

150. löggjafarþing 2019–2020.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

### Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (EES-reglur).

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

#### 1. gr

3. gr. laganna orðast svo:

Í lögum þessum er merking eftirfarandi orða og orðasambanda sem hér segir:

1. *Binding kolefnis úr andrúmslofti*: Fjarlæging frumefnisins kolefnis úr andrúmslofti með tilteknum aðgerðum sem auka ljóstillífun, svo sem skógrækt og landgræðslu.
2. *Flugrekandi*: Aðili sem rekur loftfar og notar það til að stunda flugstarfsemi sem tilgreind er í II. viðauka eða, ef aðilinn er óþekktur eða ekki tilgreindur af eiganda loftfars, eigandi loftfarsins.
3. *Gróðurhúsalofttegundir*:
  - a. Koldíoxíð (CO<sub>2</sub>).
  - b. Metan (CH<sub>4</sub>).
  - c. Díköfnunarefnisoxíð (N<sub>2</sub>O)
  - d. Vetnisflúorkolefni (HFCs).
  - e. Perflúorkolefni (PFCs).
  - f. Brennisteinshexaflúoríð (SF<sub>6</sub>).
  - g. Köfnunarefnistríflúoríð (NF<sub>3</sub>).
4. *Geymsla koldíoxíðs í jarðlögum*: Niðurdæling og geymsla koldíoxíðs neðanjarðar í jarðlögum.
5. *Koldíoxíðsígildi*: Eitt tonn af koldíoxíðsígildi samsvarar einu tonni af koldíoxíði eða því magni gróðurhúsalofttegunda sem hefur sambærilegan hnatthlúnunarmátt.
6. *Kolefnisjöfnun*: Þegar aðili hlutast til um aðgerðir annars aðila til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og/eða binda kolefni úr andrúmslofti og notar staðfestingu á slíkum samdrætti eða bindingu til að jafna út sína eigin losun að hluta eða öllu leyti.
7. *Kolefnisleki*: Það að starfsemi sem losar gróðurhúsalofttegundir flyst frá ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu vegna áhrifa sem beinn og óbeinn kostnaður viðkomandi rekstraraðila vegna viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir hefur á markaðsaðstæður hans.
8. *Losunarheimild*: Heimild til losunar gróðurhúsalofttegunda. Ein losunarheimild jafngildir heimild til losunar á einu tonni af koldíoxíðsígildi.

9. *Nettólosun*: Losun gróðurhúsalofttegunda að frádreginni bindingu kolefnis úr andrúmslofti.
10. *Rekstraraðili*: Aðili sem hefur starfsleyfi skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og stjórnar starfsstöð eða ber fjárhagslega ábyrgð á tæknilegri virkni starfsstöðvar.
11. *Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir*: Kerfi sem starfrækt er á Evrópska efnahagssvæðinu samkvæmt tilskipun 2003/87/EB, með síðari breytingum, sbr. samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

## 2. gr.

III. kafli a. hefur fyrirsögnina **Skuldbindingar til 2030**, með tveimur nýjum greinum ásamt fyrirsögnum sem verða 7. gr. og 8. gr., svohljóðandi:

## 7. gr.

*Skuldbindingar vegna sameiginlegrar ábyrgðar.*

Losun gróðurhúsalofttegunda frá flokkum Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar um orku, iðnaðarferla og vörunotkun, landbúnað og úrgang, að undanskilinni losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sem fellur undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, skal frá 1. janúar 2021 fram til 31. desember 2030 ekki vera meiri en kveðið er á um í sameiginlegu markmiði Evrópusambandsins, Íslands og Noregs til að uppfylla skuldbindingar Parísarsamningsins.

Ráðherra skal setja reglugerð sem kveður nánar á um lágmarksframlag Íslands á tímabilinu frá 2021 til 2030 samkvæmt markmiðum Íslands um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030 til að uppfylla skuldbindingar Parísarsamningsins auk mats á framvindu og heimildar til nýtingar sveigjanleikaákvæða.

## 8. gr.

*Skuldbindingar vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar.*

Til að tryggja framlag Íslands gagnvart sameiginlegu markmiði Íslands, Noregs og Evrópusambandsins skv. 7. gr. skal flokkur Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt í heild sinni ekki leiða af sér nettólosun gróðurhúsalofttegunda á tímabilunum 2021 til 2025 og 2026 til 2030 miðað við tiltekin viðmiðunartímabil skv. reglugerð, sbr. 2. mgr.

Ráðherra skal setja reglugerð sem kveður nánar á um útfærslu bókhaldsreglna þ.m.t. viðmiðunartímabil, mat á framvindu og skuldbindingar Íslands um losun og bindingu kolefnis vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar sem stuðla að því að ná markmiðum Parísarsamningsins og uppfylla markmið Íslands samkvæmt samkomulagi um sameiginlegar efndir, við Evrópusambandið og Noreg frá 2021 til 2030.

## 3. gr.

IV. kafli er hefur fyrir sögnina **Losun gróðurhúsalofttegunda frá staðbundnum iðnaði**. Með fimm nýjum greinum ásamt fyrir sögnum sem verða 9. – 13. gr. svohljóðandi:

## 9. gr.

*Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir*

Kafli þessi gildir um losun gróðurhúsalofttegunda sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir frá rekstraraðilum í staðbundnum iðnaði sem taldir eru upp í viðauka I.

Rekstraraðilum í staðbundnum iðnaði ber skylda skv. lögnum til að taka þátt í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

## 10. gr.

*Losunarleyfi.*

Rekstraraðilar í staðbundnum iðnaði, sbr. viðauka I skulu að hafa losunarleyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda.

Sækja ber um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar sem skal, að því gefnu að allar tilskildar upplýsingar hafi borist og að stofnunin telji að rekstraraðili sé fær um að vakta og gefa skýrslu um losun sína, gefa losunarleyfi út innan þriggja mánaða frá því að umsókn berst stofnuninni.

Ráðherra skal setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um skilyrði útgáfu losunarleyfis, þ.m.t. um form og efni umsóknar og leyfis auk kæruheimildar til úrskurðarnefndar um umhverfis- og auðlindamál. Í reglugerðinni skal auk þess mælt fyrir um hvað telst til verulegra breytinga á rekstri starfsstöðvar og upplýsingaskyldu rekstraraðila. Í reglugerðinni skal jafnframt gerð krafa um að vöktunaráætlun, sbr. 13 gr. fylgi umsókn um losunarleyfi og mælt fyrir um þau skilyrði sem hún skal uppfylla.

## 11. gr.

*Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda.*

Endurgjaldslausum losunarheimildum verður úthlutað til rekstraraðila í staðbundnum iðnaði vegna viðskiptatímabilsins 1. janúar 2021 til 31. desember 2030. Viðskiptatímabilinu verður skipt í tvö fimm ára úthlutunartímabil. Annars vegar frá 2021 til 2025 og hins vegar frá 2026 til 2030.

Rekstraraðilar geta sótt um endurgjaldslausar losunarheimildir fyrir hvort úthlutunartímabil til Umhverfisstofnunar sem tekur ákvörðun um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda. Ef ljóst verður að rekstraraðili hefur fengið úthlutað fleiri losunarheimildum en hann á rétt á samkvæmt lögum þessum skal Umhverfisstofnun færa þann fjölda sem umfram er af reikningi rekstraraðila í skráningarkerfinu.

Umhverfisstofnun skal úthluta losunarheimildum á reikning viðkomandi rekstraraðila í skráningarkerfinu fyrir 28. febrúar á því ári sem úthlutun tekur til.

Ráðherra skal setja reglugerð með nánari reglum um:

Form, efni og aðferðarfræði þeirra skýrslna sem skila þarf með umsókn um endurgjaldslausar losunarheimildir ásamt dagsetningum skilafresta.

Úthlutun losunarheimilda, útreikninga í tengslum við úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda þ. á m. um skiptingu starfsstöðvar í starfsstöðvarhluta sem og form og efni skýrslu vegna aðlögunar vegna breytinga á starfsemisstigi;

Skilyrði þess að starfsemi teljist hætt eða að veruleg minnkun teljist hafa orðið á framleiðslugetu hafi verið dregið úr henni, skil á nauðsynlegum upplýsingum, aðferðafræði við útreikning leiðréttrar úthlutunar;

Árangursviðmið staðbundinnar starfsemi fyrir hvern starfsstöðvarhluta og reglur um hvaða starfsemi telst hætt við kolefnisleka og úthlutun til þeirrar starfsemi;

Skilgreiningu nýrra þátttakenda í staðbundinni starfsemi, umsókn nýrra þátttakenda um endurgjaldslausar losunarheimildir og úthlutun losunarheimilda til þeirra.

#### 12. gr.

##### *Skylda rekstraraðila til að standa skil á losunarheimildum.*

Rekstraraðilar í staðbundnum iðnaði skulu fyrir 30. apríl ár hvert, standa skil á losunarheimildum vegna losunar gróðurhúsalofttegunda frá starfseminni á undangengnu almanaksári.

Fjöldi losunarheimilda sem rekstraraðila ber að standa skil á skal jafngilda heildarlosun á þeim gróðurhúsalofttegundum sem getið er í 3. tl. 3. gr. samkvæmt vottaðri skýrslu rekstraraðila, sbr. 1. mgr. 13. gr. eða áætlun Umhverfisstofnunar, sbr. 3. mgr. 13. gr.

Ef skýrsla sem berst eftir að Umhverfisstofnun hefur tekið ákvörðun um áætlun skv. 3. mgr. 13. gr. leiðir í ljós að losun frá starfseminni var meiri en áætlun Umhverfisstofnar gerði ráð fyrir skal rekstraraðili standa skil á þeim fjölda losunarheimilda sem ber í milli.

#### 13. gr.

##### *Vöktun og skýrslugjöf rekstraraðila.*

Rekstraraðilum í staðbundnum iðnaði ber að vakta losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sem getið er í I. viðauka í samræmi við vöktunaráætlun og skila árlega skýrslu til Umhverfisstofnunar um losun gróðurhúsalofttegunda á undangengnu almanaksári. Skýrslan skal vottuð af faggiltum vottunaraðila.

Rekstraraðila ber skylda til að tilkynna Umhverfisstofnun tafarlaust með skriflegum hætti um allar fyrirhugaðar breytingar á rekstri starfsstöðvar sem geta haft áhrif á efni losunarleyfis. Undir þetta getur m.a. fallið ákvörðun um að leggja niður starfsemi, tímabundið eða varanlega, eða minnka verulega framleiðslugetu.

Umhverfisstofnun er heimilt að áætla losun rekstraraðila á undangengnu almanaksári ef losunarskýrsla hefur ekki borist fyrir tilgreindan frest eða skýrsla er ófullnægjandi. Stofnunin má krefja rekstraraðila um allar upplýsingar sem hún þarf á að halda til að meta hvort skyldur laga þessara og reglugerða sem settar eru með stoð í þeim hafi verið efndar á fullnægjandi hátt.

Ráðherra skal setja reglugerð um nánari útfærslu á formi, efni og samþykkt losunarskýrslna og vöktunaráætlana, þ.á m. hvernig vöktun skuli háttað, málsmeðferð í tengslum við yfirferð skýrslna og önnur atriði er geta varðað vöktun og skýrslugjöf. Jafnframt skal kveðið á um með hvaða hætti Umhverfisstofnun skal áætla losun ef upplýsingar skortir.

Ráðherra skal einnig setja reglugerð þar sem nánar skal kveðið á um þær kröfur sem eru gerðar til vottunaraðila, faggildingun þeirra og gagnkvæma viðurkenningu vottunaraðila.

## 4. gr.

Á eftir V. kafla kemur nýr kafli, V. kafli B: **Vöktun og skýrslugjöf vegna losunar gróðurhúsalofttegunda frá flugrekstri skv. kerfi Alþjóðaflugmálastofnunar** sem orðast svo:

## 21. gr. b

*Vöktun og skýrslugjöf skv. kerfi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar.*

Flugrekendur skulu vakta og skila skýrslu um losun frá flugstarfsemi samkvæmt kerfi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar vegna sem fellur ekki undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir skv. V. kafla um losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi, sbr. bráðabirgðaákvæði V.

Ráðherra setur reglugerð þar sem kveðið er nánar um gildissvið, umsjónarríki flugrekstraraðila, vöktun, skýrslugjöf, vottun og faggildingu vottunaraðila og framsalsheimild losunargagna.

## 5. gr.

VI. kafli er hefur fyrirsögnina **Skráningarkerfi**, orðast svo:

## 22. gr.

*Skráningarkerfi og landsstjórnandi.*

Umhverfisstofnun er landsstjórnandi Íslands í skráningarkerfi sem er starfrækt samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins, reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og reglum um sameiginlega ábyrgð, sbr. 7. gr.

Umhverfisstofnun hefur umsjón með reikningum skráningarkerfisins sem eru í eigu ríkisins og einkaaðila sem lúta lögsögu íslenska ríkisins. Í umsjón með reikningum felst m.a. að stofna og loka reikningum, stýra aðgangi að þeim og veita notendum skráningarkerfisins upplýsingar og aðstoð.

Vottunaraðilar skv. 2. mgr. 23. gr. skulu skráðir í skráningarkerfið.

Ráðherra setur reglugerð til fyllingar ákvæðum þessa kafla. Reglugerðinni skal ætlað að tryggja virkni og öryggi skráningarkerfisins og rétta skráningu losunarheimilda. Í reglugerðinni skal nánar kveðið á um rétt til að stofna reikninga í skráningarkerfinu, tilvik er Umhverfisstofnun er heimilt af hafna umsókn aðila um stofnun reiknings, tilnefningu viðurkenndra fulltrúa, um staðfestingu vottaðrar losunar, tilvik er aðgangur að reikningi er takmarkaður, lokun reikninga, tæknilegar kröfur varðandi rekstur og öryggi skráningarkerfisins, samvinnu og samtengingu við önnur kerfi og samvinnu stjórnvalda í tengslum við öryggismál og afbrot í tengslum við skráningarkerfið.

## 22. gr. a.

*Reikningar í skráningarkerfinu.*

Flugrekendum skv. 15. gr. og rekstraraðilum skv. 10. gr. er skylt að eiga reikning í skráningarkerfinu.

