

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda (viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir).

Frá minni hluta umhverfisnefndar.

Með frumvarpinu er lagt til að innleiddar verði í íslenskan rétt reglur um viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, svokallað ETS-kerfi. Markmið frumvarpsins, verði það að lögum, er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda hér á landi á sem kostnaðarhagkvæmastan hátt og að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Lögin eiga að gilda um skráningu og bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda á landi og í mengunarlögsögu Íslands og bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, svo og heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda frá tilteknum atvinnurekstri skv. I. og II. viðauka og flugstarfsemi skv. III. viðauka.

Frumvarpið er lagt fram til innleiðingar á eftirfarandi EES-gerðum:

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB frá 13. október 2003 um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins og um breytingu á tilskipun ráðsins 96/61/EB, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 146/2007.
2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/101/EB frá 19. nóvember 2008, um breytingu á tilskipun 2003/87/EB þannig að kerfið fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins taki til flugstarfsemi.

Þá er með lagafrumvarpi þessu lagt til að innleitt verði eitt ákvæði úr tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/29/EB frá 23. apríl 2009 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að bæta og víkka út kerfi Bandalagsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda. Um er að ræða ákvæði um losunarleyfi atvinnurekstrar sem fellur undir gildisvið tilskipunar 2009/29/EB, en sá iðnaður þarf að sækja um og fá slíkt losunarleyfi árið 2011 til þess að eiga rétt á ókeypis úthlutun losunarheimilda vegna tímabilsins 2013–2020. Því þykir nauðsynlegt að innleiða þetta ákvæði núna þótt tilskipunin í heild verði innleidd síðar.

Fjöldi tilskipana, reglugerða og ákvarðana er varða viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda hefur nú þegar verið settur á vettvangi Evrópusambandsins og fleiri eru væntanlegar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi breyting verði gerð með breytingum á lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, er taka á ráðstöfun þeirra heimilda sem íslenska ríkið hefur til ráðstöfunar undir Kýótó-bókuninni. Að mati minni hluta umhverfisnefndar er sú ákvörðun afar undarleg því að lög nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, fjalla að mestu um hvernig fara eigi með losunarheimildir sem Íslendingar eiga á alþjóðavettvangi auk íslenska ákvæðisins (14/CP.7) en með frumvarpi þessu og stefnu ríkisstjórnarinnar í lofslagsmálum eru þessar dýrmætu losunarheimildir gerðar verðlausar. Hlutur íslenska ríkisins í þeirri alheimsauðlind sem áunnir losunarkvótar eru falla niður samtímis, stóriðjunni og flugrekstraraðilum verða á sama tíma færð þessi gæði

ókeypis eftir úthlutunarreglum Evrópusambandsins. Ríki, fyrirtæki og einstaklingar geta keypt þessar markaðsvæddu losunarheimildir og í leiðinni gilda um þær reglur eignaréttarins þ.e. kaup og sala, veðsetning þeirra o.s.frv. Það er kaldhæðnislegt að íslensku vinstri flokkarnir skuli vera þátttakendur í markaðsvæðingu loftslagsheimilda sem byggjast alfarið á hugsun kvótakerfisins í sjávarútvegi, en reyna á sama tíma að tortíma því kerfi með skelfilegum afleiðingum fyrir landsmenn alla.

Saga og þróun loftslagsmála á Íslandi.

Andrúmsloftið er auðlind í tvennum skilningi. Í fyrsta lagi er hreint og ómengað andrúmsloft forsenda heilbrigði og velferðar mannkyns, auk þess að vera forsenda tiltekinna gæða annarra náttúruauðlinda eins og vatns, jarðvegs og lífríkis. Í öðru lagi er andrúmsloft auðlind að því leyti sem það tekur við útstreymi lofttegunda sem stafa frá ýmiss konar starfsemi. Um allan heim hefur athygli manna beinst að nauðsyn þess að vernda umhverfið fyrir röskun og spjöllum. Árið 1972 urðu þáttaskil á alþjóðavettvangi í umhverfismálum er Sameinuðu þjóðirnar boðuðu til fyrstu alþjóðaráðstefnunnar á sínum vegum um þessi málefni í Stokkhólmi. Þar voru settar fram 26 grundvallarreglur um sambúð manns og náttúru.

Í kjölfar Stokkhólmsráðstefnunnar 1972 var Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna stofnuð og vinnur hún að gerð alþjóðasamninga og samræmingu löggjafar um umhverfismál. Á árinu 1983 fylgdu Sameinuðu þjóðirnar Stokkhólmsráðstefnunni eftir með því að skipa alþjóðlega nefnd, *World Commission of Environment and Development* (WCED), undir forystu Gro Harlem Brundtland, þáverandi forsætisráðherra Noregs. Nefndin samþykkti ályktun A/38/161, sem fjallar um leiðir og stefnumörkun í umhverfismálum. Hefur þessi nefnd aldrei verið kölluð annað en Brundtland-nefndin og skýrslan aldrei kölluð annað en Brundtland-skýrslan um sjálfbæra þróun. Nefndin skilaði skýrslu til Sameinuðu þjóðanna 1987 sem bar nafnið *Our Common Future*. Markmið skýrslunnar var að varpa ljósi á hvernig nútímalífnaðarhættir gætu haft í för með sér skaða fyrir umhverfið sem hefði áhrif á komandi kynslóðir. Einnig var lögð áhersla á að vara við loftslagsbreytingum og mikilvægi þess að takmarka losun koltvíoxíðs.

Nokkur áfangi náðist í loftslagsmálum árið 1985 þegar Vínarsamningurinn um vernd ósonlagsins var samþykktur. Samþykkt hans var mjög framsýn ákvörðun á þessum tíma því ekki var að öllu leyti ljóst hvað orsakaði breytingar á ósonlaginu. Montreal-bókunin var síðar gerð við samninginn árið 1987 en hún fjallar um verndun ósonlagsins.

Árið 1988 settu Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna og Alþjóðaveðurfræðistofnunin á stofn milliríkjanefnd um loftslagsbreytingar, *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Hlutverk nefndarinnar var m.a. að gefa yfirlit yfir rannsóknir um loftslagsbreytingar sem unnið var að og jafnframt að draga ályktanir á vísindalegum grunni af þeim rannsóknum. Nefndinni var og gert að vera til ráðgjafar við gerð rammamarknaðs um loftslagsbreytingar.

Merk tímamót urðu á nýjan leik í umhverfismálum er efnt var til annarrar alheimsráðstefnu í Ríó de Janeiro 1992 um umhverfi og þróun. Þar var skrifað undir rammamarknað Sameinuðu þjóðanna sem oft er nefndur Ríóyfirlýsing, sem er alþjóðleg yfirlýsing þar sem staðfestar voru 27 grundvallarreglur um samskipti manns og umhverfis sem leiða eiga að sjálfbærri þróun. Samningurinn var samþykktur í New York 9. maí 1992 og tók gildi 21. mars 1994. Ísland gerðist aðili að honum 16. júní 1993. Grundvallarreglur Ríó-yfirlýsingarinnar eru varúðarreglan og mengunarbótareglan.

