

Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis

Alþingi við Austurvöll

101 Reykjavík

Reykjavík, 7. desember 2023.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (EES-innleiðing), 543. mál.

I. Inngangur

1. Vísað er til umsagnarbeiðni Alþingis, dags. 30. nóvember sl., en þar var óskað eftir umsögn PCC BakkiSilicon hf. (hér eftir „PCC Bakki“ eða „félagið“) um frumvarp til laga um viðskiptakerfi með losunarheimildir (EES-innleiðing, þingskjal 639, mál nr. 543). Tekið skal fram að félagið hefur áður sent inn umsögn vegna málsins í samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. 212/2023, og vísast til þess sem þar kemur fram.¹

2. Til viðbótar við það sem kemur fram í ofangreindri umsögn í samráðsgátt stjórnvalda vill PCC Bakki þó fjalla nánar um þær undanþáguheimildir sem ETS regluverkið gerir ráð fyrir að tiltekin starfsemi, t.a.m skipaflutningar, geti notið þegar skipaflutningar þjóna fámennum eyríkjum sem hafa takmarkaða flutningsmöguleika og hafa t.a.m ekki aðgang að járnbrautum.

II. Tilteknar tímabundnar undanþágur frá ETS vegna eyríkja

3. Í tilskipun ESB nr. 2023/959, sem breytir tilskipun 2003/87/EB, um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Sambandsins og ákvörðun (ESB) nr. 2015/1814 um að koma á fót og starfrækja markaðsstöðugleikavarasjóð fyrir kerfi Sambandsins með viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda, er gert ráð fyrir tilteknum undanþágum og/eða aðlögunum.

4. Í aðfararorðum nr. 26 í tilskipun ESB nr. 2023/959 kemur t.a.m. fram að með tilliti til sérstakra einkenna og varanlegra takmarkana ystu svæða ESB², eins og viðurkennt er í 349. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, og í ljósi þess að þau eru mjög háð sjóflutningum, ætti að leggja sérstaka áherslu á að varðveita aðgengi að slíkum svæðum og skilvirkan tengimöguleika með sjóflutningum. Því ætti að kveða á um tímabundna undanþágu frá tilteknum skyldum samkvæmt tilskipun ESB nr. 2003/87/EB vegna losunar

¹ [Samráðsgátt | Samráðsgátt - Frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir \(EES-innleiðing\) \(island.is\)](#)

² Sjá umfjöllun um þessi svæði á eftirfarandi heimasíðu ESB: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/outermost-regions.html>

frá sjóflutningastarfsemi milli hafnar, sem er staðsett á ysta svæði aðildarríkis, og hafnar sem staðsett er í sama aðildarríki, þ.m.t. hafna sem eru staðsettar á sama ysta svæði og öðru ysta svæði sama aðildarríkis.

5. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að „ystu svæði ESB“ eru skilgreind með sérstökum hætti.³ Hér er um að ræða eyjaklasa sem eru staðsettir langt frá meginlandi Evrópu og teljast smáir í alþjóðlegu samhengi. Í þessum hópi eru t.d. Kanaríeyjar (tilheyra Spáni) og Azores eyjar (tilheyra Portúgal). Þótt umræddar eyjar séu smáar í evrópsku samhengi, þá eru þær ekki smáar að teknu tilliti til aðstæðna hér á landi. Þannig búa 2,2 milljónir á Kanaríeyjum en rúmlega 236 þúsund manns á Azoreyjum.

6. Með hliðsjón af framangreindu kemur fram í (d) lið 21. mgr. 1. gr. tilskipunar ESB nr. 2023/959 að í 3. mgr. 12. gr. tilskipunar nr. 2003/87/EB skuli m.a. koma nýr liður, 3-b, sem kveður á um að *ekki skuli vera skylt að skila inn losunarheimildum* að því er varðar losun sem losuð fyrir 31. desember 2030 úr sjóferðum milli hafnar, sem er staðsett á ysta svæði aðildarríkis, og hafnar í sama aðildarríki, þ.m.t. sjóferðir milli hafna innan ysta svæðis og sjóferða milli hafna á ystu svæðum sama aðildarríkis og starfsemi slíkra skipa innan hafnar í tengslum við slíkar ferðir.