Öðrum aðilum er heimilt að eiga reikninga í skráningarkerfinu, að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum, sbr. reglugerð skv. 3. mgr. 22. gr.

#### 22. gr. b.

##### *Takmörkun aðgangs að reikningum.*

Umhverfisstofnun er heimilt að loka tímabundið aðgangi viðurkenndra fulltrúa eða vottunaraðila að reikningi í skráningarkerfinu, ef stofnunin hefur ástæðu til að ætla að viðkomandi fulltrúi hafi reynt að öðlast aðgang að reikningum án heimildar eða reynt að stefna öryggi, aðgengi og trúverðugleika skráningarkerfisins í hættu.

Umhverfisstofnun er heimilt að loka tímabundið aðgangi viðurkenndra fulltrúa eða vottunaraðila að reikningi í skráningarkerfinu í allt að fjórar vikur ef stofnunin hefur gildar ástæður til að ætla eða grun um að reikningur hafi verið notaður eða muni verða notaður í tengslum við svik, peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi. Umhverfisstofnun skal að eigin frumkvæði, tilkynna skrifstofu fjármálagreininga lögreglu um slíkan grun og veita henni allar nauðsynlegar upplýsingar. Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu getur farið fram á að tímabil takmörkunar aðgangs verði framlengt.

Kærufrestur vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar skv. 1. og 2. mgr. er 30 virkir dagar. Ráðherra skal kveða upp úrskurð eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan fjögurra vikna frá því að gagnaöflun er lokið.

Umhverfisstofnun skal aflétta tímabundinni lokun aðgangs um leið og leyst hefur verið úr þeim annmörkum sem urðu tilefni lokunarinnar.

#### 22. gr. c.

##### *Lokun reiknings og brottvikning viðurkennds fulltrúa.*

Ef ekki tekst að leysa úr annmörkum sem urðu til þess að aðgangur að reikningum flugrekstraraðila eða rekstraraðila í staðbundnum iðnaði var takmarkaður, skal Umhverfisstofnun að eigin frumkvæði eða að frumkvæði löggæslufirvalda breyta stöðu reikninga í „frystur“ þar til stofnunin telur að annmarkar séu ekki lengur til staðar. Hvað aðra reikninga varðar skal Umhverfisstofnun að eigin frumkvæði eða að frumkvæði löggæslufirvalda loka reikningum ef ekki tekst að leysa úr annmörkum innan hæfilegs tíma.

Umhverfisstofnun er heimilt að fjarlægja viðurkenndan fulltrúa af reikningi ef stofnunin telur að synja hefði átt um samþykki hans frá upphafi og sér í lagi ef það kemur í ljós að gögn og upplýsingar til auðkenningar sem afhent voru við tilnefningu voru ófullnægjandi, útrunnin eða að öðru leyti ónákvæm eða röng.

Reikningseigandi getur, innan 30 daga, andmælt breyttri stöðu reiknings skv. 1. mgr. eða brottvikningu viðurkennds fulltrúa skv. 2. mgr. við lögbært stjórnvald. Lögbært stjórnvald skal fyrirskipa landsstjórnanda að annað hvort opna reikning aftur eða skipa viðurkenndan fulltrúa aftur, eða taka ákvörðun um að viðhalda breyttri stöðu reiknings eða brottvikningu viðurkennds fulltrúa. Kærufrestur vegna slíkrar ákvörðunar er 30 virkir dagar. Ráðherra skal kveða upp úrskurð eins fljótt og auðið er og eigi síðar en innan fjögurra vikna frá því að gagnaöflun er lokið.

Áður en reikningi er lokað skal reikningseiganda gefinn 40 daga frestur til að flytja losunarheimildir af reikningnum á annan reikning í skráningarkerfinu. Ef reikningseigandi nýtir ekki þessa heimild skulu losunarheimildir fluttar á vörslureikning íslenska ríkisins í skráningarkerfinu.

## 22. gr. d.

*Kyrrsetning losunarheimilda.*

Umhverfisstofnun getur að eigin frumkvæði eða að beiðni íslenskra löggæsluyfirvalda, kyrrsett losunarheimildir tímabundið á þeim reikningum skráningarkerfisins sem stofnunin hefur umsjón með:

- a. Í fjórar vikur að hámarki ef stofnunin hefur grun um að losunarheimildir hafi verið notaðar í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi, eða
- b. Í samræmi við ákvæði annarra laga.

Umhverfisstofnun skal án tafar gera löggæsluyfirvöldum viðvart um kyrrsetningu losunarheimilda skv. 1. mgr. nema það sé augljóslega óþarft.

## 22. gr. e.

*Vinnsla persónuupplýsinga.*

Umhverfisstofnun er ábyrgðaraðili í skilningi laga um persónuvernd, við vinnslu persónuupplýsinga í skráningarkerfinu.

## 6. gr.

VII. a. kafli er hefur fyrrsögnina **Sérreglur fyrir tilteknar starfsstöðvar**, með einni nýrri grein 27. a, orðast svo:

## 27. gr. a

*Starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði.*

Umhverfisstofnun er heimilt að undanskilja starfsstöðvar gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir ef losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsstöðinni er undir 25.000 tonnum af koldíoxíðsígildum, að undanskilinni losun frá lífmassa og í þeim tilvikum þegar brennsla er hluti af starfseminni er einnig skilyrði að uppsett afl hafi verið undir 35 MW á hverju ári í þau þrjú ár sem eru næst á undan umsókn um undanþágu.

Starfsstöðvar sem undanþegnar hafa verið gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir skv. 1. mgr. skulu greiða losunargjald í samræmi við losun gróðurhúsalofttegunda frá viðkomandi starfsstöð á undangengnu almanaksári. Frá þeirri losun skal þó draga þann fjölda tonna sem samsvarar fjölda losunarheimilda sem starfsstöðin hefði fengið úthlutað endurgjaldslaust í viðskiptakerfinu.

Gjald fyrir hvert tonn losunar skal jafngilda meðalverði losunarheimilda á Evrópska efnahagssvæðinu eins og það er á árstímabili sem lýkur 31. júlí árið áður en hin gjaldskylda losun á sér stað og skal það ákveðið með lögum. Losunargjald samkvæmt þessari grein rennur í ríkissjóð.

Fjárhæð losunargjalds skv. 3. mgr. vegna gjaldskyldrar losunar sem á sér stað árið 2021 skal vera xxx. fyrir hvert tonn gjaldskyldrar losunar.

Innheimtumaður ríkissjóðs í umdæmi starfsstöðvar skal fyrir 1. júlí ár hvert leggja á og innheimta losunargjald af starfsstöðvum sem undanþegnar hafa verið gildissviði

viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir skv. 1. mgr. í samræmi við skýrslu Umhverfisstofnunar um magn gjaldskyldrar losunar. Skýrsla Umhverfisstofnunar um magn gjaldskyldrar losunar skal afhent viðkomandi innheimtumanni fyrir 31. maí ár hvert vegna almanaksársins á undan. Að því leyti sem eigi er ákveðið í lögum þessum um álag og kærur hvað varðar álagningu og innheimtu losunargjalds skulu gilda, eftir því sem við geta átt, ákvæði laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Rekstraraðilar starfsstöðva sem hafa verið undanskildar gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir skulu fyrir 31. mars ár hvert skila skýrslu til Umhverfisstofnunar

þar sem sýnt er fram á að skilyrði 1. mgr. séu uppfyllt á undangengnu almanaksári. Ef skýrslan leiðir í ljós að svo er ekki, skal litið svo á að starfsstöð falli undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir frá þeim degi er Umhverfisstofnun staðfestir skýrsluna. Rekstraraðili viðkomandi starfsstöðvar skal þá eiga rétt á úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda skv. 10. gr. frá því ári sem hann heyrir undir gildissvið viðskiptakerfisins, eins og ef hann hefði ekki verið undanskilinn gildissviði þess. Starfsstöð sem þetta á við um skal heyra undir gildissvið viðskiptakerfisins það sem eftir lifir yfirstandandi viðskiptatímabils.

Ráðherra skal setja reglugerð til nánari útfærslu á ákvæðum þessarar greinar. Í reglugerðinni skulu settar kröfur um vöktun á losun gróðurhúsalofttegunda, form og efni skýrslu skv. 6. mgr., og málsmeðferð í tengslum við staðfestingu skýrslu. Heimilt er að gera kröfu um að skýrsla sé vottuð af óháðum vottunaraðila. Heimilt er að ákveða að reglugerðir skv. 3. mgr. 13. gr. og 26. gr. skuli gilda eftir því sem við á.

#### 7. gr.

33. gr. er hefur fyrirsögnina *Tegundir losunarheimilda sem heimilt er að nota*, orðast svo: Ráðherra skal setja reglugerð um losunarheimildir og einingar sem rekstraraðilum og flugrekendum er heimilt að nota til að efna kröfur laga þessara um skil á losunarheimildum skv. 12. gr. og 17. gr. Í reglugerðinni skal m.a. mælt fyrir um skilyrði fyrir og takmarkanir á notkun eininga, gildistíma slíkra heimilda og almennan gildistíma losunarheimilda.

#### 8. gr.

IX. kafli C. er hefur fyrirsögnina **Nýsköpunarsjóðurinn**, orðast svo:

#### 32. c.

Nýsköpunarsjóðurinn er starfræktur á Evrópska efnahagssvæðinu.

Sjóðurinn skal styðja við nýsköpunarverkefni á sviði lágkolefnistækni og lágkolefnisferla í geirum sem eru tilgreindir í viðauka I, þ.m.t. umhverfissvæna kolefnisföngun og notkun sem stuðlar að því að draga verulega úr losun gróðurhúsalofttegunda sem og vörur sem koma í stað kolefnisfrekra vara sem eru framleiddar í geirum sem eru tilgreindir í viðauka I og til að stuðla að gangsetningu og rekstri verkefna sem miða að umhverfissvænni föngun og geymslu koldíoxíðs neðanjarðar auk nýskapandi tækni á sviði endurnýjanlegrar orku og tækni í orkugeymslu á stöðum sem eru landfræðilega jafndreifðir.

Ráðherra setur reglugerð með nánari reglum um markmið sjóðsins, skilyrði umsókna, á hvaða formi styrkir eru veittir, úthlutun styrkja og stjórnun sjóðsins.



## 9. gr.

1. mgr. 39. gr., verður svohljóðandi:  
Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir eftirfarandi verkefni sem stofnunin innir af hendi:

2. Útgáfu losunarleyfa, þar á meðal breytingar á losunarleyfum, sbr. 10. gr.
3. Afgreiðslu umsókna rekstraraðila um endurgjaldslausar losunarheimildir, sbr. 2. mgr. 11. gr.
4. Samþykkt breytinga á vöktunaráætlunum, sbr. 2. mgr. 13. gr.
5. Yfirferð og umsýslu skýrslna um breytingar í framleiðsluvirkni rekstraraðila, sbr. 11. gr.
6. Yfirferð og umsýslu skýrslna rekstraraðila um úrbætur, sbr. 13. gr.
7. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslu rekstraraðila um losun gróðurhúsalofttegunda, sbr. 1. mgr. 13. gr.
8. Áætlun á losun staðbundinnar starfsemi, sbr. 3. mgr. 13. gr.
9. Afgreiðslu umsókna rekstraraðila um að starfsstöð verði undanþegin gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, sbr. 1. mgr. 27. gr. a.
10. Yfirferð skýrslna um að skilyrði fyrir því að undanskilja starfsstöð gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir séu fyrir hendi, sbr. 6. mgr. 27. gr. a.
11. Afgreiðslu umsókna flugrekenda um endurgjaldslausar losunarheimildir, sbr. 4. mgr. 18. gr.
12. Afgreiðslu umsókna nýrra þáttakenda í flugstarfsemi um endurgjaldslausar losunarheimildir, sbr. 7. mgr. 19. gr.
13. Samþykkt vöktunaráætlana vegna tonnkilómetra í flugstarfsemi, sbr. 2. mgr. 21. gr.
14. Samþykkt vöktunaráætlana vegna losunar frá flugstarfsemi, sbr. 3. mgr. 21. gr.
15. Samþykkt verulegra breytinga á vöktunaráætlunum, sbr. 4. mgr. 21. gr.
16. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna flugrekenda um losun koldíoxíðs, sbr. 5. mgr. 21. gr.
17. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna flugrekenda um úrbætur, sbr. x. mgr. 21. gr.
18. Áætlun á losun flugstarfsemi, sbr. 6. mgr. 21. gr.
19. Stofnun og viðhald reikninga í skráningarkerfi með losunarheimildir, sem og umsýsla vegna skráningar vottunaraðila sbr. VI. kafla. Heimilt er að innheimta árgjald sem tekur mið af meðaltalskostnaði við rekstur reiknings í skráningarkerfinu.
20. Afgreiðslu umsókna um gagnkvæma viðurkenningu faggildingar, sbr. 25. gr.
21. Önnur verkefni sem mælt er fyrir um í lögum þessum og reglugerðum settum með stöð í þeim.

## 10. gr.

1. mgr. 40. gr. laganna sem hefur fyrirsögnina **Dagsektir**, orðast svo: Umhverfisstofnun getur lagt dagsektir, allt að 500.000 kr. á dag, á hvern þann sem brýtur gegn:

1. 2. mgr. 6. gr. um skyldu til að afhenda Umhverfisstofnun upplýsingar vegna losunarbókhalds.
2. 1. mgr. 10. gr. um skyldu rekstraraðila til að hafa losunarleyfi.
3. 2. mgr. 13. gr. um skyldu til að gera breytingar á vöktunaráætlun.

4. 1. mgr. 13. gr. um skyldu rekstraraðila til að senda fullnægjandi og vottaða skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda til Umhverfisstofnunar.
5. 3. mgr. 13. gr. um skyldu rekstraraðila til að afhenda Umhverfisstofnun upplýsingar.
6. 5. mgr. 27. gr. a um skyldu rekstraraðila til að senda skýrslu um að skilyrði 1. mgr. 27. gr. a séu uppfyllt til Umhverfisstofnunar.
7. 1. mgr. 21. gr. um skyldu flugrekanda til að senda Umhverfisstofnun vöktunaráætlun vegna losunar
8. 4. mgr. 21. gr. um skyldu til að gera breytingar á vöktunaráætlun.
9. 5. mgr. 21. gr. um skyldu flugrekanda til að senda fullnægjandi og vottaða skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda til Umhverfisstofnunar.
10. 9. mgr. 21. gr. um skyldu flugrekanda til að afhenda Umhverfisstofnun upplýsingar.
11. 1. mgr. 22. gr. a um skyldu rekstraraðila og flugrekanda til að eiga reikning í skráningarkerfi með losunarheimildir.

