

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Við 3. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: *Viðskiptavettvangur*: Marghliða viðskiptakerfi sem leiðir saman kaupendur og seljendur losunarheimilda.

2. gr.

Í stað orðanna „sbr. 22. gr.“ í lokamálslið 1. mgr. 4. gr. laganna kemur: sbr. VI. kafla.

3. gr.

Orðin „hefur runnið út eða“ í 2. másl. 3. mgr. 12. gr. laganna falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Ef breytingar verða á starfsemi, eldsneytisnotkun, hráefnanotkun eða vöktunar- aðferðum rekstraraðila, ef breytingar verða á reglum sem um vöktunaráætlun gilda eða ef vöktunaráætlun uppfyllir af öðrum ástæðum ekki lengur skilyrði reglugerðar skv. 5. mgr. skal rekstraraðili gera viðeigandi breytingar á áætluninni. Tilkynna skal Umhverfisstofnun um hvers kyns breytingar á vöktunaráætlun og eru verulegar breytingar háðar samþykki stofnunarinnar. Rekstraraðilum er heimilt að uppfæra vöktunaráætlun án þess að gefa þurfi út nýtt losunarleyfi.

b. 3. másl. 3. mgr. fellur brott.

c. Við 1. másl. 4. mgr. bætist: miðað við mestu mögulegu losun í viðkomandi starfsemi.

d. Í stað orðsins „staðfestingu“ í 2. másl. 5. mgr. kemur: yfirferð.

5. gr.

Í stað orðanna „eftirlitsáætlun vegna vöktunar á tonnkilómetrum“ í 2. másl. 4. mgr. 18. gr. og 2. másl. 7. mgr. 19. gr. laganna kemur: vöktunaráætlun vegna tonnkilómetra.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „eftirlitsáætlun vegna vöktunar á losun“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: vöktunaráætlun vegna losunar.

- b. Í stað orðanna „eftirlitsáætlun vegna vöktunar á tonnkilómetrum í starfsemi sinni“ í 1. máls. 2. mgr. og 1. másl. 3. mgr. kemur: vöktunaráætlun vegna tonnkilómetra.
- c. Í stað orðsins „eftirlitsáætlana“ í 4. mgr. kemur: vöktunaráætlana.
- d. Við 4. mgr. bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Ef breytingar verða á starfsemi, eldsneytisnotkun eða vöktunaraðferðum flugrekanda, ef breytingar verða á reglum sem um vöktunaráætlanir gilda eða ef vöktunaráætlun uppfyllir af öðrum ástæðum ekki lengur skilyrði reglugerðar skv. 7. mgr. skal flugrekandi gera viðeigandi breytingar á áætluninni. Tilkynna skal Umhverfisstofnun um hvers kyns breytingar á vöktunaráætlun og eru verulegar breytingar háðar samþykki stofnunarinnar.
- e. Við 1. másl. 6. mgr. bætist: miðað við mestu mögulegu losun í viðkomandi starfsemi.
- f. Í stað orðsins „eftirlitsáætlana“ í 2. másl. 7. mgr. og sama orðs hvarvetna annars staðar í málsgreininni kemur, í viðeigandi beygingarfalli: vöktunaráætlana.

7. gr.

Í stað 22. gr. laganna koma átta nýjar greinar, 22. gr. og 22. gr. a – 22. gr. g, ásamt fyrir-sögnum, svohljóðandi:

a. (22. gr.)

Landsstjórnandi.

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

b. (22. gr. a.)

Reikningar.

Eftirfarandi aðilum er skylt að eiga reikning í skráningarkerfinu:

- a. rekstraraðilum skv. 7. gr.,
- b. flugrekendum skv. 15. gr., og
- c. vottunaraðilum sem tekið hafa að sér vottun skýrslna fyrir aðila skv. a- og b-lið.

Eftirfarandi aðilum er heimilt að eiga reikning í skráningarkerfinu og eiga losunarheimildir:

- a. uppboðshaldara, uppboðsvettvangi eða milligönguaðila sem getið er í reglugerð um uppboð losunarheimilda skv. 28. gr.,
- b. viðskiptavettvangi sem er tengdur skráningarkerfinu,
- c. einstaklingum sem þess óska og hafa fasta búsetu á Íslandi, og
- d. lögaðilum sem eru skráðir á Íslandi.

Sækja skal um stofnun reiknings til Umhverfisstofnunar. Umsækjandi um stofnun reiknings skal leggja fram nauðsynlegar upplýsingar samkvæmt því sem Umhverfisstofnun krefst og kveðið er á um í reglugerð um skráningarkerfið.

Umhverfisstofnun getur, í þeim tilgangi að gæta öryggis skráningarkerfisins, hafnað umsókn aðila um stofnun reiknings í skráningarkerfinu:

- a. ef hann veitir rangar eða ófullnægjandi upplýsingar,
- b. ef aðili eða forsvarsmáður aðila er grunaður um eða hefur á síðustu fimm árum verið dæmdur fyrir misferli með losunarheimildir, peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi sem reikningurinn gæti eða hefur verið notaður í,
- c. ef Umhverfisstofnun hefur ástæðu til að ætla að reikningurinn geti verið nýttur við misferli með losunarheimildir, peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi, eða
- d. í samræmi við ákvæði annarra laga.

Reikningseigendum er óheimilt að afsala eignarhaldi sínu á reikningum í skráningarkerfinu til annarra aðila. Reikningseiganda vörslureiknings rekstraraðila er þó heimilt að afsala eignarhaldi sínu á þeim reikningi til annars aðila við aðilaskipti að starfsstöð sem reikningurinn tengist.

c. (22. gr. b.)

Viðurkenndir fulltrúar og viðurkenndir viðbótarfulltrúar.

Þegar óskað er eftir stofnun reiknings skal umsækjandi skv. 22. gr. a tilnefna a.m.k. tvo viðurkennda fulltrúa fyrir hvern reikning. Að minnsta kosti annar þessara fulltrúa skal hafa fasta búsetu á Íslandi. Þegar um er að ræða reikning vottunaraðila er þó einungis krafist a.m.k. eins viðurkennds fulltrúa og er ekki áskilið að hann hafi fasta búsetu á Íslandi. Viðurkenndur fulltrúi skal hafa frumkvæði að aðgerðum fyrir hönd reikningseiganda í skráningarkerfinu.

Ef umsækjandi skv. 22. gr. a eða reikningseigandi hyggst heimila viðskiptavettvangi aðgang að reikningi sínum skal hann tilnefna sem viðurkenndan fulltrúa aðila sem þegar hefur verið samþykktur sem viðurkenndur fulltrúi reiknings viðskiptavettvangsins.

Heimilt er að tilnefna einn eða fleiri viðurkennda viðbótarfulltrúa fyrir hvern reikning. Auk samþykkis viðurkennds fulltrúa skv. 1. mgr. er samþykki viðurkennds viðbótarfulltrúa áskilið fyrir aðgerðum á viðkomandi reikningi, þó ekki þegar um er að ræða skil á losunarheimildum skv. 9. og 17. gr. Ráðherra getur ákveðið í reglugerð að ekki sé þörf á samþykki viðurkennds viðbótarfulltrúa fyrir annars konar aðgerðum.

Viðurkenndir fulltrúar og viðurkenndir viðbótarfulltrúar skulu hafa náð hafa a.m.k. 18 ára aldri. Sami einstaklingur má ekki vera viðurkenndur fulltrúi og viðurkenndur viðbótarfulltrúi sama reiknings. Einstaklingur má vera viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi fleiri en eins reiknings.

Þegar umsækjandi skv. 22. gr. a eða reikningseigandi tilnefnir aðila sem viðurkenndan fulltrúa eða viðurkenndan viðbótarfulltrúa skal hann leggja fram nauðsynlegar upplýsingar samkvæmt því sem Umhverfisstofnun krefst og kveðið er á um í reglugerð ráðherra.

Reikningseiganda er hvenær sem er heimilt að skipta um viðurkennda fulltrúa eða viðurkennda viðbótarfulltrúa eða bæta fleiri slíkum við ef tilnefning nýrra aðila uppfyllir skilyrði þessarar greinar.

Umhverfisstofnun getur, í þeim tilgangi að gæta öryggis skráningarkerfisins, hafnað tilnefningu aðila sem viðurkennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótarfulltrúa:

- a. ef veittar hafa verið rangar eða ófullnægjandi upplýsingar,
- b. ef viðkomandi aðili er grunaður um eða hefur á síðustu fimm árum verið dæmdur fyrir misferli með losunarheimildir, peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi sem reikningurinn gæti eða hefur verið notaður í, eða
- c. í samræmi við ákvæði annarra laga.

Viðurkenndum fulltrúum og viðurkenndum viðbótarfulltrúum er óheimilt að afsala þeirri stöðu sinni til annarra aðila.

Umhverfisstofnun er heimilt að fella niður stöðu aðila sem viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi ef stofnunin telur að hafna hefði átt tilnefningu viðkomandi aðila samkvæmt þessari grein, einkum ef ljóst verður að upplýsingar sem afhentar voru vegna tilnefningarinnar voru rangar eða ófullnægjandi.

Kærufrestur vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar skv. 9. mgr. er 30 virkir dagar. Ráðherra skal kveða upp úrskurð eins fljótt og hægt er og eigi síðar en innan fjögurra vikna frá því að gagnaöflun er lokið.

d. (22. gr. c.)

Upplýsingagiöf reikningseigenda.

Umhverfisstofnun er heimilt að krefja aðila sem getið er í 22. gr. a og 22. gr. b um allar upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að tryggja öryggi skráningarkerfisins. Heimilt er að krefjast þess að slíkar upplýsingar séu uppfærðar vegna breyttra aðstæðna og gildi þeirra staðfest af viðkomandi aðilum með reglulegu millibili.

Ef Umhverfisstofnun telur upplýsingar sem eru afhentar skv. 1. mgr. ófullnægjandi eða leiða í ljós að reikningseigandi, viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi uppfylli ekki lengur kröfur laga þessara og reglugerða sem settar eru með stoð í lögum þessum er stofnuninni heimilt að hafna því að uppfæra viðkomandi upplýsingar.

e. (22. gr. d.)

Lokun reiknings.

Umhverfisstofnun lokar reikningi eftirtalinna aðila í skráningarkerfinu í eftirtöldum tilvikum:

- a. allra annarra aðila en þeirra sem getið er í b- og c-lið, komi fram ósk um það frá viðkomandi aðila,
- b. rekstraraðila, ef starfsstöð sem reikningnum tengist hættir starfsemi sem getið er í I. viðauka eða ef losunarleyfi vegna hennar fellur niður,
- c. flugrekanda, ef hann hættir starfsemi sem getið er í II. viðauka eða við samruna tveggja eða fleiri flugrekenda,
- d. vottunaraðila, ef hann hættir starfsemi eða ef faggilding hans eða viðurkenning skv. VII. kafla rennur út eða fellur niður.

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

Umhverfisstofnun er heimilt að loka reikningi ef aðgangi að honum hefur verið lokað tímabundið í samræmi við 22. gr. e ef ekki er leyst úr þeim annmörkum sem urðu tilefni lokunarinnar innan hæfilegs tíma og þrátt fyrir ítrekaðar áskoranir. Ef um er að ræða vörslureikning rekstraraðila eða flugrekanda er Umhverfisstofnun þó einungis heimilt að koma í veg fyrir hvers kyns hreyfingar losunarheimilda á reikningum, en ekki að loka þeim. Reikningur skal ekki opnaður eða hreyfingar leyfðar að nýju nema Umhverfisstofnun telji að þeir annmarkar sem urðu tilefni lokunar eða takmörkunar á hreyfingum séu ekki lengur fyrir hendi.

Kærufrestur vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar skv. 3. mgr. er 30 virkir dagar. Ráðherra skal kveða upp úrskurð eins fljótt og hægt er og eigi síðar en innan fjögurra vikna frá því að gagnaöflun er lokið.

Umhverfisstofnun er heimilt að loka vörslureikningi eða viðskiptareikningi aðila sem getið er í d- og e-lið 2. mgr. 22. gr. a ef engin innstæða er á reikningnum og engin hreyfing hefur verið á honum í eitt ár eða meira. Í slíkum tilvikum ber Umhverfisstofnun að tilkynna reikningseiganda að reikningi hans verði lokað bregðist hann ekki við innan 40 virkra daga og gefa honum kost á að óska formlega eftir því að reikningnum verði haldið opnum.

