutun losunarheimilda og hins vegar er „sambærilegum ráðstöfunum“ bætt við heimildina hvað varðar reglur um hvenær skerða skuli úthlutun losunarheimilda ef rekstraraðili hefur ekki farið eftir tilmælum í orkuúttekt, í samræmi við þá aðlögun sem gerð var með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023. Jafnframt er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um form og efni kolefnishlutleysisáætlunar og skerðingu úthlutunar í tengslum við hana í samræmi við 5. undirgrein 1. mgr. 10. gr. a. ETS-tilskipunarinnar. Framangreindar breytingar eru lagðar til svo tryggt verði að heimild ráðherra til setningu reglugerðar nái með fullnægjandi hætti yfir þá þætti sem geta haft áhrif á úthlutun losunarheimilda.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til leiðrétting á 2. mgr. 11. gr. er varðar áætlun Umhverfisstofnunar á losun þegar losunarskýrsla hefur ekki borist eða er ófullnægjandi. Samkvæmt orðalagi þeirra EES-gerða sem ákvæðið byggir á er hér um að ræða skyldu stjórnvalds en ekki heimild, sbr. 70. gr. og 75. gr. r reglugerðar (ESB) 2018/2066 um vöktun á losun gróðurhúsalofttegunda og skýrslugjöf um losunina samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB og um breytingu á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 601/2012 og 2. gr. reglugerðar (ESB) 2023/2849 er varðar reglur um skýrslugjöf og gagnaskil vegna samantekinna losunargagna innan félags í sjóflutningum. Einnig er lögð til breyting sem felur í sér rýmkun á reglugerðarheimild 4. mgr. 11. gr. þar sem „sambærilegum ráðstöfunum“ er bætt við hvað varðar setningu reglugerðar um framkvæmd orkuúttektar, í samræmi við þá aðlögun sem gerð var með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023. Því er að auki bætt við 4. mgr. að reglugerðarheimildin skuli ná yfir áætlun um losun ef upplýsingar skortir skv. 2. mgr. 11. gr. svo tryggt sé að hún nái yfir þau viðmið og reglur sem um slíka stjórnvaldsákvörðun gilda.

Um 5. gr.

Í nýjum VII. kafla A. er lagt til að kveðið verði á um gildissvið og skuldbindingar skv. ETS2-kerfinu.

Um a-lið (25. gr. a.).

Í ákvæðinu er lagt til að kveðið verði á um gildissvið VII. kafla A. í lögunum. Kaflinn mun gilda um losun, losunarleyfi, útgáfu og uppgjör losunarheimilda, vöktun, skýrslugjöf og vottun að því er varðar þá starfsemi sem um getur í II. viðauka. Starfsemi sem fellur undir VII. kafla A. er afhending eldsneytis til notkunar sem er notuð í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira. Það er því skýrt að gildissvið kaflans nær aðeins utan um losun skv. II. viðauka.

Um b-lið (25. gr. b.).

Í b-lið 3. gr. frumvarpsins er að finna umfjöllun um losunarleyfi. Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. b. ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959 skal tryggt að frá 1. janúar 2025 tryggt stundi engir eftirlitsskyldir aðilar stundi starfsemi sem um getur í viðauka III. tilskipunarinnar (II. viðauki frumvarps verði það að lögum) nema að hafa fengið til þess losunarleyfi sem er gefið út af lögbæru yfirvaldi. Í ákvæði tilskipunarinnar er í framhaldi að finna nánari reglur um hvernig umsókn um leyfi skal háttað og hvaða upplýsingar skuli koma fram í leyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda. Þessar reglur verða nánar útfærðar í reglugerð. Ákvæði 1. mgr. frumvarpsins gildir frá 1. janúar 2025, sbr. 14. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. kemur fram að sækja beri um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar sem skuli gefa út leyfi innan þriggja mánaða frá því að fullnægjandi umsókn berst stofnuninni. Þrír mánuðir er sami frestur og er gefinn við útgáfu losunarleyfa til rekstraraðila í hefðbundna ETS-kerfinu skv. 9. gr. laganna.

