



Alþingi - Umhverfisnefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 25. apríl 2006
Tilvísun: 2006040030
Bréfalykill: 50.13
Verknúmer: 1227000

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um skráningu losunar gróðurhúsalofttegunda. Þskj. 1049 - 713. mál.

Orkustofnun hefur þann 24. apríl 2006 borist erindi umhverfisnefndar Alþingis, dags. 6. s.m. þar sem óskað er umsagnar stofnunarinnar um ofangreint frumvarp. Í frumvarpinu er Orkustofnun lögð sú skylda á herðar að safna upplýsingum um orkumál sem frumvarpinu tengjast og skila þeim upplýsingum til Umhverfisstofnunar.

Skv. athugasemdum við lagafrumvarpið, 6. mgr., er stefnt að því að iðnaðarráðherra leggi fram frumvarp sem ætlað er að tryggja heimildir Orkustofnunar til að krefja aðila um upplýsingar sem nauðsynlegar eru fyrir gerð orkuspáa og skil á gögnum til Umhverfisstofnunar. Erfiðlega hefur gengið að fá nauðsynlegar upplýsingar frá öllum olíufélögnum að undanfögnu. Orkustofnun leggur til að slíkt frumvarp verði lagt fram sem fyrst svo stofnuninni verði unnt að rækja skyldur sínar skv. frumvarpi þessu er nú liggur fyrir Alþingi, eða að þessi tvö frumvörp verði sameinuð skv. eftirfarandi tillögum.

Gerð er tillaga að breytingu á nafni frumvarpsins og það verði svohljóðandi:

Frumvarp til laga um skráningu losunar gróðurhúsalofttegunda og upplýsingagjöf um innflutning, sölu og geymslu eldsneytis.

Breyting verði á 1. mgr. 1. gr., og hún verði svohljóðandi:

Markmið laganna er að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands um að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda, og að stuðla að því að safnað sé saman nákvæmum upplýsingum um notkun eldsneytis á Íslandi fyrir orkutölfræði landsins til notkunar við gerð orkuspáa og til að hægt sé að uppfylla alþjóðlega samninga um upplýsingagjöf hvað þetta varðar.

Á eftir 2. mgr. 1. gr. komi ný málsgrein svohljóðandi:

Lög þessi taka jafnframt til alls innflutnings, geymslu og sölu á jarðefnaeldsneyti á Íslandi og ná til allra fyrirtækja sem stunda slíka starfsemi.

Á eftir 5. mgr. 2. gr. komi tvær nýjar málsgreinar svohljóðandi:

Jarðefnaeldsneyti: Olía, olíuafurðir, kol, kolaafurðir og gas sem nota má sem orkugjafa.

Notkunarflokkar: Flokkar sem segja til um það í hvað eldsneytið er notað, svo sem farartæki eða iðnaður.

Að 1. mgr. 3. gr. verði svohljóðandi:

Umhverfissráðuneyti hefur yfirumsjón með framkvæmd laga þessara eftir því sem nánar er tilgreint í lögum þessum en iðnaðarráðuneyti hefur yfirumsjón með framkvæmd laga þessara sem lýtur að söfnun eldsneytisgagna og vinnslu jarðhita.

Að 2. mgr. 3. gr. verði svohljóðandi:

Umhverfisstofnun fer með framkvæmd laga þessara í samvinnu við viðeigandi aðila en Orkustofnun með framkvæmd laga þessara sem lýtur að söfnun eldsneytisgagna og vinnslu jarðhita.

Að 2. mgr. 4. gr. verði svohljóðandi:

Landbúnaðarháskóli Íslands skal taka saman upplýsingar varðandi landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt sem krafist er vegna bókhaldsins, sbr. 1. mgr., sem og upplýsingar um losun gróðurhúsalofttegunda frá landbúnaði og skila þeim til Umhverfisstofnunar. Orkustofnun skal taka saman og skila upplýsingum um jarðefnaeldsneyti og vinnslu jarðhita, sem krafist er vegna bókhaldsins, til Umhverfisstofnunar.

Á eftir 4. gr. komi ný grein, "Bókhald um innflutning og vinnslu jarðefnaeldsneytis" svohljóðandi:

Þeir aðilar sem flytja inn eða vinna jarðefnaeldsneyti skulu senda Orkustofnun upplýsingar um magn innflutnings eða vinnslu síðasta árs á því formi sem Orkustofnun skilgreinir.

Þeir aðilar sem eiga birgðir jarðefnaeldsneytis til sölu skulu senda Orkustofnun upplýsingar um magn birgða við áramót á því formi sem Orkustofnun skilgreinir. Þetta á einnig við um þá aðila sem eru með birgðir til eigin nota ef þær eru meiri en 500 m³.

Þeir aðilar sem selja jarðefnaeldsneyti eða flytja inn til eigin nota skulu senda Orkustofnun upplýsingar um sundurgreinda sölu eða notkun síðasta árs eftir notkunarflokkum og landssvæðum. Gögnin skulu vera á því formi sem Orkustofnun skilgreinir.

Gögnum skal skilað til Orkustofnunar fyrir 1. mars ár hvert fyrir næsta ár á undan. Ef Orkustofnun hefur grun um að gögn séu ekki rétt getur stofnunin farið fram á að tölur séu staðfestar af löggiltum endurskoðanda.