Umhverfisstofnun lokar vörslureikningi rekstraraðila ef stofnunin telur sýnt að losunarheimildir á honum verði ekki framvegis notaðar til að efna skyldu rekstraraðila skv. 1. mgr. 9. gr. Áður en reikningi er lokað skal reikningseiganda gefinn frestur í 40 virka daga til að flytja losunarheimildir af reikningnum á annan reikning í skráningarkerfinu. Ef reikningseigandi nýtir ekki þessa heimild skulu losunarheimildirnar fluttar á vörslureikning íslenska ríkisins í skráningarkerfinu.

Umhverfisstofnun lokar tímabundið vörslureikningi rekstraraðila ef starfsstöð sú sem tengist reikningi hefur verið undanskilin gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir í samræmi við 14. gr. Umhverfisstofnun opnar reikninginn sama dag og starfsstöðin telst heyra undir gildissviði viðskiptakerfisins að nýju.

Umhverfisstofnun lokar tímabundið vörslureikningi flugrekanda ef ljóst er að starfsemi hans heyrir ekki lengur undir gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Umhverfisstofnun opnar reikninginn sama dag og stofnuninni berast upplýsingar um að flugrekandi hafi hafið starfsemi að nýju sem heyrir undir gildissviði viðskiptakerfisins.

f. (22. gr. e.)

Takmörkun aðgangs að reikningi.

Umhverfisstofnun er heimilt að loka tímabundið aðgangi viðurkennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótarfulltrúa að hvaða reikningi eða ferlum í skráningarkerfinu sem er ef stofnunin hefur ástæðu til að ætla að viðkomandi viðurkenndur fulltrúi hafi:

- a. reynt að öðlast aðgang að reikningum eða ferlum án heimildar,
- b. ítrekað reynt að öðlast aðgang að reikningi eða ferlum með því að nota rangt notandanafn og lykilorð, eða
- c. reynt að stefna í hættu öryggi, aðgengi, heilleika eða trúverðugleika skráningarkerfisins, miðlægs eftirlitsaðila eða gagna sem tengjast skráningarkerfinu eða miðlægum eftirlitsaðila.

Umhverfisstofnun er heimilt að loka tímabundið aðgangi allra viðurkenndra fulltrúa eða viðurkenndra viðbótarfulltrúa að tilteknum reikningi í skráningarkerfinu ef:

- a. reikningseigandi lést án þess að löglegur arftaki væri til staðar eða, í tilviki lögaðila, ef hann líður undir lok,
- b. reikningseigandi hefur ekki greitt tilskilin gjöld,
- c. reikningseigandi hefur brotið gegn skilmálum sem gilda um viðkomandi reikning,
- d. reikningseigandi samþykkir ekki breytingar á skilmálum sem gilda um viðkomandi reikning,
- e. reikningseigandi hefur vanrækt að afhenda Umhverfisstofnun tilskildar upplýsingar skv. 22. gr. c,
- f. reikningseigandi hefur ekki tilnefnt tilskilinn fjölda viðurkenndra fulltrúa skv. 1. mgr. 22. gr. b,

- g. reikningseigandi uppfyllir ekki kröfu 1. mgr. 22. gr. b um að a.m.k. einn viðurkenndur fulltrúi hafi fasta búsetu á Íslandi, eða
- h. reikningseigandi uppfyllir ekki kröfu c- eða d-liðar 2. mgr. 22. gr. a um fasta búsetu eða skráningu á Íslandi.

Umhverfisstofnun er heimilt að loka tímabundið aðgangi allra viðurkenndra fulltrúa eða viðurkenndra viðbótarfulltrúa og koma í veg fyrir að þeir geti hafið ferli á tilteknum reikningi:

- a. í tvær vikur að hámarki ef stofnunin hefur ástæðu til að ætla að reikningurinn hafi verið notaður eða muni verða notaður í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi, eða
- b. á grundvelli ákvæða annarra laga.

Umhverfisstofnun er heimilt að loka tímabundið aðgangi að reikningi ef stofnunin telur að hafna hefði átt umsókn um stofnun reikningsins eða að reikningseigandi uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir stofnun reiknings.

Umhverfisstofnun afléttir tímabundinni lokun aðgangs skv. 1.–4. mgr. um leið og leyst hefur verið úr þeim annmörkum sem urðu tilefni lokunarinnar.

Ef aðgangi að reikningi hefur verið lokað tímabundið í samræmi við ákvæði þessarar greinar er Umhverfisstofnun heimilt að láta flytja allar losunarheimildir af reikningnum á reikning íslenska ríkisins í skráningarkerfinu.

Kærufrestur vegna ákvarðana Umhverfisstofnunar skv. 1.–3. mgr. er 30 virkir dagar. Ráðherra skal kveða upp úrskurð eins fljótt og hægt er og eigi síðar en innan fjögurra vikna frá því að gagnaöflun er lokið.

Eftirlitsstofnun EFTA getur látið loka tímabundið aðgangi allra aðila að skráningarkerfinu eða hluta þess ef stofnunin hefur rökstuddan grun um að brotið hafi verið gegn öryggi kerfisins eða veruleg hættu sé á að brotið verði gegn öryggi þess og að heilleika kerfisins sé þannig stefnt í hættu.

g. (22. gr. f.)

Kyrrsetning losunarheimilda.

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

- a. í tvær 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 lögregluvaldum viðvart um kyrrsetningu losunarheimilda skv. 1. mgr. nema það sé augljóslega óþarft.

Eftirlitsstofnun EFTA getur látið kyrrsetja losunarheimildir tímabundið í tvær vikur að hámarki ef stofnunin hefur grun um að losunarheimildir hafi verið notaðar í tengslum við svik, peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka eða aðra alvarlega glæpi.

h. (22. gr. g.)

Reglugerð um skráningarkerfi.

Ráðherra setur reglugerð til fyllingar ákvæðum þessa kafla. Reglugerðinni skal ætlað að tryggja virkni og öryggi skráningarkerfisins og rétta skráningu losunarheimilda og skal m.a.

hafa að geyma ákvæði um skilyrði fyrir stofnun reikninga í skráningarkerfinu, þ.m.t. hvaða upplýsingar skulu fylgja umsókn, skyldur reikningseigenda, tilnefningu og hlutverk viðurkenndra fulltrúa og viðurkenndra viðbótarfulltrúa, tímafresti varðandi stofnun reikninga, viðvarandi upplýsingagjöf notenda skráningarkerfisins, upplýsingar sem skráðar skulu í skráningarkerfið, samvinnu og samtengingu við önnur kerfi, tæknilegar kröfur varðandi rekstur og öryggi skráningarkerfisins og samvinnu stjórnvalda í tengslum við öryggismál og afbrot í tengslum við skráningarkerfið, auk reglna um hvernig farið skuli með útgáfu, handhöfn, skil, millifærslur og ógildingu losunarheimilda. Í reglugerðinni skal Umhverfisstofnun veitt heimild til að ákveða hámarksfjölda leyfilegra viðurkenndra fulltrúa og viðurkenndra viðbótarfulltrúa fyrir hverja gerð reiknings. Heimilt er að ákveða að aðgerðir í skráningarkerfinu séu háðar sjálfvirku samþykki rafrænna eftirlitskerfa sem eru starfrækt á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga ríkisins í þeim tilgangi að tryggja rétta skráningu losunarheimilda og öryggi skráningarkerfisins. Umhverfisstofnun skal veitt heimild til að krefja reikningseigendur um að samþykka skilmála um notkun skráningarkerfisins að því tilskildu að slíkir skilmálar séu í samræmi við ákvæði reglugerðar samkvæmt þessari grein. Í reglugerðinni skulu vera nánari ákvæði um þagnarskyldu og afhendingu upplýsinga úr skráningarkerfinu til stjórnvalda og stofnana í þeim tilgangi að hafa eftirlit með aðgerðum reikningseigenda og aðgangshafa.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

- a. Í stað ártalsins „2013“ í 1. másl. kemur: 2012.
- b. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Í reglugerðinni skulu m.a. koma fram reglur um tíðni uppboða, skilyrði þess að mega leggja fram tilboð og lágmarksfjölda losunarheimilda sem boðið skal í hverju sinni.

9. gr.

Í stað orðanna „skv. 22. gr.“ í 36. gr. laganna kemur: skv. VI. kafla.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr. 38. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „sbr. 22. gr.“ í 1. másl. kemur: sbr. VI. kafla.
- b. Í stað orðanna: „skv. 7. mgr. 22. gr.“ í 2. másl. kemur: skv. 22. gr. g.

11. gr.

1. mgr. 39. gr. laganna orðast svo:

Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir eftirfarandi verkefni sem stofnunin innir af hendi:

1. Útgáfu losunarleyfa, þar á meðal breytingar á losunarleyfum, sbr. 8. gr.
2. Afgreiðslu umsókna nýrra þátttakenda í staðbundinni starfsemi um losunarheimildir, sbr. 3. mgr. 11. gr.
3. Samþykkt verulegra breytinga á vöktunaráætlunum, sbr. 2. mgr. 13. gr.
4. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna rekstraraðila um losun koldíoxíðs, sbr. 3. mgr. 13. gr.
5. Áætlun á losun staðbundinnar starfsemi, sbr. 4. mgr. 13. gr.

6. Afgreiðslu umsókna rekstraraðila um að starfsstöð verði undanskilin gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, sbr. 5. mgr. 14. gr.
7. Yfirferð skýrslna um að skilyrði fyrir því að undanskilja starfsstöð gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir séu fyrir hendi, sbr. 6. mgr. 14. gr.
8. Afgreiðslu umsókna flugrekenda um losunarheimildir, sbr. 4. mgr. 18. gr.
9. Afgreiðslu umsókna nýrra þátttakenda í flugstarfsemi um losunarheimildir, sbr. 7. mgr. 19. gr.
10. Samþykkt vöktunaráætlana vegna tonnkilómetra í flugstarfsemi, sbr. 2. mgr. 21. gr.
11. Samþykkt vöktunaráætlana vegna losunar frá flugstarfsemi, sbr. 3. mgr. 21. gr.
12. Samþykkt verulegra breytinga á vöktunaráætlunum, sbr. 4. mgr. 21. gr.
13. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna flugrekenda um losun koldíoxíðs, sbr. 5. mgr. 21. gr.
14. Áætlun á losun flugstarfsemi, sbr. 6. mgr. 21. gr.
15. Stofnun og viðhald reikninga í skráningarkerfi með losunarheimildir, sbr. VI. kafla. Heimilt er að innheimta árgjald sem tekur mið af meðaltalskostnaði við rekstur reiknings í skráningarkerfinu.
16. Afgreiðslu umsókna um gagnkvæma viðurkenningu faggildingar, sbr. 25. gr.
17. Önnur verkefni sem mælt er fyrir um í lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 40. gr. laganna:

- a. Á eftir 2. tölul. 1. mgr. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: 2. mgr. 13. gr. um skyldu til að gera breytingar á vöktunaráætlun.
- b. Í stað orðanna „eftirlitsáætlun vegna vöktunar á losun“ í 6. tölul. 1. mgr. kemur: vöktunaráætlun vegna losunar.
- c. Á eftir 6. tölul. 1. mgr. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: 4. mgr. 21. gr. um skyldu til að gera breytingar á vöktunaráætlun.
- d. Í stað orðanna: „2. mgr. 22. gr.“ í 9. tölul. 1. mgr. kemur: 1. mgr. 22. gr. a.
- e. Á eftir 3. málsl. 4. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Óinnheimtar dagsektir, sem lagðar eru á fram að efndadegi, falla ekki niður þótt aðili efni síðar viðkomandi kröfu nema Umhverfisstofnun ákveði það sérstaklega.

13. gr.

Í stað orðanna „skv. 22. gr.“ í 41. gr. laganna kemur: skv. VI. kafla.

14. gr.

Fyrirsögn 42. gr. laganna orðast svo: *Stöðvun starfsemi*.

15. gr.

Í stað orðanna „skv. 13. og 21. gr.“ í 1. mgr. 45. gr. laganna kemur: skv. 13., 21. og 22. gr. a – 22. gr. c.

16. gr.

