



Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 7. desember 2023

Efni: Umsögn SI um frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir

I. Almennt

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, 543. mál. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að með því er lagt til að kaflar og ákvæði laga um loftslagsmál, sem fjalla um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-kerfið), verði færðir í sérlæg um ETS-kerfið. Tilgangur með þessari breytingu er að auka skýrleika og aðgreina betur löggjöf sem fjallar um ETS-kerfið frá öðrum ákvæðum laga um loftslagsmál enda er löggjöf sem varðar ETS-kerfið eingöngu innleiðing á löggjöf sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Í frumvarpi þessu verða jafnframt innleiddar þrjár EES-gerðir á sviði loftslagsmála sem breyta ETS-kerfinu. Þá segir þar að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru tilkomnar vegna endurskoðunar Evrópusambandsins á ETS-tilskipuninni sem er ætlað að leiða til 62% samdráttar í losun eigi síðar en árið 2030 frá þeirri starfsemi sem fellur undir kerfið.

Líkt og fram kemur í kafla 5 í greinargerð með frumvarpinu, þ.e. umfjöllun um samráð á fyrri stigum, sendu SI umsögn um drög að fyrirbyggjandi frumvarpi þegar þau voru lögð fram til umsagnar í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Eins og fram kemur í umræddri umfjöllun var það mat umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis að framkomnar athugasemdir SI kölluðu ekki á breytingar á efnistöfum og orðalagi í fyrirbyggjandi frumvarpi. SI telja því ástæðu til að endurtaka fyrri ábendingar samtakanna í eftirfarandi umsögn.

Samantekt yfir helstu ábendingar SI:

1. Frekari skýringa er þörf á ákvæðum 10. gr., þ.m.t. inntaki þess ákvæðis, hugtökum og draga úr hættu að ákvæðis standi í vegi fyrir grænni nýsköpun og umhverfisvænum breytingum hjá fyrirtækjum.
2. Tekið verði til skoðunar að innleiða jafnt undanþáguheimildir 27. gr. a. ETS-tilskipunar jafnt á við ákvæði 27. gr. sömu tilskipunar.
3. Gagnrýnd er óskýrleiki hvað varðar boðaðan nýsköpunarsjóð í drögum.
4. Gagnrýnd er víðtæk innleiðing refsheimilda og sú ætlun að nota nær öll verkfærin í verkfærakistu viðurlagasmíða, m.a. stöðvun starfsemi, dagsektir sem ekki falla niður við efndir, stjórnvaldssektir og refsingar.



5. Gagnrýni í víðtækar gjaldtökuheimildir og óskýrleika þeim tengt, s.s. liggur ekki fyrir með skýrum hætti til hvaða ákvæða ETS-tilskipunar ESB lagastoð er sótt fyrir innheimtu þessara þjónustugjalda.
6. Samhliða því að hafa skilning á því að leiða þarf hér í lög þær gerðir sem eru hluti af EES-samningnum hafi við upptöku viðskiptakerfisins ekki verið tekið meira tillit til aðstæðna hér á landi þar sem viðskiptakerfið mun draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja

SI óska eftir að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum hvað fyrirbyggjandi frumvarp varðar.

II. 10. gr. frumvarpsins

Fyrir það fyrsta hafa SI fram að færa ábendingar hvað varðar 10. gr. í fyrirbyggjandi frumvarpi þar sem kveðið er á um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda. Í umræddu ákvæði segir m.a. í **3. mgr.** ákvæðisins eftirfarandi:

Umhverfisstofnun skal draga úr úthlutun losunarheimilda um 20% til rekstraraðila sem er skylt að undirgangast orkuúttekt samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 11. gr., ef viðkomandi rekstraraðili hefur ekki farið eftir tilmælum samkvæmt orkuúttekt eða gert sambærilegar ráðstafanir..

Hvað þessa tilvísun varðar benda SI á að félagsmenn samtakanna, sem undirsett eru regluverki ETS-kerfisins, hafa ekki fengið nánari kynningu á því hvað þessi breyting felur í sér eða til hvaða fyrirtækja og/eða greina þessi breyting tekur til. Er hér um að ræða umfangsmikla breytingu frá núverandi kerfi og telja SI æskilegt að fyrir liggja nánari skýringar um þetta atriði og/eða að samráð hafi átt sér stað við þau fyrirtæki sem kunna að falla hér undir.