Orkustofnun er einungis heimilt að birta samandregnar tölur en engin gögn frá einstökum fyrirtækjum sem skulu meðhöndluð sem trúnaðarmál. Heimilt er að birta tölur um einstök landssvæði.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Orkustofnunar, reglugerð þar sem kemur fram hvernig gögnunum sem skila á til Orkustofnunar skal skipt eftir eldsneytistegundum og notkunarflokkum, sem og landssvæðum.

Á eftir 2. mgr. 5. gr komi ný málsgrein svohljóðandi:

Orkustofnun vistar gagnagrunn um jarðefnaeldsneyti og vinnslu jarðhita. Jafnframt verði 5. gr. nú 6. gr.

6. gr. verði 7. gr.

Á eftir 1. mgr. 7. gr. kemur ný málsgrein svohljóðandi:

Orkustofnun er heimilt að ákvarða sektir allt að 100.000 kr. á dag ef atvinnurekstur sinnir ekki skyldu sinni um skil á upplýsingum um jarðefnaeldsneyti skv. 5. gr. Jafnframt verði 7. gr. nú 8. gr.

8. gr. verði 9. gr.

Á eftir 9. gr. komi ákvæði til bráðabirgða svohljóðandi:

Eldsneytisgögnum fyrir árið 2005 skal skila samkvæmt þessum lögum. Jafnframt skal skila inn eldsneytisgögnum fyrir árið 2004 á sama hátt og þeim gögnum var skilað til Orkustofnunar árin þar á undan.

Virðingarfyllst


Þorkell Helgason
orkumálastjóri

Fylgiskjöl:

Frumvarp til laga um skráningu losunar gróðurhúsalofttegunda og upplýsingagjöf um innflutning, sölu og geymslu eldsneytis með innfærðum þeim breytingum sem lagðar eru til.



Frumvarp til laga GHL og eldsneyti.doc

Frumvarp til laga

um skráningu losunar gróðurhúsalofttegunda og upplýsingagiöf um innflutning, sölu og geymslu eldsneytis.

(Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005–2006.)

1. gr.

Markmið og gildissvið.

Markmið laganna er að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands um að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda, og að stuðla að því að safnað sé saman nákvæmum upplýsingum um notkun eldsneytis á Íslandi fyrir orkutölfraði landsins til notkunar við gerð orkuspáa og til að hægt sé að uppfylla alþjóðlega samninga um upplýsingagiöf hvað þetta varðar.

Lögin gilda um skráningu og upplýsingaskyldu vegna losunar gróðurhúsalofttegunda á landi og í mengunarlögsögu Íslands og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi.

Lög þessi taka jafnframt til alls innflutnings, geymslu og sölu á jarðefnaeldsneyti á Íslandi og ná til allra fyrirtækja sem stunda slíka starfsemi.

2. gr.

Skilgreiningar.

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

Atvinnurekstur: Öll starfsemi sem heimiluð er í samræmi við ákvæði starfsleyfis sem gefið er út samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Gróðurhúsalofttegundir: Koldíoxíð (CO₂), metan (CH₄), nituroxíð (N₂O), vetnisflúorkolefni (HFC), perflúorkolefni (PFC), brennisteinshexaflúoríð (SF₆).

Ígildi koldíoxíðs: Eining sem losun gróðurhúsalofttegunda er mæld í, þar sem magn annarra gróðurhúsalofttegunda en koldíoxíðs er umreiknað eftir stuðlum sem mæla hlýnunarhrif þeirra í hlutfalli við koldíoxíð.

Losun gróðurhúsalofttegunda: Útstreymi gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftið af mannavöldum.

Jarðefnaeldsneyti: Olía, oliuafurðir, kol, kolaafurðir og gas sem nota má sem orkugjafa.

Notkunarflokkar: Flokkar sem segja til um það í hvað eldsneytið er notað, svo sem farartæki eða iðnaður.

3. gr.

Yfirstjórn.

Umhverfisráðuneyti hefur yfirumsjón með framkvæmd laga þessara eftir því sem nánar er tilgreint í lögum þessum en iðnaðarráðuneyti hefur yfirumsjón með framkvæmd laga þessara sem lýtur að söfnun eldsneytisgagna og vinnslu jarðhita.

Umhverfisstofnun fer með framkvæmd laga þessara í samvinnu við viðeigandi aðila en Orkustofnun með framkvæmd laga þessara sem lýtur að söfnun eldsneytisgagna og vinnslu jarðhita.

4. gr.

Bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda.

Umhverfisstofnun heldur bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á því sviði.

Landbúnaðarháskóli Íslands skal taka saman upplýsingar varðandi landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt sem krafist er vegna bókhaldsins, sbr. 1. mgr., sem og upplýsingar um losun gróðurhúsalofttegunda frá landbúnaði og skila þeim til Umhverfisstofnunar. Orkustofnun skal taka saman og skila upplýsingum um jarðefnaeldsneyti og vinnslu jarðhita, sem krafist er vegna bókhaldsins, til Umhverfisstofnunar.

Umhverfisstofnun skal útbúa leiðbeiningar um skil á gögnum sem óskað er eftir í samráði við Landbúnaðarháskóla Íslands og Orkustofnun. Umhverfisráðherra staðfestir leiðbeiningar Umhverfisstofnunar.

Deleted: orkumál

5. gr.

Bókhald um innflutning og vinnslu jarðefnaeldsneytis.

Þeir aðilar sem flytja inn eða vinna jarðefnaeldsneyti skulu senda Orkustofnun upplýsingar um magn innflutnings eða vinnslu síðasta árs á því formi sem Orkustofnun skilgreinir.