Við 47. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 frá 18. nóvember 2011.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

1. Tilgangur og nauðsyn lagasetningar.

Megintilgangur frumvarps þessa er að setja lagastoð fyrir innleiðingu á reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 sem hefur að geyma ítarlegar reglur um rekstur og viðhald skráningarkerfis sem starfrækt er í tengslum við viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Reglugerðin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn við framlagningu frumvarpsins. Hins vegar liggur fyrir bráðabirgðasamkomulag við loftslagsskrifstofu framkvæmdastjórnar ESB um upptöku reglugerðarinnar með tilteknum aðlögunum. Samkomulagið þarf að hljóta samþykki ráðherraráðs ESB til að teljast bindandi en ólíklegt verður að teljast að það taki breytingum áður en það verður endanlega staðfest með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, væntanlega fyrir árslok. Ástæða þess að lagt er til að reglugerðin verði innleidd áður en hún hefur verið tekin upp í EES-samninginn er að tryggja að unnt sé að beita reglugerðinni hér á landi frá sama tíma og í öðrum ríkjum EES, eða frá 1. janúar 2013. Frá þeim tíma fer skráning losunarheimilda fram með mun samræmdari hætti en áður, eins og nánar verður lýst hér á eftir, og er nauðsynlegt vegna einsleitni reglna um viðskiptakerfið og sjónarmiða um jafna samkeppnisstöðu að Ísland beiti sömu reglum um þátttöku aðila undir sinni lögsögu og almennt gilda í viðskiptakerfinu.

Lagt er til að hluti ákvæða framangreindrar reglugerðar verði innleiddur með þessu frumvarpi, verði það að lögum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæði reglugerðarinnar verði í kjölfarið innleidd að fullu í reglugerð ráðherra með tilvísunaraðferð, í samræmi við a-lið 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, með síðari breytingum. Ákvæðin sem lagt er til að innleidd verði með frumvarpi þessu eru einkum þau 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. Bent skal á að tilteknar íþyngjandi heimildir eru þegar til staðar í lögum og halda gildi sínu við innleiðingu hinnar nýju reglugerðar, svo sem heimild ráðherra skv. 3. mgr. 38. gr. til að kveða á um afhendingu trúnaðarupplýsinga til innlendra og erlendra stjórnvalda og stofnana og heimild Umhverfisstofnunar skv. 41. gr. til að koma í veg fyrir hreyfingar losunarheimilda á reikningi aðila sem ekki hefur skilað fullnægjandi skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda. Með frumvarpi þessu er einnig ætlunin að endurnýja og styrkja um leið þá lagastoð sem sett var með 22. gr. laga nr. 70/2012 fyrir innleiðingu reglugerðar (ESB) nr. 920/2010, sem var innleidd hér á landi með reglugerð nr. 360/2012 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Reglugerð (ESB) nr. 920/2010 er forveri reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 og mun síðarnefnda reglugerðin leysa þá fyrrnefndu af hólmi hinn 1. janúar 2013. Rétt er að benda á að með reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 voru gerðar breytingar á mörgum ákvæðum reglugerðar (ESB) nr. 920/2010 sem samsvara þeim nýmælum sem koma fram í fyrrnefndu reglugerðinni. Í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins verður almennt látið nægja að vísa til ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 en bent er á að flest ákvæði fela í sér innleiðingu á báðum fyrrnefndum reglugerðum.

Þá er ætlunin með frumvarpi þessu að útfæra nánar lagastoð fyrir innleiðingu reglna EES-samningsins um uppboð losunarheimilda og gera um leið þá kröfu til íslenska ríkisins

að það bjóði upp losunarheimildir frá og með þessu ári, en ekki árinu 2013 eins og kveðið var á um í lögnum.

Loks er frumvarpinu ætlað að gera smávægilegar breytingar á tilteknum ákvæðum laganna ýmist til að auka skýrleika eða til leiðréttingar á því sem yfirsést hefur við gerð frumvarps þess sem varð að lögnum.

2. Aðdragandi lagasetningar.

Þrátt fyrir að Ísland hafi formlega verið aðili að viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir síðan 2008 voru reglur þess ekki innleiddar hér á landi fyrr en með lögum nr. 64/2011, um breytingu á lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, og síðar með lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál. Ástæða þess að reglurnar voru ekki innleiddar fyrr var sú að svo lítil starfsemi hér á landi uppfyllti skilyrði til að heyra undir kerfið að ákveðið var að undan-skilja hana gildissviði þess með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007. Vegna þessa reyndi ekki á reglur viðskiptakerfisins hér á landi fyrr en 1. janúar 2012 þegar flugstarfsemi féll undir gildissvið þess. Á sama tíma varð Ísland í fyrsta skipti virkur þátt-takandi í skráningarkerfi viðskiptakerfisins.

Með fyrrnefndum lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál, var sett lagastoð fyrir innleiðingu reglna ESB um skráningarkerfi, þ.e. reglugerðar (ESB) nr. 920/2010 og reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 að hluta, sbr. 22. gr. laganna. Síðarnefnda reglugerðin hafði ekki verið tekin upp í EES-samninginn við setningu laganna. Var því ljóst að endurskoða þyrfti ákvæðið sem heimilaði innleiðingu hennar enda hafði hún þá ekki verið rædd á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar með tilliti til hugsanlegra aðlagana fyrir EES/EFTA-ríkin. Við nánari skoðun og greiningu á efni reglugerðarinnar, m.a. með álitserð lagaprófessoranna Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, sem nánar verður rædd í 5. kafla hér á eftir, skýrð-ist betur hvers konar breytinga væri þörf á ákvæðum reglugerðarinnar við upptöku hennar í EES-samninginn til að hún stæðist kröfur stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (hér eftir nefnd stjórnarskrá), að því er varðar framsal framkvæmdarvalds til alþjóðlegra stofnana. Sem fyrr greinir hefur gerðin enn ekki verið tekin formlega upp í EES-samninginn heldur liggur eingöngu fyrir bráðabirgðasamkomulag við loftslagsskrifstofu framkvæmda-stjórnar ESB sem hljóta þarf samþykki ráðherraráðs ESB til að teljast bindandi. Er frumvarpi þessu ætlað að lögfesta reglugerðina eins og henni verður væntanlega breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Einnig þótti rétt með hliðsjón af lögmatísreglu stjórnsýslu-réttarins að útfæra með nánari hætti ákvæði sem vörðuðu íþyngjandi ákvarðanir stjórnvalda um réttindi og skyldur reikningseigenda og aðgangshafa skráningarkerfisins.

3. Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir.

Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir er umfangsmikill rafrænn gagnagrunnur þar sem skráðar eru upplýsingar um stöðu og hreyfingar losunarheimilda ríkja og einkaaðila í tengsl-um við viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, auk upplýsinga um losun aðila sem heyra undir kerfið. Losunarheimildir ganga kaupum og sölum á frjálsum markaði og eru viðskipti með þær heimil jafnt aðilum sem skyldugir eru til að standa skil á losunarheimildum og öðr-um, bæði einstaklingum og lögaðilum. Skráning losunarheimilda er alfarið rafræn og hafa reikningseigendur aðgang að reikningum sínum á netinu. Engar losunarheimildir eru gefnar út á pappír og eru millifærslur losunarheimilda af einum reikningi á annan í skráningar-kerfinu því eingöngu framkvæmdar með rafrænum hætti. Því má segja að um nokkurs konar netbanka sé að ræða.

ESB hefur sett þrjár heildarreglugerðir um skráningarkerfi með losunarheimildir frá því að viðskiptakerfinu var komið á með tilskipun 2003/87/EB. Fyrsta heildarreglugerðin var reglugerð (EB) nr. 2216/2004 og var henni breytt tvisvar sinnum, með reglugerð (EB) nr. 916/2007 og reglugerð (EB) nr. 994/2008. Þessar reglugerðir voru teknar upp í EES-samninginn en voru sem fyrr segir ekki innleiddar hér á landi þar sem Ísland var þá ekki orðið virkur þátttakandi í viðskiptakerfinu. Samkvæmt upphaflegu reglugerðinni, með síðari breytingum, skyldi hvert ríki halda úti eigin skráningarkerfi og hafa umsjón með stofnun reikninga, aðgangsstýringu, útgáfu losunarheimilda, millifærslum þeirra sem og öðrum þáttum er vörðuðu framkvæmd skráningarkerfisins. Eftirlit með því að aðgerðir í skráningarkerfinu væru í samræmi við reglur sem um það giltu skyldi hins vegar fara fram með sjálfvirkum hætti í svonefndri viðskiptadagbók ESB (heitir nú European Union Transaction Log, EUTL) undir umsjón miðlægs stjórnanda (central administrator) sem starfar á vegum framkvæmdastjórnar ESB. Aðgerðir sem fólu í sér flutning á Kýótó-einingum sættu einnig sjálfvirku eftirliti viðskiptadagbókar loftslagssamningsins (International Transaction Log) sem tengd var skráningarkerfi ESB.

Í kjölfar breytingar á tilskipun 2003/87/EB með tilskipun 2009/29/EB var stigið fyrsta skrefið að sameiningu allra skráningarkerfa ríkja. Með nýrri heildarreglugerð árið 2010, reglugerð (ESB) nr. 920/2010, var kveðið á um að ríki skyldu nota skráningarkerfi ESB, svokallaða skrá sambandsins (Union Registry), fyrir reikninga einstaklinga og lögaðila í viðskiptakerfi ESB. Tilgangur þess að sameina skráningarkerfin var m.a. að gera ákvarðanir um rekstur skráningarkerfisins miðlægari og auka þannig öryggi og tryggja samræmi við framkvæmd skráningar losunarheimilda.

Með þriðju heildarreglugerðinni um skráningarkerfið, reglugerð (ESB) nr. 1193/2011, sem verður að hluta innleidd með frumvarpi þessu, verði það að lögum, var bætt við reglum sem varða uppboð og úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til að laga skráningarkerfið að nýjum reglum sem höfðu verið samþykktar í ESB. Auk þess voru öryggisreglur hertar verulega, en ákvæði fyrri reglugerða höfðu ekki reynst fullnægjandi til að koma í veg fyrir endurteknar árásir á skráningarkerfið og glæpi í tengslum við losunarheimildir á síðustu árum.

Umsjón með rekstri og viðhaldi skrár sambandsins er í höndum miðlæga stjórnandans sem áður er nefndur. Hann fer með stjórn allra almennra reikninga og reikninga í eigu ESB undir nokkurs konar yfirumsjón framkvæmdastjórnarinnar sem hefur heimild til að gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli um ýmis atriði, svo sem um tímabundna lokun skráningarkerfisins í heild eða að hluta. Stjórn vörslureikninga ríkja og reikninga einstaklinga og lögaðila sem heyra undir þeirra lögsögu eru hins vegar í höndum sérstakra landsstjórnenda sem tilnefndir eru af hverju ríki fyrir sig. Landsstjórnendur koma fram fyrir hönd ríkisins í samskiptum við aðila sem stofna reikning í kerfinu og hafa m.a. það hlutverk að stofna reikninga og samþykkja aðgangshafa sem tilnefndir eru af reikningseigendum. Landsstjórnandi hefur hins vegar almennt ekki það hlutverk að sjá um aðgerðir eða ferli sem varða losunarheimildir, svo sem útgáfu, millifærslu eða ógildingu þeirra, heldur eru slíkar aðgerðir framkvæmdar af miðlæga stjórnandanum. Í bráðabirgðasamkomulagi því sem gert hefur verið við loftslagsskrifstofu framkvæmdastjórnar ESB er gert ráð fyrir að miðlægi stjórnandinn hafi sömu almennu valdheimildir gagnvart EES/EFTA-ríkjunum og gagnvart ríkjum ESB, sbr. 20. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Hann skuli því sjá um skráningu aðgerða og sjálfvirkt eftirlit með aðgerðum sem tengjast EES/EFTA-ríkjunum gegnum viðskiptadagbók ESB. Aðgerðir sem

varða Kýótó-einingar skulu eftir sem áður sæta eftirliti viðskiptadagbókar loftslagssamningsins.

Umhverfisstofnun hefur verið tilnefnd sem landsstjórnandi Íslands og hefur sinnt því hlutverki frá fyrri hluta ársins 2012 í samræmi við ákvæði reglugerðar nr. 360/2012 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 skal sú reglugerð gilda um viðskiptatímabilið sem hefst 1. janúar 2013 og þau tímabil sem á eftir fara. Nánar tiltekið á hún annars vegar við um losunarheimildir sem gefnar eru út frá 1. janúar 2013 og hins vegar um losunarheimildir flugstarfsemi sem voru gefnar út vegna viðskiptatímabilsins 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og skyldu boðnar upp, sbr. 2. gr. reglugerðarinnar. Mesta þýðingu hefur í þessu sambandi að reglugerðin gildir um allar losunarheimildir sem úthlutað verður af Umhverfisstofnun héðan í frá til aðila sem heyra undir gildissvið laga nr. 70/2012, um loftslagsmál. Um losunarheimildir sem Umhverfisstofnun úthlutaði til flugrekenda árið 2012 gildir hins vegar áðurnefnd reglugerð (ESB) nr. 920/2010, sem innleidd var í íslenskan rétt með reglugerð nr. 360/2012 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Stefnt er að því að fella reglugerð nr. 360/2012 inn í nýja reglugerð um skráningarkerfi sem sett verður samkvæmt heimild í frumvarpi þessu, verði það að lögum.