11. gr.

Í stað „3. mgr. 13. gr.“ í 1. mgr. 41. gr. laganna kemur: 1. mgr.

12. gr.

Í stað „8. gr.“ í 1. mgr. 42. gr. laganna kemur: 10. gr. og í stað „9. gr.“ í 1. mgr. 42. gr. kemur: 12. gr.

13. gr.

Í stað „9. gr.“ í 1. mgr. 43. gr. laganna kemur: 12. gr.

Í stað „3. mgr. 14. gr.“ í 2. mgr. 43. gr. laganna kemur: 2. mgr. 27. gr. a.

Í stað „6. mgr.“ í 2. tl. 43. gr. laganna kemur: 2. mgr.

14. gr.

Í stað „9. gr.“ í 44. gr. kemur: 12. gr.

15. gr.

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

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/410 frá 14. Mars 2018 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að efla kostnaðarhagkvæmar losunarskerðingar og fjárfestingar sem fela í sér litla losun kolefna og á ákvörðun (ESB) 2015/1814.
2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841 frá 30. maí 2018 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breytttri landnotkun og skógrækt inn í loftslags- og orkurammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013.
3. Reglugerð (ESB) 2018/842 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013.

4. Reglugerð framkvæmdastjórnar (ESB) 2019/1122 frá 12. mars 2019 sem er til viðbótar tilskipun 2003/87/EB hvað varðar virkni skráningarkerfisins.

16. gr.

Fella skal niður viðauka III.

17. gr.  
*Gildistaka.*

4. gr. tekur þegar gildi.  
1 – 3. gr., 5. – 14. gr. taka gildi 1. janúar 2021.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta sem unnið var í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu er í fyrsta lagi lagt fram til þess að innleiða reglugerðir (ESB) 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt og 2018/842 um sameiginlega ábyrgð. Innleiðing reglugerðanna er lykilatriði í samkomulagi Íslands og Noregs við Evrópusambandið um sameiginlegt markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030 innan ramma Parísarsamningsins. Í öðru lagi verður með frumvarpinu innleidd tilskipun (ESB) 2018/410 sem breytir tilskipun 2003/87/EB um aðgerðir sem eiga að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og hvetja til fjárfestinga í lágkolefnatækni/-framleiðslu og ákvörðun (ESB) 2015/1804. Um er að ræða breytingar á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS) á fjórða tímabili viðskiptakerfisins sem varir frá 2021 til 2030. Í þriðja lagi verður sett ákvæði varðandi skyldur skv. CORSIA-kerfi Alþjóðaflugmálastofnunar (ICAO) til þess að vakta, gefa skýrslu um og fá vottun fyrir losun frá flugi. Nauðsynlegt er að innleiða skyldurnar í lög svo skýrt verði kveðið á um skyldu flugrekenda skv. hnattrænu kerfi ICAO, til þess að vakta, gefa skýrslu og fá vottun samkvæmt gildissviði kerfis ICAO. Að síðustu verða gerðar breytingar á VI. kafla laganna um skráningarkerfið til þess að innleiða breytingar í kjölfarið á útgáfu reglugerðar (ESB) 2019/1122 sem er sett til viðbótar við tilskipun 2003/87/EB hvað varðar virkni skráningarkerfis Evrópusambandsins.

### 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

#### 2.1. Reglugerð (ESB) 2018/841 og reglugerð (ESB) 2018/842.

Ísland, Noregur og Evrópusambandið hafa komist að samkomulagi um að stefna að sameiginlegu markmiði varðandi skuldbindingar innan ramma Parísarsamningsins, eins og heimild er fyrir í Parísarsamningnum. Efnislegt samkomulag náðist í desember 2018, en formlega var gengið frá samkomulaginu með ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar þann 25. október 2019. Aðilar samkomulagsins eru ásáttir um að stefna að því að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um 40% til ársins 2030 miðað við árið 1990 og að ná því markmiði

verði náð með sameiginlegri framkvæmd sem myndi felast í því að 30 ríki skuldbindi sig sem heild gagnvart alþjóðasamfélaginu, til að ná því markmiði. Kröfur á einstök ríki fara síðan eftir innri reglum. Viðleitni ESB við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda innan ramma Parísarsamningsins eftir 2020 byggir að mestu á fjórum reglugerðum sambandsins: 1) um viðskiptakerfi með losunarheimildir (ETS) sem nær yfir losun m.a. frá kolaorkuverum, stóriðju og flugi, 2) um bindandi árlegan samdrátt á losun gróðurhúsalofttegunda utan ETS (*Effort Sharing*) sem nær til losunar m.a. frá samgöngum, sjávarútvegi, landbúnaði, meðferð úrgangs og iðnaði sem er utan gildissviðs viðskiptakerfisins, 3) um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt (*LULUCF*) sem nær yfir losun og kolefnisbindingu vegna landnotkunar og skógræktar og 4) um bókhald og skýrslugjöf (*Governance of the Energy Union and Climate Action*) sem tekur við af reglugerð ESB 525/2013 um sama efni sem innleidd var sem hluti af samkomulagi Íslands við ESB um sameiginlegar efndir á öðru tímabili Kýótó-bókunarinnar. Síðastnefnda reglugerðin er tekin inn að hluta, þ.e. þau ákvæði sem lúta að bókhaldi og skýrslugjöf varðandi loftslagsmál.

Með samkomulagi við ESB taka Ísland og Noregur sjálfviljug upp ofangreindar innri reglur ESB varðandi loftslagsmál sem falla utan EES-samningsins en leggja ekki fram sjálfstætt tölulegt markmið um samdrátt í losun innan ramma Parísarsamningsins. Í 2. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem ætlað er að innleiða reglugerðir ESB 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt og 2018/842 um sameiginlega ábyrgð þar sem lagastoð fyrir upptöku þeirra er ekki að finna í íslenskri löggjöf, en upptaka og innleiðing þeirra er lykilatriði í samkomulaginu við Evrópusambandið. Reglugerðirnar verða teknar upp í bókun 31 við EES-samninginn sem kveður á um samvinnu ríkjanna utan fjórþætta frelsisins. Fyrir Alþingi liggur tillaga utanríkisráðherra til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019 um breytingu á bókun 31 við EES-samninginn um sameiginlegar efndir samkvæmt Parísarsamningnum fyrir árin 2021 til 2030, sjá þingskjal 464, 374. mál.

## 2.2. Tilskipun (ESB) 2018/410, reglugerð (ESB) 2019/1122.

Í frumvarpinu er að finna breytingar sem eru tilkomnar vegna innleiðingar tilskipunar (ESB) 2018/410 sem gildir á fjórða tímabili viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, frá 2021 til 2030. Það er nauðsynlegt að leiða breytingarnar í íslensk lög sem fyrst, þar sem þær fela í sér heimildir til að innleiða afleiddar gerðir ESB á grundvelli tilskipunar (ESB) 2018/410 en fjölmargar gerðir eru væntanlegar í EES-samninginn vegna upphafs fjórða tímabils viðskiptakerfisins. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur einnig lagt á það áherslu að EES/EFTA ríkin innleiði tilskipunina og afleiddar gerðir svo fljótt sem verða megi svo ESA geti formlega hafið vinnu fyrir EES/EFTA ríkin á grundvelli gerðanna. Samkvæmt nýrri undirgrein við 1. mgr. 11. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin senda skrá yfir starfsstöðvar sem falla undir tilskipunina, eigi síðar en 30. september 2019. Skráin á að innihalda upplýsingar um framleiðslustarfsemi, flutning varma og lofttegunda, raforkuframleiðslu og losun í undirstöðvum á næstliðnum fimm árum fyrir framlagningu hennar. Tekið er fram í ákvæðinu að einungis stöðvar sem slíkar upplýsingar séu lagðar fram fyrir skuli fá úthlutun losunarheimilda án endurgjalds. ESA gegnir starfi framkvæmdastjórnarinnar fyrir EES/EFTA ríkin og mun því yfirfara samsvarandi skrár EES/EFTA ríkjanna. ESA hefur lýst því yfir að stofnunin muni ekki geta tekið við og farið yfir skrárnar frá EES/EFTA ríkjunum fyrr en hún hefur fengið lögformlega heimild til þess. Slík formleg heimild fæst ekki fyrr en löggjöf sem innleiðir tilskipunina hefur tekið gildi og stjórnskipulegum fyrirvara verið aflétt. Það er því

ljóst að miklir hagsmunir eru í húfi fyrir rekstraraðila hér á landi sem falla undir gildissvið viðskiptakerfisins.

### 2.3 CORSIA-kerfi Alþjóðaflugmálastofnunar

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði ákvæði sem kveður á um vöktunarskyldur flugrekenda vegna alþjóðaflugs skv. kerfi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) til þess að vakta, gefa skýrslu um og fá vottun fyrir losun frá alþjóðaflugi, til þess að innleiða hnattrænt samkomulag.

## 3. Meginefni frumvarpsins.

### 3.1. Sameiginlegar efndir og losunarmarkmið til 2030.

Ísland hefur gert samkomulag við Evrópusambandið og Noreg um sameiginlegt markmið um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda skv. Parísarsamningnum til 2030. Stefnt er að 43% samdrætti í losun innan þeirra geira sem falla undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir en um 40% losunar Íslands fellur undir viðskiptakerfið. Losun utan viðskiptakerfisins þarf að dragast saman um 30% miðað við 2005 en búið er að reikna út hvað hvert ríki þarf að draga saman losun gróðurhúsalofttegunda svo markmiðinu verði náð. Reglugerð (ESB) 2018/842 um sameiginlega ábyrgð kveður nánar á um skuldbindingar aðildarríkjanna hvers um sig, að því er varðar lágmarksframlag þeirra á tímabilinu frá 2021 – 2030. Í 3. gr. er lagt til að komi nýr kafli, III. a. kafli sem mun fjalla um skuldbindingar Íslands til 2030. Í kaflanum verða tvö ákvæði sem munu gera kleift að innleiða reglugerðir Evrópusambandsins samkvæmt samkomulagi við Evrópusambandið og Noreg, um sameiginlegar efndir til ársins 2030. Skuldbindingartímabilinu er skipt upp í tvö uppgjörstímabil, 2021-2025 og 2026-2030.

Reglugerð (ESB) 2018/841 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt inn í loftslags- og orkurammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013. Reglugerðin er hluti af orku- og loftslagspakka ESB til ársins 2030. Reglugerðin kveður á um skyldur aðildarríkja varðandi landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt sem eiga að tryggja að skuldbindingum Evrópusambandsins verði náð hvað varðar samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021–2030. Samkvæmt gerðinni þarf að tryggja að aðgerðir á nytjalandi (svo sem skógrækt, landgræðsla og framræsla og endurheimt votlendis) stuðli að minnkaðri losun og aukinni kolefnisbindingu en ekki aukinni losun. Reglugerðin kveður einnig á um bókhaldsreglur um losun og bindingu vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar og reglur varðandi mat á því hvort aðildarríki uppfylli skyldur sínar samkvæmt reglugerðinni. Ísland þarf sérstaka aðlögun vegna þess hve skógar eru lengi að vaxa á Íslandi. Gerðin gerir ráð fyrir 20–30 ára vaxtartímabili en Ísland fær aðlögun um að reiknað verði með 50 ára vaxtartímabili, í samræmi við þau viðmið sem Ísland hefur fengið samþykkt innan loftslagssamnings Sp.

Reglugerð (ESB) 2018/842 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 (*Effort sharing Regulation, ESR; reglugerð um sameiginlega ábyrgð*). Reglugerðin er hluti af orku- og loftslagspakka ESB til ársins 2030. Reglugerðin kveður á um skyldubundið lágmarksframlag aðildarríkja svo ná megi markmiði Evrópusambandsins í samdrætti á losun

