

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (ETS- og ETS2-kerfið).

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023.

1. gr.

Í stað orðanna „I. viðauka“ í 1. mgr. 1. gr. laganna kemur: I. og II. viðauka.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 2. gr. laganna:

4. tölul. orðast svo: *Losun*: Losun gróðurhúsalofttegunda frá upptökum í stöð eða losun frá loftfari í flugstarfsemi, sem tilgreind er í I. viðauka, eða frá skipum sem stunda sjóflutningastarfsemi, sem tilgreind er í I. viðauka, á lofttegundunum sem eru tilgreindar í tengslum við viðkomandi starfsemi, eða losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þeirrar starfsemi sem um getur í II. viðauka.
- Orðin „hefur starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og“ í 6. tölul. falla brott.
- Við bætast tveir nýir töluliðir, í viðeigandi stafrófsröð, svohljóðandi:
 - Eftirlitsskyldur aðili*: Sérhver einstaklingur eða lögaðili, að undanskildum lokaneytanda eldsneytis, sem stundar starfsemi sem getið er í II. viðauka og er ábyrgur fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti.
 - Eldsneyti*: Orkuvara sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna og er notað á fljótandi eða loftkenndu formi eða í iðnaðarferlum, þ.e. gasolía, dísilolía, bensín, brennsluolía, kol, koks, jarðolíugas og annað loftkennt hvarfaefni, sbr. VII. kafla A.

3. gr.

Í stað orðsins „Umhverfisstofnun“ í 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laganna og sama orðs hvarvetna annars staðar í lögnum kemur, í viðeigandi beygingarmynd: Umhverfis- og orkustofnun.

4. gr.

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

- Á eftir orðunum „um úthlutun losunarheimilda“ kemur: og takmarkanir þar á.
- Á eftir orðinu „orkuúttekt“ kemur: eða gert sambærilegar ráðstafanir.
- Við bætist nýr máslíður sem orðast svo: Í reglugerðinni skal jafnframt kveðið á um form og efni kolefnishlutleysisáætlunar og hvenær skerða skal úthlutun ef skilyrði er varða kolefnishlutleysisáætlun eru ekki uppfyllt.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 11. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „er heimilt að“ í 1. másl. 2. mgr. kemur: skal.
- b. Á eftir orðunum „framkvæmd orkuúttektar“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: eða sambærilegra ráðstafana.
- c. Á eftir orðunum „skv. I. viðauka, einnig“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: áætlun um losun ef upplýsingar skortir, sem og.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „samkvæmt nánari reglum í reglugerð sem ráðherra setur skv. 4. mgr. 11. gr.“ í 2. mgr. kemur: Ráðherra er þó heimilt að kveða á um það í reglugerð að víkja megi frá skyldu til að skila losunarheimildum að öllu leyti eða skila færri losunarheimildum ef um er að ræða losun frá skipi í ísflokki eða innan hafnar, frá skipi vegna sjóferðar milli ríkis innan Evrópska efnahagssvæðisins og utan þess, frá skipi vegna sjóferðar sem farin er milli hafnar í aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins og eyju eða ysta svæðis innan sama ríkis, eða frá skipi vegna sjóferðar milli landa í þeim tilgangi að veita opinbera þjónustu.
- b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:
 Skylda til að skila inn losunarheimildum myndast hvorki vegna losunar sem staðfest er að hafi verið fönguð og flutt til varanlegrar geymslu í stöð sem hefur gildandi leyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, né vegna losunar sem litið er svo á að hafi verið fönguð og notuð á þann hátt að hún sé orðin varanlega bundin með efnatengjum í vörum þannig að hún fari ekki út í andrúmsloftið við venjulega notkun, þ.m.t. öll venjuleg starfsemi sem á sér stað eftir að líftíma vörunnar lýkur. Ráðherra skal setja í reglugerð nánari ákvæði um þær kröfur sem skal uppfylla svo að líta megi á að gróðurhúsalofttegundir séu orðnar varanlega bundnar með efnatengjum.
- c. Orðin „og um heimild skipa með ísflokk til að standa skil á færri losunarheimildum“ í 6. mgr. falla brott.

7. gr.

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

- a. (25. gr. a.)

Gildissvið.

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

- b. (25. gr. b.)

Losunarleyfi.

Eftirlitsskyldir aðilar skulu hafa losunarleyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda til þess að geta stundað starfsemi sem getið er í II. viðauka.

Sækja ber um losunarleyfi til Umhverfis- og orkustofnunar sem skal gefa út leyfi innan þriggja mánaða frá því að umsókn berst stofnuninni enda hafi allar tilskyldar upplýsingar

borist henni og sýnt þyki að eftirlitsskyldur aðili sé fær um að vakta og gefa skýrslu um losun sem svarar til þess magns af eldsneyti sem afhent hefur verið til notkunar skv. II. viðauka.

Eftirlitsskyldum aðila ber tafarlaust að tilkynna Umhverfis- og orkustofnun skriflega um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli starfseminnar eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar, sem geta haft áhrif á efni losunarleyfis.

Umhverfis- og orkustofnun er heimilt að afturkalla losunarleyfi eftirlitsskylds aðila ef forsendur leyfis eru brostnar.

Ráðherra skal setja reglugerð um atriði tengd umsókn eftirlitsskylds aðila um losunarleyfi, m.a. ráðstafanir um vöktun og skýrslugjöf, efnisinnihald losunarleyfis, heimild til að uppfæra vöktunaráætlun, breytingar á starfsemi og endurskoðun losunarleyfis.

c. (25. gr. c.)

Vöktun, skýrslugjöf og vottun.

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

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

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

Ráðherra skal setja reglugerð um vöktun, vöktunaráætlun, breytingar á vöktunaráætlun, skýrslugjöf og gögn um starfsemi eftirlitsskyldra aðila skv. II. viðauka auk skila á skýrslu um úrbætur. Í reglugerðinni skal jafnframt kveðið á um hvernig komist verði hjá tvítalningu og staðin skil á losunarheimildum sem ekki falla undir þennan kafla sem og fábætur til loka-neytanda eldsneytis í þeim tilvikum þegar ekki reynist hægt að komast hjá tvítalningu eða uppgjöri losunarheimilda.

d. (25. gr. d.)

Skylda til að standa skil á losunarheimildum.

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

Ákvæði 6. og 7. mgr. 12. gr. gilda um losunarheimildir samkvæmt þessum kafla.

e. (25. gr. e.)

Stjórnsýsla.

Ákvæði 3. gr., V. kafla, 19. gr., 21. gr. og VII. kafla gilda um losun, eftirlitsskylda aðila og losunarheimildir samkvæmt þessum kafla. Í því skyni:

- a. skal sérhver tilvísun í losun vera losun sem fellur undir þennan kafla,
- b. skal sérhver tilvísun í rekstraraðila vera eftirlitsskyldur aðili samkvæmt þessum kafla,
- c. skal sérhver tilvísun í losunarheimildir vera losunarheimildir sem falla undir þennan kafla.

8. gr.

Á eftir 15. tölul. 1. mgr. 26. gr. laganna koma átta nýir töluliðir, svohljóðandi:

16. Samþykkt vöktunaráætlana vegna losunar frá rekstraraðilum, sbr. 1. mgr. 11. gr.
17. Yfirferð og umsýslu vegna úthlutunar endurgjaldslausra losunarheimilda til rekstraraðila.
18. Útgáfu losunarleyfa, þar á meðal breytingar á losunarleyfum, sbr. 25. gr. b.
19. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna eftirlitsskyldra aðila um losun gróðurhúsalofttegunda, sbr. 25. gr. c.
20. Yfirferð og umsýslu vegna skýrslna eftirlitsskyldra aðila um úrbætur, sbr. 25. gr. c.
21. Samþykkt vöktunaráætlana vegna losunar frá eftirlitsskyldum aðilum, sbr. 25. gr. c.
22. Samþykkt verulegra breytinga á vöktunaráætlun, sbr. 25. gr. c.
23. Áætlun um losun eftirlitsskyldra aðila, sbr. 3. mgr. 25. gr. c.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 27. gr. laganna:

- a. Á eftir tilvísuninni „9. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: og 25. gr. b.
- b. Í stað orðanna „og 5. mgr. 15. gr.“ í 2. mgr. kemur: 5. mgr. 15. gr. og 3. mgr. 25. gr. c.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 28. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „og skipafélaga“ í 7. tölul. kemur: skipafélaga og eftirlitsskyldra aðila.
- b. Við bætast fimm nýir töluliðir, svohljóðandi:
 8. 1. mgr. 25. gr. b um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að hafa losunarleyfi.
 9. 1. mgr. 25. gr. c um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að senda Umhverfis- og orkustofnun vöktunaráætlun vegna losunar.
 10. 1. mgr. 25. gr. c um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að senda Umhverfis- og orkustofnun fullnægjandi og vottaða skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þess magns eldsneytis sem afhent er til notkunar skv. II. viðauka.
 11. 1. mgr. 25. gr. c um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að tilkynna breytingar á vöktunaráætlun.
 12. 3. mgr. 25. gr. c um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að afhenda Umhverfis- og orkustofnun upplýsingar.

11. gr.