4. Stjórnvaldsákvæðanir og málsmeðferð.

Í frumvarpi þessu er Umhverfisstofnun, sem landsstjórnanda íslenska ríkisins, falið að taka tiltekna stjórnvaldsákvæðanir er varða skráningarkerfið. Þær veigamestu eru eftirfarandi:

- Ákvörðun um samþykki eða synjun umsóknar um stofnun reiknings, sbr. b-lið 7. gr.
- Ákvörðun um samþykki eða synjun tilnefningar aðila sem viðurkennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótarfulltrúa, sbr. 1.–7. mgr. c-liðar 7. gr.
- Ákvörðun um að fella niður stöðu aðila sem viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi, sbr. 9. mgr. c-liðar 7. gr.
- Ákvörðun um að hafna því að uppfæra upplýsingar, sbr. 2. mgr. d-liðar 7. gr.
- Ákvörðun um að loka reikningi, sbr. e-lið 7. gr.
- Ákvörðun um að takmarka tímabundið aðgang að reikningi, sbr. f-lið 7. gr.
- Ákvörðun um að kyrrsetja losunarheimildir, sbr. g-lið 7. gr.

Stjórnvaldsákvæðanir Umhverfisstofnunar samkvæmt frumvarpinu eru kæránlegar til ráðherra, líkt og almennt á við um stjórnvaldsákvæðanir stofnunarinnar samkvæmt lögum um loftslagsmál, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna. Um kærur til ráðherra fer samkvæmt stjórnsýslulögum hvað varðar aðild, kærufrest, málsmeðferð og annað. Þó ber að nefna að í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir styttri kærufresti hvað varðar tiltekna ákvarðanir, nánar tiltekið ákvarðanir um að fella niður stöðu aðila sem viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi skv. 9. mgr. c-liðar 7. gr., ákvarðanir um að loka reikningi skv. 3. mgr. e-liðar 7. gr. og ákvarðanir um tímabundna takmörkun aðgangs að reikningi skv. 1.–3. mgr. f-liðar 7. gr. Í þessum tilvikum er lagt til að kærufrestur verði eingöngu 30 virkir dagar og er sá dagafjöldi í samræmi við kröfur ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Óvanalegt er að gerðar séu kröfur um lengd kærufrests í gerðum ESB, en ætla má að framkvæmdastjórnin hafi talið þörf á að samræma kærufresti í tengslum við þessar ákvarðanir til að tryggja að deilumál varðandi stofnun reikninga og aðgang að þeim drægjust ekki á langinn. Einnig skal bent á að þrátt fyrir að eðli skráningarkerfisins sem eins konar netbanka geri kröfu um að

ákvarðanir séu teknar með skjótum hætti skal Umhverfisstofnun gæta reglna stjórnsýslulaga um tilkynningu um meðferð máls og andmælarétt.

5. Samræmi ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi við stjórnarskrá.

Í kjölfar greiningar umhverfissráðuneytisins á reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 þótti ljóst að ákvæðin óvissa væri fyrir hendi um hvort ákvæði hennar samrýmdust ákvæðum stjórnarskrárinnar, einkum að því er varðaði framsal framkvæmdarvalds til alþjóðlegra stofnana. Eins og fram kemur í 3. kafla hér að framan eru framkvæmdastjórninni í reglugerðinni fengnar heimildir til að gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli um tilteknar ráðstafanir í skráningarkerfinu, svo sem um að loka tímabundið aðgangi að kerfinu að hluta eða í heild. Vegna tveggja stöðna kerfis samningsins um Evrópska efnahagssvæðið hefur hingað til verið búið svo um hnútana við upptöku gerða ESB um viðskiptakerfið í EES-samninginn að Eftirlitsstofnun EFTA fái valdheimildir, eða hafi a.m.k. aðkomu að ákvörðunum, sem gerðirnar fela framkvæmdastjórn ESB. Þar sem ljóst var að tilteknar ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar í reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 gætu verið verulega íþyngjandi í garð einstaklinga og lögaðila þótti stjórnvöldum hins vegar rétt að kanna ítarlega hvort ákvæði stjórnarskrárinnar stæðu í vegi fyrir því að slíkar valdheimildir væru fengnar Eftirlitsstofnun EFTA í þessu tilviki.

Með bréfi dags. 22. maí 2012 fóru forsætisráðuneyti, umhverfissráðuneyti og utanríkisráðuneyti þess á leit við Björgu Thorarensen og Stefán Má Stefánsson, lagaprófessora við Háskóla Íslands, að þau veittu sérfræðilegt álit á því hvort innleiðing reglugerðarinnar væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar. Jafnframt var óskað eftir tillögu um aðlögunartexta sem ætla mætti að gæti tryggt hnökralausa innleiðingu reglugerðarinnar.

Í álitum Bjargar og Stefáns Má, dags. 12. júní 2012, voru valdheimildir framkvæmdastjórnar ESB, miðlæga stjórnandans og annarra stofnana ESB samkvæmt reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 raktar. Í álitargerðinni eru eftirfarandi nýmæli reglugerðarinnar talin skipta máli varðandi álitamál um hvort reglugerðin standist stjórnarskrá:

- Ákvarðanir um heildarmagn skráðra losunarheimilda í samræmi við gerðir Evrópusambandsins, sbr. 2. mgr. 38. gr.
- Ákvarðanir um úthlutun skráðra losunarheimilda og Kýótó-eininga, sbr. 2. mgr. 49. gr., sbr. einnig 2. mgr. 53. gr., sbr. einnig 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 54. gr.
- Ákvarðanir um lokun tiltekna reiknings eða allra reikninga tímabundið, sbr. 7. mgr. 31. gr., sbr. 1.–3. mgr. 31. gr.
- Ákvarðanir um lokun aðgangs vegna öryggisbrots eða öryggisógnunar, sbr. 70. gr.,
- Ákvarðanir um frestun aðgangs að losunarheimildum vegna gruns um sviksamlega viðskiptahætti, sbr. 2. og 3. mgr. 71. gr.
- Ákvarðanir um tímabundna stöðvun á færslum í sameiginlega skráningarkerfinu, sbr. 1. mgr. 73. gr.
- Ákvarðanir um heimild til aðgangs að upplýsingum úr viðskiptakerfinu, sbr. 2. mgr. 82. gr.

Í álitargerðinni er fjallað um aðrar álitargerðir sem unnar hafa verið á síðustu árum um hvort innleiðing tiltekinna gerða ESB sé andstæð stjórnarskrá með tilliti til framsals ríkisvalds. Með hliðsjón af forsendum sem byggt hefur verið á við mat á framsali ríkisvalds, þar á meðal í þessum álitargerðum, er í álitargerð Bjargar og Stefáns Má talið að m.a. þurfi að taka afstöðu til eftirfarandi þátta:

- hvaða valdheimildir ríkisins eru framseldar,
- að hverjum þær beinast,
- þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni,
- umfangs og eðlis valdheimildanna,
- samfélagslegra markmiða og svigrúms löggjafans.

Í álitserðinni er talið að þessa þætti verði að veða og meta saman til að finna heildarmynd, en að enginn einn þeirra ráði úrslitum. Í kjölfar slíkrar skoðunar töldu höfundar álitserðarinnar að innleiðing reglugerðar nr. 1193/2011 í óbreyttri mynd mundi teljast annmörkum háð með tilliti til stjórnarskrárinnar að því er varðar framsal framkvæmdarvalds og dómvalds til stofnana Evrópusambandsins. Slík innleiðing mundi fela í sér framsal sem rúmast ekki innan venjulegra reglu um að almenna löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnana. Höfundarnir töldu hins vegar hugsanlegt að unnt væri að taka reglugerðina upp í EES-samninginn og innleiða hana í íslenskan landsrétt þannig að ákvæða stjórnarskrárinnar væri gætt. Það yrði gert með því að aðlaga texta reglugerðarinnar með þeim hætti að hún samrýmdist sem best tveggja stöða kerfinu sem EES-samningurinn byggist á þar sem Eftirlitsstofnun EFTA færi með valdheimildir gagnvart EFTA-ríkjum. Í þessu mundi felast að þær heimildir sem framkvæmdastjórn ESB hefur samkvæmt reglugerð nr. 1193/2011 yrðu fengnar Eftirlitsstofnun EFTA (þar á meðal dómstóli EFTA) gagnvart EES/EFTA-ríkjum. Þannig yrði tryggð aðkoma Íslands að umræddum ákvörðunum gagnvart íslenskum stofnunum og fyrirtækjum. Eins skyldi stefnt að því, samkvæmt tveggja stöða kerfi EES-samningsins, að tryggja EES/EFTA-ríkjum aðkomu að ákvörðunum um veitingu upplýsinga í tilvikum þar sem beiðni um slíkt berst miðlæga stjórnandanum og þegar um er að ræða beiðni um upplýsingar er varða reikninga sem heyra undir EES/EFTA-rikin.

Sem fyrr greinir er stefnt að upptöku reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar fyrir lok árs 2012. Bráðabirgðasamkomulag við loftslagsskrifstofu framkvæmdastjórnar ESB þar um liggur fyrir. Samkvæmt því hefur verið samið um tilteknar efnislegar aðlaganir í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í framangreindri álitserð auk annarra sem minni þýðingu hafa eða eru af formlegri toga. Þær fyrirhuguðu aðlaganir sem varða álitamál sem helst voru talin skipta máli í álitserðinni má draga saman í eftirfarandi atriði:

1. 7. mgr. 31. gr. verður breytt þannig að Eftirlitsstofnun EFTA verði í stað framkvæmdastjórnar ESB veitt heimild til að gefa landsstjórnendum EES/EFTA-ríkjanna fyrirmæli um að loka aðgangi að reikningum að tilteknum skilyrðum uppfylltum.
2. 2. mgr. 49. gr., 2. mgr. 50. gr., 2. mgr. 53. gr. og 3. mgr. 54. gr. verður breytt þannig að Eftirlitsstofnun EFTA verði í stað framkvæmdastjórnar ESB veitt heimild til að gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli að því er varðar úthlutunartöflur EES/EFTA-ríkjanna.
3. 1. mgr. 70. gr., 2. og 3. mgr. 71. gr. og 1. og 3. mgr. 73. gr. verður breytt þannig að Eftirlitsstofnun EFTA verði í stað framkvæmdastjórnar ESB veitt heimild til að gefa landsstjórnendum EES/EFTA-ríkjanna fyrirmæli um að loka reikningum, kyrrsetja losunarheimildir eða stöðva ferli í skráningarkerfinu.
4. 3. mgr. 83. gr. verður breytt þannig að samþykki Eftirlitsstofnun EFTA verði áskilið fyrir afhendingu gagna úr skráningarkerfinu til aðila sem getið er í 2. mgr. 83. gr., að því er varðar reikningseigendur sem heyra undir lögsögu EES/EFTA-ríkjanna.