7. Að því er ESB varðar þýðir framangreind undanþága í framkvæmd að fram til ársins 2030 skulu skipafélög ekki leggja inn losunarheimildir vegna losunar sem losnar úr sjóferðum milli hafnar, sem er staðsett á ysta svæði aðildarríkis ESB og hafnar í sama aðildarríki ESB (t.d. Lanzarote-Valencia), þ.m.t. ferðir milli hafna innan ysta svæðis (t.d. Lanzarote-Fuerteventura) og siglinga milli hafna á ystu svæðum sama aðildarríkis ESB (Gvadelúpeyjar-Martiník).⁴

III. Landfræðileg lega Íslands

8. Í fyrrnefndri umsögn PCC Bakka í samráðsgátt stjórnvalda kemur m.a. fram að ef framkvæmdur er samanburður á stöðu PCC Bakka og stöðu annarra fyrirtækja á meginlandi Evrópu er ljóst að svigrúm fyrirtækja í aðildarríkjum ESB, til að aðlagast viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, er mun meira, t.d. þar sem í Evrópu geta fyrirtæki valið milli fleiri flutningaleiða.

9. Þannig eru íslensk útflutningsfyrirtæki á landsbyggðinni, m.a. í stóriðju, nær algerlega háð því að flytja vörur sínar með flutningaskipum á meðan önnur fyrirtæki á meginlandi Evrópu geta t.d. flutt vörur sínar með flutningalestum. Því er ljóst að staðan er ekki jöfn og fyrirséð að flutningskostnaður slíkra innlendra fyrirtækja mun hlutfallslega aukast meira. Á það sama við um önnur fyrirtæki hér á landi, t.d. sjávarútvegsfyrirtæki og önnur framleiðslufyrirtæki, en framangreint leiðir til þess að samkeppnishæfni þeirra mun minnka á alþjóðlegum mörkuðum.

³ Sjá nánar efni 349. gr. Samningsins um starfshætti ESB hér: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E349>

⁴ [FAQ – Maritime transport in EU Emissions Trading System \(ETS\) \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E349)

10. Hér má sem dæmi nefna að áður en vörur PCC Bakka fara til Evrópu þarf skip að sigla frá Reykjavík til Húsavíkur en fjarlægðin á milli Reykjavíkur og Húsavíkur er 323 sjómílar. Til samanburðar er fjarlægð milli Lanzarote og Valencia á Spáni, 907 sjómílar, fjarlægðin milli Gvadelúpeyja og Martiník um 100 sjómílar og fjarlægðin milli Lanzarote og Fuerteventura er um 48 sjómílar. Skipafélög sem starfrækja vöruflutninga á milli þessara eyja er ekki skylt að skila inn losunarheimildum að því er varðar losun sem losuð fyrir 31. desember 2030 úr sjóferðum milli þessara hafna. Íslensk skipafélög þurfa hins vegar að öllu óbreyttu að gera það þegar t.d. siglt er frá Reykjavík til Húsavíkur.

11. Umtalsverður kostnaður fylgir þar af leiðandi því að koma vörum PCC Bakka á áfangastað erlendis, sem eingöngu er hægt sjóleiðina, þ.m.t. í upphafi með siglingum milli hafna hérlendis, sem nema umtalsverðum vegalengdum. Þannig þarf flutningaskip fyrst að sigla um 323 sjómílar frá Reykjavík til Húsavíkur áður en hið eiginlega ferðalag hefst með vörur á félagsins til Bremerhaven. Siglingaleiðin frá Húsavík til Bremerhaven er síðan 1071 sjómílar.

12. Telja verður því að rökstyðja megi að sambærileg sjónarmið ættu að gilda hérlendis og gilda um siglingar á ystu svæðum ESB. Þannig ætti sambærileg tímabundin undanþága (t.d. til ársins 2030) að gilda varðandi sjóflutninga á milli t.d. Reykjavíkur og Húsavíkur annars vegar og Reykjavíkur og Seyðisfjarðar hins vegar og gilda t.d. á milli Kanaríeyja og Valencia, Lanzarote-Fuerteventura og/eða Gvadelúpeyjar-Martiník.

IV. Um stöðu atvinnustarfsemi á Norð-Austurlandi

13. Innleiðing viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir er tilkomin vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í því sambandi hefur þýðingu að atvinnustarfsemi utan höfuðborgarsvæðisins nýtur sérstakrar stöðu skv. EES-samningnum.