Við 29. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hið sama gildir um skýrsluskil eftirlitsskylds aðila skv. 1. mgr. 25. gr. c.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 30. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „eða skipafélags“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: skipafélags eða eftirlitsskylds aðila.
- b. Á eftir tilvísuninni „12. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: og 25. gr. d.
- c. 2. mgr. orðast svo:
Greiðsla sektar skv. 1. mgr. hefur ekki áhrif á skyldu rekstraraðila, flugrekenda, skipafélags eða eftirlitsskyldra aðila til að standa skil á þeim fjölda losunarheimilda sem upp á vantar.
- d. Við 5. mgr. bætast við tveir nýir stafliðir, svohljóðandi:
 - d. eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn 3. mgr. 25. gr. b um skyldu til að tilkynna Umhverfis- og orkustofnun um fyrirhugaðar breytingar á eðli starfseminnar eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar, hvort sem þær eru tímabundnar eða varanlegar,
 - e. eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn 1. mgr. 25. gr. c um skyldu til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þess magns eldsneytis sem afhent er til notkunar skv. II. viðauka.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „og rekstraraðila“ kemur: rekstraraðila og eftirlitsskyldra aðila.
- b. Á eftir tilvísuninni „12. gr.“ kemur: og 25. gr. d.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 32. gr. laganna:

- a. Við 6. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hið sama gildir um eftirlitsskylda aðila skv. 14. gr. og 25. gr. c.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ef eftirlitsskyldur aðili stundar starfsemi sem getið er í II. viðauka án losunarleyfis skv. 25. gr. b og hefur ekki brugðist við áskorunum um að bæta úr vanefndum er Umhverfis- og orkustofnun heimilt að stöðva starfsemi viðkomandi uns bætt hefur verið úr vanefndum. Það sama á við um eftirlitsskyldan aðila sem vanefnir skyldur sínar um skil á losunarheimildum skv. 25. gr. d.

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða II í lögnum:

- a. 1. másl. 4. mgr. orðast svo: Viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda skv. 2. mgr. er háð skilyrði um skil flugrekenda á kolefnishlutleysisáætlun í samræmi við reglugerð ESB um efnisinnihald og uppsetningu kolefnishlutleysisáætlunar sem þörf er á vegna úthlutunar endurgjaldslausra losunarheimilda, sbr. 7. mgr. 10. gr., til Umhverfis- og orkustofnunar.
- b. Í stað orðsins „skýrslu“ í 6. mgr. kemur: áætlunar.
- c. Við 7. mgr. bætist: og ákvæði er varða kolefnishlutleysisáætlun skv. 4. mgr.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða VI í lögnum:

- a. Í stað orðanna „flutninga á vegum og smærri iðnaðar“ í 2. mgr. kemur: vegasamgangna og viðbótargeira.

- b. Í stað orðanna „flutninga á vegum“ og „flutningar á vegum“ í 3. mgr. kemur: vegasamgangna; og: vegasamgöngur.
- c. Í stað orðanna: „Aðrir geirar“ í 4. mgr. kemur: Viðbótargeirar.

17. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Frá 1. janúar 2028 skal hver eftirlitsskyldur aðili gefa skýrslu um meðalhlutdeild í kostnaði sem tengist uppgjöri á losunarheimildum skv. VII. kafla A sem er velt yfir á neytendur á undangengnu almanaksári. Skýrslunni skal skila til Umhverfis- og orkustofnunar eigi síðar en 30. apríl á hverju ári fram til ársins 2030. Ráðherra setur reglugerð um nánari skilyrði skýrslunnar samkvæmt ákvæðinu.

18. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á I. viðauka laganna:

- a. 2. mgr. undir starfseminni „Flug“ færast og verður ný málsgrein á eftir m-lið.
- b. Í stað tilvísunarinnar „l-lið“ í 2. másl. j-liðar kemur: l- og m-lið.
- c. K-liður orðast svo: frá 1. janúar 2013 til 31. desember 2030: Flugferðir sem mundu, ef ekki væri fyrir tilstilli þessa liðar, falla undir þessa starfsemi á vegum umráðenda loftfara, sem eru ekki með rekstur í atvinnuskyni, sem annast flugferðir þar sem heildarlosun á ári er minni en 1.000 tonn, þ.m.t. losun frá flugferðum sem um getur í l- og m-lið.

19. gr.

Við lög in bætist nýr viðauki, II. viðauki, svohljóðandi:

Starfsemi sem fellur undir VII. kafla A.

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegundir
<p>Afhending eldsneytis til notkunar, sem er notað til brennslu í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira Þessi starfsemi felur ekki í sér:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. afhendingu eldsneytis til notkunar, sem er notað í starfseminni sem er tilgreind í I. viðauka, nema til notkunar til brennslu í tengslum við flutninga gróðurhúsalofttegunda til geymslu í jörðu, eins og sett er fram í 27. línu töflunnar í þeim viðauka, eða til notkunar til brennslu í stöðvum sem eru undanskildar skv. 27. gr. a tilskipunar 2003/87/EB, b. afhendingu eldsneytis til notkunar, sem er með losunarstuðulinn núll, c. afhendingu hættulegs úrgangs eða heimilis- og rekstrarúrgangs til notkunar, sem er notaður sem eldsneyti. <p>Geirar bygginga og vegasamgangna skulu svara til eftirfarandi upptaka losunar, sem eru skilgreind í leiðbeiningum milliríkjanefndarinnar um loftslagsbreytingar (IPCC) um landsbókhald yfir gróðurhúsalofttegundir frá 2006, með nauðsynlegum aðlögunum á þessum skilgreiningum sem hér segir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Samþætt varma- og raforkuvinnsla (kóði upptakaflokks nr. 1A1a ii) og varmaorkuver (kóði upptakaflokks nr. 1A1a iii), að því marki sem þau 	Koldíoxíð

Starfsemi	Gróðurhúsalofttegundir
framleiða varma fyrir flokkana í c- og d-lið þessarar málsgreinar, annaðhvort beint eða gegnum fjarhitunarkerfi.	
b) Vegasamgöngur (kóði upptakaflokks nr. 1A3b), að undanskilinni notkun á landbúnaðarökutækjum á vegum með bundnu slitlagi. c) Verslun/stofnanir (kóði upptakaflokks nr. 1A4a). d) Íbúðarhúsnaði (kóði upptakaflokks nr. 1A4b).	
Viðbótargeirar skulu svara til eftirfarandi upptaka losunar sem eru skilgreind í leiðbeiningum milliríkjanefndarinnar um loftslagsbreytingar, IPCC, um landsbókhald yfir gróðurhúsalofttegundir frá 2006: d. orkuiðnaður (kóði upptakaflokks nr. 1A1), að undanskildum flokkunum sem eru skilgreindir í a-lið 2. mgr. þessa viðauka, e. framleiðsluiðnaður og byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð (kóði upptakaflokks nr. 1A2).	

II. KAFLI

Breyting á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998.

20. gr.

Í stað tilvísunarinnar „lögum um loftslagsmál“ í 3. mgr. 33. gr. f laganna kemur: lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

21. gr.

Í stað tilvísunarinnar „lög um loftslagsmál“ í 4. mgr. 37. gr. laganna kemur: lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

22. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 1. mgr. b-liðar 7. gr., 8. tölul. 10. gr., d-liður d-liðar 12. gr. og 1. efnismálsliður b-liðar 14. gr. gildi 1. ágúst 2025.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast 2. másl. 1. mgr. og 3. mgr. c-liðar 7. gr., 19., 20. og 23. tölul. 8. gr., 10. og 12. tölul. 10. gr. og 11. gr. gildi 1. janúar 2026.

Þrátt fyrir 1. mgr. öðlast d-liður 7. gr., a–c-liður 12. gr., 13. gr. og 2. efnismálsliður b-liðar 14. gr. gildi 1. janúar 2028.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpinu leggur umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til að innleiddur verði hluti tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/959 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan sambandsins og ákvörðun (ESB) 2015/1814 um að koma á fót og starfrækja markaðsstöðugleikavarsjóð fyrir kerfi sambandsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda (ETS-tilskipunin). Lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023,

voru samþykkt á Alþingi í desember 2023 og voru þar innleiddar þrjár EES-gerðir á sviði loftslagsmála sem breyta ETS-kerfinu, þar á meðal hluti af tilskipun (ESB) 2023/959.

Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023 8. desember 2023 og birt í EES-viðbæti nr. 11 frá 1. febrúar 2024. Þar er í nýjum IV. kafla a fjallað um nýtt viðskiptakerfi, svokallað ETS2-kerfi, sem mun ná utan um losun frá byggingum (vegna húshitunar), vegasamgöngum og viðbótargeirum. ETS2-kerfið verður rekið samhliða ETS-kerfinu en losun frá því mun áfram teljast til samfélagslosunar sem er á beina ábyrgð ríkja.

Samkomulag EES/EFTA-ríkja við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um upptöku þess hluta tilskipunarinnar sem fjallar um ETS2-kerfið í EES-samninginn lá ekki fyrir fyrr en í lok september 2023 og því var ákveðið að innleiðing ákvæða um ETS2-kerfið yrði ekki í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 96/2023 heldur í öðru frumvarpi sem lagt yrði fram á vorþingi. Þörf var á því að innleiða ákvæði tilskipunarinnar er varða ETS2-kerfið í lög fyrir 30. júní 2024 líkt og líkt og tilskipunin kveður á um. Frumvarpið var þó ekki lagt fyrir Alþingi vorið 2024.

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

Auk þess eru lagðar til breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir þar sem vísunum í lög um loftslagsmál þarf að breyta í lög um viðskiptakerfi ESB.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið með frumvarpinu er að innleiða ákvæði tilskipunar (ESB) 2023/959 um ETS2-kerfið, sem var tekin upp í EES-samninginn í desember 2023. Nánar tiltekið ae-lið og af-lið 3. gr., IV. kafla a og III. viðauka tilskipunarinnar. Eins og rakið hefur verið þurfti að innleiða ákvæði tilskipunarinnar um ETS2-kerfið í landslög fyrir 30. júní 2024.