gróðurhúsalofttegunda fyrir tímabilið 2021–2030. Einnig eru í reglugerðinni settar fram reglur um úthlutun og uppgjör losunarheimilda til aðildarríkanna, ásamt reglum um eftirfylgni og afleiðingar þess að aðildarríki uppfylli ekki skuldbindingar sínar. Í reglugerðinni er skuldbindingartímabilinu skipt í tvö uppgjörstímabil, það er 2021–2025 og 2026–2030. Að loknu hvoru uppgjörstímabili (2027 og 2032) skulu aðildarríkin gera upp losun sína í samræmi við losunarbókhald sitt. Reglugerðin tekur til losunar frá orku (þ.m.t. í samgöngum og sjávarútvegi), iðnaðarferlum og efna-/vörunotkun, landbúnaði og úrgangi en ekki til losunar sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS) eða til losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt. Í I. viðauka reglugerðarinnar er tilgreint hversu mörg prósent hvert aðildarríki skuli að lágmarki draga úr losun gróðurhúsalofttegunda sem fellur undir gildissvið hennar á tímabilinu 2021–2030, miðað við losun árið 2005. Hvað Ísland varðar yrði sú tala 29%. Aðildarríki skulu tryggja að árleg losun gróðurhúsalofttegunda á árunum 2021–2029 fari ekki yfir skilgreind mörk sem eru línuleg frá 2020, byggð á meðaltalslosun á árunum 2016–2018, og lýkur árið 2030 á markmiði hvers aðildarríkis. Losunarheimildir verða reiknaðar út fyrir tímabilið og munu byggja á ítarlegri úttekt á losunarbókhaldi ríkja. Kveðið er á um ýmsa möguleika til sveigjanleika í viðleitni ríkja til að standast skuldbindingar sínar. Ríki geta fengið lánað allt að 10% af úthlutuðum losunarheimildum komandi árs á tímabilinu 2021–2025 og allt að 5% á árunum 2026–2029. Í þeim tilvikum sem losun ríkis fyrir tiltekið ár er minni en sem nemur úthlutuðum losunarheimildum er því heimilt að nýta umframheimildirnar til að standast skuldbindingar sínar síðar, fram til ársins 2030. Þá mega ríki millifæra allt að 5% af árlegum úthlutuðum losunarheimildum sínum á árunum 2021–2025 til annarra aðildarríkja sem geta nýtt heimildirnar og allt að 10% fyrir árin 2026–2030. Ríki sem ekki eru á rétttri leið miðað við skuldbindingar geta nýtt þessa heimild til að semja um að fá millifært frá ríkjum sem standa betur en skuldbindingar þeirra krefjast. Ríki fá heimild til að færa losunarheimildir úr viðskiptakerfinu til að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt reglugerðinni og einnig að nýta heimildir vegna skógræktar og landnotkunar. Misjafnt er hversu há sú heimild er fyrir einstök ríki. Hvað Ísland varðar nemur fyrrnefnda heimildin 4% losunar innan gildissviðs reglugerðarinnar en varðandi skógrækt og landnotkun um 0,5% losunar. Komi í ljós í kjölfar árlegs mats á framvindu ríkis varðandi losun að hún sé ófullnægjandi skal ríkið skila aðgerðaáætlun innan þriggja mánaða. Í slíkri áætlun skal gerð grein fyrir aðgerðum sem ríkið ætlar að framkvæma til að uppfylla skuldbindingar sínar. Árin 2027 og 2032 mun verða metið hvort ríki hafi staðist skuldbindingar sínar hvað varðar árlega losun innan hvers fimm ára tímabils. Komi í ljós að svo sé ekki gildir eftirfarandi: Umfram losun viðkomandi árs í CO<sub>2</sub>-ígildum verður margfölduð með stuðlinum 1,08 og bætist við losun næsta árs og ríkinu verður óheimilt að millifæra árlegar úthlutaðar losunarheimildir til annarra ríkja þar til það uppfyllir skuldbindingar sínar. Nauðsynlegt er að taka reglugerðina upp í EES-samninginn með aðlögun í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Um er að ræða aðlögun um hvaða kröfur verða gerðar til Íslands og Noregs varðandi samdrátt í losun til 2030 og hve mikinn sveigjanleika ríkin hafa til þess að færa heimildir á milli kerfa.

### 3.2. Tilskipun (ESB) 2018/410.

Breyta verður lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012 svo hægt verði að innleiða tilskipun (ESB) 2018/410 sem uppfærir efni tilskipunar 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfisins sem hefst árið 2021. Evrópusambandið hefur gefið út að viðskiptakerfi með losunarheimildir sé lykiltól svo markmiðum

Parísarsamningsins 2030 verði náð en ESB gerir kröfu um að geirar sem heyra undir viðskiptakerfi með losunarheimildir verði að draga úr losun um 43% miðað við losun árið 2005. Þær breytingar á viðskiptakerfinu sem ráðist verður í nú, eru gerðar svo þeim markmiðum verði betur náð. Breytingar á tilskipun 2003/87/EB kalla einnig á breytingar á fjölmörgum afleiddum gerðum sem hafa verið útgefnar á grundvelli hennar. Það er stefnt að því að einfalda reglur og draga úr stjórnsýslubyrði án þess þó að draga úr öryggi og trúverðugleika viðskiptakerfisins. Helstu breytingar í uppfærðri tilskipun fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfisins eru:

- Áfram er gert ráð fyrir endurgjaldslausri úthlutun losunarheimilda þrátt fyrir að uppboð á losunarheimildum eigi að vera almenna reglan en árlegur línulegur samdráttur mun aukast úr 1,75% í 2,2%. Sem merkir í raun að úthlutuðum heimildum fækkar árlega um 2,2% í stað 1,75%. Í heild er gert ráð fyrir að úthluta 6 milljörðum heimilda endurgjaldslausi á tímabilinu frá 2021 – 2030.
- Uppfæra þarf skrá yfir starfsstöðvar í viðskiptakerfinu sem eiga rétt á endurgjaldslausri úthlutun. Skráin verður enn fremur uppfærð á fimm ára fresti í stað 10 ára.
- Úthlutað verður tvisvar á tímabilinu í stað einu sinni. Það verður gert til að endurspegla betur raunverulega framleiðni rekstraraðila.
- Svokölluð árangursviðmið (e. benchmark) sem eru 54, verða endurskoðuð á hvoru úthlutunartímabili, sem verða annars vegar frá 2021 til 2025, þar sem notast verður við gögn um losun frá 2016 og 2017 og hins vegar frá 2026 til 2030 þar sem notast verður við gögn um losun frá 2021 og 2022. Þetta verður gert svo árangursviðmið endurspeglar betur framþróun í tækni.
- Þeir geirar sem eru á lekalista (e. Carbon leakage) fá 100% úthlutun en meiri áhersla verður lögð á þá geira sem eru í mestri hættu á kolefnisleka. Aðrir geirar verða teknir út í áföngum frá 2026 og fara úr 30% úthlutun niður í 0% 2030.
- Stofnaðir verða tveir sjóðir: sjóður nýsköpunar (e. Innovation fund) og sjóður nútímavæðingar (e. Modernisation fund) til að styðja orkufrekan iðnað við að mæta tækni- og fjármögnunaráskorunum við að færast yfir í lágkolefnahagkerfi.

Fyrirgreindar breytingar hafa í för með sér talsverðar breytingar á lögum um loftslagsmál, aðallega kafla IV., V., VI. og VII. Gert er ráð fyrir að gera þá kafla laganna sem fjalla um viðskiptakerfi með losunarheimildir aðgengilegri. Þetta verður gert með því einfalda framsetningu lagaákvæða um viðskiptakerfið í lögum nr. 70/2012 og færa framkvæmdahluta reglnanna í reglugerðir sem settar verða á grundvelli laganna.

### 3.3. Kerfi Alþjóðaflugmálastofnunar.

Ákvæði sem innleiðir skyldur skv. kerfi Alþjóðaflugmálastofnuninni (ICAO) til þess að vakta, gefa skýrslu um og fá vottun fyrir losun frá flugi, til þess að innleiða hnattrænt samkomulag verður jafnframt sett í lögin.

Bráðabirgðaákvæði V. við loftslagslög var sett með lögum nr. 14/2018 til þess að innleiða mætti reglugerð (ESB) 2017/2392 sem kveður á um takmarkað gildissvið viðskiptakerfisins í flugi til ársins 2023. Reglugerð (ESB) 2017/2392 var sett í þeim tilgangi að liðka fyrir því að hnattrænu samkomulagi um losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi, yrði komið á. Aðildarríki ICAO samþykktu á 39. allsherjarþingi stofnunarinnar árið 2016 að komið yrði á hnattrænu kerfi um samdrátt í losun frá flugi. Kerfið kallast á ensku: Carbon Offsetting and

Reduction Scheme for International Aviation (CORSA). CORSA byggir á sambærilegri hugmyndafræði og viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, því kerfinu er ætlað að draga úr áhrifum af losun koldíoxíðs frá flugumferð og styður þar með við markmið Parísarsamningsins og Kýótó-bókunarinnar að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og sporna við hnattrænni hlýnun.

### 3.3.1. Innleiðing og meginþættir.

CORSA kerfið er útfært í nýjum 4. kafla, viðauka 16 við Chicago-sáttmálann. Kerfið gerir ráð fyrir að allir flugrekendur sem starfrækja millilandaflug vakti losun koldíoxíðs og skili vottaðri skýrslu sem verður yfirfarin af lögbæru stjórnvaldi. Lögbært stjórnvald er ábyrgt fyrir því að útbúa skýrslu sem inniheldur samantekt á gögnum og skila til ICAO. Það er eins og áður segir mjög mikilvægt að vöktun, vottun og skýrslugjöf hefjist í ársbyrjun 2019, þar sem losunargögn frá 2019 og 2020 verða notuð til útreikninga þegar kemur að því að reikna út hvað hver flugrekandi þarf að bæta upp mikla losun.

Frá 2021 til 2035 er flugrekendum gert skylt að gera upp sína hlutdeild í heildaraukningu losunar frá flugi með losunarheimildum sem verða til vegna viðurkenndra verkefna sem jafngilda bindingu koldíoxíðs. Þátttaka í uppgjöri er valfrjáls fram til ársins 2027 og ríki hafa frest til 30. júní ár hvert til að tilkynna um þátttöku á næsta ári á eftir. Vert er að ítreka að þrátt fyrir að þátttaka í uppgjöri sé valfrjáls fyrstu árin, er flugrekendum eftir sem áður skylt að sinna vöktun, vottun og skýrslugjöf.

Ísland er aðili að samtökum flugmálayfirvalda í Evrópu (ECAC) ásamt 43 öðrum Evrópuríkjum og á fundi flugmálayfirvalda í Bratislava dagana 1. til 3. september 2016 samþykktu öll ECAC-löndin viljayfirlýsingu um þátttöku á valfrjálsa tímabilinu.

### 3.3.2. Samspil á milli CORSA og viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir.

Áfram er gert ráð fyrir að viðskiptakerfið verði starfrækt í flugi á EES-svæðinu, þrátt fyrir CORSA. Til að koma í veg fyrir tvíverknað flugrekenda og lögbærra yfirvalda er það stefna framkvæmdastjórnar ESB að reglur CORSA verði innleiddar sem viðbót við núverandi tilskipun sambandsins um viðskiptakerfið. Þættir CORSA sem snúa að landfræðilegu gildissviði og tilkynningum til ICAO munu koma til fyllingar við núverandi ákvæði (gr. 28c í tilskipun 87/2003) án þess að breyta því og verða innleiddir með reglugerð ESB 1603/2019.

Þættir CORSA sem að snúa að vöktun, skýrslugjöf, vottun og faggildingu komu fram í nýjum reglugerðum um vöktun og skýrslugjöf annars vegar (ESB 2066/2018) sem breytti reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 601/2012, og vottun og faggildingu vottunaraðila hins vegar (ESB 2067/2018) sem breytti reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 600/2012. Þessar reglugerðir munu gilda frá 1. janúar 2021. Markmiðið er að sömu reglur varðandi vöktun og skýrslugjöf gildi fyrir viðskiptakerfið og CORSA til að einfalda regluverkið fyrir flugrekendur og taka reglugerðirnar mið af fyrstu útgáfu alþjóðlegra staðla og ráðlagðra starfshátta (e. Standards and Recommended Practices, SARPs) sem samþykkt var af Alþjóðaflugmálastofnuninni þann 27. júní 2018.

Evrópusambandið styður dyggilega við áætlanir ICAO um að setja á fót og hrinda af stað CORSA hnattræna kerfinu sem mun gilda um alþjóðaflug en ESB hefur þrisvar gert breytingar á reglum um viðskiptakerfið í flugi í þeim tilgangi að liðka fyrir og stuðla að árangri innan ICAO við hnattrænu ráðstöfunina. Gert er ráð fyrir að innleiða ICAO kerfið í tveimur skrefum innan ESB: annars vegar munu viðeigandi lagaákvæði sett í þrjár afleiddar gerðir og hins vegar munu vera gerðar breytingar á viðskiptakerfinu með hefðbundinni lagasetningu. Ísland sem þátttakandi í viðskiptakerfi ESB mun innleiða reglur ESB sem útfæra reglur ICAO í gegnum EES-samninginn.



#### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í greinargerð laga um loftslagsmál er að finna ítarlega greiningu á mögulegum áhrifum reglna viðskiptakerfisins á stjórnarskrá. Þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögunum nú vegna innleiðingar endurskoðaðra reglna um viðskiptakerfið á fjórða tímabili þess, ganga ekki lengra en þau ákvæði sem voru innleidd 2012 og er því vísað til umfjöllunar í kafla 4. greinargerðar með frumvarpi til laga um loftslagsmál, hvað þau varðar.

Innleiðing reglugerða (ESB) 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt og 2018/842 um sameiginlega ábyrgð gerir Íslandi kleift að standa við alþjóðlegar skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og markmiði um losun gróðurhúslofttegunda til 2030.

#### 5. Samráð.

##### 5.1. Samráð við hagsmunaaðila.

Umhverfisstofnun hefur upplýst rekstraraðila í staðbundnum iðnaði sem taka þátt í viðskiptakerfinu um yfirvofandi breytingar á kerfinu á fjórða tímabili, m.a. var haldinn upplýsingafundur um væntanlegar breytingar, haustið 2018. Umhverfisstofnun hélt einnig upplýsingafund fyrir flugrekstraraðila í lok árs 2018, þar sem flugrekstraraðilar voru upplýstir um auknar vöktunarskyldur frá og með 1. janúar 2019, vegna CORSIA kerfis Alþjóðaflugmálastofnunar. Flugrekstraraðilar voru upplýstir um það, að það væri þeim í hag að vakta losun frá alþjóðaflugi sem fellur ekki undir viðskiptakerfið, þar sem það er magn þeirrar losunar sem kemur til útreiknings í CORSIA þegar gerð verður krafa um að flugrekendur geri upp hlutdeild sína í heildaraukningu losunar frá flugi með losunarheimildum skv. CORSIA.

Skjal um áform um lagasetningu var sett í samráðsgátt stjórnvalda, 30. september 2019 til 14. október 2019. Hagmunaaðilum var send tilkynning þess efnis að skjal um áform um lagasetningu hefði verið sett í samráðsgáttina. Ein umsögn barst um áformaskjalið, frá ráðgjafarnefnd um eftirlit á vegum hins opinbera, skv. lögum nr. 27/1999. Í umsögninni er bent á að fjalla mætti um hvaða atvinnugreinar sé að ræða sem falli undir viðskiptakerfið og áætlaðan fjölda og stærð þeirra fyrirtækja sem verða fyrir áhrifum af lagasetningunni. Texta þess efnis hefur verið bætt við frumvarpið.

##### 5.2. Samráð við Alþingi.

Reglulegt samráð hefur verið haft við Alþingi vegna samkomulags við Evrópusambandið og Noreg um sameiginlega framkvæmd 30 ríkja á markmiðum Parísarsamningsins til ársins 2030. Drög að samkomulaginu voru kynnt á sameiginlegum fundi utanríkismálanefndar og umhverfis- og samgöngunefndar, 30. nóvember 2018. Gerðirnar voru kynntar fyrir umhverfis- og samgöngunefnd 26. febrúar 2019 og sendar utanríkismálanefnd til skoðunar, þar sem þær kalla á lagabreytingar. Í bréfi utanríkismálanefndar, dags. 15. maí 2019, kemur fram að gerðirnar hafi fengið efnislega umfjöllun í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og umhverfis- og samgöngunefnd.