Rammamarknaðurinn var ekki síður stefnumarkandi samningur varðandi viðbrögð heimsins við loftslagsbreytingum. Með aðild að honum gengust aðildarríkin hvert um sig undir skuldbindingar um að stemma stigu við gróðurhúsaáhrifum. Fyrsta aðildarríkjaþing ramma-

samningsins var haldið í Berlín 1995. Þar voru aðilar sammála um að skuldbindingar samningsins væru ekki fullnægjandi til að ná markmiðum hans og því var farið af stað með nýtt samningaferli til að auka skuldbindingar ríkja um samdrátt í útstreymi gróðurhúsalofttegunda. Afraksturinn af þeirri vinnu skilaði sér í Kýótó-bókuninni sem samþykkt var samhljóða á þriðja aðildarríkjaþingi rammasamningsins sem haldið var í Kýótó 1. til 10. desember 1997. Hinn 11. desember 2007 var bókunin samþykkt á fundi samningsaðilanna. Bókunin er afgerandi og kveður á um að aðildarríki skuli draga úr útstreymi tiltekinna gróðurhúsalofttegunda miðað við útstreymi eins og það var árið 1990, á skilgreindum tímabilum. Fyrsta skuldbindingartímabil bókunarinnar var fimm ár, frá 2008–2012. Ísland gerðist aðili að bókuninni 23. maí 2002. Gildistökuákvæði bókunarinnar var tvíþætt. Annars vegar þurftu hið minnsta 55 aðildarríki að hafa fullgilt hana og hins vegar þurftu ríkin að vera ábyrg fyrir a.m.k. 55% af heildarútstreymi koltvíoxíðs miðað við árið 1990. Sem dæmi má nefna að í september 2003 höfðu 117 ríki gerst aðilar að bókuninni en engu að síður náðu þessi ríki þá ekki 55% skilyrðinu. Á þessum tíma vantaði enn 10,5%. Hinn 16. febrúar 2005 náðist það markmið að báðum skilyrðum var náð og Kýótó-bókunin við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna tók gildi. Talið er að bókunin sé ein mikilvægasta alþjóðlega samþykkt sem gerð hefur verið á umhverfisverndarsviði. 12. desember 2007 urðu enn á ný tímamót er loftslagsráðstefna aðildarríkja loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna var haldin á Balí. Var þetta fyrsti fundur aðildarríkjanna þar sem rætt var um hvað tæki við þegar tímabil Kýótó-bókunarinnar rynni út. Við tók samningaferli sem kallað var „frá Balí til Kaupmannahafnar“. Var því samningaferli ætlað að móta lokaferli í alþjóðlegum reglum um hvað tæki við að afloknu tímabili Kýótó-bókunarinnar á loftslagsráðstefnunni sem haldin var í Kaupmannahöfn í lok árs 2009. Ekkert samkomulag náðist á þeim fundi og málin eru því eins og er stefnulaus. Alger óvissa ríkir því um alþjóðlegar reglur um losun gróðurhúsalofttegunda eftir árið 2012.

Lagaþróun á Íslandi er snýr að losunarheimildum.

Á 132. löggjafarþingi voru samþykkt lög um að skrá losun gróðurhúsalofttegunda, nr. 107/2006. Frumvarpið byggðist á tillögum nefndar sem skipuð var af umhverfisráðherra til að semja drög að frumvarpi um takmarkanir á losun gróðurhúsalofttegunda. Í frumvarpi að lögum nr. 107/2006 kom fram að nefndin óskaði eftir því við umhverfisráðherra í skilabréfi sínu að umboð hennar yrði framlengt svo hún gæti haldið áfram vinnu sinni. Féllst ráðherra á það til að nefndin gæti skoðað leiðir til að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda svo tryggja mætti að Ísland gæti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt Kýótó-bókuninni.

Markmið laganna var að skapa hér á landi skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands um að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda. Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að það væri skylda hvers ríkis að fylgjast með losun gróðurhúsalofttegunda samkvæmt ákvæðum loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Umhverfisstofnun hafði verið falið það hlutverk að skila umhverfisráðuneytinu árlega tölulegum upplýsingum um útstreymi og bindingu til skrifstofu loftslagssamningsins ásamt ítarlegri skýrslu. Í skýrslunni er að finna hverju sinni tölur um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis frá árinu 1990 til þess árs sem nýjustu tölur liggja fyrir um. Íslandi bar eins og öðrum þjóðum samkvæmt Kýótó-bókuninni að setja á fót skráningarkerfi fyrir losunarheimildir áður en fyrsta skuldbindingartímabilið hófst árið 2008. Skráningarkerfinu var ætlað að halda utan um þær losunarheimildir sem Ísland fékk á skuldbindingartímabilinu. Þetta er raf-rænn gagnagrunnur þar sem losunarheimildir eru skráðar í einingum sem hver um sig samsvarar einu tonni að ígildum koldíoxíðs á ári. Þessar einingar eru sá gjaldmiðill sem alþjóðlegt kerfi losunarheimilda og viðskipta með þær byggjast á.

Lög þessi hafa verið felld úr gildi. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, var lagt til að efni laga nr. 107/2006 yrði felld inn í löginn og þau eldri jafnframt felld úr gildi. Þau voru sett eftir áframhaldandi vinnu þeirrar nefndar sem að framan greinir og umhverfisráðherra veitti umboð til áframhaldandi þróunar þessara mála hér á landi. Markmið laga nr. 65/2007 er hið sama og brottföllnu laganna, að gera það kleift að Ísland geti staðið við alþjóðlegar skuldbindingar um losun. Þá skylda löginn atvinnurekstur hér á landi til að afla sér losunarheimilda eða leggja fram áætlun hvernig þeirra muni aflað vegna þess tímabils sem áætlað er að rekstur standi yfir og úthlutunarnefnd hefur fallist á.

Í rammasamningi Sameinuðu þjóðanna var við það miðað að samningsaðilar þeir sem getið er í viðauka I við samninginn, sem eru aðildarríki Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD), ríki Austur-Evrópu og nokkur ríki sem áður tilheyrðu Sovétríkjunum, ykju ekki útstreymi gróðurhúsalofttegunda og slepptu ekki út meira magni af þeim árið 2000 en þau gerðu árið 1990. Þó var sambærileg skuldbinding ekki lögð á aðra samningsaðila. Íslands er getið í viðauka I og fellur því undir ákvæðið. Þegar rammasamningurinn var samþykktur voru mismunandi leiðir að því marki sem að var stefnt og fólu í sér mismunandi skuldbindingar ríkja sem staðfesta að tiltekna þjóðir heims sem mengað hafa mest samþykktu að taka á sig meiri skyldur og takmarkanir en aðrir samningsaðilar. Flestum ríkjum sem gengust undir Kýótó-bókunina var gert að draga verulega úr útstreymi miðað við mengunarárið 1990, sbr. viðauka B við bókunina. Nokkrum ríkjum var heimilt að halda sama hlutfalli miðað við viðmiðunarárið 1990 og loks var nokkrum ríkjum heimilt að auka útstreymi gróðurhúsalofttegunda miðað við viðmiðunarárið 1990. Ísland var í þeim hópi og gefin var heimild til að auka útstreymi hér á landi um 10%, í Ástralíu um 8% og Noregur fékk heimild til 1% aukningar. Þetta voru þó ekki einu ríkin sem máttu auka útstreymi því innan Evrópubandalagsins gátu einstök aðildarríki sambandsins aukið losun á meðan önnur urðu að draga úr losun að sama skapi. Sú ástæða sem gefin var fyrir því að sum ríkin mættu halda sama hlutfalli og á viðmiðunarári var að þau væru að skipta yfir í markaðsbúskap. Meginákvæði bókunarinnar er að finna í 3. gr. hennar. Þar er framangreindum ríkjum gert að takmarka sameiginlega og hverju fyrir sig útstreymi þeirra gróðurhúsalofttegunda sem skráðar eru í viðauka A við bókunina, þannig að samanlagt árlegt útstreymi þeirra á fyrsta skuldbindingartímabilinu 2008–2012 verði að meðaltali 5,2% minna en viðmiðunarárið 1990.