Þeir aðilar sem eiga birgðir jarðefnaeldsneytis til sölu skulu senda Orkustofnun upplýsingar um magn birgða við áramót á því formi sem Orkustofnun skilgreinir. Þetta á einnig við um þá aðila sem eru með birgðir til eigin nota ef þær eru meiri en 500 m³.

Þeir aðilar sem selja jarðefnaeldsneyti eða flytja inn til eigin nota skulu senda Orkustofnun upplýsingar um sundurgreinda sölu eða notkun síðasta árs eftir notkunarflokkum og landssvæðum. Gögnin skulu vera á því formi sem Orkustofnun skilgreinir.

Gögnum skal skilað til Orkustofnunar fyrir 1. mars ár hvert fyrir næsta ár á undan. Ef Orkustofnun hefur grun um að gögn séu ekki rétt getur stofnunin farið fram á að tölur séu staðfestar af löggiltum endurskoðanda.

Orkustofnun er einungis heimilt að birta samandregnar tölur en engin gögn frá einstökum fyrirtækjum sem skulu meðhöndluð sem trúnaðarmál. Heimilt er að birta tölur um einstök landssvæði.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Orkustofnunar, reglugerð þar sem kemur fram hvernig gögnunum sem skila á til Orkustofnunar skal skipt eftir eldsneytistegundum og notkunarflokkum, sem og landssvæðum.

6. gr.

Skráningarkerfi.

Umhverfisstofnun vistar skráningarkerfi fyrir heimildir Íslands vegna losunar gróðurhúsalofttegunda og sér um rekstur þess. Kerfið skal halda utan um heimildir Íslands, varðveislu þeirra, flutning og eyðingu.

Deleted: 5

Umhverfissráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari útfærslu á skráningarkerfinu. Orkustofnun vistar gagnagrunn um jarðefnaeldsneyti og vinnslu jarðhita.

7. gr.

Deleted: 6

Upplýsingaskylda um losun gróðurhúsalofttegunda.

Allur atvinnurekstur sem hefur starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarnáttúru fyrir starfsemi sem losar meira en sem nemur 30.000 tonnum af ígildum koldíoxíðs á ári skal skila upplýsingum til Umhverfisstofnunar um losun gróðurhúsalofttegunda frá atvinnurekstrinum.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, reglugerð um upplýsingaskyldu atvinnureksturs skv. 1. mgr. Í reglugerð skal m.a. kveðið á um hvaða upplýsingum um losun gróðurhúsalofttegunda skuli skilað, hvenær og á hvaða formi. Einnig skal kveðið á um heimildir Umhverfisstofnunar til að gera kröfu um staðfestingu á áreiðanleika veittra upplýsinga.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar, gjaldskrá fyrir yfirferð yfir upplýsingar um losun skv. 2. mgr. sem skila ber til stofnunarinnar. Upphæð gjalds skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal byggjast á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds byggist á. Gjaldið má ekki vera hærra en sá kostnaður. Gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld má innheimta með fjármámi.

8. gr.

Deleted: 7

Þvingunarúrræði og viðurlög.

Umhverfisstofnun er heimilt að ákvarða sektir allt að 100.000 kr. á dag ef atvinnurekstur sinnir ekki skyldu sinni um skil á upplýsingum um losun gróðurhúsalofttegunda skv. 7. gr.

Deleted: 6

Orkustofnun er heimilt að ákvarða sektir allt að 100.000 kr. á dag ef atvinnurekstur sinnir ekki skyldu sinni um skil á upplýsingum um jarðefnaeldsneyti skv. 5. gr.

9. gr.

Deleted: 8

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

I. Ákvæði til bráðabirgða

Eldsneytisgögnum fyrir árið 2005 skal skila samkvæmt þessum lögum. Jafnframt skal skila inn eldsneytisgögnum fyrir árið 2004 á sama hátt og þeim gögnum var skilað til Orkustofnunar árin þar á undan.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta byggist á tillögum nefndar sem skipuð var af umhverfissráðherra til að semja drög að frumvarpi um takmarkanir á losun gróðurhúsalofttegunda. Í nefndinni eiga sæti Kristín Linda Árnadóttir lögfræðingur, formaður, umhverfissráðuneyti, Hugi Ólafsson skrifstofustjóri, umhverfissráðuneyti, Pétur Örn Sverrisson lögfræðingur, tilnefndur af iðnaðarráðuneyti, og Ragnheiður Snorradóttir lögfræðingur, tilnefnd af fjármálaráðuneyti. Þann 15. febrúar sl. lét Pétur Örn Sverrisson af störfum í nefndinni og sæti hans tók Guðjón Axel Guðjónsson skrifstofustjóri, iðnaðarráðuneyti. Ragnheiður Snorradóttir lét af störfum þann 23. janúar sl. og tók sæti hennar Ingvi Már Pálsson lögfræðingur í fjármálaráðuneytinu.

Nefndin fékk á fund til sín og hafði samráð við aðila frá landbúnaðarráðuneytinu, Orkustofnun, Hagstofunni, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, Náttúruverndarsamtökum

Íslands og Landvernd. Auk þess kynnti formaður nefndarinnar drög að frumvarpinu á fundi með sérstakri samráðsnefnd iðnaðar- og umhverfisráðuneytis ásamt fulltrúum álfyrirtækja á Íslandi og óskaði eftir umsögn fundarmanna um það. Nefndin hafði auk þess samráð við Umhverfisstofnun.