#### 6. Mat á áhrifum.

Ljóst er að byggja þarf betur upp loftslagsbókhald Íslands til að mæta þeim kröfum sem eru settar í reglugerðum ESB um sameiginlega ábyrgð og LULUCF. Þar mun mæða mest á stofnunum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins: Umhverfisstofnun, Landgræðslunni og Skógræktinni, en fjölmargar stofnanir og aðrir aðilar þurfa að leggja til upplýsingar í bókhaldið. Sérstaklega þarf að bæta bókhald hvað varðar losun og kolefnisbindingu vegna landnýtingar. Bókhald þar verður mun umfangsmeira en áður og tekur yfir mestalla losun og

kolefnisbindingu á landi, en ekki fyrst og fremst ávinning af aðgerðum í skógrækt og landgræðslu, sem lögð var áhersla á á gildistíma Kýmótó-bókunarinnar. Með umbótum verður bókhaldið trúverðugra en áður og betur samanburðarhæft við önnur ríki. Ísland hefur lengi lagt áherslu á aðgerðir á sviði landnýtingar og því munu umbætur í loftslagsbókhaldinu þar hjálpa stjórnvöldum við stefnumótun og forgangsröðun aðgerða.

Aukin krafa er um skýrslugerð og losunarspár, sem felur í sér aukna vinnu fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið og stofnanir þess. Bættar spár munu hjálpa stjórnvöldum við endurskoðun á aðgerðaáætlun og forgangsröðun aðgerða. Gert hefur verið ráð fyrir í fjármálaáætlun útgjöldum vegna aukinnar ábyrgðar og verkefna Umhverfisstofnunar, Landgræðslunnar og Skógræktarinnar.

Í dag eru sjö fyrirtæki á Íslandi þátttakendur í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir fyrir staðbundinn iðnað, sjá má í viðauka I við löggin hvaða iðnaður fellur undir gildissvið viðskiptakerfisins. Það eru fyrirtækin:

1. Alcan á Íslandi hf.
2. Alcoa Fjarðaál sf.
3. Norðurál Grundartanga ehf.
4. Elkem Ísland
5. Fiskimjölsverksmiðja Loðnuvinnslunnar hf., Fáskrúðsfirði.
6. Verne gagnaver.
7. PCC Bakki.

Losun þessara fyrirtækja nam um 40% af heildarlosun Íslands árið 2018 en samanlögð losun þeirra var 1854,715 tonna af koldíoxíði 2018. Fyrirtækin munu halda áfram að þurfa að greiða fyrir sína losun umfram það sem þau fá úthlutað endurgjaldslausu. Ef fyrirtæki auka losun sína þá þurfa þau að kaupa heimildir á frjálsum markaði.

Evrópusambandið stefnir að því að ná 43% samdrætti í losun fyrir árið 2030 miðað við losun árið 2005, í þeim geirum sem falla undir viðskiptakerfið en sambandið hefur jafnframt gefið út að þrátt fyrir að uppboð á losunarheimildum skuli vera meginreglan sé fyrirséð að það þurfi að halda áfram endurgjaldslausri úthlutun losunarheimilda á fjórða tímabili viðskiptakerfisins, til að koma í veg fyrir kolefnisleka.

Fyrirtækjum með árlega losun gróðurhúsalofttegunda undir 25.000 tonnum er skv. núgildandi 14. gr. laganna heimild að greiða losunargjald. Fjárhæð losunargjalds tekur mið af meðalverði losunarheimilda á EES-svæðinu árið áður en losun átti sér stað. Það eru fyrirtækin:

1. Fiskimjölsverksmiðja HB Granda hf., Akranesi.
2. Ísfélag Vestmannaeyja hf. Vestmannaeyjum.
3. Steinull hf. Sauðárkróki,
4. Ísfélag Vestmannaeyja, Þórshöfn.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Lagt er til að fjölda orða og orðasambanda sem eru skýrð í greininni verði fækkað því ekki er talin þörf á að hafa allar skilgreiningar laganna áfram í lögum. Þess skal getið að allar þær skilgreiningar sem lagt er til að verði fjarlægðar úr lögnum koma fram í reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli laganna. Skýringar á hugtökunum verða því áfram að finna í reglugerðum.

Í frumvarpinu er lagt til í skýringu á gróðurhúsalofttegundum verði upptalning á þeim gróðurhúsalofttegundum sem átt er við, í stað tilvísunar í viðauka III við lögin. Lagt er því til að viðauki III. verði felldur niður og upptalning gróðurhúsalofttegunda verði færð undir 3. lið. 3. gr. laganna. Hvað varðar þær orðskýringar sem eftir standa skal þess getið að ekki er um nýjar skilgreiningar að ræða heldur verður stuðst við sömu skilgreiningar og eru í núgildandi lögum.

#### Um 2. gr.

Í nýjum kafla III. a. er lagt til að sett verði tvö ákvæði sem ætlað er innleiða reglugerðir (ESB) 2018/841 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt inn í loftslags- og orkurammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013 og 2018/842 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 sem eins og kom fram í umfjöllun í 3. kafla greinargerðar eru lykilatriði í samkomulagi Íslands og Noregs við Evrópusambandið.

#### (7. gr.)

Í 1.mgr. 7. gr. er fjallað um þær uppsprettur losunar sem falla undir skuldbindingar Íslands, Noregs og aðildaríkja ESB um sameiginlega ábyrgð á samdrætti í losun á tímabilinu 2021 til 2030 svo skuldbindingar Parísarsamningsins verði uppfylltar. Losun gróðurhúsalofttegunda frá flokkum milliríkjanefndar um loftslagsbreytingar um orku, iðnaðarferla og vörunotkun, landbúnað og úrgang falla undir ákvæði um sameiginlega ábyrgð (e. Effort Sharing).

Í 2.mgr. er lagt til að sett verði heimild til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2018/842 sem kveður nánar á um lágmarksframlag Íslands á tímabilinu frá 2021 til 2030 samkvæmt markmiðum Íslands um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030 til að uppfylla skuldbindingar Parísarsamningsins auk mats á framvindu og heimildar til nýtingar sveigjanleikaákvæða. Í reglugerðinni eru settar fram reglur um úthlutun og uppgjör losunarheimilda til aðildarríkjanna, ásamt reglum um eftirfylgni og afleiðingar þess að aðildarríki uppfylli ekki skuldbindingar sínar. Í reglugerðinni er skuldbindingartímabilinu skipt í tvö uppgjörstímabil, 2021–2025 og 2026–2030. Að loknu hvoru uppgjörstímabili (2027 og 2032) skulu aðildarríkin gera upp losun sína í samræmi við losunarbókhald sitt.

Í I. viðauka reglugerðarinnar er tilgreint um hversu mörg prósent hvert ríki skuli að lágmarki draga úr losun gróðurhúsalofttegunda sem fellur undir gildissvið hennar á tímabilinu 2021–2030, miðað við losun árið 2005. Hvað Ísland varðar er sú tala 29%.

Í samræmi við markmið um hversu mörg prósent hvert ríki skuli að lágmarki draga úr losun sem fellur undir sameiginlega ábyrgð á tímabilinu verður hverju ríki úthlutað árlegum losunarheimildum (e. Annual Emission Allocation, AEA) í samræmi við heimila losun koldíoxíðsígilda. Árlegar losunarheimildir byggja á meðaltalslosun (sem fellur undir sameiginlega ábyrgð) á árunum 2016-2018 og skal ekki fara yfir skilgreind mörk sem eru línuleg frá 2020 og mun ljúka árið 2030. Hvað Ísland skal markmiðið að lágmarki fela í sér 29% minni losun árið 2030 m. v. 2005.

Í reglugerð 2018/842 er kveðið á um sveigjanleika sem aðildarríki geta nýtt sér til að standast skuldbindingar sínar um árlegan samdrátt í losun á tímabilinu. Á árunum 2021-2025 geta aðildarríki fengið lánað allt að 10% af úthlutuðum árlegum losunarheimildum komandi árs. Á árunum 2026-2029 geta aðildarríki fengið lánað allt að 5% af úthlutuðum losunarheimildum komandi árs. Í þeim tilvikum sem losun ríkis fyrir tiltekið ár er minni en sem nemur úthlutuðum losunarheimildum (AEA), að teknu tilliti til mögulegs sveigjanleika,

er því heimilt að nýta umfram heimildirnar til að standast árlegar skuldbindingar síðar á tímabilinu, til ársins 2030. Þá mega aðildaríki millifæra allt að 5% af árlegum úthlutuðum losunarheimildum sínum á árunum 2021 til 2025 til annarra aðildaríkja sem geta nýtt heimildirnar og allt að 10% fyrir árin 2026 til 2030, annað hvort sama ár eða síðar á tímabilinu, til að standast skuldbindingar sínar.

Níu aðildaríki ESB, Ísland og Noregur sbr. II viðauka við reglugerð 2018/842 hafa heimild til að nýta úthlutað prósentuhlutfall uppboðsheimilda ríkisins skv. viðskiptakerfinu í því skyni að uppfylla skuldbindingar sínar skv. reglugerðinni. Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hefur Ísland heimild til að nýta allt að 4% af losun gróðurhúsalofttegunda árið 2005. Þak er sett á heildarfjölda heimildanna og má samanlagður heildarfjöldi sem aðildaríki ESB, Ísland og Noregur nýta sér ekki fara yfir 107 milljónir heimilda fyrir tímabilið 2021 til 2030. Ríki skulu tilkynna Framkvæmdastjórn ESB fyrir 31. desember 2019 hvort það ætli sér að nýta þennan sveigjanleika og þá að hvaða marki, en ríki hafa heimild til að endurskoða ákvörðun sína varðandi nýtingu sveigjanleika í lok árs 2024 og 2027.

Ef árleg losun ríkja er meiri en úthlutaðar árlegar losunarheimildir fyrir sama ár, er heimild til að nýta bindingareiningar fyrir tiltekið ár til að standast skuldbindingar sínar skv. reglugerðinni. Þak er sett á heildarfjölda bindingareininga og má samanlagður heildarfjöldi sem aðildaríki ESB, Ísland og Noregur nýtir sér ekki fara yfir 281,8 milljónir bindingareiningar fyrir tímabilið 2021 til 2030. Heimild ríkja til að nýta sér bindingareiningar er háð eftirfarandi skilyrðum:

- Öll nýting bindingareininga á tímabilinu 2021 til 2030 vegna LULUCF skal vera innan fjölda eininga sem hverju ríki er áætlað skv. III. viðauka reglugerðar 2018/842. Samkvæmt sameiginlegu ákvörðun EES-nefndarinnar hefur Ísland heimild til að nýta 200 þúsund bindingareiningar á tímabilinu.
- Heildarbinding ríkis skal vera meiri en heildarlosun frá hverjum landflokki á tímabilunum 2021 til 2025 og 2026 til 2030, að teknu tilliti til sveigjanleikaákvæða.
- Ríki skal leggja fram lýsingu á fyrirhugaðri notkun bindingareininga í samræmi við bókhaldsreglur Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.
- Ríki skal uppfylla kröfur reglugerðar 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt.

#### *Mat á framvindu.*

Árin 2027 og 2032 mun verða metið hvort ríki hafi staðist skuldbindingar sínar hvað varðar árlega losun innan hvers fimm ára tímabils, að teknu tilliti til sveigjanleikaákvæða. Komi í ljós að svo sé ekki verður umfram losun viðkomandi árs í CO<sub>2</sub>-ígildum margfölduð með stuðlinum 1,08 og bætist við losun næsta árs og ríkinu verður óheimilt að millifæra árlegar úthlutaðar losunarheimildir til annarra ríkja þar til það uppfyllir skuldbindingar sínar.

#### *Varasjóður.*

Til að stuðla að því að markmiðum um samdrátt á losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021 til 2030 náist verður stofnaður varasjóður með 107 milljónum losunarheimilda. Ríki geta nýtt sér varasjóðinn ef verg þjóðarframleiðsla ríkisins árið 2016 er undir meðallagi ESB 2013 og ef heildarlosun ríkisins á árunum 2013 til 2020 er lægri en úthlutaðar árlegar losunarheimildir á sama tímabili og heildarlosun þess á árunum 2026 til 2030 er umfram úthlutaðar árlegar losunarheimildir, eftir að búið er að taka tillit til sveigjanleikaákvæða.

(8. gr.)

Í 1.mgr. er fjallað um að svo framlag Íslands gagnvart sameiginlegu markmiði Íslands, Noregs og Evrópusambandsins verði tryggt, skv. 7. gr. skuli flokkur Milliríkjanefndar

Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt (LULUCF) í heild sinni ekki leiða af sér nettólosun gróðurhúsalofttegunda á tímabilunum 2021 til 2025 og 2026 til 2030 miðað við tiltekin viðmiðunartímabil sem verða nánar skilgreind í reglugerð sem verður sett til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2018/841.

Í 2. mgr. er lagt til að sett verði heimild til innleiðingar á reglugerð (ESB) 2018/841 þar sem nánar verður kveðið á um útfærslu bókhaldsreglna þ.m.t. viðmiðunartímabil, mat á framvindu og skuldbindingar Íslands um losun og bindingu kolefnis vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar, sem stuðla munu að því að markmiðum Parísarsamningsins verði náð en einnig markmiði Íslands samkvæmt samkomulagi um sameiginlegar efndir, við Evrópusambandið og Noreg, fyrir tímabilið 2021 til 2030. Líkt og fyrir losun sem fellur undir skuldbindingar um sameiginlega ábyrgð skv. 7. gr. er skuldbindingatímabilinu skipt í tvennt, frá 2021 til 2025 og frá 2026 til 2030. Mat á framvindu verður framkvæmt 2027 fyrir fyrri tímabilið og 2032 fyrir seinna tímabilið.