Íslenska ákvæðið (14/CP.7).

Snemma varð ljóst að íslensk stjórnvöld sáu enga möguleika á að geta uppfyllt markmið rammasamningsins og Kýótó-bókunarinnar, þó svo að Ísland öðlaðist, eitt fárra ríkja, heimild til þess að auka útstreymi gróðurhúsalofttegunda. Lögð var áhersla á að fá viðurkennda sérstöðu Íslands á alþjóðavettvangi, m.a. vegna smæðar efnahagskerfisins og sérstöðu hvað varðar samsetningu á útstreymi. Það tókst á fundi samningsaðila í Marrakesh í árslok 2001 og þar var samþykkt sérstök ákvörðun sem gerði Íslandi mögulegt að gerast aðili að bókuninni. Hún bar yfirskriftina: *Áhrif einstakra verkefna á útstreymi á skuldbindingartímabilinu* (e. *Impact of single projects on emissions in the commitment period*). Þessi ákvörðun markaði mikil tímamót og í framhaldinu gátu Íslendingar undirritað Kýótó-bókunina og fullnægt skuldbindingum hennar. Helstu skilyrði íslenska ákvæðisins voru að um „einstakt“ verkefni væri að ræða. Það fæli í sér að heimilt koltvíoxíðútstreymi frá nýrri stóriðju eða stækkun stóriðjuvers, sem hæfi starfsemi eftir 1990 og leiddi til meira en 5% aukningar í útstreymi á fyrsta skuldbindingartímabili bókunarinnar 2008–2012, yrði haldið utan við útstreymisheimild bókunarinnar eftir að útstreymisheimildir viðkomandi ríkis hefðu verið fullnýttar. Einnig var gerð krafa um notkun endurnýjanlegrar orku og að besta fánlega tækni yrði notuð

við framleiðsluna. Ákvörðunin náði aðeins til þeirra ríkja þar sem útstreymi var minna en 0,05% af heildarkoltvíoxíðútstreymi iðnríkjanna árið 1990, eða 1/10.000 af losuninni í heiminum. Með bréfi, dags. 17. október 2002, tilkynntu íslensk stjórnvöld að þau hygðust nýta sér íslenska ákvæðið, en auk Íslands nýtti Mónakó sér ákvæðið. Samkvæmt samkomulaginu mátti Ísland losa koltvíoxíðsútstreymi að hámarki 1.600.000 tonn á ári eða 8.000.000 tonn á tímabilinu og skýrt var kveðið á um að ekki mætti framselja til annarra ríkja þær heimildir sem svona væru til komnar. Hins vegar voru engar takmarkanir lagðar á að Ísland aflaði sér viðbótarlosunarheimilda með viðskiptum eða sameiginlegri framkvæmd. Áætlanir gerðu ráð fyrir að þessar losunarheimildir mundu nægja fyrir stóriðju sem þegar var til staðar í landinu við undirskrift ákvörðunar um íslenska ákvæðið og jafnframt duga þeirri stóriðju sem fyrirhuguð væri hér á landi í náinni framtíð. Þessar spár stóðust engan veginn og nú er skortur á losunarheimildum hér á landi miðað við þær áætlanir sem gerðar hafa verið. Þegar úthlutunarnefnd losunarheimilda, sem skipuð var samkvæmt lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, úthlutaði losunarheimildum fyrir tímabilið 1. janúar 2008 til 31. desember 2012, hafði hún til ráðstöfunar 8.000.000 losunarheimildir eða 1.600.000 losunarheimildir á ári, samkvæmt íslenska ákvæðinu (14/CP.7). Alls bárust úthlutunarnefnd losunarheimilda umsóknir um 10.966.585 losunarheimilda samkvæmt ákvæðinu samkvæmt greinargerð frá úthlutunarnefnd losunarheimilda.

Almennar losunarheimildir og mengunarreynsla.

Stóriðja á Íslandi sem losar gróðurhúsalofttegundir hefur verið starfrækt frá árinu 1958 er Sementsverksmiðjan hóf rekstur. Árið 1969 bættist álverið í Straumsvík við og síðan hóf Íslenska járnblendifélagið rekstur árið 1979. Þessi fyrirtæki voru því búin að vera í rekstri í áratugi þegar viðmiðunarárið 1990 var ákveðið. Þegar rammasamningur Sameinuðu þjóðanna var samþykktur og í kjölfarið Kýótó-bókunin var ljóst að Ísland hafði afar litla mengunarreynslu. Sérhverju ríki sem skráð er í viðauka I við samninginn var veitt heimild til losunar sem var hlutdeild í heildarmengunarkvótanum á heimsvísu. Þessar heimildir eru skráðar í viðauka B við bókunina. Ákveðið var að taka tillit til aðstæðna ríkja þegar losunarmörk voru sett og eru þau allt frá því að fela í sér 8% samdrátt miðað við árið 1990, yfir í það að nema 10% aukningu eins og Íslandi var úthlutað. Árið 1990 var heildarútstreymi gróðurhúsalofttegunda á Íslandi mælt um 3.300.000 tonna og á árinu 2004 var heildarútstreymi orðið um 3.700.000 tonn, og hafði aukist um 10,5% frá 1990.

Hlutdeild Íslands í losunarmörkum með 10% aukningu á við aðrar þjóðir, reyndist vera 500.000 losunarheimildir á ári eða 2.500.000 losunarheimildir á tímabilinu 2008–2012. Alls bárust úthlutunarnefnd losunarheimilda umsóknir um 3.171.574 losunarheimilda samkvæmt almenna ákvæðinu.

Starfsleyfis skyld starfsemi.

Sú starfsemi sem stunduð er hér á landi sem losar gróðurhúsalofttegundir er starfsleyfis skyld í samræmi við lög nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, með síðari breytingum. Í fylgiskjali með frumvarpi til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, er listi yfir atvinnurekstur sem þáverandi Hollustuvernd ríkisins veitir starfsleyfi fyrir. Umhverfisstofnun var sett á fót með lögum nr. 90/2002 og tóku þau gildi 1. janúar 2003. Hlutverk Umhverfisstofnunar er meðal annars að annast þá starfsemi sem Hollustuvernd ríkisins var áður falin samkvæmt lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, með síðari breytingum.