Nefndin óskaði í skilabréfi sínu til umhverfisráðherra eftir áframhaldandi umboði hans til að fá að halda vinnu sinni áfram og skoða leiðir til að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda til að tryggja að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt Kyoto-bókuninni. Féllst ráðherra á það.

Í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði ákvæði um a) bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, b) skráningarkerfi fyrir losunarheimildir og c) upplýsingaskyldu fyrirtækja sem hafa starfsleyfi fyrir losun á meira en 30.000 tonnum á ári af ígildi koldíoxíðs. Frumvarpið hefur ekki að geyma tillögur um stjórnvaldsaðgerðir til þess að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda, en er ætlað að skapa lagalegan grunn til að gera stjórnvöldum kleift að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og Kyoto-bókuninni.

Bókhald um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda hefur verið á verksviði Umhverfisstofnunar, en óvissa hefur komið upp varðandi heimildir stofnunarinnar til að krefjast upplýsinga og talið er æskilegt að setja ákvæði um bókhaldið og öflun upplýsinga til þess í lög. Slíkt er í samræmi við ábendingar frá úttektaarnefnd á vegum skrifstofu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Mikilvægt er fyrir stjórnvöld að hafa sem nákvæmastar upplýsingar um losun gróðurhúsalofttegunda frá stærstu losunaraðilum til að uppfylla kröfur rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og Kyoto-bókunarinnar um upplýsingagjöf.

Samhliða þessu frumvarpi er stefnt að því að iðnaðarráðherra leggi fram frumvarp sem er ætlað að tryggja heimildir Orkustofnunnar og orkuspárnefndar til að krefja aðila um upplýsingar sem nauðsynlegar eru fyrir gerð orkuspár.

i. Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, Kyoto-bókunin og skuldbindingar Íslands.

Ísland er aðili að rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna) og Kyoto-bókuninni við hann. Umhverfisráðuneytið ber ábyrgð á framkvæmd samningsins hér á landi, en sérstök samráðsnefnd átta ráðuneyta er starfandi sem ber ábyrgð á gerð, endurskoðun og framkvæmd stefnumörkunar um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum og fjallar um mál sem tengjast samningnum og framkvæmd hans. Nú stendur yfir endurskoðun á stefnumörkun Íslands frá 2002 og er áætlað að henni ljúki á þessu ári.

Markmið Kyoto-bókunarinnar er að minnka útstreymi gróðurhúsalofttegunda, fyrst og fremst í iðnríkjunum. Bókunin tekur til sex gróðurhúsalofttegunda: koldíoxíðs, metans, nituroxíðs, vetnisflúorkolefnis, perflúorkolefna og brennisteinshexaflúoríðs. Bókunin kveður á um að aðildarríki skuli takmarka losun þessara lofttegunda miðað við losun árið 1990. Fyrsta skuldbindingartímabil bókunarinnar er fimm ár, 2008–2012. Mikilvægasti þáttur Kyoto-bókunarinnar eru ákvæði um lagalega bindandi mörk fyrir losun gróðurhúsalofttegunda á fyrsta skuldbindingartímabili bókunarinnar að því er varðar þau ríki sem getið er í I. viðauka við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna. Þessi ríki eru aðildarríki Efnahagssamvinnu- og þróunarstofnunarinnar (OECD), ríki Austur-Evrópu og nokkur ríki sem áður tilheyrðu Sovétríkjunum. Þessum ríkjum er gert að takmarka sameiginlega og hverju um sig losun gróðurhúsalofttegunda þannig að samanlögð árleg losun þeirra á fyrsta skuldbindingartímabilinu, 2008–2012, verði að meðaltali 5,2% minni en viðmiðunarárið 1990. Þessu markmiði skulu þau ná með því að

takmarka losun gróðurhúsalofttegunda og með því að binda kolefni með ræktun.

Losunarheimild Íslands er 10% aukning miðað við losun árið 1990. Að auki hefur því verið lýst yfir að Ísland hyggist nýta sér ákvörðun 14/CP.7 frá 7. aðildarríkjaþingi loftslags-samningsins í Marrakesh, sem heimilar að koldíoxíðlosun frá nýrri stóriðju eða stækkun stóriðjuvers, sem hefur starfsemi eftir 1990 og leiðir til meira en 5% aukningar í útstreymi á fyrsta skuldbindingartímabili bóknarinnar, 2008–2012, verði haldið utan við losunarheimild bóknarinnar eftir að losunarheimildir viðkomandi ríkis hafa verið fullnýttar. Ákvörðunin nær aðeins til þeirra ríkja þar sem losun var minni en 0,05% af heildarkoldíoxíðlosun iðnríkjanna árið 1990. Sett eru eftirtalin viðbótarskilyrði: Gerð er krafa um notkun endurnýjanlegrar orku, að notkun hennar leiði til samdráttar í losun, að besta fánleg tækni sé notuð og að bestu umhverfisverndaraðgerða sé gætt við framleiðsluna. Ákvörðunin nær einungis til koldíoxíðslosunar að ákveðnu hámarki sem er 1,6 milljónir tonna á ári að meðaltali á skuldbindingartímabilinu. Losunarheimildir Íslands eru því tvíþættar, annars vegar má almenn losun gróðurhúsalofttegunda ekki aukast meira en 10% frá 1990 til 2008–2012, en hins vegar má losun sem fellur undir þau skilyrði, sem tiltekin eru í ákvörðun 14/CP.7, ekki vera meiri en 1,6 milljón tonn af koldíoxíði á ári að meðaltali.