Í 3. mgr. kemur fram að eftirlitsskyldum aðila beri skylda til að tilkynna Umhverfisstofnun tafarlaust skriflega um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli starfsemi eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar sem geta útheimt endurskoðun á losunarleyfi. 3. mgr. innleiðir 6. mgr. 30. gr. b ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959.

Í 4. mgr. er að finna sambærilegt ákvæði og er í 4. mgr. 9. gr. laganna um afturköllun losunarleyfis ef forsendur leyfis eru brostnar. Um slík tilvik getur verið að ræða ef endurskoðað mat á starfsemi eftirlitsskylds aðila leiðir í ljós að starfsemi fellur ekki undir II. viðauka eða ef starfsemi er hætt. Forsendur losunarleyfis eru einnig að tilskyldar upplýsingar liggi fyrir hjá eftirlitsskyldum aðila og að aðili sé hæfur til að vakta losun og gefa um hana skýrslu.

Í 5. mgr. er að finna reglugerðarheimild ráðherra. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um þau atriði sem þurfa að koma fram í umsókn eftirlitsskylds aðila um losunarleyfi og í útgefnu losunarleyfi.

Um c-lið (25. gr. c.).

Í 25. gr. c. er kveðið á um vöktun skýrslugjöf og vottun samkvæmt VII. kafla A. Reglugerð (ESB) 2023/2122 sem breytir reglugerð (ESB) 2018/2066 um vöktun og skýrslugjöf vegna losunar gróðurhúsalofttegunda var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 340/2023 frá 8. desember 2023. Nauðsynlegt var að gera breytingar á reglugerð (ESB) 2018/2066 m.a. til að færa inn ákvæði um vöktun og skýrslugjöf losunar frá geirum ETS2-kerfisins.

Skylda til vöktunar skal skv. 1. mgr. svara til þess magns eldsneytis sem hefur verið afhent til notkunar skv. II. viðauka (viðauka frumvarps). 1. mgr. innleiðir 2. mgr. 30. gr. f. ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959. Eftirlitsskyldir aðilar skulu hefja vöktun árið 2025 og skila um hana skýrslu frá og með árinu 2026 sem endurspeglast í gildistökuákvæði laganna, sbr. 14. gr. frumvarpsins. Orðalag 1. mgr. tekur mið af orðalagi 1. mgr. 11. gr. laganna sem fjallar um vöktun, skýrslugjöf og vöktun skv. ETS-kerfinu.

Í 2. mgr. kemur fram að eftirlitsskyldir aðilar skuli skrá með áreiðanlegum og nákvæmum hætti eftir tegund eldsneytis, nákvæmt magn eldsneytis sem afhent er til notkunar í geirum sem um geti í II. viðauka (viðauka frumvarps) og endanlega notkun eldsneytis sem eftirlitsskyldir aðilar afhenda til notkunar. 2. mgr. innleiðir 5. mgr. 30. gr. f ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959.

Í 3. mgr. kemur fram að Umhverfisstofnun sé heimilt að áætla losun eftirlitsskyldra aðila á undangengnu almanaksári ef losunarskýrsla hefur ekki borist fyrir tilgreindan frest eða skýrsla er metin ófullnægjandi.

Í 4. mgr. er kveðið á um heimild ráðherra til setningar reglugerðar um vöktun og skýrslugjöf auk viðmiðana um vottun. Í reglugerðinni skal enn fremur kveðið á um hvernig komist verði hjá tvítalningu og að staðið verði skil á losunarheimildum sem ekki falli undir VII. kafla A auk fébóta til lokaneytanda eldsneytis í þeim tilvikum er ekki reynist hægt að komast hjá slíkri tvítalningu eða uppgjöri losunarheimilda sem ekki falli undir VII. kafla A. 3. mgr. innleiðir 5. mgr. 30. gr. f. ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959. Útreikningur á fébótum fyrir lokaneytendur eldsneytis skal skv. 5. mgr. 30. gr. f. ETS tilskipunarinnar byggja á meðalverði losunarheimilda á uppboðum sem verða haldin í samræmi við frameldar gerðir sem verða samþykktar. Samkvæmt 6. og 7. mgr. 30. gr. f. ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959 koma meginreglur um vöktun og skýrslugjöf um losun sem fellur undir kaflann fram í C-hluta IV. viðauka tilskipunarinnar og viðmiðanir um vottun og viðurkenningu losunar sem fellur undir kaflann í C-hluta V. viðauka tilskipunarinnar. Kveðið verður á um meginreglur og viðmiðanir í reglugerð ráðherra um vöktun, skýrslugjöf og vottun skv. VII. kafla A.