Sú starfsemi sem er starfsleyfisskyld lýtur opinberu eftirliti Umhverfisstofnunar í samræmi við fyrrgreind lög og reglugerð. Starfsleyfisskyld starfsemi skal auk þess færa sérstakt ústreymisbókhald sbr. reglugerð nr. 322/2002 um ústreymisbókhald og er hún einnig byggð á lögum nr. 7/1998. Er bókhaldinu ætlað að halda utan um það magn gróðurhúsalofttegunda sem sleppt er út í andrúmsloftið í tonnum talið. Hér skal einnig minnst á lög nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, en á þeim er byggist reglugerð nr. 586/2002 um efni sem eyða ósonlaginu, með síðari breytingum. Aðalheiður Jóhannsdóttir skiptir þessari starfsleyfisskyldu starfsemi í tvo flokka í grein sinni „Alþjóðlegar skuldbindingar um loftslagsbreytingar og íslenskur réttur“, á eftirfarandi hátt (greinin birtist í Lögbergi riti Lagastofnunar Háskóla Íslands árið 2003):

1. Starfsemi sem losar gróðurhúsalofttegundir og meginlosunin er komin til aðferða og efna sem notuð eru í viðkomandi framleiðsluferlum eða vegna rotnunar sem á sér stað við ákveðnar aðstæður. Í þennan flokk falla til dæmis álverið í Straumsvík, álverið á Grundartanga, Járnblendiverksmiðjan á Grundartanga og Fjarðaál. Staðbundin starfsemi sem losar gróðurhúsalofttegundir vegna rotnunar er til dæmis landbúnaður og urðunarstaðir. Þess ber að geta að almennur landbúnaður er ekki starfsleyfisskyldur heldur einungis umfangsmikil svína- og alifuglarækt.
2. Starfsemi sem knúin er af orkugjöfum sem losa gróðurhúsalofttegundir. Hér undir falla til dæmis Sementsverksmiðjan hf. og fiskimjölsverksmiðjur.

Skylda atvinnurekstrar til öflunar losunarheimilda.

Í 1. mgr. 7. gr. laga 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, öllum atvinnurekstri sem fellur undir 2. mgr. 7. gr. gert að afla sér losunarheimilda á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2012. Í athugasemdum við frumvarp að lögunum kemur fram að eftir gildistöku þeirra yrðu fyrirtæki sem reka starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna að afla sér slíkra losunarheimilda með úthlutun frá úthlutunarnefnd, í samræmi við úthlutunaráætlun sbr. 9. gr. laganna fyrir 1. janúar 2008, eða þeim yrði að öðrum kosti óheimilt að starfa eftir það. Nægilegt var þó að fyrirtækin gætu sýnt fram á áætlun um hvernig slíkra losunarheimilda yrði aflað. Í 2. mgr. voru eftirfarandi viðmiðanir varðandi skylduöflun losunarheimilda á tímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2012 vegna starfsemi settar:

- a. staðbundin orkuframleiðsla með brennslu jarðefnaeldsneytis sem losar meira en 30.000 tonn koldíoxíðs árlega,
- b. staðbundin iðnaðarframleiðsla sem losar meira en 30.000 tonn koldíoxíðs árlega.

Annars vegar eru ákvæði um eðli starfseminnar og hins vegar um stærð starfseminnar. Hér er um nokkra breytingu að ræða frá gildissviði laga um að skrá losun gróðurhúsalofttegunda, því áður var kveðið á um að allur atvinnurekstur sem fengið hefði starfsleyfi sem heimilaði starfsemi og losaði meira en 30.000 tonn á ári þurfti að skila upplýsingum um losunina til Umhverfisstofnunar ár hvert. Líta verður svo á að með þessu hafi skilgreiningin verið þrengd á þann hátt að atvinnurekstur sem fellur undir ákvæði laganna sé staðbundin orkuframleiðsla með brennslu jarðefnaeldsneytis sem losar meira en 30.000 tonn koldíoxíðs árlega og að auki staðbundin iðnaðarframleiðsla sem losar meira en 30.000 tonn koldíoxíðs árlega. Ekki var því lengur miðað við ígildi koldíoxíðs sem tók til losunar allra gróðurhúsalofttegunda frá atvinnurekstrinum. Einnig kemur fram í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins að enginn vafi eigi að vera á því hvaða starfsþættir fyrirtækis falli undir skyldu til að afla losunarheimilda þar sem starfsleyfi rekstursins muni segja til um það. Þessar kröfur muni ná yfir allan atvinnurekstur sem hafði gilt starfsleyfi við gildistöku laganna og einnig yfir nýja starfsemi. Undir þessa kvöð féll öll starfsemi sem kynni að verða sett upp á tímabilinu 2008–2012 og

losaði meira en 30.000 tonn á ári, auk þeirrar stóriðju sem þegar var starfandi. Með því að lögbinda mörkin við 30.000 tonn á ári sem jafngildir tæplega 1% af heildarlosun Íslands, var tryggt að öll starfsemi af þeirri stærð sem gæti haft í för með sér umtalsverða aukningu á losun frá Íslandi yrði skyldug til að afla sér losunarheimilda. Aftur á móti yrði atvinnurekstur sem losaði minna, svo sem fiskimjölsverksmiðjur, undanþeginn, nema losun ykist verulega eða umfram 30.000 tonn af koldíoxíði á ári. Þessar viðmiðanir eru einfaldari en til dæmis í tilskipun Evrópusambandsins þar sem talin er upp sú tegund starfsemi sem er úthlutað losunarheimildum. Þar er sem dæmi álframleiðsla ekki talin með, en settar viðmiðanir um uppsett afl 20 MW orkuframleiðslu með jarðfnaeldsneyti sem geta leitt til þess að varaafstöðvar og aflstöðvar sem eru lítið notaðar falla undir kerfið þrátt fyrir að losun frá þeim sé lítil.

Samkvæmt frumvarpinu skyldu allar umsóknir uppfylla skilyrði 8. gr. laganna og sækja yrði um úthlutun á losunarheimildum ekki síðar en níu mánuðum áður en fyrirhuguð starfsemi hæfist. Krafist var mikilla upplýsinga um reksturinn, til dæmis upplýsinga um eignarhald á rekstrinum og hver væri rekstraraðili hans. Sérstaklega varð skylt að veita upplýsingar um þann hluta starfseminnar sem væri uppspretta losunar og hvernig viðkomandi rekstur ætlaði að halda losun í lágmarki. Sömuleiðis eru í 2. mgr. ákvæði um hvernig skuli fara með úthlutun fyrir atvinnurekstur sem fellur undir íslenska ákvæðið (14/CP.7), því samkvæmt lögnum eru gerðar meiri kröfur til upplýsinga um losun frá atvinnurekstri sem fellur undir það ákvæði en almennt gerist.

Úthlutun losunarheimilda hér á landi.