Af því sem hér hefur verið rakið er ljóst að með reglugerð (ESB) nr. 1193/2011, sbr. væntanlega ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar þar um, er Eftirlitsstofnun EFTA veitt

heimild til að taka ákvarðanir sem varða hagsmuni einstaklinga og lögaðila hér á landi. Reglugerðin felur því í sér framsal framkvæmdarvalds frá íslenskum stjórnvöldum til alþjóðlegrar stofnunar. Með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Mús Stefánssonar telur umhverfisráðuneytið hins vegar að framsalið sé nægilega afmarkað og að áhrif þess á hagsmuni íslenskra einstaklinga og lögaðila séu nægilega takmörkuð til að það rúmist innan heimilda sem viðurkennt er að Alþingi hafi að þessu leyti. Sú niðurstaða er rökstudd hér á eftir og hefur viðkomandi ákvæðum til einföldunar verið skipt í þrjá flokka:

1. Ákvæði 7. mgr. 31. gr., 1. mgr. 70. gr., 2. og 3. mgr. 71. gr. og 1. og 3. mgr. 73. gr. reglugerðarinnar, eins og þeim hefur verið breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Ákvæði þessi fela í sér heimildir Eftirlitsstofnunar EFTA til að loka tímabundið aðgangi að reikningum eða hindra ferli í skráningarkerfinu. Hér er til þess að líta að slíkar ákvarðanir verða eingöngu teknar þegar alvarleg ógnun við öryggi eða rétta virkni skráningarkerfisins er til staðar. Slíkar ráðstafanir þjóna hagsmunum allra notenda skráningarkerfisins enda geta misferli eða mistök í skráningarkerfinu varðað gríðarlega fjárhagslega hagsmuni aðila, auk þess sem skráningarkerfið hefur í mörgum tilfellum að geyma viðkvæmar fjárhags- og viðskiptaupplýsingar. Þegar um er að ræða ógnun við öryggi eða virkni skráningarkerfisins í heild er óhjákvæmilegt að fela sameiginlegum stofnunum völd af þessu tagi enda væri það bersýnilega ekki framkvæmanlegt að hvert og eitt ríki hefði eftirlitshlutverk og valdheimildir gagnvart miðlæga stjórnandanum. Einnig þarf að hafa í huga að ávallt er um tímabundnar aðgerðir að ræða sem ber að aflétta um leið og bætt hefur verið úr þeim annmörkum sem urðu tilefni þeirra. Loks má nefna að gera má ráð fyrir að í flestum tilvikum muni Umhverfisstofnun hafa nýtt heimildir sínar til að loka aðgangi að reikningum eða hindra ferli áður en kemur til afskipta Eftirlitsstofnunar EFTA og er því óhætt að líta á valdheimildir síðarnefndu stofnunarinnar sem nokkurs konar neyðarúrræði ef Umhverfisstofnun hefur brugðist eftirlitshlutverki sínu.

2. Ákvæði 2. mgr. 49. gr., 2. mgr. 50. gr., 2. mgr. 53. gr. og 3. mgr. 54. gr., eins og þeim hefur verið breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Ákvæðin veita Eftirlitsstofnun EFTA heimildir til að hafna því að úthlutunartöflur ríkja, eða breytingar á þeim, verði færðar inn í skráningarkerfið ef stofnunin telur þær ekki samræmast úthlutunarreglum viðskiptakerfisins. Mikilvægt er að hafa í huga að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 felur í sér afar takmarkaðar efnisreglur um úthlutun til lögaðila sem heyra undir viðskiptakerfið, heldur varðar hún fyrst og fremst formleg atriði í tengslum við skráningu losunarheimilda. Reglur um úthlutun koma hins vegar fram í tilskipun 2003/87/EB, eins og henni hefur verið breytt, og ákvörðun 2011/278/ESB. Þessar gerðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn og hafa ýmist verið innleiddar að fullu í íslenskan rétt eða verða innleiddar á næstu mánuðum samkvæmt heimild í lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál. Í hinum efnislegu úthlutunarreglum er með nákvæmum hætti kveðið á um hvernig reikna skuli úthlutun til rekstraraðila og flugrekenda. Hið lögbæra stjórnvald, sem hér á landi er Umhverfisstofnun, hefur lítið sem ekkert svigrúm til að víkja frá þeim reglum þegar ákvörðun er tekin um úthlutun til einstakra aðila. Ef hið lögbæra stjórnvald brýtur engu að síður úthlutunarreglur kerfisins, eða gerir mistök við útreikning úthlutunar, hafa tilskipun 2003/87/EB, með síðari breytingum, og ákvörðun 2011/278/ESB að geyma úrræði um hvernig lagfæra skuli

fyrirhugaða úthlutun til samræmis við gildandi reglur. Ákvæðum reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 sem varða skráningu úthlutunartafla í skráningarkerfið er samkvæmt þessu ekki ætlað að útkljá deilumál um efnislegar forsendur fyrir úthlutun losunarheimilda til einstakra aðila, heldur fremur að gagnast sem nokkurs konar öryggisventill ef ríki hefur gert mistök við gerð úthlutunartöflu eða hyggst af öðrum ástæðum skrá rangar úthlutunartölur í kerfið. Ljóst er því að afar takmarkað framsal framkvæmdarvalds felst í því að heimila Eftirlitsstofnun EFTA að eiga síðasta orðið um hvort úthlutunartöflur verða skráðar í skráningarkerfið samkvæmt umræddum ákvæðum. Nefna má að sömu sjónarmið eiga við um ákvæði 2. mgr. 38. gr., sem talin er hafa þýðingu varðandi álitafni um valdfamsal í framangreindri álitserð.

3. *Ákvæði 3. mgr. 83. gr., eins og því hefur verið breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.*

Um er að ræða heimild Eftirlitsstofnunar EFTA til að ljá samþykki sitt fyrir því að miðlægi stjórnandinn afhendi stjórnvöldum og stofnunum innan Evrópska efnahagssvæðisins aðgang að upplýsingum úr skráningarkerfinu. Hér þarf að hafa í huga að þeim stofnunum sem um ræðir er eingöngu heimilt að nota viðkomandi upplýsingar til að rækja lögbundið hlutverk sitt og mega ekki nota þær í öðrum tilgangi en þeim sem lá að baki því að upplýsinganna var óskað. Einnig hefur þýðingu að viðkomandi stofnunum er óheimilt að afhenda upplýsingarnar öðrum aðilum, að frátöldum aðilum sem heimild hafa til aðgangs að upplýsingunum. Loks skiptir hér máli að skylda til að afhenda fyrirnefndum stjórnvöldum og stofnunum upplýsingar hvílir jafnt á landsstjórnendum ríkja og miðlæga stjórnandanum. Viðkomandi stjórnvöld eða stofnanir gætu því óskað eftir aðgangi að upplýsingum um reikninga í íslenska hluta skráningarkerfisins við Umhverfisstofnun og væri stofnuninni skylt að verða við þeirri beiðni. Því er ljóst að heimild Eftirlitsstofnunar EFTA felur í sér óverulegt framsal á framkvæmdarvaldi hvað þetta varðar.

6. **Samráð.**

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við sérfræðinga Umhverfisstofnunar sem starfa við framkvæmd viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir og eru ýmsar tillögur frumvarpsins til komnar vegna ábendinga frá þeim.

Drög að frumvarpinu voru send eftirfarandi aðilum í tölvupósti, dags. 30. ágúst 2012, og þeim gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum fyrir 13. september 2012:

- Samtökum atvinnulífsins.
- Samtökum álframleiðenda.
- Umhverfisstofnun.

Engar formlegar umsagnir bárust en áfram var unnið með tiltekin atriði frumvarpsins í samráði við starfsmenn Umhverfisstofnunar. Samtök atvinnulífsins (SA) og Samtök álframleiðenda (SAMÁL) tilkynntu að þau gerðu ekki athugasemdir á þessu stigi málsins en áskildu sér eðli máls samkvæmt rétt til að koma með athugasemdir á síðari stigum.

7. **Mat á áhrifum frumvarpsins.**

Frumvarpið varðar einkum annars vegar fyrirtæki sem heyra undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og hins vegar Umhverfisstofnun sem gegnir hlutverki lögbærs stjórnvalds Íslands vegna viðskiptakerfisins. Í frumvarpinu er þó að mjög litlu leyti að finna nýjar efnisreglur sem varða réttindi og skyldur þessara aðila. Fyrst og fremst er um að ræða orðalagsbreytingar til nánari skýringar á gildandi reglum, auk þess sem frumvarpið hefur að

geyma nánari útfærslu á tilteknum ákvæðum laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, í því skyni að styrkja lagastöð fyrir EES-gerðum sem til stendur að innleiða hér á landi. Í ljósi þessa þykir ekki þörf á að gera hér með ítarlegum hætti grein fyrir áhrifum frumvarpsins á framan- greinda aðila, en vísað skal til frumvarps þess sem varð að lögum um loftslagsmál til nánari skýringar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringar.

Um 3. gr.

Í 4. mgr. 7. gr. upphaflegra draga að frumvarpi til laga um loftslagsmál var lagt til að gildistími losunarleyfis skyldi vera að hámarki fimm ár. Vegna athugasemda sem bárust varðandi þetta atriði var við áframhaldandi vinnu frumvarpsins ákveðið að fella brott skilyrði um hámarksgildistíma áður en frumvarpið var lagt fram á Alþingi. Losunarleyfi eru því ótímabundin, sbr. nú 8. gr. laganna. Fyrir mistök var ekki gerð breyting á því ákvæði frumvarpsins sem varð að 3. mgr. 12. gr., sem gerir ráð fyrir að losunarleyfi geti runnið út. Er með þessari grein lagt til að felld verði á brott orðin „hefur runnið út eða“ til samræmis við framangreint.

Um 4. gr.

Í a-lið er lagt til að útfærðar verði nánar reglur um breytingar á vöktunaráætlun rekstrar- aðila í samræmi við ákvæði II. kafla reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 601/2012, sem hefur að geyma almennar reglur um vöktun og skýrslugjöf aðila sem heyra undir viðskiptakerfið. Búist er við að reglugerðin verði tekin upp í EES-samninginn á næstu mánu- uðum og verði í kjölfarið innleidd hér á landi með reglugerð ráðherra samkvæmt heimild í 5. mgr. 13. gr. og 7. mgr. 21. gr. laga um loftslagsmál.

Í samræmi við umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp það sem varð að loftslagslögum, dags. 10. maí 2012, var bætt við ákvæði um að Umhverfisstofnun skyldi, í þeim tilvikum þegar rekstraraðili hefur ekki skilað skýrslu innan tilskilins frests, áætla losun hans miðað við mestu mögulegu losun í viðkomandi starfsemi. Er það í samræmi við reglu ESB um að beita skuli mati sem kallast á ensku „conservative estimate“, sbr. nú 70. gr. reglugerðar (ESB) nr. 601/2012 um vöktun og skýrslugjöf. Fyrir mistök var ákvæðið sett í 3. mgr. 13. gr. en ekki 4. mgr. 13. gr. Lagt er til að úr því verði bætt með b- og c-lið þessarar greinar.

Í d-lið er lagt til að orðinu „staðfesting“ verði skipt út fyrir „yfirferð“ þegar vísað er til meðferðar Umhverfisstofnunar á skýrslu rekstraraðila. Ástæðan er sú að ekki er gert ráð fyrir að Umhverfisstofnun veiti formlegt samþykki fyrir gildi skýrslu, á sama hátt og á við um vöktunaráætlun. Stofnuninni ber þó að ganga úr skugga um að gerð skýrslunnar og vottun hennar uppfylli skilyrði laganna og reglugerða sem settar eru með stöð í þeim. Í ljósi þess hve stuttur tími líður frá því að skýrslur berast Umhverfisstofnun og þar til rekstraraðilar þurfa að standa skil á losunarheimildum í samræmi við upplýsingar í skýrslunni kann þó að vera að Umhverfisstofnun þurfi að láta nægja að kanna eingöngu helstu skilyrði eða jafnvel að taka stikkprufur. Rétt er að Umhverfisstofnun hafi svigrúm til að meta hvernig heppilegast er að sinna þessari yfirferð og leitist við að bæta aðferðir sínar ár frá ári í þeim tilgangi að yfirferðin skili sem mestum árangri.

Um 5. gr.

Lagt er til að orðið „vöktunaráætlun“ verði notað í stað orðsins „eftirlitsáætlun“ fyrir áætlanir flugrekenda um vöktun á tonnkilómetrum í starfsemi sinni og losun gróðurhúsalofttegunda. Í stað orðanna „eftirlitsáætlun vegna vöktunar á tonnkilómetrum“ er lagt til að komi „vöktunaráætlun vegna tonnkilómetra“. Hingað til hefur þótt rétt að nota mismunandi orð fyrir áætlanir rekstraraðila annars vegar og áætlanir flugrekenda hins vegar þar sem um þær giltu ólíkar reglur. Með nýsamþykktri reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 601/2012 hafa reglur um áætlanir rekstraraðila og flugrekenda hins vegar verið samræmdar og sameinaðar í einn kafla undir enska heitinu „monitoring plan“. Þykir nú ástæða til að samræma hugtakanotkun laganna hvað þetta varðar, enda er hætt við misskilningi ef íslenskar reglur hafa að geyma tvenns konar þýðingu á orðunum „monitoring plan“.

Um 6. gr.

Í a–c-lið eru lagðar til orðalagsbreytingar þegar rætt er um áætlanir flugrekenda til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda og tonnkilómetra í starfsemi sinni, sbr. athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins.