Í Kyoto-bókuninni er að finna ákvæði um hvernig heimildir til einstakra ríkja eru reiknaðar út, hvernig þeim er úthlutað og hvernig þær skuli vistaðar í sérstöku skráningarkerfi, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Einnig er fjallað um hvernig hægt sé að afla heimilda með bindingu í gróðri og jarðvegi samkvæmt ákveðnum reglum og skilyrðum og hvernig hægt sé að afla heimilda með svokölluðum sveigjanleikaákvæðum, þ.e. með kaupum á kvótum frá öðrum ríkjum, loftslags- vænni þróunaraðstoð og sameiginlegri framkvæmd.

ii. Bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis.

Umhverfisstofnun, og áður Hollustuvernd ríkisins, hefur haldið utan um bókhald vegna losunar gróðurhúsalofttegunda og bindingar kolefnis í gróðri og jarðvegi hér á landi frá 1996. Það er skylda hvers lands samkvæmt ákvæðum loftslagssamningsins að fylgjast með losun gróðurhúsalofttegunda. Umhverfisstofnun skilar árlega í gegnum umhverfisráðuneytið tölulegum upplýsingum um útstreymi og bindingu til skrifstofu loftslagssamningsins ásamt ítarlegri skýrslu. Þar er að finna hverju sinni tölur um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis frá árinu 1990 til þess árs sem nýjustu tölur liggja fyrir um. Nokkrar breytingar hafa verið gerðar í gegnum árin á þessu bókhaldi í ljósi nýrra reglna um útreikninga af þessu tagi og nýrra og betri upplýsinga um ástand mála hér á landi. Bókhald Íslands má teljast í meginatriðum gott, þótt vissulega megi bæta ýmis atriði. Milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) og ríki sem aðild eiga að loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna og Kyoto-bókuninni vinna stöðugt að úrbótum á aðferðum við mælingar og útreikninga af þessu tagi til að gefa sem fyllsta mynd af útstreymi gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum og gagnaðgerðum með bindingu koldíoxíðs úr andrúmslofti.

Fjölmarginir aðilar leggja til vinnu og upplýsingar fyrir bókhaldið og skýrsluna, einkum Orku- stofnun og Landbúnaðarháskóli Íslands, ásamt öðrum stofnunum landbúnaðarins.

Á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto-bóknarinnar, sem hefst árið 2008, verða gerðar ítar- legri kröfur en áður um gæði bókhaldsins. Nauðsynlegt er því að bæta bókhaldið enn frekar og er unnið að því.

Í september 2004 sendi skrifstofa loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna úttektarnefnd til Íslands til að fara yfir losunar- og bindingarbókhald Íslands. Hún skilaði síðan skýrslu ásamt ráðleggingum um það sem betur mætti fara í bókhaldinu. Úttektarnefndin gerði m.a. athuga- semdir við óformlegt fyrirkomulag bókhaldsins en það er ekki skilgreint í lögum eða reglu-

gerðum heldur byggist á óformlegu samstarfi stofnana. Það samstarf hefur gengið vel, en þó hafa komið upp álitamál varðandi upplýsingagjöf á milli stofnana og heimildir Umhverfisstofnunar til að krefjast upplýsinga frá opinberum stofnunum og fyrirtækjum.

iii. Skráningarkerfi.

Auk bókhaldsins ber Íslandi samkvæmt Kyoto-bókuninni að setja á fót skráningarkerfi (registry) fyrir losunarheimildir áður en fyrsta skuldbindingartímabilið hefst árið 2008. Viðræður eru hafnar við erlenda aðila um að setja upp hugbúnað fyrir slíkt kerfi sem er sams konar og Norðmenn og mörg ríki Evrópusambandsins hafa tekið í notkun eða munu taka í notkun á næstunni. Skráningarkerfið heldur utan um þær heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda sem Ísland mun hafa á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar. Það er rafrænn gagnagrunnur þar sem heimildir eru skráðar í sérstökum einingum sem hver um sig samsvarar einu tonni af ígildum koldíoxíðs. Þessar einingar eru sá „gjaldmiðill“ sem alþjóðlegt kerfi úthlutunar heimilda og viðskipta með heimildir og úreldingu þeirra mun byggjast á. Öll landskerfi munu tengjast miðstöð á vegum skrifstofu loftslagssamningsins í Bonn sem á að ganga úr skugga um að allar úthlutanir og færslur á einingum samræmist skuldbindingum viðkomandi ríkis samkvæmt Kyoto-bókuninni. Landskerfi geta tengst innbyrðis í gegnum miðstöðina og skráð tilflutning á heimildum á milli ríkja. Ríki geta einnig úthlutað hluta af heimildum sínum í kerfinu til einstakra fyrirtækja eða annarra aðila og geta slíkir aðilar þá sjálfir staðið í viðskiptum í gegnum kerfið.

Unnið er að uppbyggingu gagnagrunns um bindingu kolefnis með skógrækt og landgræðslu í stofnunum landbúnaðarins. Unnið verður áfram í þessum málum með það að markmiði að hægt verði að telja alla bindingu kolefnis í skógrækt og landgræðslu Íslandi til tekna á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar á þann hátt að Ísland geti gefið út viðurkenndar bindingarheimildir.

iv. Upplýsingaskylda aðila sem losa gróðurhúsalofttegundir.