Hvað umrædda orkuúttekt varðar benda SI á að í athugasemdum við umrædda 10. gr. segir m.a. eftirfarandi:

Skilyrði um orkuúttekt koma fram í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2012/27/EB frá 25. október 2012 um orkunýtni, breytingu á tilskipunum 2009/125/EB og 2010/30/ESB og um niðurfellingu á tilskipun 2004/8/EB og 2006/32/EB. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/1791 frá 13. september 2023 um orkunýtni sem breytir reglugerð (ESB) 2023/955 (endurútgáfa) mun fella úr gildi tilskipun 2012/27/EB frá og með 12. október 2025. Hvorug tilskipananna um orkunýtni hefur verið tekin upp í EES-samninginn en þær verða væntanlega teknar upp í samninginn á næstu misserum.

Samkvæmt þessu hefur umrædd orkuúttekt enn ekki komið til framkvæmda hér á landi og því um nýmæli að ræða. Vísast hér aftur til þess sem að framan segir um mikilvægi þess að tryggja samtal og samráð við innleiðingu á slíkri kvöð, þ.e. kvöð sem grundvallast á innleiðingu viðkomandi tilskipunar í EES-samninginn sem enn hefur ekki farið fram. Því kann að vera til staðar lagatæknileg óvissa um innleiðingu á umræddri tilskipun og/eða



einstökum ákvæðum hennar sem og hugsanlegri breytingu eða aðlögun á þeirri tilskipun, í heild eða hluta.

Að gefnu tilefni áréttu SI hér leiðbeiningar sem fram koma í álitum umboðsmanns Alþingis í máli sínu nr. 2009/1997, þar sem segir að borgararnir eigi rétt á því að stjórnvöld afgreiði mál þeirra svo fljótt sem verða megi, á grundvelli þeirra laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem í gildi eru þegar þeir bera fram erindi við stjórnvöld. Af þessu álitum má draga þá ályktun að stjórnvöld verði þar af leiðandi að taka ákvarðanir á grundvelli núgildandi réttarheimilda og kann tilvísun til réttarástands sem, hugsanlega, kemst á síðar meir, og óvissa er uppi um endanlega innleiðingu í EES-samninginn s.s. hvað varðar mögulega aðlögun, undanþágu eða aðra breytingu þar á, að skapa ákveðna réttaróvissu eða ómöguleika.

Því næst benda SI á ákvæði **6. mgr. 10. gr.** frumvarpsins þar sem segir eftirfarandi:

Aðlaga skal úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda að breytingum á starfsemissstigi. Útreikningar slíkrar aðlögunar skulu grundvallast á árlegri skýrslu um breytingar á starfsemissstigi sem rekstraraðila ber að skila.

SI benda á að kvaðir þessar eru að, og munu að óbreyttu, valda fyrirtækjum sem standa að umhverfisvænum umbótum í starfsemi sinni verulegum vandkvæðum. Þannig eru dæmi þess að fyrirtæki standa nú í þeirri metnaðarfullu vegferð að auka hlut lífrænna kolefnisgjafa í framleiðsluferli sínu með það að markmiði að draga úr losun frá starfsemi sinni. Þær umbætur í starfseminni minnka umrætt *starfsemissstig* sem í eðli sínu er jákvæð þróun. Hins vegar, samhliða samdrætti í losun, er veruleg hættu að skapast á því að þau fyrirtæki verði fyrir skerðingu á endurgjaldslausum losunarheimildum þar sem nettó losun þessara aðila er minni en ella. Því kann það að orka verulega tvímælis að fyrirtækjum skuli refsað vegna jákvæðs árangurs í umhverfismálum og skora SI því á ráðuneytið að taka málgrein þessa til endurskoðunar með það að markmiði að koma á raunverulegum hvötum til að draga úr losun í stað refsingar á þessa vegu.