Ákvæði Kýótó-bókunarinnar um heimildir samningsaðila til losunar gróðurhúsalofttegunda, sbr. viðauka A, fól ekki einungis í sér rétt til losunar heldur einnig var það skilyrði sett að samningsaðilar skyldu grípa til tiltekinna aðgerða innan lands til þess að draga úr heildarlosun í samræmi við 3. gr. bókunarinnar, sbr. viðauki B, með henni. Þegar þessi ákvæði eru skoðuð sést að ekki er í samræmi við bókunina að einungis þurfi að afla viðbótaheimilda frá öðrum ríkjum til að menga meira í heimaríki, eða að standa sameiginlega að því að uppfylla skuldbindingarnar. Aðildarríkin verða að sýna fram á að slíkar heimildir séu til viðbótar aðgerðum sem gripið er til innan tiltekins aðildarríkis. Ekki er því hægt að uppfylla skuldbindingar bókunarinnar með því að afla eingöngu losunarheimilda frá öðrum samningaðilum.

Í 9. gr. laga nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, er fjallað um áætlun sem úthlutunarnefnd losunarheimilda skyldi gefa út á árinu 2007 um væntanlega úthlutun heimilda á skuldbindingartímabilinu 2008–2012. Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu (þskj. 957 á 133. löggjafarþingi) kom fram að áætlunin skyldi byggjast á umsóknum frá atvinnurekstri sem félli undir ákvæði frumvarpsins og væri þegar starfandi eða hygðist hefja starfsemi á tímabilinu. Megintilgangur þessarar áætlunar væri að tryggja eins mikið starfsöryggi atvinnurekstrarins og kostur væri. Skilyrt var í frumvarpinu að atvinnurekstur sem var þegar starfandi eða myndi hefja starfsemi fyrir upphaf skuldbindingartímabilsins nyti forgangs. Atvinnurekstur sem áætlað væri að hæfi starfsemi eða yki starfsemi á skuldbindingartímabilinu gæti því þurft að útvega sér losunarheimildir eftir öðrum leiðum eða hætta við framkvæmdir, þar sem ónógar losunarheimildir væru eftir til úthlutunar á þeim tíma. Alls bárust úthlutunarnefnd níu umsóknir, áður en umsóknarfrestur rann út 1. júní 2007, og heildarfjöldi losunarheimilda sem sótt var um var 14.138.159 eins og sjá má í meðfylgjandi töflu.

Umsóknir til úthlutunarnefndar losunarheimilda í samræmi við lög um losun gróðurhúsalofttegunda frá 1. janúar 2008 til 31. desember 2012.

Fyrirtæki	Samtals losunarheimildir	Almennar losunarheimildir	14/CP.7 losunarheimildir
Sementsverksmiðjan Akranesi	850.000	850.000	0
Íslenska járnblendifélagið	3.105.000	1.405.000	1.700.000
Alcan Straumsvík	2.468.821	804.696	1.664.125
Norðurál Grundartanga	2.509.300	30.300	2.479.000
Alcoa Reyðarfirði	2.532.665	12.665	2.520.000
Alcoa Bakka	366.788	1.788	365.000
Norðurál Helguvík	649.000	12.000	637.000
Alcan Þorlákshöfn	936.585	55.125	881.460
Tomahawk Development	720.000	0	720.000
Samtals	14.138.159	3.171.574	10.966.585

Eins og fram hefur komið hafði nefndin 10.500.000 losunarheimildir til úthlutunar á tímabilinu. Umhverfisstofnun fór yfir umsóknirnar og vísaði þeim til úthlutunarnefndar losunarheimilda ásamt umsögn stofnunarinnar. Nefndin byggði niðurstöður sínar á þeim viðmiðum sem er að finna í 11. gr. laganna, sem segir að fyrir atvinnurekstur sem var starfandi fyrir 1. janúar 2007 skyldi úthlutun taka mið af mældri eða áætlaðri meðaltalslosun koltvíoxíðs á árunum 2005 og 2006. Hefði atvinnurekstur ekki verið í rekstri í eitt eða fleiri af viðmiðunarárunum, eða aðrar ástæður leitt til þess að árabilið 2005–2006 lýsti ekki meðallosun, var heimilt að vísa til annarra viðmiðunarára eða sýna fram á hver hefði verið meðallosun atvinnurekstrar á annan sambærilegan hátt. Atvinnurekstur sem hóf starfsemi eftir 1. janúar 2007, eða hefði áætlanir um framleiðsluaukningu eftir þann tíma, skyldi taka mið af áætlaðri losun miðað við að notuð yrði besta fánlega tækni til að halda losun koltvíoxíðs í lágmarki. Eins og fram hefur komið voru umsóknir um losunarheimildir vegna tímabilsins 2008–2012 samanlagt meiri en úthlutunarnefnd losunarheimilda hafði til umráða. Bar nefndinni því að hafa til hliðsjónar að fyrst skyldi úthluta til þess atvinnurekstrar sem hafði hafði starfsemi áður en fyrsta skuldbindingartímabil hófst 1. janúar 2008. Eftirstöðvum losunarheimilda þá var úthlutað til annarra umsækjenda sem höfðu í hyggju að hefja starfsemi eða auka starfsemi eftir 1. janúar 2008. Í 11. gr. segir enn fremur að þeir umsækjendur sem hefðu þegar starfsleyfi og/eða væru komnir langt í undirbúningi framkvæmda skyldu í áætlun úthlutunarnefndar njóta forgangs við ákvörðun um úthlutun losunarheimilda, umfram aðra sem skemmra væru komnir í undirbúningi. Því tók úthlutunarnefndin eftirfarandi ákvörðun við úthlutun:

Úthlutun úthlutunarnefndar losunarheimilda í samræmi við lög um losun gróðurhúsalofttegunda frá 1. janúar 2008 til 31. desember 2012.

Fyrirtæki	Samtals losunarheimildir	Almennar losunarheimildir	14/CP.7 losunarheimildir
Sementsverksmiðjan Akranesi	666.875	666.875	0
Íslenska járnblendifélagið	1.957.895	1.017.370	940.525
Alcan Straumsvík	1.382.335	753.740	628.595
Norðurál Grundartanga	2.106.000	0	2.106.000
Alcoa Reyðarfirði	2.520.000	0	2.520.000
Samtals	8.633.105	2.437.985	6.195.120

Aðeins var úthlutað til starfandi atvinnurekstrar og miðað við umfangið í starfsemi fyrirtækjanna eins og það var talið verða á árinu 2008. Að mati nefndarinnar voru ekki forsendur til að úthluta til þeirra umsækjanda sem ekki voru starfandi á þessum tíma vegna ýmissa óvissuþátta í rekstri þeirra t.d. varðandi orkuöflun, niðurstöðu mats á umhverfisáhrifum, útgáfu starfsleyfa og skipulagsforsendna. Því fengu Alcoa á Bakka, Norðurál í Helguvík, Alcan í Þorlákshöfn og Tomahawk Development ekki úthlutað losunarheimildum í þetta sinn. Starfandi atvinnurekstur sem fékk úthlutað losunarheimildum fékk ekki úthlutað til fyrirhugaðra stækkana á tímabilinu. 30. september 2008 var úthlutað á nýjan leik og fengu eftirfarandi fyrirtæki loftslagsheimildir: Norðurál – Helguvík 539.000, Rio Tinto Alcan, Straumsvík (viðbótarúthlutun) 152.025 og Alcoa Fjarðaál, Reyðarfirði (viðbótarúthlutun) 29.200 losunarheimildir. Ekki var um frekari úthlutanir að ræða því á þessum tímamarki lá fyrir pólitísk ákvörðun um að Íslendingar yrðu hluti af ETS-kerfinu og afsöluðu sér á sama tíma loftslagsheimildum sem áunnar voru með mengunarreynslu auk íslenska ákvæðisins og gætti þáverandi ríkisstjórn þar með ekki að almannahagsmunum.