Um d-lið (25. gr. d.).

Í 1. mgr. kemur fram að eftirlitsskyldur aðili skuli eigi síðar en 31. maí ár hvert, standa skil á þeim fjölda losunarheimilda sem jafngilda heildarlosun hans á undangengnu almanaksári. Fyrsta uppgjör losunarheimilda skv. kerfinu mun fara fram 2028 vegna staðfestrar losunar 2027. Uppgjör í ETS2-kerfinu fer því fram nokkru áður en í almenna ETS-kerfinu en uppgjör skv. því kerfi fer nú fram 30. september ár hvert. Þetta er meðal þeirra úrræða sem verður beitt til að koma í veg fyrir mögulega tvítalningu losunar á milli kerfanna tveggja. Heildarlosun skal svara til þess magns eldsneytis sem afhent hefur verið til notkunar skv. II. viðauka (viðauki frumvarps) á undangengnu almanaksári.

Í 2. mgr. kemur fram að 5. og 6. mgr. 12. gr. laganna skuli gilda um losunarheimildir skv. VII. kafla A. Í 5. mgr. 12. gr. laganna kemur fram að ógilda skuli þær losunarheimildir sem staðið hefur verið skil á sem mun einnig eiga við um losunarheimildir skv. VII. kafla A. Í 6. mgr. er að finna reglugerðarheimild ráðherra um viðurkenningu losunarheimilda sem hafa verið gefnar út af öðru aðildarríki sem mun einnig eiga við um losunarheimildir skv. VII. kafla A.

Um e-lið (32. gr. e.).

32. gr. e. innleiðir 30. gr. g. ETS-tilskipunarinnar eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959. Í ákvæðinu kemur fram að tiltekin ákvæði laganna sem fjalla um hefðbundna ETS-kerfið gildi einnig um losun, eftirlitsskylda aðila og losunarheimildir sem falli undir X. kafla A. Ákvæðin sem um ræðir eru: ákvæði 3. gr. um stjórnvald; ákvæði V. kafla um skráningarkerfi; ákvæði 19. gr. um uppboð; ákvæði 21. gr. um viðskipti með losunarheimildir; ákvæði 24. gr. um upplýsingar sem eru aðgengilegar almenningi; 25. gr. um þagnarskyldu.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að 16. tölul. 1. mgr. 26. gr. falli brott en þar kemur fram að Umhverfisstofnun sé heimilt til að taka gjald fyrir „önnur verkefni sem mælt er fyrir í lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim“. Breyting þessi er í samræmi við umsagnir sem bárust ráðuneytinu í sameiginlegri umsögn samtaka atvinnulífsins og fleiri þegar lög nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir voru upphaflega kynnt í samráðsgátt í nóvember 2023.

Jafnframt er lagt til að bætt verði heimildum fyrir Umhverfisstofnun til þess að taka gjald fyrir aukin verkefni sem stofninin innir af hendi í tengslum við ETS2-kerfið. Gjöldin sem hér

um ræðir eru í samræmi við önnur gjöld sem stofnunin tekur nú þegar fyrir verkefni sem hún innir af hendi í hefðbundna ETS-kerfinu.

Um 7. gr.