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

Í upphafi viðræðna við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í byrjun sumars 2023 um upptöku tilskipunar (ESB) 2023/959 í EES-samninginn var sérstaklega rætt hvort ETS2-kerfið félli undir gildissvið samningsins. Framkvæmdastjórnin tjáði EES/EFTA-ríkjum að ETS2-kerfið yrði óaðskiljanlegur hluti af ETS-tilskipuninni sem væri hluti af EES-samningnum. Þau ákvæði í tilskipuninni og viðaukum sem fjölluðu um ETS2-kerfið væru mikilvægur hluti af nálgun græna sáttmála Evrópusambandsins (e. European Green deal) til að ná samdrætti í

losun í öllu hagkerfi Evrópu. EES/EFTA-ríkin þurfa því að innleiða ákvæði tilskipunarinnar um ETS2-kerfið í landslög án aðlagana.

ETS2-kerfið verður sjálfstætt viðskiptakerfi sem rekið verður samhliða ETS-kerfinu. Frá og með 1. janúar 2025 hefur eftirlitsskyldum aðilum í Evrópusambandinu sem falla undir ETS2-kerfið verið skylt að hafa losunarleyfi. Skyldu eftirlitsskyldra aðila til að vakta losun sína og gefa um hana skýrslu er nú þegar að finna í ákvæði VI. til bráðabirgða við lög nr. 96/2023. Losunarheimildir samkvæmt kerfinu verða útgefnar árið 2027. Þá munu skyldur eftirlitsskyldra aðila samkvæmt kerfinu virkjust 1. janúar 2027. Með þessu móti verður hægt að hefja viðskipti með losunarheimildir í geirum ETS2-kerfisins á skipulegan og skilvirkan hátt, auk þess sem samngjörn innleiðing viðskipta með losunarheimildir í geirum ETS2-kerfisins verður tryggð svo að hægt verði að draga úr áhrifum af hærra kolefnisverði fyrir heimili og eigendur eða notendur samgöngutækja. Skyldur samkvæmt ETS2-kerfinu munu falla á eftirlitsskylda aðila sem á Íslandi eru dreifingaraðilar olíu. Það verða því ekki endanlegir notendur eldsneytis sem munu hafa skyldu að gegna samkvæmt kerfinu. Eftirlitsskyldir aðilar munu ekki fá losunarheimildir úthlutaðar endurgjaldslaust líkt og hefur verið gert samkvæmt hefðbundna ETS-kerfinu. Losunarheimildum verður einungis úthlutað með uppboðum. Uppboð á losunarheimildum samkvæmt ETS2-kerfinu munu fara fram óháð uppboðum á losunarheimildum samkvæmt hefðbundna ETS-kerfinu. Evrópusambandið mun reyna að halda verði á losunarheimildum ETS2-kerfisins í 45 evrum, eða um það bil 6.600 kr. miðað við opinbert viðmiðunargengi Seðlabanka Íslands í byrjun febrúar 2025. Í tilskipuninni er að finna ráðstafanir sem hægt verður að grípa til ef kolefnisverð fer yfir 45 evrur, svo sem með því að færa losunarheimildir úr sérstökum markaðsstöðugleikavarsjóði og seinka upphafi viðskipta um eitt ár ef verð á olíu og gasi er mjög hátt. Það skal tekið fram að viðmiðunarfjárhæðin, 45 evrur, miðast við verðlag ársins 2020 og verður leiðrétt í samræmi við breytingar á evrópsku neysluvísitölunni (e. Harmonised Index of Consumer Prices – HICP) til að tryggja stöðugleika hennar í raunvirði.

Skyldur samkvæmt ETS2-kerfinu munu falla á eftirlitsskylda aðila sem eru samkvæmt tilskipuninni þeir aðilar sem eru ábyrgir fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti, sjá nánar skilgreiningu í ae-lið 3. gr. ETS-tilskipunarinnar.

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

Með frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar sem nauðsynlegt er að gera á lögum nr. 96/2023 til að tryggja rétta innleiðingu tilskipunar (ESB) 2023/959 hvað varðar þau efnisatriði sem voru innleidd með setningu laga nr. 96/2023. Að auki eru lagðar til minni háttar breytingar á tveimur greinum í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sem endurspeglar breytingar sem gerðar voru á lögum um loftslagsmál með gildistöku laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023.

3. Meginefni frumvarpsins.

Tilgangur frumvarpsins er að meginstefnu tvíþættur. Annars vegar að innleiða þau ákvæði tilskipunar (ESB) 2023/959 sem fjalla um ETS2-kerfið og hins vegar að gera nauðsynlegar lagfæringar á ákvæðum sem voru samþykkt með lögum nr. 96/2023 til að tryggja rétta innleiðingu tilskipunarinnar.

Lagt er til að settur verði nýr kafli um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir fyrir byggingar, vegasamgöngur og viðbótargeira og m.a. kveðið á um vöktun, skýrslugjöf og vottun

samkvæmt ETS2-kerfinu, auk millifærslu, uppgjörs og ógildingar losunarheimilda samkvæmt kerfinu.

Lagðar eru til breytingar á ákvæðum VIII.–X. kafla laganna sem fjalla um gjaldtökuheimildir, stjórnarsýslukætur, þvingunarúrræði og viðurlög vegna breytinga sem ETS2-kerfið mun hafa í för með sér. Umhverfis- og orkustofnun þarf að geta gripið til sömu úrræða vegna vanefnda/brota eftirlitsskylda aðila samkvæmt nýjum VII. kafla A og stofnunin hefur vegna vanefnda/brota rekstraraðila, flugrekenda og skipafélaga á skyldum samkvæmt gildandi lögum.

II. kafli frumvarpsins snýst um lagfæringar á vísunum í lög um viðskiptakerfi ESB.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Samræmi við stjórnarskrá.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um loftslagsmál (þskj. 1189, 751. mál á 140. löggjafarþingi) er að finna ítarlega greiningu á mögulegum áhrifum reglna ETS-kerfisins á stjórnarskrá. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, vegna breytinga á ETS-tilskipuninni, ganga ekki lengra en við innleiðingu ákvæða um ETS-kerfið, sjá umfjöllun í III. kafla almennra athugasemda með frumvarpi því sem varð að lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012.

4.2. EES-innleiðing.

Líkt og áður hefur verið rakið er frumvarpinu ætlað að annars vegar innleiða þau ákvæði tilskipunar (ESB) 2023/959 sem fjalla um ETS2-kerfið og hins vegar að gera nauðsynlegar lagfæringar á ákvæðum sem voru samþykkt með lögum nr. 96/2023 til að tryggja rétta innleiðingu tilskipunarinnar.

Ákvæði frumvarpsins um ETS2-kerfið, sbr. 1. og 2. gr. og 7.–14., 16., 17. og 19. gr., fela í sér hreina EES-innleiðingu á IV. kafla a tilskipunarinnar. Tilskipun (ESB) 2023/959 var tekin upp í EES-samninginn 8. desember 2023 með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023. Ákvörðunin tók gildi 9. desember og kom til framkvæmda 31. desember 2023. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 96/2023 er tekið fram að áformað sé að innleiða ETS2-kerfið með sérstöku lagafrumvarpi og er tilgangur þessa frumvarps að ljúka þeirri innleiðingu og lögfesta viðkomandi ákvæði tilskipunarinnar.

Ákvæði frumvarpsins sem varða ETS-kerfið, sbr. 3.–6., 15. og 18. gr., fela í sér nauðsynlegar breytingar á þeim ákvæðum sem áður voru samþykkt með lögum nr. 96/2023. Sú innleiðing var einnig hrein EES-innleiðing og er með frumvarpi þessu ekki gengið lengra en nauðsynlegt er til að tryggja rétta framkvæmd tilskipunarinnar. Nánari umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins er að finna í skýringum við þær.

5. Samráð.

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

Áform um lagasetningu voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 2.–14. febrúar 2024 (mál nr. S-24/2024). Hagsmunaaðilum var send tilkynning þess efnis að skjal með áformum um lagasetningu hefði verið birt í samráðsgáttinni. Þrjár umsagnir bárust,

frá Landsvirkjun, Samtökum fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) og sameiginleg umsögn frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði (hér eftir nefnd samtökin).

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

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

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

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda frá 19. febrúar til 4. mars 2024 (mál nr. S-47/2024). Hagsmunaaðilum var gert viðvart og veitt færi á að skila inn umsögn um frumvarpsdrögin. Þrjár umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum, skipulags- og mannvirkjanefnd Ísafjarðarbæjar, Félagi atvinnurekenda og sameiginleg umsögn frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu og Viðskiptaráði (hér eftir nefnd samtökin).

Umsögn skipulags- og mannvirkjanefndar Ísafjarðarbæjar felur í sér athugasemd varðandi samfélagslegan kostnað við innleiðingu.

Í umsögn Félags atvinnurekenda er að finna nokkrar athugasemdir við ákvæði frumvarpsdraganna hvað varðar skyldur eftirlitsskyldra aðila. Í umsögninni kemur fram að óljóst sé hvað felist í orðalagi um breytingu á eðli starfseminnar skv. 3. mgr. b-liðar 7. gr. (25. gr. b) um losunarleyfi. Því er til að svara að ráðherra mun skv. 5. mgr. b-liðar 7. gr. (25. gr. b) setja reglugerð um hvað felist í breytingum á starfsemi og endurskoðun losunarleyfis. Rétt er að taka fram að tilkynning um breytingar á eðli starfseminnar skv. 3. mgr. b-liðar 7. gr. (25. gr. b) er innleiðing á 6. mgr. 30. gr. b ETS-tilskipunarinnar. Þar kemur fram að eftirlitsskyldur aðili skuli upplýsa lögbært yfirvald um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli starfsemi hans eða á eldsneyti sem afhent er til notkunar sem getur útheimt uppfærslu á leyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda. Eftir því sem við eigi skuli lögbært yfirvald uppfæra leyfi í samræmi við framkvæmdargerðir sem um geti í 14. gr. tilskipunarinnar sem fjallar um vöktun og skýrslugjöf.