SI ítreka hér að eitt af markmiðum ETS-tilskipunar ESB er að úthlutun endurgjaldslausra heimilda standi ekki í vegi fyrir framþróun, þ.e.a.s. samdrætti á losun, og mikilvægt að lagasetning hérlendis hrófla ekki við því markmiði eða leggi hindranir í veg fyrir græna nýsköpun.

III. Umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu

SI telja einnig ástæðu til að vísa aftur til athugasemda við 10. gr. í greinargerð, á bls. 39-40, þar sem segir m.a. annars eftirfarandi:

Að auki á að styrkja enn frekar hvata fyrir stöðvar með mikið umfang losunar á gróðurhúsalofttegundum til að draga úr losun þeirra. Í þessu skyni mun úthlutun losunarheimilda án endurgjalds til 20% af þeim staðbundnu stöðvum sem eru með mesta losun samkvæmt árangursviðmiði frá og með árinu 2026 vera bundin því



skilyrði að þær taki saman loftslagslutleysisáætlanir og komi þeim til framkvæmda.

SI benda á að einstaka fyrirtæki hafa nú þegar gert metnaðarfullar áætlanir, sbr. m.a. umfjöllun í Loftslagsvegvísi atvinnulífsins, á þá vegu að auka hlut lífrænna kolefna og draga þannig samhliða jafnt úr notkun jarðefnaeldsneytis og losun samhliða þeirri umbreytingu. Hins vegar er sú staða uppi að aðrar aðgerðir hafa enn sem komið er ekki verið fullreyndar á iðnaðarskala, s.s. kolefnisföngun sem er þar að auki verulega kostnaðarsöm í dag, en er samt hluti af framtíðaráformum fyrirtækja. Að mati SI þarf því að vera skýrt í lagatexta og skýringum við viðkomandi lagaákvæði að mótvægisáðgerðir tengdar aukinni notkun lífrænna kolefna falli hér undir hugtakið *loftslagsáætlanir*. Öll óvissa um þá aðgerð getur sett jákvæða umbreytingu í framleiðsluferlum í uppnám sem vinnur gegn áætlunum um kolefnishlutleysi.

Því næst benda SI á umfjöllum um sama ákvæði á bls. 41. þar sem segir eftirfarandi til skýringar á 6. mgr. 10. gr.:

Samkvæmt 6. mgr., sem er innleiðing á 20. mgr. 10. gr. a ETS-tilskipunarinnar, kemur fram að aðlaga skuli úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda að breytingum á starfsemissstigi en starfsemissstig er meðalvirkni starfsstöðvar á hveiju ári.

Er umfjöllun þessari ætlað, án alls vafa, að skýra nánar umrætt starfsemissstig sem m.a. er getið í 6. og 7. mgr. ákvæðisins. SI benda hins vegar á að skilgreining þessi eða skýring er ekki að finna í núgildandi regluverki. Telja SI þar að auki að framangreind skýring nái ekki að tæma umfjöllun um þetta nýmæli. Því er frekari skýringa þörf til að tryggja rétta og samræmda beitingu þessa hugtaks. Má því draga þá ályktun, í ljósi þeirrar óvissu sem uppi er um nánari skilgreiningu þessa hugtaks, að það að starfsstöð noti lífræna kolefnisgjafa, sem dragast frá losun í ETS-kerfinu, feli þá ekki í sér breytingu á starfsemissstigi samkvæmt núverandi athugasemdum við 6. mgr. 10. gr. frumvarpsins, og á þar af leiðandi ekki að hafa áhrif á úthlutun.

IV. Undanþáguheimildir

SI benda á að í núverandi loftslagslögum er að finna ákvæði 14. gr. a. sem kveður á um undanþágu fyrir starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði. Gert er ráð fyrir því að ákvæði þetta verði tekið upp í boðuðum lagabreytingum, sbr. ákvæði **20. gr.** frumvarpsins. Eins og fram kemur í athugasemdum við ákvæðið er um að ræða heimild sem er í samræmi við 27. gr. ETS tilskipunarinnar.