14. Í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins segir:

Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

15. Í framangreindu felst að óheimilt er að veita ríkisaðstoð til einstakra fyrirtækja enda er slík aðstoð talin fela í sér röskun á samkeppni. Hins vegar er tiltekin ríkisaðstoð talin samrýmanleg framkvæmd EES-samningsins, t.d. þegar henni er ætlað að efla hagþróun á svæðum þar sem lífskjör eru bágborin eða atvinnuleysi er mikið. Er hér m.a. um sambærileg sjónarmið að ræða og eiga við um ystu svæði ESB (t.a.m. Kanaríeyjar) og samhengisins vegna verður hér nánari grein gerð þessu.

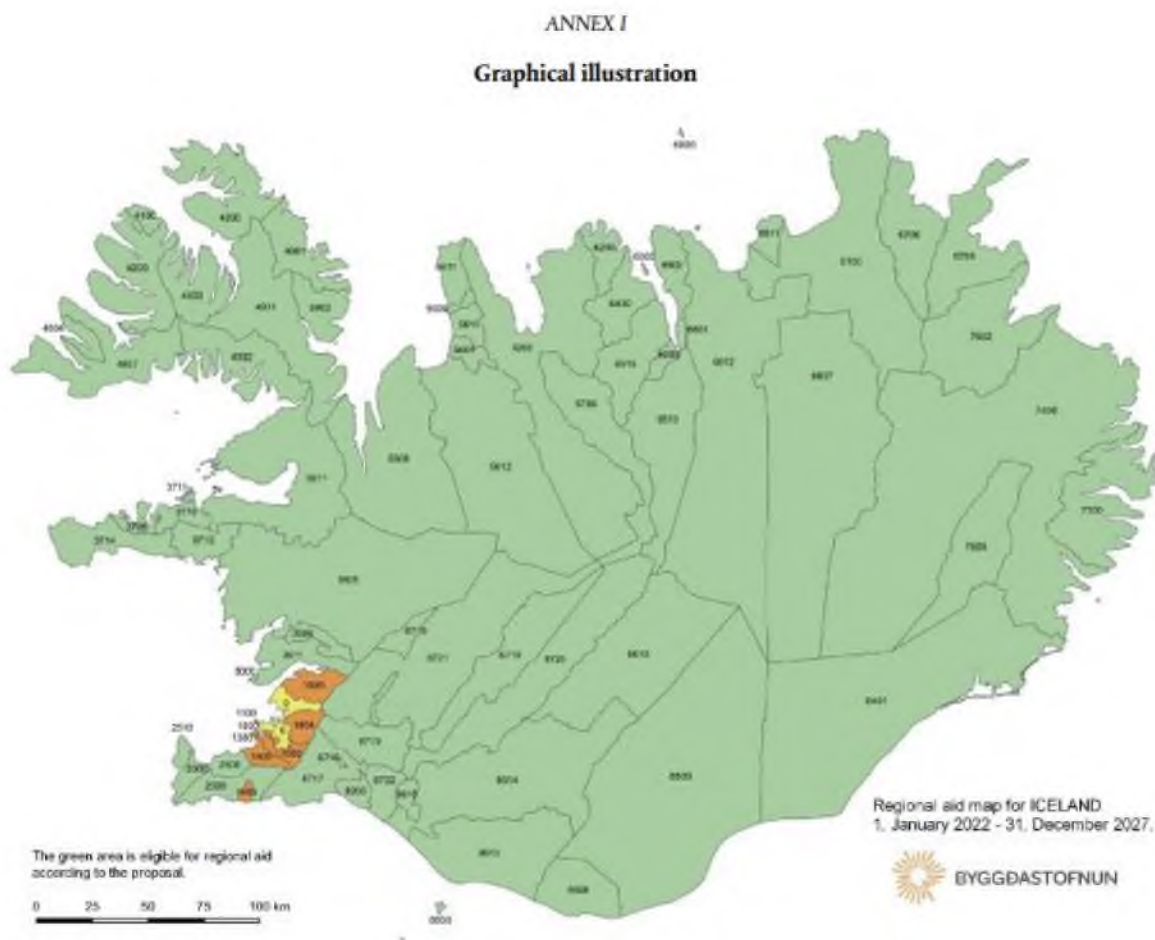
16. Í (c) lið 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins segir:

Eftirfarandi getur talist samrýmanlegt framkvæmd samnings þessa:

[...]

c. aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn almennum hagsmunum.