Hvað varðar athugasemd um heimild Umhverfis- og orkustofnunar til að afturkalla losunarleyfi skv. 4. mgr. b-liðar 7. gr. (25. gr. b) mun heimildin aðeins eiga við í tilvikum

þegar starfsemi fellur ekki undir II. viðauka frumvarpsins, starfsemi er hætt eða tilskyldar upplýsingar skortir og aðili reynist ekki hæfur til að vakta losun og gefa um hana skýrslu. Ljóst er að eftirlitsskyldum aðila verður í öllum tilvikum veittur frestur til úrbóta áður en leyfi verður afturkallað. Stjórnvöld eru jafnframt bundin af ákvæðum stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, við töku stjórnvaldsákvæðana.

Í umsögninni eru einnig gerðar athugasemdir við c-lið 7. gr. (25. gr. c) um vöktun, skýrslugjöf og vottun. Bent er á að nánari reglur um vöktun eftirlitsskyldra aðila munu koma fram í reglugerð sem ráðherra setur. Fjallað er um vöktun eftirlitsskyldra aðila í VII. kafla a framkvæmdarreglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/2066 eins og henni var breytt með reglugerð (ESB) 2023/2122 sem tekin var upp í EES-samninginn 8. desember 2023 með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 340/2023. Í VII. kafla a framkvæmdarreglugerðarinnar er að finna nákvæmar reglur um þau atriði sem eru upptalin í reglugerðarheimild ráðherra á grundvelli 3. mgr. c-liðar 7. gr. frumvarpsins.

Að síðustu er gerð athugasemd við viðauka við frumvarpsdrögin. Ráðuneytið bendir á að framsetning viðaukans er með sama hætti og viðaukinn er birtur í ETS-tilskipuninni eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959. Gróðurhúsalofttegund samkvæmt viðaukanum er koldíoxíð líkt og kemur fram í fyrstu línu viðaukans. Mistök virðast hins vegar hafa orðið í viðauka með frumvarpsdrögunum sem sett voru í samráð hvað varðar fjórðu línu sem ekki á að vera í töflunni og hefur hún verið fjarlægð.

Í sameiginlegri umsögn samtakanna kemur fram að markmið með ETS2-kerfinu sé að flýta orkuskiptum með því að gera eldsneyti með litla eða enga losun fýsilegri kost samanborið við notkun jarðefnaeldsneytis. Til að það verði að veruleika þurfi slíkt eldsneyti að vera til og jafnframt þurfi að vera fýsilegra að nýta það en jarðefnaeldsneyti því að annars gæti kerfið orðið til þess að dregið yrði úr framleiðslugetu fyrirtækja, samkeppnisstaða þeirra yrði skert sem og lífskjör almennings. Samtökin telja einnig að áhrif innleiðingarinnar séu ekki nægilega metin, t.d. frá sjónarhóli samfélagslegs kostnaðar sem til stofnast í kjölfarið. Í því samhengi skal tekið fram að í skjali ráðuneytisins um mat á áhrifum lagasetningar kemur fram að gera megi ráð fyrir að verð á jarðefnaeldsneyti, í þeim geirum sem heyra undir kerfið, muni hækka. Að því sögðu getur verið torvelt að leggja endanlegt mat á áhrif lagasetningarinnar þar sem kerfið tekur ekki gildi fyrr en í byrjun árs 2027 og fyrsta uppgjör samkvæmt kerfinu fer ekki fram fyrr en seinni hluta ársins 2028. Í umsögninni kemur fram að skýra þurfi betur ákvæði frumvarpsins sem varða vörugjöld, starfsemi og eldsneyti. Hvað varðar skilgreiningu á vörugjöldum eru vörugjöld skilgreind í löggjöf sem er á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytis. Samkvæmt upplýsingum Skattsins er vörugjald gjald sem leggst á sumar vörur við innflutning eða innanlandsframleiðslu. Annars vegar er svokallað magngjald sem er í samræmi við það magn af vöru sem er framleitt eða flutt inn. Hins vegar er svokallað verðgjald sem er í réttu hlutfalli við verðmæti vörunnar. Samtökin gera jafnframt athugasemd við að tilgreining á starfsemi sé flókin og vísa til þess að skilgreiningar í leiðbeiningum milliríkjanefndar um loftslagsbreytingar (IPCC) skuli liggja til grundvallar, sem ekki hafi lagagildi hérlandis. Í því sambandi er bent á að það eru til leiðbeiningar um flokkun á sölu eldsneytis sem eru aðgengilegar á vef Umhverfis- og orkustofnunar og notaðar eru til að flokka eldsneyti samkvæmt viðeigandi kóðum IPCC en rétt er að þörf er á betri samræmingu um söfnun gagna annars vegar hjá Umhverfis- og orkustofnun og hins vegar vegna losunarbókhalds í samræmi við kóða IPCC. Tekið er undir athugasemd varðandi þörf á að skilgreina eldsneyti í frumvarpinu. Skilgreiningu á *eldsneyti* hefur því verið bætt við frumvarpið, sbr. 2. tölul. c-liðar 2. gr. frumvarpsins.

Samtökin telja jafnframt að lagaákvæði sem heimilar Umhverfis- og orkustofnun að áætla losun eftirlitsskylds aðila eigi ekki stoð í Evrópugerðum um ETS-losunarheimildir. Til að svara því er bent á að skv. 1. mgr. 14. gr. ETS-tilskipunarinnar skal framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setja framkvæmdarreglugerð um vöktun og skýrslugjöf um losun gróðurhúsalofttegunda. Í 1. mgr. 75. gr. r reglugerðar (ESB) 2018/2066 eins og henni var breytt með reglugerð (ESB) 2023/2122, sem tekin var upp í EES-samninginn 8. desember 2023, er kveðið á um að lögbært yfirvald skuli gera varfærnislegt mat á losun eftirlitsskylds aðila, að teknu tilliti til afleiðinga fyrir neytendur af kostnaði sem er velt áfram, við tilteknar aðstæður. Þá er tiltekið í 30. gr. f ETS-tilskipunarinnar að ákvæði 14. og 15. gr. hennar skuli gilda um losun, eftirlitsskylda aðila og losunarheimildir sem falla undir ETS2-kerfið. Þá kemur fram að samtökin telji vera skort á stefnumörkun stjórnvalda um hvernig fara skuli með ríkistekjur vegna innleiðingar ETS2-kerfisins. Hvað það varðar eru EES/EFTA-ríkin ekki bundin af kröfum ETS-tilskipunarinnar um ráðstöfun tekna af uppboðum því að fjárhagsmálefni standa utan gildissviðs EES-samningsins. Rétt er að betur er hægt að afmarka hvernig tekjum af sölu losunarheimilda er ráðstafað en með lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, var mörkun tekna afnumin. Tekjur af þátttöku í ETS-kerfinu, líkt og aðrar tekjur ríkisins, eru því ekki markaðar tilteknum verkefnum heldur renna þær í ríkissjóð. Fjárveitingar eru ákveðnar í fjárlögum hverju sinni. Mikilvægt er að fjárlög styðji við loftslagsmarkmið Íslands. Nauðsynlegt er að tryggja gagnsæi við framkvæmd og innleiðingu kerfisins í samvinnu við atvinnulífið og almenning og að tekjum skuli að mestu varið til umhverfismála og til stuðnings orkuskipta.

Í umsögn samtakanna kemur að lokum fram að mikilvægt sé að skýrt liggi fyrir hvort til standi að mæta öllum kröfum ETS2-kerfisins eða hvort farin verði hjáleid sem muni fela í sér hækkun innlends kolefnisgjalds. Ef til standi að fara hjáleid sé mikilvægt að skattahækkanir komi ekki fram fyrr en verð á ETS2-losunarheimildum hafi myndast auk þess sem tryggja skuli að skattstofn kolefnisgjalds verði ekki rýmri en skattgildisstofn ETS2-kerfisins. Hvað þetta atriði varðar liggur ekki fyrir hvor leiðin verður farin og í raun verður ekki hægt að taka afstöðu til þess fyrr en árið 2027 hvora leiðina skuli fara, þ.e. hækka innlent kolefnisgjald í þeim tilgangi að fá undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda innan ETS2-kerfisins eða taka fullan þátt í ETS2-kerfinu sem felur í sér uppgjör losunarheimilda. Ráðuneytið sendi tilkynningu til eftirlitsstofnunar EFTA í lok febrúar á þessu ári þar sem kom fram hver fjárhæð innlends kolefnisgjalds er sem og áform um hækkun þess til ársins 2030. Tilkynningin, sem er ekki skuldbindandi, var send að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Stjórnvöld þurfa að senda eftirlitsstofnun EFTA sams konar tilkynningu árið 2027 sé ætlunin að fá undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda innan ETS2-kerfisins.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það hafa áhrif á dreifingaraðila olíu á Íslandi þar sem skyldur samkvæmt frumvarpinu falla á þá. Þá má gera ráð fyrir auknum kostnaði vegna undirbúnings innleiðingar á löggjöfinni og aukinna umsvifa Umhverfis- og orkustofnunar í tengslum við stjórnslu kerfisins. Í undirbúningnum fellst m.a. aukin upplýsingagjöf til þeirra sem munu falla undir kerfið, yfirferð vöktunaráætlana og útgáfa losunarleyfa. Eftir það tekur við reglubundið viðvarandi ut anumhald og eftirfylgni með virkni kerfisins og þeim aðilum sem falla undir það. Viðbótarútgjöldum Umhverfis- og orkustofnunar verður mætt með auknum heimildum stofnunarinnar til að innheimta sértekjur vegna þeirra viðbótarverkefna sem laga-setning hefur í för með sér. Komi til viðbótar kostnaðar Umhverfis- og orkustofnunar umfram

sértekjuheimildir verður gert ráð fyrir honum innan fjárhagsramma umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

Samkvæmt ETS-tilskipuninni þurftu eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt ETS2-kerfinu að hafa losunarleyfi frá 1. janúar 2025, vakta losun koldíoxíðs frá 1. janúar 2024 og skila um hana skýrslu frá 2025 sem og gera upp losunarheimildir frá árinu 2028. Af þessu leiðir aukin stjórnslubyrði í formi leyfisumsóknar og umsýslu losunarheimilda. Þess má geta að dreifingaradilar olíu sem falla undir skilgreiningu á eftirlitsskyldum aðilum samkvæmt frumvarpinu skila nú þegar sambærilegum gögnum um magn seldrar olíu til Umhverfis- og orkustofnunar og ætti sú skylda samkvæmt frumvarpinu því ekki að vera meira íþyngjandi.