Reglugerðin mun fella úr gildi núverandi bókhaldsreglur, sem gilda undir Kýótó-bókuninni, sem byggja á tilteknum völdum aðgerðum (e. Activity-based accounting) og innleiða bókhaldsreglur sem byggja á heildstæðu mati á losun og bindingu á landi í tilteknum landnotkunarflokkum (e. Land-based accounting). Landnotkunarflokkar sem notaðir skulu í losunarbókhaldi ríkja eru aðlagðir að flokkun undir Kýótó-bókuninni.

#### *Bókhaldsreglur – landnotkunarflokkar.*

Í reglugerðinni er almennt fjallað um bókhaldsreglur vegna losunar og bindingar frá landnotkunarflokkum. Sérstaklega er fjallað um mikilvægi þess að koma í veg fyrir tvítalningu á losun og bindingu. Samkvæmt reglugerðinni skal bókhaldinu vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar skipt í eftirfarandi landnotkunarflokka:

- Land sem er breytt í skóglendi- miðað við hvert ár á tímabilinu.
- Land sem er hreinsað af skógi – miðað við hvert ár á tímabilinu.
- Stýrt ræktað land.
- Stýrt graslendi.
- Stýrt skóglendi.
- Stýrt votlendi.

Bókhald fyrir land sem er breytt í skóglendi og land sem er hreinsað af skógi skal ná til landnotkunar sem er breytt úr ræktuðu landi, graslendi, votlendi, byggð eða öðru landi í skóglendi. Ríki er heimilt að breyta flokkun á slíku landi úr landi sem breytt er í skóglendi, í skóglendi, sem verður áfram skóglendi, 20-30 árum eftir dagsetningu þeirrar breytingar. Vegna þess hve skógar eru lengi að vaxa á Íslandi fékk Ísland sérstaka aðlögun að þessum reglum. Í gerðinni er gert ráð fyrir 20–30 ára vaxartímabili skóga en Ísland fær aðlögun og reiknað er með 50 ára vaxartímabili skóga á Íslandi, í samræmi við þær viðmiðanir sem Ísland hefur fengið samþykkt innan Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Við útreikninga á losun og bindingu vegna breytinga á skóglendi og landi sem er hreinsað af skógi er miðað við hvert ár á tímabilunum frá 2021 til 2025 og frá 2026 til 2030.

Bókhald fyrir stýrt ræktað land, stýrt graslendi og stýrt votlendi skal reiknað sem losun og binding á tímabilunum frá 2021 til 2025 og frá 2026 til 2030 að frádregnum gildum sem fást með því að margfalda með fimm, meðal losun og bindingu frá landnotkunarflokknum á tímabilinu frá 2005 til 2009.

Á tímabilinu 2021 til 2025 hafa ríki val um hvort þau fella losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda frá bókhaldsflokknum stýrt votlendi undir gildissvið skuldbindinga sinna. Hafi ríki valið að telja ekki stýrt votlendi fram gagnvart skuldbindingum sínum skal

það þó gera grein fyrir losun og bindingu frá því í losunarbókhaldi sínu skv. 6.gr. laga nr. 70/2012 um loftslagsmál.

Ísland og Noregur skulu skv. reglugerð (ESB) 2018/841 leggja fram landsbundnar áætlanir um bókhald fyrir skógrækt fyrir tímabilin frá 2021 til 2025 og frá 2026 til 2030. Landsbundnu áætlanirnar skulu m.a. innihalda útreikninga á viðmiðunargildum fyrir skóga (e. Forest Reference Level) ríkjanna sem skulu rýnd af Eftirlitsstofnun EFTA. Bókhald fyrir stýrt skóglendi skal reiknað sem losun og binding á tímabilunum frá 2021 til 2025 og frá 2026 til 2030 að frádregnu gildi sem fæst með því að margfalda viðmiðunargildi hluteigandi ríkis fyrir skóga. Í þeim tilfellum sem þeir útreikningar skila neikvæðri tölu (binding umfram losun) fyrir hvert tímabil (2021-2025 og 2026-2030) eru settar skorður á hversu mikla bindingu ríki geta bókfært, en hún má að hámarki nema 3,5% af losun ríkis á grunnári eða -tímabili sem tilgrein er í III. viðauka reglugerðarinnar, margfaldað með fimm. Fyrir Ísland er viðkomandi grunnár 1990.

Í reglugerð (ESB) 2018/841 er sérstaklega kveðið á um möguleika ríkja til að draga losun sem hlýst vegna náttúrulegum röskunum (e. Natural disturbances- skógareldar, skordýraplágur o.s.frv.) frá bókfærðri losun gagnvart skuldbindingunum ef losun vegna náttúruhamfara er meiri en losun við „eðlilegar aðstæður“ (bakgrunnsgildi miðað við 2001-2020).

#### *Sveigjanleikaákvæði.*

Í reglugerðinni eru sveigjanleikaákvæði sem heimila ríkjum, að því gefnu að þau uppfylli kröfur um vöktun, að nýta bindingu sem er umfram losun til að standast skuldbindingar sínar skv. reglugerð (ESB) 2018/842 um sameiginlega ábyrgð. Slík nýting er þó háð takmörkunum sem settar eru fram í reglugerð (ESB) 2018/842 um sameiginlega ábyrgð, um hámarks fjölda bindingarheimilda sem ríki getur nýtt sér á tímabilinu. Líkt og kemur fram hér að ofan hefur Ísland heimild til þess að nýta 200 þúsund bindingarheimildir (jafngildir 200 þúsund tonn af CO<sub>2</sub>-ígildum bundnum) á tímabilinu 2021-2030. Auk þess hafa ríki heimild til þess að millifæra bindingarheimildir til annarra ríkja svo að þau ríki geti uppfyllt sínar skuldbindingar. Í tilfellum þegar losun er meiri en binding í landnotkunarflokkum skv. 2. gr. reglugerðar (ESB) 2018/841 mega aðildaríki nýta sér sveigjanleika um stýrt skóglendi (e. Managed Forest Land Flexibility). Heimild til að nýta sveigjanleika um stýrt skóglendi er þó háð því að losun sé umfram bindingu fyrir stýrt skóglendi.

#### *Mat á framvindu.*

Samhliða mati á framvindu skv. reglugerð (ESB) 2018/842 um sameiginlega ábyrgð verður metið árin 2027 og 2032 hvort ríki hafi staðist skuldbindingar sínar hvað varðar nettólosun innan hvers fimm ára tímabils, að teknu tilliti sveigjanleikaákvæða. Matið verður byggt á skýrslum sem ríkjunum ber að skila annars vegar 2027 vegna tímabilsins 2021-2025 og hins vegar 2032 vegna tímabilsins 2026-2030. Skýrslan skal innihalda samtalsölur losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda í hverjum landnotkunarflokki samkvæmt bókhaldsreglum reglugerðarinnar. Í skýrslunum skal einnig gerð grein fyrir notkun (eða fyrirhugaðri notkun) sveigjanleikaákvæða. Ef niðurstöður mats verða á þá leið að heildarlosun hafi verið umfram heildarbindingu miðað við ákveðin viðmiðunartímabil skal miðlægur stjórnandi skráningakerfis fyrir losunarheimildir sbr. 22. gr. laganna, draga þá losun sem er umfram, í koldíoxíðsígildum fyrir viðkomandi ár, frá úthlutuðum árlegum losunarheimildum.

#### Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að IV. kafli laganna sem fjallar um losun gróðurhúsalofttegunda frá staðbundnum iðnaði verði endurútgefinn með fimm nýjum

ákvæðum sem munu endurspegla uppfærð ákvæði tilskipunar (ESB) 2018/410 á fjórða tímabili viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Lagt er til að ákvæði kaflans verði stýtt og framkvæmdahluti ákvæðanna sem nú er að finna í lögnum verði tekinn út.

(9. gr.)

Í ákvæði sem verður 9. gr. laganna er fjallað almennt um viðskiptakerfi með losunarheimildir og vísað til þess að losun gróðurhúsalofttegunda frá staðbundnum iðnaði skv. viðauka I, falli undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Í 2. mgr. kemur fram skylda rekstraraðila í staðbundnum iðnaði til að taka þátt í viðskiptakerfinu.

(10. gr.)

Í frumvarpinu er fjallað um losunarleyfi rekstraraðila en ákvæði um losunarleyfi er að finna í 4. – 8. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Þau ákvæði tilskipunarinnar tóku ekki miklum breytingum með tilskipun 2018/410 en þess má geta að ákvæði um að lögbært stjórnvald skyldi endurskoða losunarleyfi á fimm ára fresti var tekið út.

Í 1. mgr. kemur fram að skylt sé að hafa losunarleyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda. Losunarleyfi er jafnframt forsenda þess að hægt sé að sækja um úthlutun losunarheimilda vegna losunar gróðurhúsalofttegunda. Til viðbótar við losunarleyfi þurfa rekstraraðilar að afla sér losunarheimilda.

Í 2. mgr. kemur fram að sækja skuli um losunarleyfi til Umhverfisstofnunar sem skal, að því gefnu að allar tilskyldar upplýsingar hafi borist og sýnt þyki að atvinnurekstur sé fær um að vakta losun frá starfsemi sinni og gefa um hana skýrslu sbr. 1. mgr. 13. gr., gefa út losunarleyfi innan þriggja mánaða frá því að umsókn berst. Afgreiðslufrestur Umhverfisstofnunar hefst ekki fyrr en öll gögn hafa borist en stofnunin þarf að fá ráðrúm til að fara yfir gögnin í heild sinni og leggja mat á þau, áður en hún gefur út leyfi.

Í 3. mgr. er kveðið á um skyldu ráðherra til að setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um skilyrði til útgáfu losunarleyfis. Í gildi er reglugerð nr. 70/2013 um losunarleyfi rekstraraðila í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, en ákvæði reglugerðarinnar þarf að uppfæra áður en fjórða viðskiptatímabil viðskiptakerfisins hefst.

(11. gr.)

Í greininni er fjallað um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til rekstraraðila en reglur um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda byggja á endurskoðaðri tilskipun (ESB) 2018/410 (10 gr. a í tilskipun 2003/87/EB). Reglur um úthlutun eru settar af framkvæmdastjórninni og byggjast þær á svokölluðum árangursviðmiðum (e. benchmarks) sem eru sett til að tryggja að úthlutun losunarheimilda fari fram á þann hátt að hún hvetji til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda og tækni til orkunýtingar að teknu tilliti til þeirrar tækni sem nýtir best orku.

Í 11. gr. formálsorða tilskipunar (ESB) 2018/410 kemur fram að endurskoða eigi árangursviðmið vegna endurgjaldslausrar úthlutunar sem giltu frá árinu 2013 til að koma í veg fyrir óvenjulega mikinn hagnað og til að endurspegla tækniframfarir í viðkomandi geirum á tímabilinu 2007 til 2008 og á öllum síðari tímabilum sem úthlutanir án endurgjalds hafa verið ákvarðaðar fyrir í samræmi við 1. mgr. 11. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Í því skyni að endurspegla tækniframfarir í viðkomandi geirum og aðlaga árangursviðmið að viðkomandi tímabili úthlutunar, skuli kveða á um uppfærslu árangursviðmiða fyrir úthlutanir án endurgjalds, sem voru ákvarðaðar á grundvelli gagna frá árunum 2007 til 2008, til starfsstöðva í samræmi við merkjanlegar úrbætur. Til að auka fyrirsjáanleika við úthlutanir og svo árangursviðmiðin endurspegli raunverulegan hraða úrbóta, eigi að nota stuðul sem standi fyrir besta mat á framförum þvert á geira, sá stuðull eigi að taka mið af traustum, hlutlægum og sannprófuðum gögnum frá starfsstöðvum, að teknu tilliti til meðalframleiðni hjá 10% af

afkastamestu stöðvunum. Ef gögnin sýna árlegan samdrátt sem nemur minna en 0,2% eða meira en 1,6% miðað við viðmið árunna 2007 til 2008 yfir viðkomandi tímabil eigi að aðlaga viðkomandi árangursviðmið með öðrum hlutföllum en raunverulegum hraða umbóta til að viðhalda hvatanum til samdráttar í losun en einnig til að verðlauna nýsköpun.

Viðskiptatímabilinu frá 2021 til 2030 verður skipt í tvö fimm ára úthlutunartímabil. Annars vegar frá 2021 til 2025 og hins vegar frá 2026 til 2030. Að því er varðar tímabilið frá 2021 til 2025 skal aðlaga árangursviðmið fyrir hvert ár á milli ársins 2008 og miðbiks tímabilsins frá 2021 til 2025, annað hvort með 0,2% eða 1,6% sem mun leiða til úrbóta sem munu nema 3% eða 24% eftir því sem við eigi, samanborið við gildandi árangursviðmið á tímabilinu frá 2013 til 2020. Að því er varði tímabilið frá 2026 til 2030 skuli aðlaga viðmiðin á sama hátt sem muni leiða til úrbóta sem nemi 4% eða 32% eftir því sem við eigi, samanborið við gildandi árangursviðmið á tímabilinu 2013 til 2020.

Í 12. mgr. formálsorða tilskipunar ESB 2018/410 kemur fram að umfang úthlutana án endurgjalds til starfsstöðva eigi að vera betur lagað að raunframleiðslu þeirra. Í þessu skyni eigi að aðlaga úthlutanir með reglulegu millibili á samræmdan hátt til að taka tillit til viðeigandi aukningar og minnkunar í framleiðslu. Gögn sem séu notuð í þessu tilliti eigi að vera heildstæð, samræmd, sannprófuð af óháðum aðila og eigi að vera af sömu gæðum og nákvæmni og gögnin sem eru notuð til að ákvarða úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda. Til að koma í veg fyrir að átt sé við kerfið til að aðlaga úthlutanir eða að það verði misnotað, með það í huga að þörf er á að tryggja að breytingar á úthlutunum séu gerðar á skilvirknan og samræmdan hátt, án mismununar, skuli setja árangursviðmið sem verði metin samkvæmt hlaupandi meðaltali yfir tvö ár.