Framsal losunarheimilda.

Viðskipti eru bönnuð á milli ríkja með þær losunarheimildir sem Íslendingar fengu með íslenska ákvæðinu (14/CP.7), eða um 8.000.000 losunarheimildir. Það breytir því þó ekki að ríkið getur úthlutað þeim að vild til fyrirtækja innan lands og ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu að taka upp notkunargjald í einhverju formi, því ríkjunum var í sjálfsveld sett hvort þau takmörkuðu útstreymi innan lands með úthlutun eða viðskiptum. Úthlutun almennu losunarheimildanna er frjálst, eða um 2.500.000 losunarheimildir. Í tillögu til þingsályktunar um aðild að Kýótó-bókuninni hér á landi var að athuguðu máli ekki talin ástæða til að setja inn ákvæði um viðskipti með losunarheimildir. Þetta er ítrekað í frumvarpi sem varð að lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda, en þar var ekki gert ráð fyrir að atvinnurekstri yrði heimilt að selja þær losunarheimildir sem honum yrði úthlutað frá úthlutunarnefndinni.

Þessi ákvörðun var athyglisverð, sérstaklega í ljósi þess að Kýótó-bókunin hvetur beinlínis til viðskipta með losunarheimildir á markaði innan lands eða í alþjóðlegu samhengi, til að heimildirnar nýtist á sem hagkvæmastan hátt. Að auki voru engar tillögur lagðar fram um að takmarka innanlandsviðskipti né önnur viðskipti með losunarheimildir sem Ísland öðlaðist í samræmi við viðauka B með Kýótó-bókuninni. Sú skoðun var þó viðruð að ómöguleiki réði því að Íslendingar gætu bæði selt heimildir samkvæmt viðauka B og í leiðinni fengið auknar heimildir samkvæmt íslenska ákvæðinu. Þennan skilning er þó ekki að finna í ákvörðun um íslenska ákvæðið og bent hefur verið á að þessi túlkun sem þarna kom fram takmarki réttindi Íslands á að nýta sér auðlindina andrúmsloft sem viðtaka fyrir starfsemi innan íslenskrar lögsögu. Árið 2003 lá ekki fyrir neinn gagnsær, skýr eða ítarlegur rökstuðningur að baki því að viðskipti með losunarheimildir ættu sér stað hér á landi. Hins vegar kemur fram í frumvarpi sem varð að lögum nr. 65/2007 að ástæða þess að viðskipti með losunarheimildir hér á landi væru ekki leyfðar væri sú að ákvörðun 14.CP/7 bannar viðskipti með losunarheimildir sem byggjast á henni en mikill meiri hluti losunarheimilda sem áætlað var að úthluta féll undir þá ákvörðun.

Strangar skráningareglur eru um viðskipti með losunarheimildir samkvæmt Kýótó-bókuninni. Er þeim best lýst í athugasemdum við fyrrgreint frumvarp (þskj. 957 á 133. löggjafarþingi). Þar segir um 3. gr.:

„Hugtakið „losunarheimild“ er í frumvarpi þessu notað yfir inneign sem lögð er inn í skráningarkerfi og er heimild fyrir losun koldíoxíðs. Losunarheimildir eru gjaldmiðillinn í því „kolefnishagkerfi“ sem sett er á fót með Kyoto-bókuninni. Ein losunarheimild sam-

svarar losun eins tons af koldíoxíði á einu ári. Samkvæmt Kyoto-bókuninni geta verið sex mismunandi tegundir heimilda til losunar gróðurhúsalofttegunda sem eru ýmist gefnar út af skrifstofu bókunarinnar og lagðar inn á skráningarkerfi viðkomandi lands eða gefnar út af aðildarríkjum með samþykki skrifstofu bókunarinnar, t.d. með bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi eða með þátttöku í loftslagsvænni þróunaraðstoð. Hver losunarheimild sem gefin er út samkvæmt ákvæðum Kýmótó-bókunarinnar fær rafrænt einkennisnúmer og verður rafrænn gjaldmiðill sem hægt er að rekja í gegnum viðskipti og flutning heimilda, svipað og merкта peningaseðla. Þegar rætt er um losunarheimildir í frumvarpinu er átt við þennan rafræna gjaldmiðil þannig að þegar t.d. talað er um 30.000 losunarheimildir er átt við einingar sem veita heimild til losunar 30.000 tonna af koldíoxíði á einu ári.“

Úthlutun og viðskipti með losunarheimildir eykur út af fyrir sig ekki umhverfisvernd, en þessi aðferð hvetur hins vegar til þess að losunin fari fram þar sem kostnaðurinn er lægstur. Hér sést að markaðshagkerfið er komið til sögunnar. Tækninni fleygir fram og vinnur hún í raun með markmiðum Kýmótó-bókunarinnar. Sem dæmi má nefna að Íslendingar framleiða raforku með endurnýjanlegri orku, stunda aukna skógrækt og landgræðslu, friða og endurheimta fleiri og fleiri vatnsverndarsvæði. Aðrar þjóðir þurfa að treysta á að geta aflað sér aukinna heimilda í viðskiptum með kvóta frá þeim ríkjum sem hafa tök á að selja hann. Þróunaraðstoð við ríki sem skráð eru í viðauka I með Kýmótó-bókuninni sbr. 12. gr. hennar, felst meðal annars í því að ríkin tileinka sér kerfi um hreina þróun sem lið í því að koma á sjálfbærri þróun og til að ná lokamarkmiði samningsins. Þessi viðskipti byggjast því í reynd á því að þau ríki sem ekki eru skráð í viðauka I, njóti góðs af tækniþekkingu ríkja sem eru skráð í hann og lúta skilyrðum hans til þess að minnka útstreymi í sínu heimaríki. Hafa þessar loftslagsheimildir verið kallaðar CDM-inneignir (e. Clean Development Mechanism). Ríkið sem kemur til aðstoðar nýtur síðan góðs af ávinningnum í formi aukinna kvóta til að standa við sinn hlut af skuldbindingum Kýmótó-bókunarinnar, eða til eignar. Að mestu hefur verið bakkað út úr þessu kerfi svo og JI-inneignarkerfinu (e. Joint Implementation), því viðskipti með heimildir í því kerfi voru einungis heimil á Kýmótó-skuldbindingartímabilinu 1. janúar 2008 til 31. desember 2012. Þegar á heildina er litið hnattrænt stuðla JI og CDM að samdrætti á gróðurhúsalofttegundum þar sem hagfræðilega er mesta þörfín¹. Umræður hafa skapast um það hvað verði um JI- og CDM-inneignir þegar skuldtímabilinu líkur árið 2012. Mikið af þeim verkefnum sem eru hafin eiga sér framhaldslíf langt fram yfir árið 2012. CDM verkefni geta spannað 21 ár eða lengur vegna breytinga á landnýtingu eða vegna skógræktar. Í raun má segja að eftir því sem lengri tími líður þar til ákvörðun verður tekin um hvað verði gert eftir 2012, því meiri áhrif hafi það í CDM og JI. Það er kannski ástæðan fyrir því að Evrópusambandið hefur snúið við blaðinu og leggur nú ofuráherslu á ETS-kerfið.