Í d-lið er lagt til að útfærðar verði nánar reglur um breytingar á vöktunaráætlun flugrekenda í samræmi við ákvæði II. kafla reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 601/2012, sem hefur að geyma almennar reglur um vöktun og skýrslugjöf aðila sem heyra undir viðskiptakerfið. Búist er við að reglugerðin verði tekin upp í EES-samninginn á næstu mánuðum og verði í kjölfarið innleidd hér á landi með reglugerð ráðherra samkvæmt heimild í 5. mgr. 13. gr. og 7. mgr. 21. gr. laga um loftslagsmál.

Í samræmi við umsögn Umhverfisstofnunar um frumvarp það sem varð að loftslagslögum, dags. 10. maí 2012, var bætt við ákvæði um að Umhverfisstofnun skyldi, í þeim tilvikum þegar rekstraraðili staðbundinnar starfsemi hefur ekki skilað skýrslu innan tilskilins frests, áætla losun hans miðað við mestu mögulegu losun í viðkomandi starfsemi. Er það í samræmi við reglu ESB um að beita skuli mati sem kallast á ensku „conservative estimate“, sbr. nú 70. gr. reglugerðar (ESB) nr. 601/2012 um vöktun og skýrslugjöf. Ekki var bætt inn sambærilegu ákvæði fyrir flugrekendur. Lagt er til að úr því verði bætt með e-lið þessarar greinar.

Í f-lið er lögð til orðalagsbreyting, sbr. athugasemdir við 5. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Um a-lið.

Í a-lið greinarinnar er kveðið á um að Umhverfisstofnun skuli vera landsstjórnandi (national administrator) Íslands bæði í alþjóðlegu skráningarkerfi fyrir losunarheimildir samkvæmt Kýótó-bókuninni og skráningarkerfi viðskiptakerfis ESB. Reglur um landsstjórnendur í viðskiptakerfi ESB er aðallega að finna í 7. og 10. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011, auk þess sem mælt er fyrir um leiðbeiningarhlutverk landsstjórnenda í 1. mgr. 66. gr. reglugerðarinnar.

Fyrri málsliður a-liðar er óbreyttur frá 1. mgr. 22. gr. gildandi laga, utan lítills háttar orðalagsbreytingar. Síðari tveir málsliðirnir eru hins vegar nýir og fela í sér nánari útskýringu á því hvað felst í hlutverki Umhverfisstofnunar. Þar kemur í fyrsta lagi fram að stofnunin skuli hafa umsjón með reikningum skráningarkerfisins sem eru í eigu ríkisins og einkaaðila sem lúta lögsögu ríkisins. Með þessu er átt við að Umhverfisstofnun skuli stýra þeim reikningum í skrá sambandsins sem tilheyra Íslandi, nánar tiltekið vörslureikningi ríkisins, vörslureikningum rekstraraðila, vörslureikningum flugrekenda, vörslureikningum einstaklinga og lög-

aðila, viðskiptareikningum einstaklinga og lögaðila og einnig reikningum vottunaraðila, uppboðshaldara, auk annarra aðila sem hafa hlutverki að gegna varðandi uppboð losunarheimilda samkvæmt ákvæðum reglugerðar (ESB) nr. 1031/2010, og viðskiptavettvangs sem tengdur er skráningarkerfinu, sbr. viðauka I við reglugerð (ESB) nr. 1193/2011. Í öðru lagi segir að umsjón stofnunarinnar felist m.a. í að stofna reikninga og loka reikningum, stýra aðgangi að þeim og að veita notendum skráningarkerfisins upplýsingar og aðstoð. Með notendum er átt við reikningseigendur og aðgangshafa, þ.e. viðurkennda fulltrúa og viðurkennda viðbótarfulltrúa.

Meginhlutverk Umhverfisstofnunar er samkvæmt þessu að halda utan um þá reikninga skráningarkerfisins sem tilheyra Íslandi og tryggja að eigendur þeirra og aðgangshafar uppfylli skilyrði reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Mikilvægt er að hafa í huga það sem nefnt var í almennum athugasemdum að Umhverfisstofnun hefur almennt ekki það hlutverk að sjá um aðgerðir sem varða losunarheimildir, svo sem útgáfu, millifærslu eða ógildingu þeirra, heldur eru slíkar aðgerðir framkvæmdar af miðlægum stjórnanda kerfisins.

Um b-lið.

Í 1. mgr. er lagt til að innleiddar verði 14. og 15. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 sem varða skyldu rekstraraðila og flugrekenda sem heyra undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir til að eiga reikning í skráningarkerfinu. Ákvæðið er efnislega óbreytt frá 1. og 2. málsl. 2. mgr. 22. gr. gildandi laga. Nauðsynlegt er að rekstraraðilar og flugrekendur eigi ávallt vörslureikning í skráningarkerfinu til að geyma losunarheimildir sem þeir þurfa árlega að standa skil á í samræmi við 9. og 17. gr. laganna. Vottunaraðilar sem tekið hafa að sér vottun skýrslna fyrir rekstraraðila og flugrekendur undir lögsögu Íslands þurfa sömuleiðis að eiga reikning í íslenska hluta skráningarkerfisins til að geta sinnt hlutverki sínu skv. IV. kafla reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 2. mgr. er listi yfir aðila sem heimilt er að eiga reikning í skráningarkerfinu og eiga losunarheimildir. Ákvæðin eru til innleiðingar á 13. gr., 16. gr. og 18.–19. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Annars vegar er um að ræða aðila sem gegna tilteknu hlutverki í skráningarkerfinu sem skilgreint er í reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 eða öðrum gerðum um viðskiptakerfið, þ.e. uppboðshaldara og aðra aðila sem skilgreindir eru í reglugerð (ESB) nr. 1031/2010 um uppboð losunarheimilda og svokallaðan viðskiptavettvang sem reikningseigendum er heimilt að tengja reikninga sína við. Hins vegar er um að ræða einstaklinga og lögaðila sem taka þátt í viðskiptum með losunarheimildir í samræmi við 1. mgr. 12. gr. tilskipunar 2003/87/EB. Lagt er til að gert verði að skilyrði fyrir stofnun slíkra reikninga að aðilar hafi fasta búsetu eða séu skráðir á Íslandi, eins og heimilt er skv. 2. mgr. 16. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Á hinn bóginn er nú lagt til að felld verði brott krafa sem fram kom í 22. gr. laganna um skráningu lögaðila í virðisaukaskattsskrá ríkisskattstjóra, sbr. heimild í 3. mgr. 16. gr. reglugerðarinnar, til að takmarka ekki um of heimildir hérlendra félaga til að kaupa losunarheimildir í kerfinu í þeim tilgangi að ógilda þær og fækka þær með losunarheimildum í umferð.

Í 3. mgr. kemur fram að sækja skuli um stofnun reiknings til Umhverfisstofnunar og að umsókn skuli fylgja þær upplýsingar sem kveðið verður á um í reglugerð ráðherra þar um. Hér er vísað til upplýsinga sem fram koma í viðaukum II–VI við reglugerð (ESB) nr. 1193/2011.

Í 4. mgr. koma fram ástæður sem leitt geta til þess að Umhverfisstofnun hafni umsókn um stofnun reiknings. Ákvæðið er byggt á 20. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 og hefur það markmið að tryggja öryggi upplýsinga í skráningarkerfinu og koma í veg fyrir misferli með

losunarheimildir, sem hefur verið vaxandi vandamál við rekstur skráningarkerfisins á síðustu árum. Ákvörðun Umhverfisstofnunar er kæránleg til ráðherra og fer um slíkar kærur samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga. Bent skal á að þegar vísað er til þess að aðili eða forsvarsmáður hans sé grunaður um tiltekna háttsemi, sbr. b-lið málsgreinarinnar, er lagt til grundvallar að um sé að ræða grun um refsiverða háttsemi í skilningi laga um meðferð sakamála. Einnig skal þess getið að vegna þess hve um íþyngjandi heimild Umhverfisstofnunar er að ræða er með orðalaginu „hefur ástæðu til að ætla“ í c-lið gert ráð fyrir að stofnunin hafi sterkar vísbendingar um að reikningurinn geti verið nýttur við þá glæpi sem taldir eru upp í ákvæðinu.

Ákvæðum 5. mgr. er ætlað að innleiða 5. og 6. mgr. 23. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 sem kveða á um að reikningseigendum sé almennt óheimilt að afsala eignarhaldi sínu á reikningum til annarra aðila. Það skuli þó heimilt í þeim tilvikum er viðkomandi starfsstöð er seld öðrum aðila.

Um c-lið.

Lagt er til að ákvæði 21.–23. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleidd í c-lið frumvarpsins, þar sem fjallað er um kröfur til aðila sem aðgang hafa að skráningarkerfinu fyrir hönd reikningseigenda. Kröfunum er ætlað að tryggja öryggi upplýsinga í kerfinu og koma í veg fyrir misferli með losunarheimildir.

Í 1. mgr. kemur fram að við umsókn um stofnun reiknings skuli umsækjandi tilnefna a.m.k. tvo aðila sem viðurkennda fulltrúa fyrir hvern reikning. Skal a.m.k. annar þeirra hafa fasta búsetu á Íslandi. Vottunaraðilar þurfa þó eingöngu að tilnefna einn aðila og má hann vera búsettur erlendis. Hlutverk viðurkennds fulltrúa er að koma fram fyrir hönd reikningseiganda og hafa frumkvæði að aðgerðum í skráningarkerfinu, svo sem millifærslu losunarheimilda, sbr. 1. mgr. 21. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Reikningseigendum er þó frjálst að tilnefna fleiri viðurkennda fulltrúa sem aðeins hafa lesaðgang að reikningum, sbr. 2. mgr. 21. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 2. mgr. er fjallað um það þegar reikningseigandi heimilar svokölluðum viðskiptavettvangi að tengjast reikningi sínum, en þar er um að ræða kauphöll eða annars konar milligönguaðila sem hefur umsjón með sölu losunarheimilda að ósk reikningshafa. Í slíkum tilvikum skal aðili sem þegar hefur verið samþykktur sem viðurkenndur fulltrúi viðskiptavettvangsins einnig tilnefndur sem viðurkenndur fulltrúi viðkomandi reikningseiganda, sbr. 4. mgr. 21. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 3. mgr. er fjallað um svokallaða viðurkennda viðbótarfulltrúa, sbr. 3. mgr. 21. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Hlutverk slíkra aðila er að yfirfara tillögur viðurkenndra fulltrúa að aðgerðum í skráningarkerfinu og skulu aðgerðir einungis framkvæmdar af viðkomandi reikningi ef samþykki viðurkennds viðbótarfulltrúa liggur fyrir. Þó er samþykki viðurkenndra viðbótarfulltrúa ekki áskilið þegar um er að ræða skil á losunarheimildum skv. 9. og 17. gr. laga um loftslagsmál. Rekstraraðilum og flugrekendum sem hyggjast ekki flytja losunarheimildir af reikningum sínum í öðrum tilgangi en að uppfylla kröfur um skil losunarheimilda er því ekki skylt að hafa viðurkenndan viðbótarfulltrúa. Í lokamálslið ákvæðisins er lagt til að ráðherra verði heimilað að kveða á um að viðurkenndum fulltrúa sé heimilt að framkvæma tilteknar aðgerðir án aðkomu viðurkennds viðbótarfulltrúa. Hér er um að ræða innleiðingu á reglu sem fram kemur í fyrirnefndri 3. mgr. 21. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 og fjallar um tilvik þar sem talið er bersýnilega óþarft að krefjast samþykkis viðurkennds viðbótarfulltrúa.

Í 4. mgr. koma fram sameiginlegar kröfur um lágmarksaldur og hæfi viðurkenndra fulltrúa og viðurkenndra viðbótarfulltrúa. Kröfurnar koma fram í 7. mgr. 21. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 5. mgr. er gerð krafa um nauðsynlega upplýsingagjöf við tilnefningu aðila sem viðurkennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótarfulltrúa. Kröfurnar koma fram í 2. mgr. 22. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011, sbr. viðauka VII.

Í 6. mgr. er lagt til að reikningseiganda skuli hvenær sem er heimilt að skipta um viðurkennda fulltrúa eða viðurkennda viðbótarfulltrúa eða bæta fleiri slíkum við. Tilnefning nýrra aðila þarf ávallt að uppfylla sömu skilyrði og upphafleg tilnefning aðila. Um er að ræða innleiðingu á 9. mgr. 23. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 7. mgr. er Umhverfisstofnun veitt heimild til að hafna tilnefningu aðila sem viðurkennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótarfulltrúa í tilteknum tilvikum í þeim tilgangi að tryggja öryggi skráningarkerfisins. Þau skilyrði sem nefnd eru í ákvæðinu koma fram í 5. mgr. 22. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Ákvörðun Umhverfisstofnunar samkvæmt þessari málsgrein sætir kærnu til ráðherra og fer um kærna samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga. Bent skal á að þegar vísað er til þess að aðili sé grunaður um tiltekna háttsemi, sbr. b-lið málsgreinarinnar, er lagt til grundvallar að um sé að ræða grun um refsiverða háttsemi í skilningi laga um meðferð sakamála.