Breyting er lögð til á 27. gr. laganna sem kveður á um stjórnsýslukærur. Ákvörðun Umhverfisstofnunar um áætlun losunar eftirlitsskylds aðila skv. 2. mgr. 25. gr. c er stjórnsýsluákvörðun sem heimilt er að kæra til ráðherra því er ákvæðinu bætt við upptalningu ákvæða sem fela í sér ákvarðanir sem heimilt er að kæra til ráðherra.

Um 8. gr.

8. gr. frumvarpsins felur í sér breytingar á 28. gr. laganna sem fjallar um heimildir Umhverfisstofnunar til að leggja á dagsektir vegna tiltekinna brota á lögunum. Breytingarnar eru nauðsynlegar í tilvikum er eftirlitsskyldir aðilar brjóta gegn skyldum skv. VII. Kafla A.

Um 9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 29. gr. laganna sem fjallar um frystingu reikninga í skráningarkerfi. Lagt er til að bæta við málsgrein sem felur í sér að 1. mgr. gildi einnig um skýrsluskil eftirlitsskyldra aðila skv. VII. kafla A.

Um 10. gr.

10. gr. frumvarpsins felur í sér breytingu á 30. gr. laganna sem fjallar um stjórnvaldssektir. Sömu kröfur eru gerðar til eftirlitsskyldra aðila skv. VII. kafla A. varðandi uppgjör losunarheimila og eiga við um rekstraraðila, flugrekendur og skipafélög.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins sem breytir 31. gr. laganna um opinbera birtingu nafna, er lagt til að bæta eftirlitsskyldum aðilum við ákvæðið. 31. gr. felur í sér að birta skuli opinberlega nöfn þeirra aðila sem ekki hafa staðið skil á nægjanlegum fjölda losunarheimilda fyrir tilskilinn frest ár hvert.

Um 12. gr.

Í 12. gr. er lagt til að ný málsgrein bætist við 32. gr. laganna um að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að stöðva starfsemi eftirlitsskylds aðila ef hann stundar starfsemi sem getið er í II. viðauka án losunarleyfis skv. 25. gr. b. Einnig er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að stöðva starfsemi eftirlitsskylds aðila ef hann stendur ekki skil á losunarheimildum í samræmi við 25. gr. d. Framangreindar heimildir eru hugsaðar sem lokaúrræði við vanefndum sem ekki hefur verið bætt úr þrátt fyrir áskoranir og álagningu dagsekta skv. 1. mgr. 28. gr. að því er varðar losunarleyfi og álagningu stjórnvaldssekta skv. 1. mgr. 30. gr. að því er varðar skyldu til að standa skil á losunarheimildum.

Jafnframt er lagt til að 6. mgr. laganna nái einnig til eftirlitsskylds aðila sem kveður á um að viðurlög verði við því að veita Umhverfisstofnun rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum sem máli skipta í tengslum við upplýsingagjöf aðila sem heyra undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Ákvæðið fjallar um að brotin varði sektum eða fangelsi allt að einu ári nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum. Þó skuli allt að tveggja ára fangelsi liggja við stórfelldum eða ítrekuðum brotum. Nauðsynlegt er að kveða á um viðurlög við brotum af þessu tagi þar sem sá möguleiki er fyrir hendi að svindla á viðskiptakerfinu með rangri upplýsingagjöf, svo sem með því að færa til bókar minni losun

frá starfsemi en raunin er í þeim tilgangi að komast hjá því að standa skil á losunarheimildum. Miklir fjárhagslegir hagsmunir kunna að tengjast slíkum brotum. Ákvæðið getur átt við um lögaðila sem heyra undir gildissvið viðskiptakerfisins og eru skyldugir til að standa skil á losunarheimildum, þ.e. rekstraraðila, flugrekendur, eftirlitsskylda aðila og aðra aðila sem hafa hlutverki að gegna í tengslum við skil á skýrslum um losun gróðurhúsalofttegunda, svo sem vottunaraðila. Ástæða þess að kveðið er á um refsiviðurlög við þessum brotum í stað stjórnvaldssekta er sú að úrræði Umhverfisstofnunar til að rannsaka og upplýsa mál sem varða vísvitandi brot á upplýsingaskyldu eru takmörkuð.