Í 2. mgr. kemur fram að rekstraraðilar geti sótt um endurgjaldslausar losunarheimildir fyrir hvort úthlutunartímabil til Umhverfisstofnunar sem taki ákvörðun um úthlutun. Einnig er lagt til að ef rekstraraðili fær úthlutað fleiri losunarheimildum en honum ber samkvæmt reglum frumvarpsins skuli Umhverfisstofnun ákveða að færa þann fjölda sem umfram er af reikningi rekstraraðila. Þau tilvik sem hér getur verið um að ræða, eru t.d. röng úthlutun vegna rangra upplýsinga í skýrslu eða mistaka. Umhverfisstofnun skal tilkynna rekstraraðila um fyrirhugaða færslu losunarheimilda af reikningi hans með að minnsta kosti tveggja vikna fyrirvara og gefa honum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en endanleg ákvörðun er tekin. Að öðru leyti ber að fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga við töku slíkrar ákvörðunar.

(12. gr.)

Í 12. gr. kemur fram að rekstraraðilar í staðbundnum iðnaði skuli fyrir 30. apríl ár hvert standa skil á losunarheimildum vegna losunar gróðurhúsalofttegunda frá starfseminni á undangengnu almanaksári. Þessi krafa kemur fram í 3. mgr. 12. gr. tilskipunar 2003/87. Hér er um að ræða grundvallaratriði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir sem er skyldan til að skila inn (e. surrender) losunarheimildum í samræmi við losun gróðurhúsalofttegunda. Ákvæði um skil á heimildum tók engum breytingum skv. endurskoðaðri tilskipun 2018/410. Tilgangur með kröfu um innskil er að hvetja til samdráttar í losun sem muni aftur leiða til þess að rekstraraðilar þurfi ekki að standa skil á jafnmörgum losunarheimildum.

Í 2. mgr. kemur fram að fjöldi losunarheimilda sem rekstraraðila ber að standa skil á skuli jafngilda losun á undangengnu ári samkvæmt skýrslu rekstraraðila eða áætlun Umhverfisstofnunar, í þeim tilvikum er fullnægjandi skýrsla liggur ekki fyrir.

Í 3. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar Umhverfisstofnun áætlar losun starfsstöðvar í samræmi við 3. mgr. 13. gr. Ef í ljós kemur eftir að skýrsla 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.

(13. gr.)

13. gr. innleiðir 14. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Hér er kveðið á um skyldu rekstraraðila til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sinni og skila um hana skýrslu á hverju ári, til Umhverfisstofnunar. Stofnunin notar upplýsingar úr skýrslunni til að ákvarða fjölda heimilda sem rekstraraðila ber að standa skil á vegna losunar viðkomandi árs.

Í 2. mgr. 13. gr. sem var áður í 6. mgr. 13. gr. laganna, 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 skuli sjálfur hafa frumkvæði að slíkri upplýsingagjöf. Nauðsynlegt sé fyrir Umhverfisstofnun að fá upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á starfsemi sem fyrst vegna áhrifa slíkra breytinga á úthlutun til rekstraraðila, sbr. 11. gr.

#### Um 4. gr.

Lagt er til að settur verði nýr kafli í löginn, V. kafli B, með einu ákvæði um vöktun og skýrslugjöf samkvæmt kerfi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO). Ákvæði kafans er ætlað að kveða á um skyldur til þess að vakta, gefa skýrslu um og fá vottun fyrir losun frá alþjóðaflugi í samræmi við reglur Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO), til þess að innleiða hnattrænt samkomulag.

Flugrekstraraðilar sem falla undir gildissvið Alþjóðaflugmálastofnunarinnar skulu vakta og skila skýrslu um losun sína frá alþjóðaflugi frá 1. janúar 2019. Skyldan tekur til flugrekenda með heildarlosun yfir 10.000 tonn og eru með staðfestan hámarksflugtaks massa yfir 5.700 kg. Samkvæmt CORSIA-kerfi Alþjóðaflugmálastofnunar skulu flugrekendur bæta fyrir aukna losun sína frá og með árinu 2021 en skylda til að bæta fyrir losun tekur mið af meðaltals losun koldíoxíðs árin 2019 til 2020. Kerfið mun byggja á þriggja ára framfylgni tímabilum. Ríkin taka sjálfviljug þátt í fyrsta tímabilinu sem er svokallað fortímabil (e. pilot phase) sem hefst 2021 og varir út árið 2023. Þátttaka í næsta tímabili sem hefst 2024 er einnig sjálfviljug. Það tímabil varir út árið 2026. Árið 2027 hefst svo fyrsta skyldubundna tímabil CORSIA.

Skylda til að hefja vöktun frá og með 1. janúar 2019 kemur fram í 76. gr. reglugerðar 2018/2066 um vöktun og skýrslugjöf sem tekur að öðru leyti gildi 1. janúar 2021. Íslenskir flugrekendur voru upplýstir um það á fundi sem Umhverfisstofnun hélt í lok árs 2018, nánari umfjöllun um það er að finna í kafla 5.1 um samráð.

Í nóvember 2019 féllu fjórir íslenskir flugrekendur sem undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þetta eru:

- Icelandair
- Air Atlanta
- Bláfugl
- Air Iceland Connect (Flugfélag Íslands)

Icelandair, Air Atlanta og Bláfugl losa meira en 10.000 tonn í millilandaflugi árlega, og munu því falla undir gildissvið CORSIA.

Flugfélag Íslands mun þurfa að vakta losun sína, og ef losun flugfélagsins fer yfir 10.000 tonn í millilandaflugi mun það falla undir CORSIA-kerfið og þurfa að fylgja reglum þess. Flugfélagið þarf að halda áfram vöktun losunar í innanlandsflugi sem fellur undir viðskiptakerfi ESB og skila losunarskýrslu vegna þeirrar starfsemi.

Erlendir flugrekendur sem að heyra undir Ísland skv. reglugerð (EB) nr. 748/2009 um lista yfir flugrekendur og umsjónarríki þeirra, munu þurfa að skila skýrslum og upplýsingum um losun innan CORSIA-kerfisins til heimaríkis. Það er einungis í þeim tilfellum er losun er undir 10.000 tonnum að hún mun einungis falla undir viðskiptakerfi en ekki CORSIA kerfið og þeim ber skylda til að skila vakta losun og skila losunarskýrslu til Íslands, á sama hátt og Flugfélag Íslands.

#### Um 5. gr.

Lagt er til að kafli VI. um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, verði endurútfegin vegna þess að uppfæra þarf ákvæði kafans til að endurspegla þær breytingar sem verða gerðar á skráningarkerfinu vegna breytinga sem eru tilkomnar með reglugerð (ESB) 2019/1122 hvað varðar virkni skráningarkerfisins frá og með 2021. Reglugerðin hefur enn ekki verið tekin upp í EES-samninginn en gert er ráð fyrir að það verði gert á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar í desember 2019.

Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir er umfangsmikill rafrænn gagnagrunnur þar sem skráðar eru upplýsingar um stöðu og hreyfingar losunarheimilda ríkja og einkaaðila. Losunarheimildir ganga kaupum og sölum á frjálsum markaði og eru viðskipti með þær heimil jafnt aðilum sem þurfa að standa skil á losunarheimildum og öðrum aðilum. Skráning heimilda er alfarið rafræn og eru allar millifærslur í kerfinu framkvæmdar með rafrænum hætti. Á tímabilinu frá 2021 til 2030 er gert ráð fyrir að svokölluðum losunareiningum verði úthlutað til aðildarríkjanna (e. emission allocation units) skv. reglugerð (ESB) 2018/842 um sameiginlega ábyrgð á reglufylgnireikninga skv. reglugerðinni (e. ESR Compliance Accounts). Þar sem Ísland mun innleiða reglugerð (ESB) 2018/842, mun Ísland stofna slíkan reglufylgnireikning í skráningarkerfinu.

Hvað varðar innleiðingu reglugerðar (ESB) 2019/1122 um skráningarkerfið, er lagt til að halda þeim ákvæðum í lögum sem geta falið í sér íþyngjandi ákvarðanir sem beinast að einstaklingum og lögaðilum, svo sem um heimildir Umhverfisstofnunar til að hafna umsókn um stofnun reiknings í skráningarkerfinu og loka reikningum eða aðgangi að þeim

(22. gr.)

Í 1. mgr. kemur fram að Umhverfisstofnun sé landsstjórnandi Íslands (e. national administrator) samkvæmt 1) skuldbindingum íslenska ríkisins, hér er átt við skuldbindingar skv. Kýótó-bókuninni sem ríki hafa til ársins 2023 til að ganga frá. 2) reglum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og 3) reglum um sameiginlega ábyrgð, hér er átt við reglur um stofnun reglufylgnireikninga skv. reglugerð (ESB) 2018/842 um sameiginlega ábyrgð. Ákvæði um landsstjórnanda er að finna í 7. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122, þar sem kveðið er á um að ríki skuli tilnefna landsstjórnanda sem skuli hafa aðgang og stýra eigin reikningum og reikningum í skráningarkerfinu sem lúta lögsögu íslenska ríkisins.

Í 2. mgr. kemur fram að Umhverfisstofnun hafi umsjón með reikningum skráningarkerfisins sem eru í eigu ríkisins og einkaaðila sem lúta lögsögu íslenska ríkisins.

Í 3. mgr. kemur fram að vottunaraðilar samkvæmt lögnum skuli skráðir í skráningarkerfið. Það er breyting frá því sem gildi á þriðja tímabili viðskiptakerfisins, þegar vottunaraðilum var skylt að eiga reikninga í viðskiptakerfinu.

Í 4. mgr. kemur fram að ráðherra setji reglugerð til fyllingar ákvæðum kafans. Reglugerðinni sé ætlað að tryggja virkni og öryggi skráningarkerfisins og rétta skráningu losunarheimilda. Í reglugerðinni skuli nánar kveðið á um rétt til að stofna reikninga í skráningarkerfinu og tilvik er Umhverfisstofnun er heimilt af hafna umsókn aðila um stofnun

reiknings. Í reglugerðinni skal einnig kveðið á um tilnefningu viðurkenndra fulltrúa, um staðfestingu vottaðrar losunar, tilvik er aðgangur að reikningi er takmarkaður og lokun reikninga ásamt tæknilegum kröfum varðandi rekstur og öryggi skráningarkerfisins. Í reglugerðinni er einnig nauðsynlegt að fjalla um samvinnu og samtengingu við önnur kerfi sem geta verið til dæmis skráningarkerfi annarra ríkja (t.d. Sviss) eða fyrirhugað skráningarkerfi losunarheimilda vegna CORSIA sem koma að losun gróðurhúsalofttegunda annarra ríkja. Þessi ráðstöfun krefst fjölda aðlagana og tryggja þarf m.a. viðurkenningu á losunarheimildum þriðju ríkja fyrir samræmi, að hægt sé að flytja slíkar losunarheimildir, stofna reikninga, viðskiptaferla og gera ráðstafanir ef slíku fyrirkomulagi verður slitið og samvinnu stjórnvalda í tengslum við öryggismál og afbrot í tengslum við skráningarkerfið.

(22. gr. a)

Breytingar skv. reglugerð 2019/1122 fela í sér að einungis flugrekendum skv. 15. gr. laganna og rekstraradilum skv. 10. gr. laganna er skylt að eiga reikning í skráningarkerfinu. Vottunaraðilum er ekki lengur skylt að eiga reikninga í skráningarkerfinu, þeir verða frumvegis skráðir í skráningarkerfið, sbr. umfjöllun að ofan um 22. gr.

Í 2. mgr. kemur fram að öðrum aðilum sé heimilt að eiga reikninga í skráningarkerfinu að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Í reglugerð sem verður sett um skráningarkerfið í kjölfar þess að frumvarp þetta verður að lögum, munu koma fram þau skilyrði sem verða að vera til staðar svo aðilar geti stofnað reikning í skráningarkerfinu. Aðrir reikningar sem hægt er að stofna skv. reglugerð 2019/1122 eru:

- 1) Afhendingarreikningar fyrir uppboðnar losunarheimildir (e. auction collateral delivery account) sem greiðslumiðlunar- eða uppgjörskerfi sem tengt er uppboðsvettvangi óskar eftir að verði stofnaður, skv. 13. gr. reglugerðarinnar,
- 2) Viðskiptareikningar (e. trading accounts) skv. 16. gr. reglugerðarinnar. Ríki geta gert kröfu að þeir sem óski eftir að opna slíka reikninga að tilvonandi reikningseigendur séu skráðir eða búsettir í því aðildarríki sem á í hlut. Það má einnig gera að skilyrði að tilvonandi reikningseigendur greiði virðisaukaskatt í því aðildarríki sem á í hlut.
- 3) Landsbundnir vörslureikningar (e. national holding accounts) skv. 17. gr. reglugerðarinnar.

(22. gr. b.)

Í 1. mgr. 22. gr. b kemur fram í 1. mgr. að Umhverfisstofnun sé heimilt að loka tímabundið aðgangi viðurkenndra fulltrúa eða vottunaraðila að reikningi í skráningarkerfinu, í þeim tilfellum er stofnunin hefur ástæðu til að ætla að viðkomandi fulltrúi hafi reynt að öðlast aðgang að reikningum án heimildar eða reynt að stefna öryggi, aðgengi og trúverðuleika skráningarkerfisins í hættu. 1. mgr. endurspeglar a. og c. lið 1. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild Umhverfisstofnunar til að loka tímabundið aðgangi viðurkenndra fulltrúa eða vottunaraðila að reikningi í skráningarkerfinu í allt að fjórar vikur ef stofnunin hefur gildar ástæður til að ætla að reikningur hafi verið notaður eða muni verða notaður í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi. Heimild til að loka aðgangi að reikningi er lengd um tvær vikur frá því sem nú gildir og er það í samræmi við a. lið 3. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122. Tekið er fram í ákvæði reglugerðar ESB að beita skuli ákvæði 67. gr. reglugerðarinnar í slíkum tilfellum. Í 67. gr. sem ber heitið *samvinna við viðeigandi lögbær stjórnvöld og tilkynning um peningaþvott, fjármögnun hryðjuverka eða glæpsamlegt atferli*, kemur fram að landsstjórnendur skuli vinna með skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (e. financial intelligence unit) samkvæmt tilskipun

(ESB) 2015/849. Fyrirnefnd tilskipun var innleidd með lögum nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Í seinni málslið 2. mgr. 22. gr. b. kemur fram að Umhverfisstofnun skuli tilkynna skrifstofu fjármálagreininga lögreglu þegar grunur kemur upp eða stofnunin hefur gildar ástæður til að ætla að reikningur í skráningarkerfinu hafi verið notaður eða muni verða notaður í tengslum við svik, peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi. Málsliðurinn er í samræmi a. lið 3. mgr. 67. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122.