Í 8. mgr. kemur fram að viðurkenndum fulltrúum og viðurkenndum viðbótarfulltrúum sé óheimilt að afsala stöðu sinni til annarra aðila, sbr. 7. mgr. 23. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 9. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilt að fella niður stöðu aðila sem viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi ef stofnunin telur að hafna hefði átt tilnefningu viðkomandi aðila samkvæmt þessari grein, einkum ef ljóst verður að upplýsingar sem afhentar voru vegna tilnefningarinnar voru rangar eða ófullnægjandi. Heimild þessi kemur fram í 4. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 og stendur í nánum tengslum við viðvarandi upplýsingaskyldu aðila til Umhverfisstofnunar, sbr. d-lið frumvarpsgreinarinnar.

Í 10. mgr. er ákvæði um kærufrest vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar um að fella niður stöðu aðila sem viðurkenndur fulltrúi eða viðurkenndur viðbótarfulltrúi. Í samræmi við 5. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 er lagt til að kærufrestur verði nokkuð styttri en stjórnarsýslulög kveða á um, eða 30 virkir dagar.

Um d-lið.

Í 1. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að krefja notendur skráningarkerfisins um upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að tryggja öryggi skráningarkerfisins. Með slíkri upplýsingagjöf er Umhverfisstofnun gefið færi á að hafa viðvarandi eftirlit með því að reikningseigendur, viðurkenndir fulltrúar og viðurkenndir viðbótarfulltrúar uppfylli sett skilyrði. Ákvæðið er til innleiðingar á 1.–4. mgr. 23. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011, en verður útfært nánar með reglugerð ráðherra skv. h-lið frumvarpsins.

Í 2. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að hafna því að uppfæra upplýsingar um aðila í skráningarkerfinu ef stofnunin telur viðkomandi upplýsingar eða þær breytingar sem orðið hafa ekki samræmast lögum þessum og reglugerð um skráningarkerfið. Um er að ræða innleiðingu á 3. mgr. 23. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Slík ákvörðun er kærnanleg til ráðherra samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga. Afleiðingin af slíkri höfnun kann að verða sú að Umhverfisstofnun beiti heimild sinni til að loka tímabundið aðgangi að viðkomandi reikningi skv. e-lið 2. mgr. f-liðar frumvarpsgreinarinnar, vegna

vanrækslu á kröfu um að afhenda Umhverfisstofnun tilskildar upplýsingar, eða skv. 4. mgr. sama liðar, á grundvelli þess að reikningseigandi uppfylli ekki lengur skilyrði fyrir stofnun reiknings.

Um e-lið.

Með greininni er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að loka reikningum í skráningarkerfinu í samræmi við reglur sem fram koma í 25.–30. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 1. mgr. eru talin upp skilyrði fyrir lokun reiknings eftir því hvaða aðila er um að ræða. Umhverfisstofnun skal loka reikningi samkvæmt beiðni reikningseiganda í tilviki allra annarra aðila en rekstraraðila og flugrekenda sem heyra undir gildissvið viðskiptakerfisins, sbr. 25. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Eins og fram kom í b-lið 1. gr. frumvarpsins er síðastnefndu aðilunum skylt að eiga reikning í skráningarkerfinu og geta því ekki óskað eftir að vörslureikningi þeirra verði lokað. Reikningum þeirra verður eingöngu lokað ef starfsemi þeirra sem heyrði undir gildissvið viðskiptakerfisins telst hætt, sbr. 26. og 27. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Lagt er til að ákvæði 1. mgr. 29. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleidd með 2. mgr., en það fjallar um ráðstöfun losunarheimilda sem enn eru inni á reikningi sem lokað er í samræmi við 1. mgr.

Lagt er til að ákvæði 1. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleidd með 3. mgr. Þannig að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að loka reikningi ef aðgangi að honum hefur verið lokað tímabundið í samræmi við ákvæði f-liðar frumvarpsgreinarinnar ef ekki er leyst úr þeim annmörkum sem urðu tilefni lokunarinnar innan hæfilegs tíma og þrátt fyrir ítrekaðar áskoranir. Um er að ræða þvingunarúrræði sem verður eingöngu beitt sem lokaúrræði í alvarlegustu tilvikum og verður aflétt um leið og aðili hefur bætt úr viðkomandi annmörkum. Reikningum rekstraraðila og flugrekenda verður þó ekki lokað heldur verða þeir eingöngu frystir þar sem þessum aðilum er skylt að eiga reikning í skráningarkerfinu. Í frystingu reikninga felst að óheimilt er að hefja aðgerðir á viðkomandi reikningi, að því undanskildu að heimilt er að standa skil á losunarheimildum með því að flytja þær af slíkum reikningi, auk þess sem heimilt er að færa inn tölur um vottaða losun og uppfæra upplýsingar um reikninginn, sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 4. mgr. er ákvæði um kærufrest vegna ákvörðunar Umhverfisstofnunar um lokun eða frystingu reiknings skv. 3. mgr. Kærufrestur er styttri en stjórnarsýslulög kveða á um, eða einungis 30 virkir dagar, og frestur ráðherra til að kveða upp úrskurð einungis fjórar vikur, þar sem ljóst er að það getur varðað miklu fyrir hagsmuni aðila að fá skorið úr ágreiningi um lokun eða frystingu reiknings á sem skemmstum tíma.

Lagt er til að 2. og 3. mgr. 30. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleiddar með 5. og 6. mgr. Um er að ræða heimildir Umhverfisstofnunar til að loka reikningum sem er bersýnilega óþarft að séu opnir.

Lagt er til að 4. og 5. mgr. 9. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleiddar með 7. og 8. mgr. Ákvæðin fjalla um heimildir Umhverfisstofnunar til að loka tímabundið reikningum rekstraraðila sem undanskildir hafa verið gildissviði viðskiptakerfisins skv. 14. gr. og flugrekenda sem stunda ekki lengur starfsemi í viðauka I. Slíkum reikningum skal ekki lokað varanlega til að unnt sé að nota þá áfram ef aðili heyrir aftur undir gildissvið kerfisins síðar.

Um f-lið.

Lagt er til að ákvæði 31. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 um tímabundna aðgangstakmörkun að reikningum verði innleidd með f-lið. Ákvæðið færir landsstjórnendum tæki til að

bregðast við ógnun við öryggi skráningarkerfisins auk þess sem um er að ræða þýðingar- mikið þvingunarúrræði til að tryggja að notendur kerfisins uppfylli sett skilyrði.

Í 1. mgr. er fjallað um heimild Umhverfisstofnunar til að loka tímabundið aðgangi viður- kennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótarfulltrúa að skráningarkerfinu ef stofnunin hefur ástæðu til að ætla að hann hafi sýnt af sér tiltekna háttsemi sem felur í sér ógnun við öryggi eða virkni skráningarkerfisins, sbr. 1. mgr. 31. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Um er að ræða þvingunarúrræði til að fá aðila til að láta af háttsemi eða til að fá reikningseiganda til að tilnefna annan aðila í stað viðkomandi viðurkennds fulltrúa eða viðurkennds viðbótar- fulltrúa. Vegna þess hve um íþyngjandi heimild Umhverfisstofnunar er að ræða er með orða- laginu „hefur ástæðu til að ætla“ gert ráð fyrir að stofnunin hafi sterkar vísbendingar um að viðurkenndur fulltrúi hafi sýnt af sér þá háttsemi sem nefnd er í ákvæðinu. Ef reiknings- eigandi kys ekki að tilnefna nýjan aðgangshafa skal Umhverfisstofnun skv. 4. mgr. grein- arinnar aflétta hinni tímabundnu lokun þegar ljóst er að aðili hefur látið af þeirri háttsemi sem varð tilefni lokunarinnar. Sú ákvörðun er óhjákvæmilega matskennd og ræðst af heildar- mati á aðstæðum hverju sinni.

Í 2. mgr. eru taldar upp ýmsar ástæður eða atvik sem geta orðið tilefni þess að Umhverfis- stofnun loki tímabundið aðgangi viðurkenndra fulltrúa eða viðurkenndra viðbótarfulltrúa að tilteknum reikningi í skráningarkerfinu, sbr. 2. mgr. 31. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Markmið heimildar Umhverfisstofnunar samkvæmt þessari málsgrein er að knýja á um að reikningseigendur uppfylli tilteknar kröfur reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 3. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að koma í veg fyrir aðgerðir viðurkenndra fulltrúa eða viðurkenndra viðbótarfulltrúa í allt að tvær vikur ef stofnunin hefur ástæðu til að ætla að reikningurinn tengist alvarlegum glæpum, sbr. 3. mgr. 31. gr. reglu- gerðar (ESB) nr. 1193/2011. Vegna þess hve um íþyngjandi heimild Umhverfisstofnunar er að ræða er með orðalaginu „hefur ástæðu til að ætla“ gert ráð fyrir að stofnunin hafi sterkar vísbendingar um að reikningurinn hafi verið notaður eða muni verða notaður í tengslum við þá glæpi sem taldir eru upp í ákvæðinu.

Í 4. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði veitt heimild til að loka tímabundið aðgangi að reikningi ef stofnunin telur að synja hefði átt um stofnun reiknings eða að reiknings- eigandi uppfylli ekki lengur sett skilyrði, sbr. 4. mgr. 31. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/ 2011.

Lagt er til að 5. mgr. 31. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleidd með 5. mgr. Í ákvæðinu kemur fram meðalhófsregla sem gerir Umhverfisstofnun óheimilt að viðhalda tímabundinni lokun aðgangs lengur en þörf er á til að knýja fram breytingar á háttsemi aðila.

Í 6. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði heimilað að láta flytja losunarheimildir af reikningum sem aðgangi er lokað að á reikning íslenska ríkisins, sbr. 2. mgr. 29. gr. reglu- gerðar (ESB) nr. 1193/2011. Tilgangur slíkrar ráðstöfunar er að tryggja að losunarheimildir verði ekki nýttar á ólögmatan hátt og skal með hliðsjón af meðalhófsreglu stjórnsýslurétts- arins litið á slíka aðgerð sem neyðarúrræði sem eingöngu verður beitt þegar nauðsyn krefur. Er gert ráð fyrir að losunarheimildum verði skilað aftur á viðkomandi reikning þegar leyst hefur verið úr þeim annmörkum sem lágu aðgangslökuninni til grundvallar.

Í 7. mgr. er sérregla um kærufrest vegna ákvarðana skv. 1.–3. mgr. greinarinnar, en hann skal einungis vera 30 virkir dagar, sbr. 6. mgr. 31. gr. reglugerðar (ESB) 1193/2011. Um ákvörðun skv. 4. mgr. gildir hins vegar almennur þriggja mánaða kærufrestur stjórnsýslulaga.

Lagt er til að 7. mgr. 31. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleidd með 8. mgr. Ákvæðið veitir Eftirlitsstofnun EFTA heimild til að loka tímabundið aðgangi að skrán-

ingarkerfinu ef stofnunin hefur rökstuddan grun um öryggisbrot eða öryggisógn. Varðandi álitæfni um framsal framkvæmdarvalds er vísað til 5. kafla almennra athugasemda hér að framan.

Um g-lið.

Lagt er til að 1. mgr. 71. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 verði innleidd með 1. mgr. Ákvæðið heimilar Umhverfisstofnun að hindra aðgang að hvers kyns losunarheimildum í allt að tvær vikur í tengslum við grun um alvarlega glæpi. Ákvæðinu er ætlað að gefa yfirvöldum svigrúm til að rannsaka mál með því að frysta að hluta eða í heild þann hluta skráningarkerfisins sem Ísland hefur lögsögu yfir. Í ljósi þess hve inngríp Umhverfisstofnunar er íþyngjandi verður að gera kröfu um að stofnunin hafi sterkar vísbendingar um að losunarheimildir hafi verið notaðar í tengslum við þá glæpi sem nefndir eru í ákvæðinu.

Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu Umhverfisstofnunar til að tilkynna kyrrsetningu losunarheimilda skv. 1. mgr. til lögreglu, í samræmi við kröfu 3. mgr. 71. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011.