Að gefnu tilefni benda SI á að núgildandi lög hafa þó ekki að geyma undanþáguheimild í samræmi við ákvæði 27. gr. a. í umræddri tilskipun, sem gerir aðildarríkjum heimilt að veita **undanþágu fyrir starfsstöðvar sem losa undir 2.500 tonn af koldíoxíði árlega**. Af fyrirbyggjandi frumvarpi má ráða að íslensk stjórnvöld ætli ekki að nýta þá heimild í nýju regluverki um viðskiptakerfi með losunarheimildir. Heimild þessi felur í sér ýmislegt hagræði, s.s. að heimila einfaldara eftirlit, og er því um að ræða heimild sem getur varðað



Íslensk fyrirtæki miklu í lágmörkun kostnaðar og umsýslu, sem og sparað Umhverfisstofnun sjálfri kostnað og umsýslan.

SI leggja því til að frumvarpið endurspegli orðalag tilskipunarinnar um báðar þessar heimildir, þ.e. 27. gr. og 27. gr. a. og að reglugerð nr. 633/2021 um starfsstöðvar undanskildar gildissviði viðskiptakerfis Evrópusambandsins með losunarheimildir, verði uppfærð til samræmis.

V. Nýsköpunarsjóður

SI telja ákvæði **22. gr.** um reglugerð um starfsemi nýsköpunarsjóðs óljóst og óska eftir frekari skýringum á því hvað það felur í sér.

Almennt, hvað varðar tækniþróun og fjárfestingu í lausnum sem draga úr losun vilja SI þó leggja áherslu á að það fjármagn sem fyrirtæki hér á landi leggja inn í ETS kerfið ætti að renna aftur í loftslagstengd verkefni.

Benda SI á, eins og fram kemur einnig í greinargerð með frumvarpinu, að þegar lög um loftslagsmál voru sett árið 2012 var gert ráð fyrir að framlög í loftlagssjóð væru tengd tekjum ríkisins af uppboðum á losunarheimildum innan viðskiptakerfis ESB. Þessu ákvæði var breytt árið 2014 og tekjur sjóðsins eiga að vera ákvarðaðar með fjárveitingum í fjárlögum ár hvert. Samtökin telja að jafngildi tekna ríkisins af viðskiptakerfi ESB ættu að renna í loftslagssjóð, eins og tíðkast víðast hvar í Evrópu.

SI hafa ítrekað mikilvægi þess að tryggja að gagnsæi sé hvað varðar innheimt umhverfisgjöld og hvort og hvernig þeir fjármunir eru raunverulega nýttir til verkefna sem sannarlega draga úr losun. Að mati samtakanna er verulega úrbóta þörf til að bæta úr þeim ágalla sem nú er uppi, þar sem innheimt umhverfis- og kolefnisgjöld renna ekki í slík verkefni, til að skapa traust og ná árangri. Vísa samtökin hér máli sínu til stuðnings til ábendinga í [skýrslu OECD](#) frá árinu 2019 þar sem segir, á bls. 35, eftirfarandi:

„To address distributional concerns, to avoid an unwarranted increase in the tax burden and to overcome political economy obstacles, CO2-tax proceeds could partially or fully be reimbursed to businesses and citizens, as done in Switzerland“.

Úrbóta er þörf til að auka á skýrleika á milli innheimtra umhverfisgjalda og hvernig þeim er ráðstafað og skora SI á ráðuneytið að bæta þar úr hvað umrædda 22. gr. varðar. ásamt því að skýra betur hvað ákvæðið felur í sér almennt.

VI. Refsiákvæði frumvarpsins

SI telja ástæðu til að fjalla sérstaklega um viðurlagaákvæði í fyrirliggjandi frumvarpi þar sem í X. kafla frumvarpsins er með einum eða öðrum hætti kveðið á um viðurlög vegna vanefnda á þeim skyldum sem felldar verða á atvinnulífið. Af yfirferð yfir frumvarpið má ráða að verulega stór hluti efnis þeirra tekur með einum eða öðrum hætti á þvingunarúrræðum, stjórnsýsluviðurlögum og refsiviðurlögum vegna vanefnda á



skyldum og í ýmsu tilliti án tillits til þess hvort ásetningur hefur legið að baki eða einfaldar yfirsjónir. Í þessu samhengi er rétt að taka upp ákvæði ETS-tilskipunar ESB sem varða þvingunarúrræði og viðurlög. Leiða skuldbindingar ríkisins til innleiðingar ákvæða sem fela í sér þvingunarúrræði eða viðurlög enda af þeirri tilskipun.