Litið er svo á að 7. og 8. mgr. gildi einnig um eftirlitsskylda aðila.

Um 13. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á ákvæði II til bráðabirgða í lögunum sem fela í sér viðbætur og ítarlegri reglugerðarheimild í tengslum við viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda árin 2025 og 2026. Þetta er gert til að auka skýrleika ákvæðisins sem sett var í samræmi við aðlögun Íslands við upptöku tilskipunar (ESB) 2023/958 um breytingu á tilskipun 2003/87 er varðar framlag flugstarfsemi til markmiðs Sambandsins um samdrátt á losun sem hefur áhrif á allt hagkerfið og viðeigandi framkvæmd hnattrænnar markaðstengdrar ráðstöfunar. Í fyrsta lagi er lagt til að í 4. mgr. ákvæðisins sé sérstaklega vísað til 2. mgr. svo ljóst sé að ákvæðið fjallar um viðbótarúthlutun en ekki úthlutun á árinu 2024. Í öðru lagi er lagt til að 4. mgr. vísi til þess ákvæðis laganna sem heimilar innleiðingu reglugerðar ESB um efnisinnihald og uppsetningu kolefnishlutleysisáætlunar, svo ljóst sé um hvaða reglugerð ræðir. Í þriðja lagi er reglugerðarheimild í 7. mgr. bráðabirgðaákvæðisins rýmkuð svo hún nái með tryggilegum hætti yfir ákvæði sem setja þarf í tengslum við kolefnishlutleysisáætlun flugrekenda vegna viðbótarúthlutunar skv. framangreindri aðlögun.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að bæta nýju ákvæði til bráðabirgða sem innleiðir skýrsluskyldu eftirlitsskyldra aðila samkvæmt 3. mgr. 30. gr. f. ETS-tilskipunarinnar. Framkvæmdastjórn ESB/eftirlitsstofnun EFTA metur í framhaldi framlagðar skýrslur og gefur Evrópuþinginu og ráðinu árlega skýrslu um niðurstöður sínar. Ef framkvæmdastjórnin kemst að raun um að óréttmætar aðferðir séu viðhafðar að því er varðar kolefniskostnað sem er velt áfram á neytendur geta tillögur að nýrri löggjöf, eftir því sem við á, sem miða að því að taka á slíkum óréttmætum aðferðum fylgt með skýrslunni. Í ákvæðinu er einnig að finna heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um kröfur og sniðmát skýrslnanna.

Um 15. gr.

Í 15. gr. er lagt til að bæta nýjum viðauka við lögin sem verður viðauki II. Í viðaukanum er að finna yfirlit yfir þá starfsemi sem fellur undir VII. kafla A. Um er að ræða afhendingu eldsneytis til notkunar, sem notað er til brennslu í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira. Tekið er fram að geirar bygginga og vegasamgangna skuli svara til upptaka losunar sem eru skilgreind í leiðbeiningum milliríkjanefndarinnar um loftslagsbreytingar (IPCC) um landsbókhalda yfir gróðurhúsalofttegundir frá 2006, með nauðsynlegum aðlögunum á þessum skilgreiningum sem eru nánar útlistaðar í viðaukanum.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu eru tilgreindar þær EES-gerðir sem eru innleiddar með frumvarpinu.

Um 17. gr.

Lagt er til að löginn taki gildi þegar í stað.

Eftirlitsskyldum aðilum verður skylt að hafa losunarleyfi og vakta losun sína frá 1. janúar 2025, því munu 1. mgr. 25. gr. b og 2. mgr. 25. gr. c taka gildi 1. janúar 2025.

Eftirlitsskyldir aðilar þurfa að skila skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda til Umhverfisstofnunar fyrir 30. apríl árið 2026 því mun 2. málslíður 1. mgr. 25. gr. c taka gildi 1. janúar 2026.

Eftirlitsskyldir aðilar munu þurfa að standa skil á losunarheimildum í fyrsta sinn árið 2028 því tekur 25. gr. d gildi 1. janúar 2028.