Samkvæmt gildandi lögum og reglugerðum ber ákveðnum fyrirtækjum að skila inn upplýsingum um útstreymi lofttegunda og mengandi efna frá rekstri þeirra. Gildandi reglur skylda nú þegar fyrirtæki til að skila sumum þeirra upplýsinga sem frumvarpi þessu er ætlað að ná til. Með reglugerð nr. 851/2002, um grænt bókhald, og reglugerð nr. 322/2002, um útstreymisbókhald, er atvinnurekstri gert að skila upplýsingum til Umhverfisstofnunar um útstreymi mengandi efna og annað mengunarálag sem hann kann að valda. Í reglugerð um útstreymisbókhald er atvinnurekstri gert að skila upplýsingum um útstreymi tiltekinna efna ef það er yfir tilteknum mörkum. Fyrir koldíoxíð eru þessi mörk 100 þúsund tonn. Atvinnurekstri er gefið töluvert olnbogarymi varðandi skýrslugjöf í reglugerð um grænt bókhald. Heimilt er meðal annars að birta tölur um losun sem hlutfallstölur miðað við umsetningu yfir árið, miðað við grunnár. Þannig koma ekki fram rauntölur um losun heldur vísitala miðað við grunnár. Fyrirgreindar reglugerðir veita því ekki nægar heimildir fyrir íslensk stjórnvöld til að krefjast nákvæmra upplýsinga um losun frá atvinnurekstri sem losar mikið magn af gróðurhúsalofttegundum. Í reglugerðunum eru heldur ekki heimildir til handa Umhverfisstofnun til að fara yfir þær tölur sem sendar eru inn og staðfesta þær. Tiltekið er í 5. mgr. 6. gr. a laga um hollustuhætti og mengunarnáttur að birting Umhverfisstofnunar á skýrslu um grænt bókhald feli ekki í sér viðurkenningu stofnunarinnar á þeim upplýsingum sem þar koma fram.

Til þess að geta uppfyllt alþjóðlegar skuldbindingar um bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda er nauðsynlegt að hafa sem nákvæmastar upplýsingar um losun, og unnt þarf að vera að staðreyna uppgefnar tölur um losun með endurteknum útreikningum sem byggjast á grunn-

upplýsingum. Framangreindar reglugerðir um grænt bókhald og ústreymi lofttegunda veita ekki heimildir til að krefjast þeirra upplýsinga sem þörf er á. Rétt er að taka fram að Umhverfisstofnun hefur átt góða samvinnu við stóriðjufyrirtæki um að fá tölur um losun þeirra á gróðurhúsalofttegundum.

v. *Aframhaldandi vinna nefndarinnar.*

Nefndin sem skilaði drögum að frumvarpi þessu til ráðherra hefur fengið umboð frá ráðherra til að starfa áfram og er gert að koma með tillögur til að gera stjórnvöldum kleift að hafa stjórn á losun gróðurhúsalofttegunda á komandi skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar. Kyoto-bókunin setur ríkjum það í sjálfsvald hvaða leiðir þau velja til að ná þeim markmiðum sem bókunin setur þeim. Evrópusambandið og sum ríki utan þess, svo sem Noregur og Kanada, hafa úthlutað heimildum til einstakra fyrirtækja sem valda mikilli losun gróðurhúsalofttegunda og gert þeim síðan að minnka losun með því að draga úr heimildunum. Fyrirtækjunum er heimilt að versla með heimildir sín á milli.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmið laganna er að skapa skilyrði fyrir Ísland til að standa við þær skuldbindingar sem það hefur tekið á sig í samræmi við ákvæði rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og Kyoto-bókunarinnar við hann. Gerð er krafa um bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda og skráningarkerfi en ein af grunnforsendum þess að hægt sé að standa við þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist er að traustar upplýsingar séu til um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis.

Í 2. mgr. er gildissvið laganna markað. Þar er tekið fram að löggin gildi um skráningu og upplýsingaskyldu vegna losunar gróðurhúsalofttegunda á landi og í mengunarlögsögu Íslands og bindingar kolefnis í gróðri eða jarðvegi. Með bindingu er átt við bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi í samræmi við reglur þar um, sbr. umfjöllun í almennum athugasemdum og athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins. Vert er að benda á að eldsneyti sem selt er á Íslandi er allt bókhaldskytt óháð því hvort því er dælt á íslenska eða erlenda farkosti. Mengunarlögsaga er skilgreind í lögum um varnir gegn mengun hafsa og stranda, nr. 33/2004, sem hafsvæðið sem nær yfir innsævi að meðtalinni strönd að efstu flóðmörkum á stórstraumsflóði, landhelgi og efnahagslögsögu, landgrunn Íslands og efstu jarðlög, sbr. lög um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn. Því er ekki þörf á að skilgreina hugtakið í lögum þessum.

Um 2. gr.

Í 2. gr. eru orð og orðasambönd skilgreind.

Atvinnurekstur er skilgreindur sem öll sú starfsemi sem heimiluð er samkvæmt starfsleyfi fyrirtækis. Um efni og útgáfu starfsleyfis fyrirtækja gilda lög um hollustuhætti og mengunarvarnir auk reglugerðar um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun.

Gróðurhúsalofttegundir eru skilgreindar en þær eru taldar upp í viðauka A við Kyoto-bókunina.

Skilgreining á ígildi koldíoxíðs byggist á ákvæðum Kyoto-bókunarinnar, en í henni er að finna stuðla um hvernig umreikna eigi losun einstakra gróðurhúsalofttegunda yfir í ígildi koldíoxíðs.