Samkvæmt uppfærðri ETS-tilskipun munu aðildarríkin, þar á meðal EES/EFTA-ríkin, frá árinu 2027, fá losunarheimildir til uppboðs innan ETS2-kerfisins. Heildarfjöldi ETS2-losunarheimilda sem verða til uppboðs árið 2027 nemur 1.036.288.784 heimildum. ETS2-losunarheimildum til uppboðs verður skipt á milli aðildarríkja í samræmi við hlutdeild þeirra samkvæmt sögulegri losun á árunum 2016–2018, sem fellur undir flokka ETS2-kerfisins. Fjöldi losunarheimilda sem Ísland mun fá til uppboðs samkvæmt ETS2-kerfinu liggur ekki fyrir, en búið er að leggja mat á hver hlutdeild Íslands í heildarfjölda losunarheimilda verður ásamt því hver söguleg losun Íslands var á árunum 2016–2018. Bráðabirgðamat bendir til þess að hlutur Íslands verði 0,076% af heildarfjölda ETS2-losunarheimilda sem verður úthlutað til aðildarríkja til uppboðs. Einnig er búið að kortleggja losun frá þeim flokkum sem falla undir ETS2-kerfið aftur til ársins 2005 og reikna áætlaða losun til ársins 2050. Flokkar bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira eru í samræmi við skiptingu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Losun Íslands frá flokkum sem falla undir ETS2 var 1,053 millj. tonn CO₂-ígildi árið 2022. Samkvæmt framreikningum Umhverfis- og orkustofnunar má gera ráð fyrir að losun frá þeim flokkum sem falla undir kerfið verði 0,926 millj. tonn CO₂-ígildi árið 2027, sem er fyrsta árið sem þeir aðilar sem falla undir kerfið þurfa að skila losunarheimildum fyrir losun vegna afhendingar á eldsneyti. Uppgjör mun fara fram í fyrsta sinn árið 2028. Framreikningar Umhverfis- og orkustofnunar gera ráð fyrir að losun frá flokkum ETS2-kerfisins dragist saman á hverju ári og verði 0,717 millj. tonn CO₂-ígildi árið 2032.

Samkvæmt 30. gr. c ETS-tilskipunarinnar mun fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu, sem gefinn verður út á hverju ári frá árinu 2027, minnka línulega frá árinu 2024 miðað við viðmiðunarlosun frá geirum ETS2-kerfisins árin 2016–2018. Fjöldi losunarheimilda mun dragast saman samkvæmt línulegum samdráttarstuðli sem nemur 5,10% frá árinu 2024. Fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu fyrir árið 2028 verður ákveðinn síðar, og mun byggjast á meðaltalslosun frá þeim geirum sem falla undir kerfið á árunum 2024–2026. Frá árinu 2028 mun línulegi samdráttarstuðullinn verða 5,38%. Stuðullinn getur þó tekið breytingum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum samkvæmt viðauka IIIa í ETS-tilskipuninni. Þar er m.a. kveðið á um að ef meðalútbástur árin 2024–2026 fer yfir viðmiðunargildi 2025 um meira en 2%, sbr. 1. mgr. 30. gr. c, og þessi munur stafar ekki af skekkju í losunargögnum sem er minni en 5%, skal leiðréttá línulega samdráttarstuðullinn með sérstakri reikniformúlu.

Í frummati á áhrifum lagasetningar var gert ráð fyrir því að sóst yrði eftir undanþágu fyrir eftirlitsskylda aðila frá uppgjöri losunarheimilda samkvæmt ETS2-kerfinu. Undanþágan er tiltekin í 3. mgr. 30. gr. e ETS-tilskipunarinnar þar sem segir að fram til 31. desember 2030 geti lögbært yfirvald hlutaðeigandi aðildarríkis veitt eftirlitsskyldum aðilum undanþágu frá þeirri skyldu að skila inn losunarheimildum fyrir tiltekið viðmiðunarár, ef eftirlitsskyldur aðili með staðfestu í tilteknu aðildarríki fellur undir landsbundinn kolefnisskatt að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Enn er óljóst hvort Ísland sækist eftir slíkri undanþágu. Ef fallið verður frá þeim áformum og ETS2-kerfið verður innleitt með hefðbundnu sniði mun Ísland geta selt

þær losunarheimildir á markaði sem það fær úthlutaðar á uppboði frá og með árinu 2027. Gróft áætlaðar tekjur í ríkissjóð af þátttöku í ETS2-kerfinu yrðu 4.617.000.000 kr. árið 2027, 5.104.350.000 kr. 2028, 4.232.250.000 kr. árið 2029, 3.898.800.000 kr. árið 2030. Við útreikninga var stuðst við hlut Íslands sem verður 0,076% af 900.000.000 heildarfjölda losunarheimilda árið 2027 þegar búið verður að draga frá þann hluta sem fer í félagslega loftslagsjóðinn (150.000.000 heimildir). Ísland fengi 684.000 losunarheimildir til uppboðs 2027 sem hefði í för með sér að tekjur yrðu 4.617.000.000 kr. miðað við að losunarheimild væri 45 evrur og gengi evru 150 kr. Uppgjör á þessum losunarheimildum fer fyrst fram árið 2028. Fjárhagslegra áhrifa af ETS2-kerfinu fer því ekki að gæta fyrir en þá.

Samspil er á milli innlends kolefnisgjalds og greiðslna vegna þátttöku í ETS2-kerfinu. Með lögum um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2025, nr. 127/2024, var kolefnisgjald á eldsneyti sem inniheldur kolefni af jarðefnauppruna á fljótandi eða loftkenndu formi hækkað með það að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og styðja þar loftslagsmarkmið Íslands. Með lögnum var kolefnisgjaldið hækkað um það bil 59%. Kostnaður af brennslu kolefnis varð því frá ársbyrjun 2025 um 8.000 kr. eða um 55 evrur á hvert tonn. Verð á losunarheimildum í viðskiptakerfi ESB hefur verið um 70 evrur á hvert tonn af kolefni síðastliðið ár. Kolefnisgjaldið er því enn nokkuð lægra en sem nemur verði á losunarheimildum í viðskiptakerfi ESB. Þó er ljóst að innlent kolefnisgjald hér á landi mun verða herra en 45 evru þröskuldurinn sem verður í gildi innan ETS2-kerfis Evrópusambandsins.

Verði frumvarpið samþykkt mun það fela í sér hvata til nýsköpunar og þróunar á eldsneytisgjöfum sem valda ekki kolefnislosun. Eldsneyti sem veldur ekki kolefnislosun og er með losunarstuðulinn núll fellur ekki undir ETS2-kerfið. Frumvarpið mun jafnframt hafa jákvæð áhrif á umhverfi og loftslag því að í því felst hvatning til notkunar á eldsneyti sem hefur ekki í för með sér kolefnislosun. Verði frumvarpið samþykkt sem lög mun það stuðla að frekari samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda frá geirum sem erfitt hefur reynst að draga úr losun frá.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

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

Um 2. gr.

Í a-lið er lagt til að orðskýring hugtaksins *losun* verði breytt þannig að það nái einnig til losunar sem fellur undir gildissvið ETS2-kerfisins og sé í samræmi við innleiðingu þess kerfis í lögnum.

Jafnframt er í b-lið lögð til breyting á skýringu hugtaksins *rekstraraðili*. Með tilskipun (ESB) 2023/959 frá 10. maí 2023, um breytingu á tilskipun 2003/87/EB er varðar viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-kerfið), voru gerðar breytingar á gildissviði ETS-kerfisins. Breytingar þessar fela í sér að nú þurfa fleiri aðilar en eingöngu þeir sem hafa starfsleyfi samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir að sækja um losunarleyfi. Meðal þeirra sem falla undir kröfurnar eru aðilar sem stunda flutning gróðurhúsalofttegunda til geymslu í jörðu.

Í c-lið er lagt til að bæta við tveimur orðskýringum. Annars vegar skilgreiningu á *eftirlitskyldum aðila* samkvæmt ETS2-kerfinu í 1. tölul. Ákvæðið er innleiðing á ae-lið og af-lið

3. gr. ETS-tilskipunarinnar sem var bætt við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959. Í skilgreiningu tilskipunarinnar er vísað til tilskipunar (ESB) 2020/262 um almennt fyrirkomulag vörugjalda og tilskipunar 2003/96/EB um skattlagningu orkuvara og rafmagns. Hvorug þessara tilskipana hefur verið tekin upp í EES-samninginn en efnislega er vísað til þeirra aðila er greiða vörugjöld af eldsneyti. Á Íslandi greiða dreifingaraðilar olíu vörugjöld af eldsneyti.