(22. gr. c.)

Í 22. gr. c. er fjallað um þau tilvik er ekki tekst að leysa úr annmörkum skv. 22. gr. b. Ef um er að ræða reikninga flugrekstraraðila eða rekstraraðila í staðbundnum iðnaði skal stöðu reiknings breytt í „fyrstur“ þar til stofnunin telur annmarka ekki lengur til staðar. Í 28. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122 kemur fram að lögbært yfirvald eða löggæsluyfirvöld megi leiðbeina landsstjórnanda um að loka reikningum sem aðgangur var takmarkaður að ef ekki tekst að leysa úr annmörkum innan hæfilegs tíma, þrátt fyrir endurteknar tilkynningar þess efni. Ekki eru gefnar neinar leiðbeiningar, hvað telst til hæfilegs tíma í þessu samhengi en gera má ráð fyrir að ef ekki er búið að leysa úr annmarka innan nokkurra mánaða megi loka reikningi.

Í 2. mgr. kemur fram að Umhverfisstofnun sé heimilt að fjarlægja viðurkenndan fulltrúa af reikningi í þeim tilvikum er stofnunin telur að það hefði átt að synja um samþykki hans frá upphafi og þá sérstaklega ef það kemur í ljós að gögn og upplýsingar til auðkenningar sem afhent voru við tilnefningu voru ófullnægjandi, ónákvæm eða röng. Þetta er innleiðing á 4. mgr. 28. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1122.

Í 3. mgr. kemur fram að reikningseigandi geti andmælt breyttri stöðu reiknings eða brottvikningu viðurkennds fulltrúa innan 30 daga við lögbært stjórnvald sem í þessu tilfalli er Umhverfisstofnun. Lögbæra stjórnvaldið skal fyrirskipa landsstjórnanda, hvað skuli gert. Kærufrestur vegna slíkrar ákvörðunar sé 30 dagar.

Í 4. mgr. kemur fram að áður en reikningi sé lokað skuli reikningseiganda gefinn 40 daga frestur til að flytja losunarheimildir á annan reikning í skráningarkerfinu. Jafnframt kemur fram ef reikningseigandi nýti ekki þessa heimild muni losunarheimildir verða fluttar á vörslureikning íslenska ríkisins.

(22. gr. d.)

Frestur til að kyrrsetja losunarheimildir lengist úr tveimur vikum í fjórar og er það í samræmi við a. lið 1. mgr. 66. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1022.

(22. gr. e)

Umhverfisstofnun er ábyrgðaraðili (e. controller) í skilningi reglugerðar 2016/679 sem er innleidd með persónuverndarlögum. Í athugasemdum greinargerðar með 6. tl. 3. gr. kemur fram að ábyrgðaraðili er sá sem hefur ákvörðunarvald um vinnslu persónuupplýsinga, aðferð við vinnsluna, tilganginn með vinnslu þeirra og hvað sá hugbúnaður sem notaður er á að gera, svo og um að aðra ráðstöfun upplýsinganna. Skilyrði þess að geta talist ábyrgðaraðili er að hafa aðildarhæfi og að geta svarað til saka vegna tiltekinnar vinnslu persónuupplýsinga fyrir dómstólum, ef svo ber undir.

Auknar kröfur til gerðar um gagnsæi og fræðslu gagnvart hinum skráða, gerð er krafa um tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir til að tryggja innbyggða og sjálfgefna persónuvernd, að í sumum tilfellum er lögð sjálfstæð ábyrgð á vinnsluaðila. Að auki er skylt að halda skrá yfir vinnslu starfsemi, auknar kröfur eru gerðar til öryggis við vinnslu og að skylt sé að

tilkynna um öryggisbrest. Sú skylda er einmitt tiltekin í 2. og 3. mgr. 77. gr. reglugerðar ESB 2019/1122.

Samkvæmt 23. gr. og 24. gr. laga um persónuvernd skal ábyrgðaraðili gera viðeigandi tæknilegar og skipulagslegar ráðstafanir sem taka mið af eðli, umfangi, samhengi og tilgangi vinnslunnar og áhættu fyrir réttindi og frelsi skráðra einstaklinga til að tryggja og sýna fram á að vinnsla persónuupplýsinga uppfylli kröfur reglugerðarinnar (2016/679) samkvæmt nánari fyrirætlunum 24. og 25. gr. reglugerðarinnar (2016/679).

Um 6. gr.

Í 6. gr. sem verður 27. gr. a. er lagt til að sett verði ákvæði starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði. Í 14. gr. nógildandi laga er að finna samsvarandi ákvæði sem gildi á þriðja tímabili viðskiptakerfisins, frá 2013 til 2020. Ákvæði 27. gr. tilskipunarinnar veitir undanþágu frá ákvæðum viðskiptakerfisins fyrir litlar starfsstöðvar, um valkvæða undanþáguheimild er að ræða en ákvæðið heimilar aðildarríkjum að undanskilja rekstraraðila frá þátttöku í viðskiptakerfinu, að því gefnu að þau beiti sambærilegum samdrætti í losun að uppfylltum nánari skilyrðum. Ákvæði 27. gr. var sem áður segir innleitt í íslensk lög með lögum um loftslagsmál en sex önnur ríki á EES-svæðinu innleiddu ákvæði 27. gr. tilskipunar 2003/87/EB á þriðja tímabili viðskiptakerfisins. Skilyrði fyrir undanþágu eru í fyrsta lagi að árleg losun er undir 25.000 tonnum og í öðru lagi ef brennsla er hluti af starfsemi þar uppsett afl þarf að vera undir 35MW.

Í 27. gr. a tilskipunar (ESB) 2018/410 er að finna ákvæði um stöðvar sem losa minna en 2.500 tonn árlega sem einnig er valkvætt að innleiða. Tekin var ákvörðun um að ákvæði 27. gr. a. yrði ekki innleitt í íslensk lög en að 27. gr. yrði áfram innleidd á fjórða tímabili viðskiptakerfisins. Rökin fyrir því að veita undanþáguheimild fyrir rekstraraðila sem losa minna en 25.000 tonn af koldíoxíð á ári, eru fyrst og fremst þau að lágmarka umfang skýrslugerða og lækka kostnað minni losenda. Það fyrirkomulag hefur að mati Umhverfisstofnunar sem sér um móttöku gagna frá undanskildum stöðvum, verið gott. Reglur séu skýrar, rekstraraðilar þekki auk þess þær reglur vel og samræmi sé á milli vöktunaráætlana skv. 27. gr. og áætlana aðila sem falla undir viðskiptakerfið. Kostnaður og umsýsla Umhverfisstofnunar sé einnig minni vegna undanskilinnna stöðva. Þar sem rekstraraðilar greiði gjald fyrir losun hafi rökin fyrir undanþágunni fyrst og fremst verið þau að auka skilvirkni og lágmarka umsýslu opinberra aðila og rekstraraðila á sama tíma og það feli í sér hvatningu til að draga úr losun. Hvað varðar innleiðingu 27. gr. a var ekki fyrir séð að innleiðingin myndi fela í sér að stjórnslubyrði myndi minnka þar sem vöktunarskyldur yrðu þær sömu og skv. 27. gr. tilskipunarinnar. Það var því ekki talin ástæða til að leiða ákvæðið í íslensk lög.

27. gr. tilskipunarinnar var innleidd í 14. gr. laga nr. 70/2012 á þriðja tímabili viðskiptakerfisins. Hér er lagt til að undanþáguákvæðið verði fært í sérkafla í lögnum á eftir umfjöllun um viðskiptakerfið. Það er því lagt til að settur verði nýr kafli VII. Kafli a sem í verði eitt ákvæði sem mun fjalla um sérreglur fyrir tilteknar starfsstöðvar. Ákvæðið verður eins uppbyggt og nógildandi 14. gr. fyrir utan að teknar eru út tilvísanir til tímabilsins frá 2013 til 2020.

Hér fyrir neðan eru þeir rekstraraðilar sem kusu að greiða losunargjald skv. loftslagslögum árið 2018:

- Fiskimjölsverksmiðja HB Granda hf., Akranesi.
- Ísfélag Vestmannaeyja hf. Vestmannaeyjum.
- Steinull hf. Sauðárkróki,

– Ísfélag Vestmannaeyja, Þórshöfn.

Rekstraraðilar sem uppfylla skilyrði laganna til að vera undanskildir gildissviði viðskiptakerfisins, geta sótt um slíka undanþágu til Umhverfisstofnunar. Samkvæmt tilskipuninni þarf ríki að tilkynna framkvæmdastjórninni um allar undanskildar starfsstöðvar og upplýsa hvaða sambærilegar álögur eru lagðar á slíkar stöðvar áður en eða í síðasta lagi á sama tíma og ríki sendir framkvæmdastjórninni lista yfir starfsstöðvar sem munu falla undir viðskiptakerfið skv. 1. mgr. 11. gr. Ríki þarf jafnframt að staðfesta að vöktun losunar frá undanskildum stöðvum verði til staðar og staðfesti að fari losun starfsstöðvar yfir 25.000 tonn af koldíoxíði, muni starfsstöðin aftur falla undir viðskiptakerfið.

Rekstraraðilar sem hafa verið undanskildir þurfa ekki að hafa losunarleyfi og þurfa ekki að standa skil á losunarheimildum. Þeir þurfa að skila árlegum skýrslum og greiða losunargjald af losun sinni sem innheimtumaður ríkissjóðs sér um að innheimta. Losunargjald tekur mið af meðalverði losunarheimilda á árstímabili sem lýkur 31. júlí árið áður en hin gjaldskylda losun á sér stað. Þar sem losunargjald hefur einkenni skatts þarf að kveða á um það í lögum.

Um 7. gr.

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. Búið er að taka út 11. gr. a. í tilskipun 2003/87/EB þess efnis að heimilt sé að efna kröfur tilskipunarinnar upp að ákveðnu marki með losunarheimildum sem eiga uppruna í loftslagsvænum verkefnum samkvæmt Kýótó-bókuninni við loftslagssamning Sameinuðu Þjóðanna, og því fellur sú heimild úr gildi. Nánari reglur um gildistíma losunarheimilda, stofnun þeirra og auðkenningu koma fram í 37.gr. reglugerðar 2019/1122/EB og verða því útfærðar í reglugerð.

Um 8. gr.

Kveðið er á um nýsköpunarsjóðinn í nýrri 8. mgr. 10. gr. a í tilskipun 2003/87/EB eins og henni var breytt með tilskipun ESB 2018/410. Í ákvæði tilskipunarinnar kemur fram að 325 milljónir losunarheimilda af þeim fjölda sem að öðrum kosti væri hægt að úthluta án endurgjalds og 75 milljónir af þeim fjölda sem að öðrum kosti væri hægt að bjóða upp skuli vera til ráðstöfunar til að styðja við nýsköpun í lágkolefnatækni og – ferlum í geirum skv. viðauka I. Einnig kemur fram að 50 milljónir heimilda úr markaðsstöðugleikavarsjóði skuli bætast við ásamt tekjum sem eftir eru af 300 milljónum heimilda sem voru til ráðstöfunar á tímabilinu 2013 til 2020 samkvæmt ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2010/670/ESB. Jafnframt kemur fram að verkefni í öllum aðildarríkjum, þ.m.t. minni háttar verkefni skuli vera aðstoðarhæf. Stefnt er að því að umsóknar- og úthlutunarferli verði einfalt. Áhersla verður lögð á verkefni í orkufrekum iðnaði, endurnýjanlegri orku, kolefnisföngun og geymslu, bindingu og nýtingu koldíoxíðs. Einnig verður lögð áhersla á hátækni-nýsköpunarverkefni (e. highly innovative low-carbon technologies) sem munu geta leitt til verulegs samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda. Verkefni þurfa enn fremur að vera vel útfærð og þróuð.

Svokallaður NER 300 sjóður var starfrækur af ESB á þriðja tímabili viðskiptakerfisins sem átti að styðja við verkefni á sviði kolefnisföngunar og geymslu og nýsköpunartækni á sviði endurnýjanlegra orkugjafa. Það sem stendur eftir óúthlutað úr NER 300 sjóðinum verður flutt í nýsköpunarsjóðinn. Nýsköpunarsjóðurinn mun byggja á reynslu af NER 300 sjóðinum varðandi hvaða verkefni hljóta styrk. Ákvæði um sjóðinn sem byggði á ákvörðun 2010/670/ESB voru ekki innleidd hér á landi en til að tryggja að aðilar frá Íslandi

geti einnig sótt um styrki í nýsköpunarsjóðinn er mikilvægt að innleiða ákvæði um hann í íslensk lög og jafnframt setja heimild til setningar reglugerðar um sjóðinn.

Um 9. gr.

Tilvísunum í 1. mgr. 39. gr. er breytt til að endurspegla þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögnum.

Um 10. gr.

Tilvísunum í 1. mgr. 40. gr. er breytt til að endurspegla þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögnum.

Um 11. gr.

Tilvísun í 1. mgr. 41. gr. er breytt til að endurspegla breytingu sem lagt er til að verði gerð á lögnum.

Um 12. gr.

Tilvísunum í 1. mgr. 42. gr. er breytt til að endurspegla þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögnum.

Um 13. gr.

Tilvísunum í 43. gr. er breytt til að endurspegla þær breytingar sem lagt er til að verði gerðar á lögnum.

Um 14. gr.

Tilvísun í 44. gr. er breytt til að endurspegla breytingu sem lagt er til að verði gerð á lögnum.

Um 15. gr.

Viðauki III við löginn er felldur niður og listi af gróðurhúsalofttegundum er færður í skilgreiningu í 3. tl. 3. gr. laganna.

Um 16. gr.

Ákvæði 4. gr. tekur gildi við útgáfu laganna, þar sem vöktunarskyldur skv. CORSIA kerfi Alþjóðaflugmálastofnunar hafa þegar tekið gildi.

Önnur ákvæði laganna taka gildi 1. janúar 2021, þegar fjórða tímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir hefst.