Losun gróðurhúsalofttegunda er skilgreind sem ústreymi gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftið af mannavöldum, sbr. nánari skilgreiningu í viðauka A við Kyoto-bókunina. Í því felst m.a. að ekki er gert ráð fyrir náttúrulegu ústreymi gróðurhúsalofttegunda í bókhaldi um losun.

Losun gróðurhúsalofttegunda nær þannig yfir alla losun sem er af mannavöldum og skrá þarf í bókhald um gróðurhúsalofttegundir í samræmi við kröfur loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna.

Um 3. gr.

Í greininni segir að umhverfisráðuneytið hafi yfirumsjón með framkvæmd laganna og er það í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda um loftslagsmál.

Lagt er til að kveðið verði skýrt á um að það sé Umhverfisstofnun sem fer með framkvæmd laganna í samvinnu við viðeigandi aðila, svo sem Orkustofnun, Landbúnaðarháskóla Íslands og þá aðila sem skila eiga upplýsingum í samræmi við 6. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun verði falið að halda bókhald yfir heildarlosun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi sem er í samræmi við núverandi hlutverk stofnunarinnar. Aðildarríkjum loftslagssamningsins sem skráð eru í I. viðauka við samninginn er gert að færa bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis og greina frá helstu þáttum þess í árlegum skýrslum til skrifstofu samningsins. Í skýrslu úttekta- nefndar loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna frá árinu 2004 er lagt til að ábyrgð og fyrirkomulag bókhaldsins verði bundið í lög til að tryggja framkvæmd þess.

Í 2. mgr. er gerð tillaga um að Landbúnaðarháskóla Íslands verði falið að afla nauðsynlegra upplýsinga um bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri. Einnig er lagt til að Landbúnaðarháskólinn beri ábyrgð á að taka saman upplýsingar og skila til Umhverfisstofnunar um losun gróðurhúsalofttegunda frá landbúnaði. Þannig er gert ráð fyrir að grunnupplýsingar komi frá Landbúnaðarháskólanum en að útreikningarnir verði framkvæmdir hjá Umhverfisstofnun. Enn fremur er lagt til að Orkustofnun taki saman upplýsingar um orkumál. Bæði Landbúnaðarháskólanum og Orkustofnun ber að skila upplýsingunum, þar með talið grunnupplýsingum, til Umhverfisstofnunar sem tekur þær saman í skýrslu til skrifstofu loftslags- samningsins. Hér er verið að formfesta bókhaldið og er mikilvægt að gögnum sé skilað á samræmdu formi til Umhverfisstofnunar til að einfalda alla vinnslu með upplýsingar og skýrslugjöf.

Í 3. mgr. er kveðið á um að Umhverfisstofnun beri að gera leiðbeiningar um hvernig skila eigi gögnum til stofnunarinnar og að gerð slíkra leiðbeininga verði í samráði við Orkustofnun og Landbúnaðarháskólann. Mikilvægt er að þróa aðferðafræði varðandi bókhald um gróðurhúsalofttegundir í náinni samvinnu við viðkomandi aðila.

Um 5. gr.

Lagt er til að Umhverfisstofnun verði falið að vista skráningarkerfi fyrir heimildir Íslands til losunar gróðurhúsalofttegunda. Ber stofnuninni að sjá um almennan rekstur þess í samræmi við kröfur Kyoto-bókunarinnar. Kerfið mun halda utan um heimildir Íslands fyrir skuld- bindingartímabilið 2008–2012, varðveislu þeirra, flutning og eyðingu.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra sé heimilt að setja nánari reglur í reglugerð um skráningar- kerfið, sé slíkt talið nauðsynlegt.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um að allur atvinnurekstur sem hefur fengið starfsleyfi sem heimilar starfsemi sem losar meira en 30.000 tonn af ígildum koldíoxíðs á ári þurfi að skila upplýsingum um losunina til Umhverfisstofnunar ár hvert. Ákvæðið nær þannig yfir atvinnurekstur sem hefur starfsleyfi í samræmi lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og reglugerð, nr.