Í 3. mgr. er lagt til að Eftirlitsstofnun EFTA verði veitt sams konar heimild og Umhverfisstofnun er veitt í 1. mgr., í samræmi við 2. mgr. 71. gr. reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011. Um álitæfni varðandi framsal framkvæmdarvalds vísast til 5. kafla almennra athugasemda frumvarpsins.

Um h-lið.

Í h-lið er ráðherra falið að setja reglugerð með nánari ákvæðum um skráningarkerfi. Með ákvæðinu er ráðherra nánar tiltekið heimilað að innleiða reglugerðir (ESB) nr. 920/2010 og 1193/2011 með tilvísunaraðferð. Reglugerðirnar útfæra með nákvæmum hætti þau atriði sem fram koma í frumvarpsgreininni, svo sem valdheimildir landsstjórnanda og úrræði til að gæta öryggis skráningarkerfisins og koma í veg fyrir misferli. Bent er á að útilokað er að gera með tæmandi hætti grein fyrir öllum þeim atriðum sem fram koma í fyrrgreindum reglugerðum ESB og því er nauðsynlegt að ljá ráðherra nokkurt svigrúm til að útfæra ákvæði þessa kafla í reglugerð.

Um 8. gr.

Með 28. gr. laga um loftslagsmál var ráðherra falið að setja reglugerð til innleiðingar á reglum EES-samningsins er varða uppboð losunarheimilda. Helstu reglur um framkvæmd uppboðs er að finna í reglugerð (ESB) nr. 1031/2010, sem hefur verið breytt með reglugerð (ESB) nr. 1210/2011. Reglugerðirnar hafa nú verið teknar upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2012 frá 26. júlí 2012.

Í kjölfar upptöku reglna um uppboð og skráningarkerfi í EES-samninginn er ljóst að Íslandi ber að bjóða upp losunarheimildir sem tengjast flugstarfsemi á árinu 2012, en í 1. másl. 28. gr. hafði verið gert ráð fyrir að Ísland byði í fyrsta skipti upp losunarheimildir árið 2013. Lagt er til að ártalinu í 1. másl. greinarinnar verði breytt í samræmi við þetta.

Auk þess er lagt til að útfært verði nánar í ákvæðinu hvaða efnisatriði skuli koma fram í reglugerð ráðherra um uppboð losunarheimilda. Ljóst er að reglur um uppboð losunarheimilda standa ekki í nánnum tengslum við réttindi og skyldur aðila sem heyra undir lög um loftslagsmál, heldur fjalla þær fyrst og fremst um hvernig losunarheimildum í eigu ríkisins verði komið út á hinn frjálsa markað. Því er ekki talin þörf á að setja ítarlegar efnisreglur í ákvæðið varðandi þátttöku aðila í uppboðum, efni tilboða og fleiri atriði er varða tilhögun uppboðs. Engu að síður þykir rétt að skýrt sé tekið fram í ákvæðinu að ráðherra hafi heimild til að kveða á um þessi atriði í reglugerð og fái þannig óumdeilda heimild til að innleiða reglugerð

(ESB) nr. 1031/2010, eins og henni hefur verið breytt með reglugerð (ESB) nr. 1210/2011, með tilvísunaraðferð.

Reglugerð (ESB) nr. 1031/2010 fjallar um sameiginlegan uppboðsvettvang innan ESB á losunarheimildum gróðurhúsalofttegunda og þær reglur sem gilda um tilhögun slíkra uppboða, þ.m.t. aðgang að uppboðum, tímasetningu og stjórnun þeirra. Reglugerðin gildir nánar tiltekið um uppboð á losunarheimildum sem falla undir II. og III. kafla tilskipunar 2003/87/EB á tímabilunum 1. janúar 2012 til 31. desember 2012 og frá 1. janúar 2013 til 31. desember 2020.

Í 4. mgr. 10. gr. tilskipunar 2003/87/EB er mælt fyrir um ýmis markmið í tengslum við uppboðsferlið. Ferlið þarf að vera fyrirsjáanlegt, einkum varðandi tímasetningu og röðun uppboða og áætlaðan fjölda losunarheimilda sem verða til ráðstöfunar. Tryggt skal að lítil og meðalstór fyrirtæki hafi óhindraðan, sanngjarnan og jafnan aðgang, að smálosendum (e. small emitters) sé veittur aðgangur og að þátttakendur hafi aðgang að upplýsingum á sama tíma. Auk þess skal skipulagning og þátttaka vera kostnaðarhagkvæm og umsýslukostnaði haldið í lágmarki.

Til að draga úr áhættunni á því að samkeppni á kolefnismarkaðnum minnki er kveðið á um í reglugerðinni að aðildarríki geti valið að taka ekki þátt í sameiginlega uppboðsvettvanginum með því að tilnefna eigin uppboðsvettvang. Slíka sérstaka uppboðsvettvanga þarf að skrá í viðauka og eru þeir háðir ákveðnum skilyrðum, m.a. um stærð. Samþykktar ráðstafanir sem koma fram í reglugerðinni byggjast á uppboðum sem haldin eru á sameiginlegum uppboðsvettvangi en jafnframt er gert ráð fyrir málsmeðferð til að staðfesta fjölda og gæði annarra uppboðsvettvanga sem aðildarríkin kunna að ákveða að nota. Ljóst er að Ísland hefur ekki annan kost en að taka þátt í hinum sameiginlega uppboðsvettvangi og hefur þegar verið tekin ákvörðun um það. Þar sem EFTA-ríkin þrjú gátu ekki tekið þátt í sameiginlegu útboði og undirbúningi vegna útnefningar hins sameiginlega uppboðsvettvangs, þar sem viðkomandi reglur voru ekki hluti af EES-samningnum, munu þau þurfa að semja sérstaklega við hann nú þegar búið er að taka reglugerðina upp í samninginn.

Í reglugerðinni, sem er mjög tæknileg, er kveðið á framkvæmd uppboða þar sem m.a. er mælt fyrir um tímasetningu uppboða (uppboðsalmanak) en lögð var áhersla á að hafa þau sem tíðust og sem stærst. Einnig er mælt fyrir um auglýsingu, aðgang að uppboðunum, aðila sem mega leggja fram tilboð, val á þátttakendum, skyldu til þess að leiðbeina bjóðendum, viðeigandi tungumál (uppboðsvettvangur á að geta tekið við upplýsingum á fjölda tungumála), möguleika á að breyta tilboði og draga það til baka, tilkynningu um niðurstöður, vernd trúnaðarupplýsinga og uppgjör. Þá er mælt fyrir um öryggiskröfur og skýrslugerð. Mikil áhersla er lögð á ráðstafanir til þess að bregðast við markaðshamlandi aðgerðum, markaðssvikum og meðferð trúnaðarupplýsinga. Enn fremur er gert ráð fyrir sérstökum kæruleiðum. Samkvæmt reglugerðinni á að bjóða þátttakendum upp á val á milli beins aðgangs á uppboðunum annaðhvort á netinu eða með sérhæfðri tengingu, með milligöngu viðurkenndra fjárhagslegra milliliða sem eru undir eftirliti eða annarra aðila með heimild. Þá á hvert aðildarríki að tilnefna uppboðshaldara sem ber ábyrgð á uppboðum á losunarheimildum fyrir hönd þess aðildarríkis. Hlutverk hans er skilgreint í reglugerðinni en það er m.a. að bjóða upp losunarheimildir aðildarríkis, taka við uppboðstekjum og afhenda þær aðildarríki. Ríkiskaup munu verða uppboðshaldari fyrir Ísland.

Um 9. og 10. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringar.

Um 11. gr.

Í þeim tilgangi að auka skýrleika er lagt er til að gerðar verði ýmsar orðalagsbreytingar á upptalningu þeirra verkefna Umhverfisstofnunar sem heimilt er að innheimta þjónustugjald fyrir. Auk þess er lagt til að bætt verði við heimild til að taka gjald fyrir yfirferð og umsýslu vegna skýrslna rekstraraðila um losun koldíoxíðs og vegna samþykktar á verulegum breytingum á vöktunaráætlunum flugrekenda. Þar sem um allnokkrar breytingar er að ræða þykir heppilegast að leggja til að 1. mgr. 39. gr. laganna verði breytt í heild sinni.

Um 12. gr.

Í a-d-lið er lagt til að gerðar verði tilteknar orðalagsbreytingar til samræmis við aðrar breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu.

Í e-lið er lagt til að óinnheimtar dagsektir sem Umhverfisstofnun leggur á fram að efndadegi skv. 1. mgr. 40. gr. laganna falli ekki niður þrátt fyrir að aðili efni skyldu sína. Í athugasemdum við 40. gr. frumvarps þess sem varð að losunarlögum var tekið fram að áfallnar dagsektir skyldu falla niður þegar viðkomandi skyldu hefði verið fullnægt. Samkvæmt tillögu frá Umhverfisstofnun þykir hins vegar rétt að skýra ákvæðið frekar með þessum hætti. Auk þess þykir þessi breyting styrkja dagsektir sem raunverulegt tæki Umhverfisstofnunar til að knýja með skjótum hætti á um efndir viðkomandi skyldu. Það þykir nauðsynlegt með hliðsjón af eðli þeirra krafna sem 1. mgr. 40. gr. vísar til, enda verða vandkvæðin sem skapast af vanrækslu aðila erfiðari úrlausnar eftir því sem lengri tími líður.

Um 13. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 14. gr.

Lagt er til að fyrirsögn 42. gr. verði breytt til samræmis við efni greinarinnar, en láðst hefur að fella tilvísun til afturköllunar losunarleyfis brott úr fyrirsögninni við gerð frumvarps til laga um loftslagsmál.

Um 15. gr.

Lagt er til að gert verði refsivert að veita Umhverfisstofnun rangar eða villandi upplýsingar eða leyndu upplýsingum sem máli skipta í tengslum við skráningarkerfi fyrir losunarheimildir.

Um 16. og 17. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál
(skráningarkerfi losunarheimilda).**

Megintilgangur frumvarps þessa er að setja lagastoð fyrir innleiðingu á hluta ákvæða reglugerðar Evrópusambandsins nr. 1193/2011. Sú reglugerð hefur að geyma reglur um rekstur og viðhald skráningarkerfis sem starfrækt er í tengslum við viðskiptakerfi sambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda og með henni er stefnt að því að tryggja öryggi skráningarkerfisins og koma í veg fyrir hvers kyns misferli í kerfinu. Ákvæðin sem lagt er til að innleidd verði eru einkum þau sem geta falið í sér íþyngjandi ákvarðanir sem beinast að einstaklingum og lögaðilum, svo sem um heimildir Umhverfisstofnunar til að synja umsókn um stofnun reiknings í skráningarkerfinu og loka reikningum eða aðgangi að þeim.

Með frumvarpinu er einnig ætlunin að endurnýja, styrkja og útfæra nánar lagastoð þá sem sett var í 22. gr. laganna, um skráningarkerfið. Gert er ráð fyrir að í stað þeirrar greinar komi nýr kafli með átta lagagreinum. Einnig er í frumvarpinu lögð til nánari útfærsla á ákvæðum laganna um uppboð losunarheimilda og að árlegt uppboð losunarheimilda skuli hefjist á árinu 2012 í stað ársins 2013. Þessi flýting á uppboði losunarheimilda nær eingöngu til flugstarfsemi þar sem uppboð á losunarheimildum fyrir staðbundna starfsemi hefst ekki fyrr en á árinu 2013. Að lokum eru lagðar til nokkrar minni háttar breytingar á lögnum ýmist til að auka skýrleika eða til leiðréttingar á því sem betur mátti fara við lagasetninguna.

Breytingar sem felast í frumvarpinu og geta snert tekjur og gjöld ríkissjóðs eru einkum flýting um eitt ár á uppboði losunarheimilda fyrir flugstarfsemi og ákvæði sem hafa áhrif á starfsemi Umhverfisstofnunar. Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB um hlutdeild Íslands í losunarheimildum fyrir flugstarfsemi liggur ekki fyrir og óvíst er hversu miklar tekjur íslenska ríkisins af uppboði losunarheimilda fyrir árið 2012 verða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun halda utan um uppboð losunarheimilda fyrir hönd Íslands og er kostnaður við þau talinn óverulegur. Hvað Umhverfisstofnun varðar þá er þar ekki um ný verkefni að ræða heldur ítarlegri skilgreiningu á hlutverki stofnunarinnar og einungis er reiknað með óverulegri aukningu í starfsemi vegna þessa. Ekki er því gert ráð fyrir að lögfesting frumvarpsins leiði til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð.