Staðan í dag.

Með frumvarpinu er lagt til að innleiddar verði í íslenskan rétt reglur um viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, ETS-kerfið (e. The European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme (EU ETS)). Starfsemi EU ETS er í sífældri endurskoðun og framtíð stofnunarinnar átti að ráðast á Kaupmannahafnarfundinum. Svo varð ekki því engar sættir náðust um hvað tæki við að afloknu skuldbindingar-

¹ Strategy for JI and CDM initiatives of the danish state: Joint Implementation (JI) and Clean Development Mechanism (CDM), bls. 7.

tímabili Kýótó-bókunarinnar 31. desember 2012. EU ETS var stofnað í janúar 2005 og er rekið af ríkjum Evrópusambandsins. Byggist tilvist stofnunarinnar á tilskipun 2003/87/EB sem tók gildi 25. október 2003. Hún er sú stærsta sinnar tegundar í heiminum sem á viðskipti með koltvíoxíð og hefur á skömmum tíma orðið einn aðaldrifkrafturinn að baki útpenslu heimsmarkaðarins með koltvíoxíð. Stundar stofnunin viðskipti með losunarheimildir sem meðal annars byggjast á JI- og CDM-inneignum. EU ETS er opið samvinnu allra ríkja sem hafa skrifað undir Kýótó-bókunina og hafa í hyggju að hefja starfsemi í þróunarlöndunum og á öðrum stækkandi mörkuðum með koltvíoxíð. Fyrsta stækkunin á skuldbindingartímabilinu 2008–2012 varð þegar Noregur, Ísland og Liechtenstein gengu í EU ETS². Forsenda þess var að hliðstæðar reglur byggðar á tilskipun nr. 2003/87/EB voru settar í EES-samninginn þann 29. október 2007.

Fyrirtæki eru ekki einungis að leita eftir losunarheimildum sem falla undir JI- og CDM-inneignir heldur eru þau einnig að leita eftir viðskiptum með losunarheimildir sem falla undir almenn ákvæði Kýótó-bókunarinnar til að uppfylla skilyrði bókunarinnar í heimaríkjum sínum. Evrópusambandið hefur á stefnuskrá sinni að kaupa í kringum 550 milljónir tonna af koltvísýringi sem gefur 550 milljón losunarheimildir á skuldbindingartímabilinu 2008–2012. Fjárhagsáætlun sambandsins gerir ráð fyrir að lagðar verði sem samsvarar 2.900.000.000 evra í verkefnið³. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er meðlimur í alþjóðlegu samtökunum International Carbon Action Partnership (ICAP).

Sú stefna ríkisstjórnarinnar að ganga þessu kerfi á hönd án þess að berjast fyrir íslenska ákvæðinu og mengunarreynslukvóta Íslands er afar ámælisverð og gengur gegn þjóðarhagsmunum. Svo virðist sem enn og aftur hafi undirgefni stjórnvalda orðið ljós vegna aðildarumsóknar landsins að ESB. Því hefur beinlínis verið haldið fram að umsóknin væri í hættu undirgengjust Íslendingar ekki þessar skuldbindingar. Í september 2006 var skipaður starfs hópur sem hafði það hlutverk að móta samningsmarkmið Íslands fyrir Kaupmannahafnarfundinn 2009 og í honum sátu umhverfisráðherra, iðnaðarráðherra, heilbrigðisráðherra og fjármálaráðherra. Þessu markmiði var hent út af ríkisstjórn Samfylkingar og Sjálfstæðisflokks og sú ákvörðun tekin að gangast undir tilskipun 2003/87/EB og sækja ekki rétt þjóðarinnar til heimildanna. Á það er minnt að þau rök sem lágu að baki samþykkt 14/CP.7 við Kýótó-bókunina eru enn í fullu gildi. Það er loftslagsvænt að nýtt sé endurnýjanleg orka við framleiðslu tiltekinna afurða í stað jarðefnaeldsneytis.

Nýverið var gildissvið tilskipunar 2003/87/EB rýmkað umtalsvert með tilskipun 2009/29/EB. Breytingin er þýðingarmikil fyrir Ísland því að hún felur í sér að losun koltvíoxíðs og perfluorkolefna (PFC) frá álframleiðslu og losun koldíoxíðs frá járnblendinu mun heyra undir kerfið og vera háð losunarheimildum frá 1. janúar 2013. Tilskipun 2009/29/EB felur að auki í sér gagngerar breytingar á reglum um úthlutun losunarheimilda og eykur vald stofnana bandalagsins við framkvæmd kerfisins á kostnað aðildarríkja. Þá er gert ráð fyrir að hlutfall losunarheimilda sem boðnar eru upp aukist smám saman og verði orðið 100% árið

² EU action against climate change. EU emissions trading: an open system promoting global innovation. Evrópusambandið 2007. Á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/bali/eu_action.pdf, bls. 4.

³ EU action against climate change. EU emissions trading: an open system promoting global innovation. Evrópusambandið 2007. Á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/bali/eu_action.pdf, bls. 19.

2027. Tilskipun 2009/29/EB er ekki enn orðin hluti EES-samningsins en búast má við að hún verði tekin til afgreiðslu sameiginlegu EES-nefndarinnar á næstu mánuðum⁴.

Útvíkkun ETS-kerfisins snýr annars vegar að tilskipun 2008/101/EB um flugsamgöngur sem tekur formlega gildi 2012. Allt flug, innan lands og millilandaflug frá ESB- og EES-ríkjunum þurfa að lúta ákvæðum tilskipunarinnar. Miðlæg úthlutun á að byggjast á sögulegri losun á árabílinu 2004–2006 og að auki t/km viðkomandi flugrekenda árið 2010. Þessi losun er fundin út af ábyrgðarríki flugrekandans sem kannar hvert skráningarríki flugrekandans er og hvar flugvélar hans losuðu mest og er miðað við landingar árið 2006.

Hins vegar snýr útvíkkun ETS-kerfisins að tilskipun 2009/29/EB um staðbundinn iðnað sem gilda á frá janúar 2013. Boðar sú tilskipun breytingar á kerfinu sjálfu og fjölbreyttari iðnaðarstarfsemi er sett undir kerfið svo sem álframleiðsla, málmvinnsla önnur en járn, steinullarframleiðsla, efnaiðnaður o.fl. Hér á landi falla álverin og járnblendiverksmiðjan undir ETS-kerfið.