785/1999, með síðari breytingum. Í starfsleyfi er atvinnurekstri sem getur haft í för með sér mengun veitt heimild til ákveðinnar starfsemi og losunar. Mat á því hvort atvinnurekstur fellur undir kröfur þessarar greinar byggist á þeirri hámarksstarfssemi sem starfsleyfið heimilar og losun frá atvinnurekstrinum í fullum afköstum miðað við starfsleyfi. Þær upplýsingar sem atvinnurekstrinum ber að skila samkvæmt þessari grein eru um raunlosun gróðurhúsalofttegunda frá atvinnurekstrinum. Enginn vafi á því að vera um hvaða starfsþættir fyrirtækis falla undir upplýsingaskylduna þar sem starfsleyfið mun segja til um það. Þannig á t.d. ekki að skila inn upplýsingum um losun frá farartækjum sem tengjast starfsemi fyrirtækisins. Þessar kröfur munu ná bæði yfir atvinnurekstur sem hefur gilt starfsleyfi við gildistöku laganna og um nýja starfsemi. Krafan er rökstudd með því að nauðsynlegt sé að tryggja að stórir losendur gróðurhúsalofttegunda skili upplýsingum um losun sína. Rétt er að taka fram að meiri kröfur eru gerðar til upplýsinga um losun frá fyrirtækjum sem falla undir ákvörðun 14/CP.7 en almennt gerist. Þannig er mælt til þess að aðildarríki með verkefni, sem uppfylla skilyrði ákvörðunarinnar, veiti í árlegum skýrslum upplýsingar um útstreymi frá iðnaðarferlum á hverja framleiðslueiningu, heildarútstreymi frá iðnaðarferlum þessara verkefna og mat á þeim samdrætti í útstreymi sem leiðir af notkun endurnýjanlegrar orku í þessum verkefnum. Einnig er mælt til þess að skrifstofa samningsins taki saman þessar upplýsingar og leggi fram samanburð við upplýsingar um útstreymi frá iðnaðarferlum á hverja framleiðslueiningu frá öðrum aðildarríkjum og gefi skýrslu um þessar upplýsingar til þings aðildarríkja eftir að Kyoto-bókinin hefur öðlast gildi.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra setji reglugerð að fengnum tillögum Umhverfisstofnunar um þær upplýsingar sem atvinnurekstri sem fellur undir 1. mgr. ber að skila til stofnunarinnar. Reglugerð þessi skal byggjast á leiðbeiningum vísindanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) um bókhald. Lagt er til að settar verði nákvæmar reglur um t.d. skil á grunnupplýsingum sem liggja á bak við útreikninga á losun en um slíkar upplýsingar gildir trúnaður, sbr. 16. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þar er kveðið á um að starfsmenn sem starfi samkvæmt þeim lögum séu bundnir þagnarskyldu um atriði er varða framleiðslu- og verslunarleynd. Mikilvægt er að Umhverfisstofnun hafi samráð við þá aðila sem ber að skila inn upplýsingum samkvæmt reglugerð þessari við undirbúning hennar. Lagt er til að í reglugerðinni verði heimilt að kveða á um heimildir Umhverfisstofnunar til að gera kröfu á staðfestingu á áreiðanleika veittra upplýsinga. Hér er því veitt heimild til að fela faggiltum skoðunaraðilum að fara yfir upplýsingar um losun gróðurhúsalofttegunda frá fyrirtækjum. Vert er að benda á að ef Umhverfisstofnun er veitt slík heimild þá er stofnuninni ekki heimilt að krefja atvinnurekstur jafnframt um greiðslu skv. 3. mgr., enda er þá ekki ástæða fyrir stofnunina að fara yfir og staðfesta áreiðanleika þeirra gagna sem skilað hefur verið inn. Hér er um eðlilega kröfu að ræða sem byggist á fordæmi frá Noregi. Skýrslur um losun geta verið mjög flóknar tæknilega og er því eðlilegt að sérhæfður aðili yfirfari þær og að atvinnureksturinn velji þann aðila og greiði honum fyrir.

Í 3. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun sé heimilt að taka gjald fyrir vinnu við yfirferð yfir upplýsingar um losun sem fyrirtækjum sem falla undir 1. mgr. ber að skila til stofnunarinnar.

Um 7. gr.

Lagt er til að Umhverfisstofnun verði heimilt að leggja á sektir á fyrirtæki, allt að 100.000 kr. á dag, ef atvinnurekstur sinnir ekki skyldum sínum um skil á upplýsingum skv. 6. gr. Þetta ákvæði er mjög mikilvægt þar sem það veitir stofnuninni skýrar heimildir til að gripa til þvingunarúrreða þegar atvinnurekstur sem fellur undir 1. mgr. 6. gr. skilar ekki inn þeim gögnum sem honum ber.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um skráningu losunar gróðurhúsalofttegunda.

Markmið frumvarpsins er að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur tekið á sig í því skyni að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við rammisamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og ákvæði Kyoto-bókunarinnar við hann, en samkvæmt þeim skal með skipulegum og tilteknum hætti gerð grein fyrir landnotkun og áhrifum hennar á losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda. Í því skyni er í frumvarpinu gert ráð fyrir að lögfest verði ákvæði um bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, og að komið verði upp skráningar- og viðskiptakerfi fyrir losunarheimildir. Gert er ráð fyrir að umhverfisráðuneytið hafi yfirumsjón með framkvæmd laganna og að Umhverfisstofnun annist framkvæmd þeirra í samvinnu við viðeigandi aðila. Bókhald um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda er nú þegar á verksviði Umhverfisstofnunar en m.a. vegna framkominna ábendinga er talið nauðsynlegt að styrkja umgjörð þess og formfesta með lögum.

Að mati umhverfisráðuneytis, sem ábyrgð ber á þessum málaflokki, mun kostnaður ríkissjóðs koma fram með tvennum hætti, verði frumvarp þetta óbreytt að lögum. Annars vegar hjá Umhverfisstofnun vegna aukinnar vinnu við framangreint bókhald, gerð leiðbeininga um skil á gögnum til bókhaldsins, vinnu við reglugerðardrög á grundvelli laganna og kostnaðar við uppsetningu og rekstur áður nefnds skráningar- og viðskiptakerfis. Hins vegar hjá Landbúnaðarháskóla Íslands vegna vinnu við skil á lögboðnum upplýsingum til Umhverfisstofnunar. Umhverfisráðuneytið metur viðbótarkostnað Umhverfisstofnunar 6 m.kr. á ári og Landbúnaðarháskóla Íslands 1 m.kr. á ári. Fjármálaráðuneytið gengur út frá því að kostnaður sem leiða kann af frumvarpinu verði látinn rúmast innan núverandi fjárhagsramma umhverfisráðuneytis í langtímaáætlun en ráðuneytið hefur nú þegar 15 m.kr. fjárveitingu á fjárlögum til að koma framangreindu kerfi á fót, annast rekstur þess og upplýsingagjöf ásamt því að stýra, samræma og hafa að öðru leyti yfirumsjón með verkefninu.