Hins vegar er í 2. tölul. lagt til að bæta við skýringu á eldsneyti sem fellur undir nýjan VII. kafla A. Skilgreining á *eldsneyti* er að mestu leyti sambærileg orðalagi 1. mgr. 1. gr. laga um umhverfis- og auðlindaskatta, nr. 129/2009. Í 1. gr. þeirra laga er kveðið á um kolefnisgjald en slíkt gjald var lagt á fljótandi jarðefnaeldsneyti með setningu laganna. Kolefnisgjald var í upphafi greitt af gas- og dísilolíu, bensíni, flugvéla- og þotuelsneyti og brennsluolíu. 1. gr. laga nr. 129/2009 var breytt með lögum nr. 146/2012 þegar kolefnisgjald var lagt á gas af jarðefnauppruna og það tilgreint í lögum að skattleggja skyldi kolefnisinnihald jarðefnaeldsneytis sem við bruna losar gróðurhúsalofttegundir út í andrúmslofti. Eldsneyti er skilgreint í ETS-tilskipuninni með vísan í 1. mgr. og 3. mgr. 2. gr. sem og eldsneyti sem er skráð í töflur A og C í I. viðauka tilskipunar 2003/96/EB um skattlagningu orkuvara og rafmagns sem hefur eins og áður sagði ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Í 1. mgr. 2. gr. tilskipunar 2003/96/EB er vísað til orkuvara sem á við um vörur sem falla undir ákveðna CN-kóða sem notaðir eru innan Evrópusambandsins. Í töflum A og C er kveðið á um lágmarksskattlagningu vélaeldsneytis annars vegar og hitagjafa og rafmagns hins vegar. Það eldsneyti sem er skattlagt samkvæmt tilskipuninni er sama eldsneyti og er skattlagt skv. 1. gr. laga nr. 129/2009 að undanskildum kolum og koxi sem er bætt við upptalningu þess eldsneytis sem fellur undir VII. kafla A. Þess ber að geta að í töflum A og C eru upptalin m.a. steinolía (e. kerosene) og rafmagn en hvorug þessara orkuvara fellur undir gildissvið laganna.

Um 3. gr.

Í greininni er lögð til breyting í samræmi við að Umhverfisstofnun var lögð niður 31. desember 2024 samkvæmt lögum um Umhverfis- og orkustofnun, nr. 110/2024. Hinn 1. janúar 2025 hóf Umhverfis- og orkustofnun starfsemi sína og tók við verkefnum Orkustofnunar auk hluta af starfsemi Umhverfisstofnunar.

Um 4. gr.

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

Um 5. gr.

Í greininni er lögð til leiðrétting á 2. mgr. 11. gr. laganna er varðar áætlun Umhverfis- og orkustofnunar á losun þegar losunarskýrsla hefur ekki borist eða er ófullnægjandi. Samkvæmt orðalagi þeirra EES-gerða sem ákvæðið byggist á er hér um að ræða skyldu stjórnvalds en ekki heimild, sbr. 70. gr. og 75. gr. r reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/2066

um vöktun á losun gróðurhúsalofttegunda og skýrslugjöf um losunina samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB og um breytingu á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 601/2012 og 2. gr. reglugerðar (ESB) 2023/2849 er varðar reglur um skýrslugjöf og gagnaskil vegna samantekinna losunargagna innan félags í sjóflutningum.

Einnig er lögð til breyting sem felur í sér rýmkuð á reglugerðarheimild í 4. mgr. 11. gr. laganna þar sem „eða sambærilegra ráðstafana“ er bætt við ákvæðið þar sem mælt er fyrir um setningu reglugerðar um framkvæmd orkuúttektar. Þessi breyting er í samræmi við þá aðlögun sem gerð var með ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar nr. 335/2023. Að auki er bætt við 4. mgr. að reglugerðarheimildin skuli ná yfir áætlun um losun ef upplýsingar skortir skv. 2. mgr. svo að tryggt sé að hún nái yfir þau viðmið og reglur sem um slíka stjórnvaldsákvörðun gilda.

Um 6. gr.

Í greininni er lagt til að skv. 2. mgr. 12. gr. laganna verði ráðherra heimilt að setja reglugerð sem kveði á um heimild til að víkja frá skyldu til að skila losunarheimildum, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Með reglugerðarheimildinni yrði ráðherra heimilt að innleiða með reglugerð undanþágur samkvæmt málsgreinum 3-b, 3-c og 3-d 12. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB. Heimildin nær til sérstakra aðstæðna í skipaflutningum þar sem landfræðilegar og félagslegar aðstæður kalla á undanþágu til að tryggja samféllu í samgöngum og samfélagslegri virkni.

Lagt er til að bæta við 12. gr. laganna nýrri málsgrein sem kveður á um undanþágur frá skyldunni til að skila losunarheimildum að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Um er að ræða beina innleiðingu á málsgreinum 3a og 3b 12. gr. í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB. Undanþágurnar eru tvíþættar. Annars vegar taka þær til losunar sem staðfest er að hafi verið fönguð og flutt til varanlegrar geymslu í stöð sem hefur gilt leyfi samkvæmt viðeigandi lögum. Skilyrði er að slíkar stöðvar uppfylli kröfur um örugga og varanlega geymslu koltvísýrings í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/31/EB frá 23. apríl 2009 um varanlega geymslu koltvísýrings í jörðu, svokallaða CCS-tilskipun (e. Carbon Capture and Storage). CCS-tilskipunin er innleidd í íslenskan rétt með lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Hins vegar taka undanþágurnar til losunar sem litið er svo á að hafi verið fönguð og notuð á þann hátt að hún sé orðin varanlega bundin með efnatengjum í vöru þannig að hún fari ekki út í andrúmsloftið við venjulega notkun í samræmi við framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2018/2066 frá 19. desember 2018 um vöktun á losun gróðurhúsalofttegunda og skýrslugjöf um losunina samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB og um breytingu á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 601/2012. Í reglugerðinni eru settar fram kröfur um hvernig losun á að vera vöktuð, skráð og sannpröfuð, þar á meðal hvernig á að meðhöndla losun sem er fönguð og varanlega bundin. Ákvæðið kom inn í tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959.

Þá er lagt til að 6. mgr. 12. gr. laganna verði breytt þannig að reglugerðarheimild þess ákvæðis nái ekki lengur til heimildar skipa með ísflokk til að standa skil á færri losunarheimildum. Í staðinn verði gert ráð fyrir að sú heimild færist í 2. mgr. 12. gr. laganna, sbr. a-lið 6. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

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

Um a-lið (25. gr. a). Í ákvæðinu er lagt til að kveðið verði á um gildissvið VII. kafla A. Kaflinn mun gilda um losun, losunarleyfi, útgáfu og uppgjör losunarheimilda, vöktun, skýrslugjöf og vottun að því er varðar þá starfsemi sem um getur í II. viðauka. Starfsemi sem fellur undir VII. kafla A er afhending eldsneytis til notkunar sem er notuð í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira. Það er því skýrt að gildissvið kaflans nær aðeins til losunar skv. II. viðauka.

Um b-lið (25. gr. b). Í b-lið er að finna ákvæði um losunarleyfi. Skv. 1. mgr. 30. gr. b ETS-tilskipunarinnar, sem bætt var við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959, skal tryggt að frá 1. janúar 2025 stundi engir eftirlitsskyldir aðilar þá starfsemi sem um getur í III. viðauka tilskipunarinnar (II. viðauka frumvarpsins) nema hafa fengið til þess losunarleyfi sem er gefið út af lögbæru yfirvaldi. Í ákvæði tilskipunarinnar er í framhaldinu að finna nánari reglur um hvernig umsókn um leyfi skuli háttáð og hvaða upplýsingar skuli koma fram í leyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda. Þessar reglur verða nánar útfærðar í reglugerð. Ákvæði 1. mgr. greinarinnar á að taka gildi 1. ágúst 2025, sbr. gildistökuákvæði frumvarpsins.

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

Í 3. mgr. kemur fram að eftirlitsskyldum aðila beri skylda til að tilkynna Umhverfis- og orkustofnun tafarlaust skriflega um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli starfsemi eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar sem geta útheimt endurskoðun á losunarleyfi. Ákvæðið er innleiðing á 6. mgr. 30. gr. b ETS-tilskipunarinnar, sem bætt var við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959.

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

Í 5. mgr. er að finna reglugerðarheimild ráðherra. Ráðherra skal í reglugerð kveða á um þau atriði sem þurfa að koma fram í umsókn eftirlitsskylds aðila um losunarleyfi og í útgefnu losunarleyfi. Ekki er um tæmandi talningu að ræða en skv. 30. gr. b tilskipunar (ESB) 2003/87 skal umsókn eftirlitsskyldra aðila um losunarleyfi fela í sér lýsingu á eftirlitsskyldum aðila, eldsneyti, notkun þess og fyrirhuguðum vöktunarráðstöfunum. Þá skal losunarleyfi innihalda upplýsingar um aðila, eldsneytisafhendingu, vöktun, skýrslugjöf og skyldu til að skila losunarheimildum í samræmi við losun.

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

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

Í 2. mgr. kemur fram að eftirlitsskyldir aðilar skuli skrá með áreiðanlegum og nákvæmum hætti eftir tegund eldsneytis, nákvæmt magn eldsneytis sem afhent er til notkunar í geirum sem um geti í II. viðauka og endanlega notkun eldsneytis sem eftirlitsskyldir aðilar afhenda til notkunar. Um er að ræða innleiðingu á 1. másl. 5. mgr. 30. gr. f ETS-tilskipunarinnar, sem bætt var við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959.