Þeir sem falla undir kerfið hér á landi eiga að hafa sent gögn með umsóknum til ESA fyrir 30. júní 2010, ESB ákvarðaði heildarmagn úthlutunar 30. september 2010 og síðan fjölda heimilda sem fóru á uppboð 31. desember 2010. Umsóknir og afgreiðsla losunarleyfa fara fram á árinu 2011 og auk þess verður birt hvaða fyrirtæki falla undir kerfið og yfirlit yfir útreiknaðar heimildir það ár. Losunarheimildunum verður síðan úthlutað 28. febrúar 2013. Þessi atriði eru ekki tekin með í reikninginn í frumvarpi þessu þrátt fyrir 6. gr. frumvarpsins um losunarleyfi atvinnurekstrar.

Þrátt fyrir það er búið að samþykkja drög um samræmdar reglur um endurgjaldslausu úthlutun losunarheimilda frá iðnaði. Sú úthlutun á að byggjast á upphaflegri og sögulegri framleiðslu auk ákvæðisins um verulega framleiðsluaukningu. Athygli vekur að upphafleg framleiðslugeta nær aftur fyrir Kýótó-bókunina eða á árabílinu 1. janúar 2005 til 31. desember 2008. Hefur umhverfisráðuneytið boðað nýtt lagafrumvarp um þetta efni.

ETS-kerfið hefur augljóslega fengið grimmt hlutverk markaðsaflanna. Úthluta á gæðum/kvótum til aðila sem eru nú þegar á markaði og talað er um að geyma ákveðinn hluta loftslagsheimilda til nýliðunar. Andrúmsloftið sjálft er auðlind. Hreint og ómengað andrúmsloft er forsenda heilbrigði og velferðar mannkyns, auk þess að vera forsenda tiltekinna gæða annarra náttúruauðlinda eins og vatns, jarðvegs og lífríkis. Á hinn bóginn er andrúmsloftið viðtaki útblásturs, og nú hefur Evrópusambandið gengið fram fyrir skjöldu á grunni Kýótó-bókunarinnar. Sjaldan hefur mannkyn orðið vitni að eins tærri snilld og viðskiptakerfið býður upp á. Viðskiptavafningar og afleiðusamningar blikna við hliðina á þessu fyrirbæri. Andrúmsloftið sjálft, sem ekki er snertanlegt, kemur til með að ganga kaupum og sölum, verður veðsett og verðið á heimildunum blásið upp. Þegar Stokkhólmsráðstefnan var haldin 1972 og Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna var stofnuð í kjölfarið, en hún vinnur að gerð alþjóðasamninga og samræmingu löggjafar um umhverfismál, getur ekki verið að þá frumkvöðla sem að stofnunni stóðu hafi órað fyrir framhaldinu tæpum þremur áratugum seinna, þ.e. að markaðsmál umhverfisins yrðu réttærri en umhverfið sjálft.

Það tekur þó steininn úr er viðaukar sem lagt er til að bætist við lögin eru skoðaðir. Minni hlutinn vísar hér sérstaklega í viðauka I, I I og III (sjá 10. gr. frumvarpsins). Í viðauka I er áréttuð sú skoðun að Íslendingar hafi aflað sér losunarheimilda á reynslu og með íslenska ákvæðinu til ársloka 2012. Þá rennur Kýótó-samningurinn úr gildi. Á Kaupmannahafnarráðstefnunni svokölluðu sem haldin var 2009 komust þjóðirnar sem að henni standa ekki að

⁴ Umhverfisstofnun á vefslóðinni: <http://www.ust.is/atvinnulif/loftslagsbreytingar/stadbundinn-idnadur/>

neinu samkomulagi um framhaldið, þ.e. hvað tæki við í loftslagsmálum eftir 31. desember 2012. Nú hefur Evrópusambandið, upp á sitt einsdæmi, búið til umrætt viðskiptakerfi og skikkar allar EES-þjóðirnar að vera þátttakendur í því, þ.m.t. Ísland. Tímamörk kerfisins eru 1. janúar 2013 til 31. desember 2020. Á þetta við bæði um stóriðju og flug eins og að framan greinir. Þetta hefur skapað ímyndarvanda í Evrópusambandinu því í fyrsta lagi gæti þetta kerfi leitt til „stóriðjuleka“ út úr Evrópusambandinu því fyrirtækin þurfa að kaupa sér losunarheimildir til rekstursins og sjá sér hag í að staðsetja rekstur sinn annars staðar þar sem ekki þarf að kaupa heimildir. Hvað flugið varðar hefur kerfið mætt mikilli gagnrýni frá aðilum utan Evrópu því verið er að leggja aukagjald á hvert flugsæti með uppkaupum á kvóta. Telja aðilar utan Evrópusambandsins að slík skattlagning brjóti Chicago-samninginn, sem er samþykkt um alþjóðaflugmál, og Evrópusambandinu sé þetta ekki heimilt. Slíkt gerðist hér á landi er vinstri stjórnin lagði kolefnagjald á allt flug. Nú er það einungis innheimt innan lands því það var ekki talið standast umræddan Chicago-samning. Eftirtektarvert er að skoða undanþáguákvæði viðauka III er fjallar um flugsamgöngur. Þeir sem ekki þurfa að verða sér úti um losunarheimildir eru elítan sjálf og verður það almenningur í ríkjum Evrópusambandsins sem situr uppi með reikninginn. Undanþáguákvæðin eru t.d. þessi: flugferðir sem eingöngu eru til flutninga í opinberri sendiför ríkjandi þjóðhöfðingja konungsríkis og nánustu vandamanna hans, þjóðhöfðingja, ríkisstjórnarleiðtoga og ráðherra landa, annarra en aðildarríkja, ef þær eru rökstuddar með viðeigandi stöðuvísi á flugáætluninni, herflug herloftfara og toll- og lögregluflug, flug sem endar á flugvælinum þar sem loftfarið tók á loft og þar sem engin landing á sér stað í millitíðinni, æfingaflug, eingöngu að því er varðar öflug vottorðs eða áritunar ef um flugáhafnir er að ræða, þar sem þetta er rökstutt með viðeigandi athugasemd í flugáætluninni, ef flugið er hvorki til farþega- eða farmflutninga né vegna staðsetningar eða flutnings á loftfarinu.

Minni hluti umhverfisnefndar telur því að of mörg vafamál fylgi lagasetningu þessari og er þar sérstaklega vísað til þess að Evrópudómstóllinn hefur ekki kveðið upp dóma í málum bandarískra flugrekenda gegn Evrópusambandinu þar sem tekist er á um hvort um brot á Chicago-samningnum sé að ræða. Því er ekki tímabært fyrir Alþingi að samþykkja lög er lúta að þessu grundvallarmáli. Minni hlutinn leggur því til að málið verði **fellt**.

Alþingi, 31. maí 2011.

Vigdís Hauksdóttir.