17. Á grundvelli framangreinds hefur Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“) gefið út yfirlitskort yfir Ísland þar sem tiltekið er hvar heimilt sé að veita ríkisaðstoð. Af kortinu má ráða að allt Ísland fyrir utan höfuðborgarsvæðið sjálft nýtur þeirrar stöðu að ríkisaðstoð er heimil (grænn litur þýðir að ríkisaðstoð er heimil; meta þarf í hverju tilviki).⁵



18. Almennt má því telja að ríkisaðstoð sé heimil á landsbyggðinni, m.a. Húsavík eða Reyðarfirði og víðar, þótt reyndar verði að meta í hverju tilviki hvort veitt ríkisaðstoð sé í samræmi við framkvæmd samningsins.

⁵ Sjá gildandi kort ESA en það gildir fyrir tímabilið 1. janúar 2022-31. desember 2027: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2022C0051>

19. Með ákvörðun, dags. 12. mars 2014, komst ESA að þeirri niðurstöðu að ríkisaðstoð sem veitt var af hálfu íslenska ríkisins vegna verkefnisins PCC Bakka að Húsavík væri í samræmi við (c) lið 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins.⁶ Í ákvörðuninni sagði m.a.:

*[...] The Authority likewise considers that the notified measures respect the conditions regarding aid to a large investment project as defined within the RAG. **The Authority accordingly considers the aid to be compatible with Article 61(3)(c) of the EEA Agreement.***

20. Í framangreindu felst að vegna erfiðra efnahagsskilyrði á Norð-Austurlandi er heimilt að veita ríkisaðstoð vegna einstakra verkefna. Er það niðurstaða ESA sem hefur sérstaka stöðu að lögum samkvæmt samningi EFTA ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls til að meta hvort áskilnaði EES-samningsins sé fullnægt að þessu leyti.

21. Það skýtur því skökku við að í innleiðingu viðskiptakerfis ESB hér á landi sé ekki tekið tillit til þessara aðstæðna, ekki síst í ljósi fyrirbyggjandi mats ESA á því að svæði utan höfuðborgarsvæðisins teljist viðkvæm svæði, og um nauðsyn þess að stuðla að atvinnu-uppbyggingu utan höfuðborgarsvæðisins, hér á Norð-Austurlandi. Með upptöku viðskiptakerfisins mun – að óbreyttu – þetta sama svæði þurfa að greiða hærra gjald í formi hærri framleiðslukostnaðar en það mun draga úr samkeppnishæfni svæðisins í heild sinni þar sem vörur fjölmargra fyrirtækja á landsbyggðinni munu síður geta keppt í verði á alþjóðlegum mörkuðum.

V. Niðurlag

22. PCC Bakki leggur því til að undanþáguheimild tilskipunar ESB nr. 2023/959 varðandi sjóflutninga, sem gildir innan ESB, verði spegluð í þeim lögum sem fyrirhugað er að samþykkja á Alþingi, að teknu tilliti til landfræðilegra aðstæðna hér á landi og takmarkaðra flutningsmöguleika, og eftir atvikum fylgt eftir í samræmi við 102.-103. gr. EES-samningsins.

23. PCC Bakki leggur því til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu:

- a. Í reglugerðarheimild 18. gr. frumvarpsins verði bætt við að ráðherra sé heimilt að skilgreina „ystu svæði“ þannig að á milli orðanna „öryggisvarasjóð og aðlaganir“ komi „ystu svæði“.
- b. Við ákvæði V. til bráðabirgða bætist við ný málsgrein svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal skipafélögum ekki skylt til 31. desember 2030 að standa skil á losunarheimildum vegna siglinga milli hafna á ystu svæðum

⁶ Sjá ákvörðun ESA hér: https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-decision_111_14_COL.pdf

innanlands, þ.m.t. frá höfnum á höfuðborgarsvæðinu til hafna sem staðsettar eru á ystu svæðum landsbyggðarinnar.“

Með framangreindum hætti verður ráðherra heimilt að skilgreina „ystu svæði“ hér á landi með reglugerð og þannig unnt að innleiða sambærilega undanþágu og gildir t.d. fyrir Kanaríeyjar sem nú þegar nýtur undanþágu þar sem ekki þarf að standa skil á losunarheimildum til ársloka 2030 vegna skipaflutninga frá Kanaríeyjum til Valencia á Spáni (um 900 sjómílna leið).

Fulltrúar PCC BakkiSilicon hf. eru reiðubúnir til að hitta umhverfis- og samgöngunefnd og fulltrúa stjórnvalda til frekari umræðu og skoðanaskipta sé þess óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. PCC BakkiSilicon hf.



Finnur Magnússon, lögmaður