Í 3. mgr. kemur fram að Umhverfis- og orkustofnun sé heimilt að áætla losun eftirlitsskyldra aðila á undangengnu almanaksári ef losunarskýrsla hefur ekki borist fyrir tilgreindan frest eða skýrslan er metin ófullnægjandi. Um er að ræða ákvæði sem er hliðstætt 2. mgr. 11. gr. laganna.

Í 4. mgr. er kveðið á um að ráðherra skuli setja reglugerð um vöktun og skýrslugjöf auk viðmiðana um vottun auk annarra gagnaskila. Í reglugerðinni skal einnig kveðið á um hvernig komist verði hjá tvítalningu og að standa skuli skil á losunarheimildum sem ekki falli undir ákvæði kaflans auk fébóta til lokaneytanda eldsneytis í þeim tilvikum þegar ekki reynist hægt að komast hjá slíkri tvítalningu eða uppgjöri losunarheimilda sem ekki falla undir ákvæði kaflans. 2. másl. 4. mgr. er einnig innleiðing á 5. mgr. 30. gr. f ETS-tilskipunarinnar, sem bætt var við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959. Útreikningur á fébótum fyrir lokaneytendur eldsneytis skal skv. 5. mgr. 30. gr. f ETS tilskipunarinnar byggjast á meðalverði losunarheimilda á uppboðum sem verða haldin í samræmi við framseldar gerðir sem verða samþykktar. Skv. 6. og 7. mgr. 30. gr. f ETS-tilskipunarinnar, sem bætt var við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959, koma meginreglur um vöktun og skýrslugjöf um losun sem fellur undir kaflann og eru settar fram í C-hluta IV. viðauka tilskipunarinnar og viðmiðanir um vottun og viðurkenningu losunar sem fellur undir kaflann og eru settar fram í C-hluta V. viðauka tilskipunarinnar. Kveðið verður á um meginreglur og viðmiðanir í reglugerð ráðherra um vöktun, skýrslugjöf og vottun samkvæmt þessum kafla.

Um d-lið (25. gr. d). Í 1. mgr. kemur fram að eftirlitsskyldur aðili skuli eigi síðar en 31. maí ár hvert standa skil á þeim fjölda losunarheimilda sem jafngilda heildarlosun hans á undangengnu almanaksári. Í 1. mgr. 25. gr. c er kveðið á um skyldu til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda, skjala hana og skila til Umhverfis- og orkustofnunar. Á grundvelli þeirrar skýrslu myndast fjöldi losunarheimilda sem eftirlitsskyldir aðilar þurfa að standa skil á samkvæmt þessari grein gagnvart stjórnvöldum.

Fyrsta uppgjör losunarheimilda samkvæmt kerfinu mun fara fram 2028 vegna staðfestrar losunar árið 2027. Uppgjör samkvæmt ETS2-kerfinu fer því fram fyrir á árinu en kveðið er á um samkvæmt almenna ETS-kerfinu, en samkvæmt því kerfi fer það fram 30. september ár hvert. Þetta er meðal þeirra úrræða sem verður beitt til að koma í veg fyrir mögulega tvítalningu losunar á milli kerfanna tveggja. Heildarlosun skal svara til þess magns eldsneytis sem afhent hefur verið til notkunar skv. II. viðauka á undangengnu almanaksári.

Í 2. mgr. kemur fram að 6. og 7. mgr. 12. gr. skuli einnig gilda um losunarheimildir samkvæmt þessum kafla. Í 5. mgr. 12. gr. laganna, sem verður 6. mgr. verði frumvarpið samþykkt, sbr. 6. gr., kemur fram að ógilda skuli þær losunarheimildir sem staðið hafi verið skil á, sem mun þá einnig eiga við um losunarheimildir samkvæmt þessum kafla, verði frumvarpið samþykkt. Í 6. mgr., sem verður 7. mgr., er að finna reglugerðarheimild ráðherra um viðurkenningu losunarheimilda sem hafa verið gefnar út af öðru aðildarríki og mun ákvæðið þá einnig eiga við um losunarheimildir samkvæmt þessum kafla, nái frumvarpið fram að ganga. Þetta á við óháð þeim breytingum sem gerðar eru á 6. mgr. greinarinnar, sem verður 7. mgr., sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Um e-lið (25. gr. e). Í e-lið er 30. gr. g ETS-tilskipunarinnar innleidd en henni var bætt við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/959. Í ákvæðinu kemur fram að tiltekin ákvæði laganna

sem fjalla um hefðbundna ETS-kerfið skuli einnig gilda um losun, eftirlitsskylda aðila og losunarheimildir sem falla undir kaflann. Ákvæðin sem um ræðir eru: ákvæði 3. gr. um stjórnvald, ákvæði V. kafla um skráningarkerfi, ákvæði 19. gr. um uppboð losunarheimilda, ákvæði 21. gr. um viðskipti með losunarheimildir, ákvæði VII. kafla um aðgengi að upplýsingum og þagnarskyldu.

Um 8. gr.

Lagt er til að á eftir 15. tölul. 1. mgr. 26. gr. laganna, sem veitir Umhverfis- og orkustofnun heimildir til gjaldtöku fyrir afgreiðslu umsókna flugrekenda um losunarheimildir vegna kaupa á sjálfbæru flugvélaeldsneyti, komi átta nýir töluliðir og þar af leiðandi verði 16. tölul. í gildandi lögunum 24. tölul.

Annars vegar eru lagðar til tvær gjaldtökuheimildir vegna umsýslu stofnunarinnar í tengslum við ETS-kerfið. Eftir setningu laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir barst ráðuneytinu ábending frá Umhverfis- og orkustofnun um að það vantaði tilteknar gjaldtökuheimildir vegna vinnu sem stofnunin ber nú þegar ábyrgð á og réttilega sinnir. Er því lagt til að við bætist heimild Umhverfis- og orkustofnunar til að innheimta gjald fyrir samþykkt vöktunaráætlana frá rekstraraðilum. Að auki er lagt til að við bætist heimild stofnunarinnar til gjaldtöku vegna þeirrar vinnu sem fer í að fara yfir og afgreiða umsóknir um endurgjaldslausar losunarheimildir fyrir rekstraraðila í staðbundnum iðnaði. Hluti af þeirri vinnu er m.a. yfirferð á skýrslu um grunnupplýsingar (e. Baseline Data Report) og áætlun um aðferðafræði vöktunar (e. Monitoring Methodology Plan).

Hins vegar eru lagðar til sex nýjar gjaldtökuheimildir fyrir Umhverfis- og orkustofnun til þess að taka gjald fyrir aukin verkefni sem stofnunin innir af hendi í tengslum við ETS2-kerfið. Gjöldin sem um ræðir eru í samræmi við önnur gjöld sem stofnunin tekur nú þegar fyrir verkefni sem hún innir af hendi í tengslum við ETS-kerfið.

Um 9. gr.

Eftirfarandi breytingar eru lagðar til á 27. gr. laganna um stjórnslukærur. Heimilt verður að kæra ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar um útgáfu losunarleyfis skv. 25. gr. b til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála líkt og á við um ákvörðun skv. 9. gr. laganna. Ákvörðun Umhverfis- og orkustofnunar um áætlun losunar eftirlitsskylds aðila skv. 3. mgr. nýrrar 25. gr. c er stjórnsluákvörðun sem heimilt verður að kæra til ráðherra og því er ákvæðinu bætt við upptalningu ákvæða sem fela í sér ákvarðanir sem heimilt er að kæra til ráðherra.

Um 10. gr.

Ákvæðið felur í sér breytingar á 28. gr. laganna sem fjallar um heimildir Umhverfis- og orkustofnunar til að leggja á dagsektir vegna tiltekinna brota á lögunum. Breytingarnar eru nauðsynlegar í tilvikum þegar eftirlitsskyldir aðilar brjóta gegn skyldum samkvæmt VII. kafla A sem lagt er til að bætt verði við lögin, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Töluliðirnir eiga samkvæmt gildistökuákvæði frumvarpsins að taka gildi á sama tíma og skyldur samkvæmt viðkomandi ákvæðum kaflans.

Um 11. gr.

Lögð er til sú breyting á 29. gr. laganna um frystingu reikninga í skráningarkerfi að bæta við málslið sem felur í sér að 1. mgr. gildi einnig um skýrsluskil eftirlitsskyldra aðila skv. 1. mgr. 25. gr. c, sbr. c-lið 7. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

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

Um 13. gr.

Lagt er til að bæta eftirlitsskyldum aðilum við ákvæði 31. gr. laganna sem felur í sér að birta skuli opinberlega nöfn þeirra aðila sem ekki hafa staðið skil á nægjanlegum fjölda losunarheimilda fyrir tilskilinn frest ár hvert.

Um 14. gr.

Lagt er til að 6. mgr. 32. gr. laganna nái einnig til eftirlitsskyldra aðila, sem kveður á um að viðurlög verði við því að veita Umhverfis- og orkustofnun rangar eða villandi upplýsingar eða leyna upplýsingum sem máli skipta í tengslum við upplýsingagjöf aðila sem heyra undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Ákvæðið mælir fyrir um að brotin varði sektum eða fangelsi allt að einu ári nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum. Þó skuli allt að tveggja ára fangelsi liggja við stórfelldum eða ítrekuðum brotum. Nauðsynlegt er að kveða á um viðurlög við brotum af þessu tagi þar sem sá möguleiki er fyrir hendi að haft sé rangt við með rangri upplýsingagjöf í viðskiptakerfinu, svo sem með því að færa til bókar minni losun frá starfsemi en raunin er í þeim tilgangi að komast hjá því að standa skil á losunarheimildum. Miklir fjárhagslegir hagsmunir kunna að tengjast slíkum brotum. Ákvæðið getur átt við um lögaðila sem heyra undir gildissvið viðskiptakerfisins og eru skyldugir til að standa skil á losunarheimildum, þ.e. rekstraraðila, flugrekendur, eftirlitsskylda aðila og aðra aðila sem hafa hlutverki að gegna í tengslum við skil á skýrslum um losun gróðurhúsalofttegunda, svo sem vottunaraðila. Ástæða þess að kveðið er á um refsiviðurlög við þessum brotum í stað stjórnvaldssekta er sú að úrræði Umhverfis- og orkustofnunar til að rannsaka og upplýsa mál sem varða vísitandi brot á upplýsingaskyldu eru takmörkuð. Litið er svo á að 7. og 8. mgr. greinarinnar gildi einnig um eftirlitsskylda aðila og því ekki talin ástæða til að breyta þeim.

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

Um 15. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á ákvæði til bráðabirgða II í lögunum, sem fela í sér viðbætur og ítarlegri reglugerðarheimild í tengslum við viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda árin 2025 og 2026. Þetta er gert til að auka skýrleika ákvæðisins sem sett var í samræmi við aðlögun Íslands við upptöku tilskipunar (ESB) 2023/958 um breytingu á ETS-tilskipuninni varðandi framlag flugstarfsemi til markmiðs Evrópusambandsins um samdrátt á losun sem hefur áhrif á allt hagkerfið og viðeigandi framkvæmd hnattrænnar markaðstengdrar ráðstöfunar.

Í fyrsta lagi er lagt til að umrita 4. mgr. ákvæðisins. Nú er sérstaklega vísað til 2. mgr. svo að ljóst sé að ákvæðið fjallar um viðbótarúthlutun til flugrekenda, sbr. aðlögun Íslands við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn, en ekki úthlutun á árinu 2024. Einnig er lagt til að í 4. mgr. verði vísað til þess ákvæðis laganna sem heimilar innleiðingu reglugerðar ESB um efnisinnihald og uppsetningu kolefnishlutleysisáætlunar til að ljóst sé um hvaða reglugerð ræðir.

Í öðru lagi er lögð til breyting á 6. mgr. og orðinu „skýrslu“ skipt út fyrir „áætlun“ sem er réttari þýðing úr ensku, þ.e. „climate neutrality plan“, sem 6. mgr. á að vísa til.

Í þriðja lagi er reglugerðarheimild í 7. mgr. bráðabirgðaákvæðisins rýmkuð svo að hún nái fullilega yfir ákvæði sem setja þarf í tengslum við kolefnishlutleysisáætlun flugrekenda vegna viðbótarúthlutunar samkvæmt framangreindri aðlögun. Á þetta bæði við viðbótarúthlutun árin 2025 og 2026 skv. 2. mgr.

Um 16. gr.

Lagðar eru til breytingar á orðalagi ákvæðis til bráðabirgða VI í lögnum. Í stað þess að kveða á um flutninga á vegum er lagt til að mæla fyrir um vegasamgöngur til samræmis við orðnotkun í frumvarpinu en orðið „vegasamgöngur“ er talin betri þýðing á ensku orðunum „road transport“ en „flutningar á vegum“. Einnig er lagt til að skipta orðunum „smærri iðnaður“ sem kemur fyrir í 2. mgr. ákvæðisins og „Aðrir geirar“ sem kemur fyrir í 4. mgr. út fyrir viðbótargeira þannig að samræmis sé gætt varðandi orðnotkun í lögnum.

Um 17. gr.

Lagt er til að bæta við lögin nýju ákvæði til bráðabirgða sem innleiði skýrsluskyldu eftirlitsskyldra aðila á árunum 2028–2030 skv. 3. mgr. 30. gr. f ETS-tilskipunarinnar sem var bætt við tilskipunina með tilskipun (ESB) 2023/958. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins/eftirlitsstofnun EFTA metur í framhaldi framlagðar skýrslur og gefur Evrópuþinginu og ráðinu árlega skýrslu um niðurstöður sínar. Ef framkvæmdastjórnin kemst að raun um að óréttmætar aðferðir séu viðhafðar að því er varðar kolefniskostnað sem er velt áfram á neytendur geta tillögur að nýrri löggjöf, eftir því sem við á, sem miða að því að taka á slíkum óréttmætum aðferðum, fylgt með skýrslunni. Í ákvæðinu er einnig að finna heimild fyrir ráðherra til að setja reglugerð um kröfur og sniðmát skýrslanna.

Um 18. gr.

Lagt er til að færa málsgrein í viðaukanum, sem varðar flug sem eru undanþegin gildissviði ETS-kerfisins, til þess að auka skýrleika laganna.

Einnig er lagt er til að vísun í m-lið verði bætt við j-lið I. viðauka og á eftir orðunum „frá flugferðum sem um getur í l-lið“ í k-lið viðaukans til að skýra betur að flugferðir frá flugvöllum í Bretlandi til flugvalla á Evrópska efnahagssvæðinu teljast til heildarlosunar við mat á því hvort flugrekendur falli undir gildissvið ETS-kerfisins. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2021/1416 frá 17. júní 2021 um breytingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB að því er varðar að útiloka flug, sem kemur frá Breska konungsríkinu, er nú þegar innleidd í lögin, sbr. 33. gr. laganna, og er breytingin í samræmi við hana. Tilefni þessarar breytingar er ábending frá Umhverfis- og orkustofnun um að núverandi framsetning í I. viðauka laganna sé óskýr og er því talið nauðsynlegt að bæta úr því með þessum hætti.

Um 19. gr.

Lagt er til að bæta nýjum viðauka við lög, sem verður II. viðauki laganna. Um er að ræða hreina innleiðingu á III. viðauka ETS-tilskipunarinnar. Í viðaukanum er að finna yfirlit yfir þá starfsemi sem fellur undir VII. kafla A. Um er að ræða afhendingu eldsneytis til notkunar, sem notað er til brennslu í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira. Tekið er fram að gearar bygginga og vegasamgangna skuli svara til upptaka losunar sem eru skilgreind í leiðbeiningum milliríkjanefndarinnar um loftslagsbreytingar (IPCC) um landsbókhald yfir gróðurhúsalofttegundir frá 2006, með nauðsynlegum aðlögunum á þessum skilgreiningum sem eru nánar útlistaðar í viðaukanum.

Um 20. og 21. gr.

Lagðar eru til að minni háttar breytingar á tveimur greinum í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998. Þessar breytingar verða til þess að endurspeglar breytingar sem gerðar voru á lögum um loftslagsmál með gildistöku laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023. Mörg ákvæði fyrrnefndu laganna féllu þá brott og færðust yfir í hin síðarnefndu. Vísanir til laga um loftslagsmál í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir í samhengi umræddra ákvæða eru úreltar í núverandi mynd vegna þessara breytinga og þarfnast uppfærslu þannig að vísað sé til rétttra laga.

Um 22. gr.

Lagt er til að lög taki gildi þegar í stað.

Samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/959 er eftirlitsskyldum aðilum skylt að hafa losunarleyfi og vakta losun sína frá 1. janúar 2025. Frumvarp þetta var þó ekki lagt fyrir Alþingi vorið 2024 og líkt og lagt var upp með og er nú lagt fram eftir að tímamörkin tóku gildi. Hins vegar þarf að veita eftirlitsskyldum aðilum hæfilegan frest til þess að geta sótt um losunarleyfi til Umhverfis- og orkustofnunar án þess að til viðurlaga komi auk þess sem gefa þarf Umhverfis- og orkustofnun svigrúm til að ljúka umsýslu leyfisins. Því mun 1. mgr. 25. gr. b taka gildi 1. ágúst 2025, sbr. 1. mgr. b-liðar 7. gr. frumvarpsins. Þá taka 8. tölul. 10. gr. frumvarpsins og d-liður d-liðar 12. gr. um stjórnvaldssektir einnig gildi 1. ágúst 2025.

Skylda til að eiga reikning í skráningarkerfi skv. V. kafla laganna verður ekki virk fyrir en losunarleyfi hefur verið gefið út. Það verður því ekki hægt að leggja á dagsektir vegna brota á skyldu til að eiga reikning í skráningarkerfi fyrir en ákvæði 25. gr. b hefur tekið gildi. Það sama á við um gildistöku d-liðar 12. gr. um stjórnvaldssektir og 1. efnismálsliðar b-liðar 14. gr. um viðurlög vegna brota á skyldu um starfsemi skv. II. viðauka án losunarleyfis skv. 25. gr. b.

Eftirlitsskyldir aðilar þurfa að skila skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda til Umhverfis- og orkustofnunar fyrir 30. apríl árið 2026. Því mun 2. másl. 1. mgr. 25. gr. c taka gildi 1. janúar 2026, sbr. c-lið 7. gr. frumvarpsins. Þá taka 10. og 12. tölul. 10. gr. frumvarpsins, sem breyta 28. gr. laganna um dagsektir vegna brota á skyldu til að gera breytingar á vöktunar-áætlun og að senda Umhverfis- og orkustofnun fullnægjandi og vottaða skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda sem og til að afhenda stofnuninni upplýsingar, gildi 1. janúar 2026 þegar ákvæðin sem vísað er til í töluliðunum taka gildi. Það sama á við um gildistöku 11. gr. frumvarpsins sem breytir 29. gr. laganna um frýstingu reikninga eftirlitsskyldra aðila í skráningarkerfinu.

Eftirlitsskyldir aðilar munu þurfa að standa skil á losunarheimildum í fyrsta sinn árið 2028. Því tekur 25. gr. d gildi 1. janúar 2028, sbr. d-lið 7. gr. frumvarpsins. Ákvæði a–c-liðar 12. gr.,

13. gr. og 2. efnismálsliðar b-liðar 14. gr. frumvarpsins sem breytir 32. gr. laganna um viðurlög taka gildi 1. janúar 2028 þegar 25. gr. d tekur gildi.