Hins vegar er í 1. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar að finna þá meginreglu að aðildarríkjunum sé skylt að lögfesta viðurlagaheimildir vegna brota gegn ákvæðum landslaga sem fela í sér innleiðingu á ákvæðum tilskipunarinnar. Er það orðað svo að aðildarríkin skuli grípa til allra ráða til að tryggja að farið verði eftir slíkum ákvæðum en viðurlögin skuli hafa virkni, vera viðeigandi og letja menn til brota. Skyldur aðildarríkjanna snúa ekki aðeins að löggjöf heldur framkvæmd. **Hér á landi virðist ætlunin hins vegar vera sú að nota nær öll verkfærin í verkfærakistu viðurlagasmíða, m.a. stöðvun starfsemi, dagsektir sem ekki falla niður við efndir, stjórnvaldssektir og refsingar.** Velta má fyrir sér hvornig sú útfærsla samræmist sjónarmiðum um meðalhóf og hvort ekki sé lögð full rík áhersla á varnaðaráhrif. Átelja SI þessa vegferð frumvarpshöfunda og skora samtökin á umhverfis- og samgöngunefnd að taka þessi ákvæði til endurskoðunar, m.a. að teknu tilliti til umfjöllunar og ábendingar á tilskipun ESB.

VII. Gjaldtaka

Að gefnu tilefni vekja SI athygli á gjaldtökuheimild samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi og í því samhengi vísast hér til **26. gr.** sem ber með sér ríka tilhneigingu til að fella á atvinnulífið allan kostnað vegna umsýslu hvað varðar losunarheimildir. Er í ákvæðinu getið um í 16. töluliðum heimild til innheimtu þjónustugjalda þar sem síðasti liðurinn er þar að auki opinn heimild sem orðast á eftirfarandi hátt:

Umhverfisstofnun er heimilt að taka gjald fyrir eftirfarandi verkefni sem stofnunin innir af hendi [...] Önnur verkefni sem mælt er fyrir um í lögum þessum og reglugerðum settum með stoð í þeim.

Af þessu skapast óneitanlega sú hættu að frumvarpinu sé ætlað að skapa verulegar sérteklar fyrir ríkissjóð. Vekur þetta verulega furðu þar sem þeir hvatar sem ETS-kerfinu er ætlað að undirbyggja endurspeglast í verði losunarheimilda á markaði en ekki í þjónustugjöldum. Þá liggur ekki fyrir með skýrum hætti til hvaða ákvæða ETS-tilskipunar ESB lagastoð er sótt fyrir slíkri innheimtu þjónustugjalda.

VIII. Niðurlag

Við innleiðingu viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir er óhjákvæmilegt að benda á sérstöðu Íslands. Eins og kunnugt er nýtur Ísland þeirrar sérstöðu, ólíkt flestum aðildarríkjum ESB, að vera auðugt af endurnýjanlegum orkuauðlindum. Af þeim sökum er Ísland þegar tengt sjálfbærni í hugum fólks víða um heim en þau fyrirtæki sem viðskiptakerfi ESB er ætlað að taka til njóta ekki þessarar sérstöðu.

Þannig er ljóst að orkubúskapur í aðildarríkjum ESB er ekki knúinn með hreinni og endurnýjanlegri orku eins og raunin er að mestu hér á landi – m.ö.o. fyrirtæki á



meginlandi Evrópu hafa ekki aðgang að hreinni orku með sama hætti og t.a.m. fyrirtæki hafa hér á landi. Við innleiðingu viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir er mikilvægt að þetta liggi fyrir.

SI gagnrýna að í kafla 6, þ.e. mat á áhrifum frumvarpsins, er ekki greind frekar þau áhrif sem samþykkt frumvarpsins kann að hafa í för með sér fyrir aðra en ríkissjóð og sveitarfélög. Það vekur furðu að þar er lítið fjallað um áhrif þess á atriði sem skipta máli en t.a.m. mun frumvarpið hafa áhrif á útflutning vara framleiddum hér á landi enda fyrrséð að kostnaður við skipasiglingar mun aukast eftir innleiðingu viðskiptakerfisins að fullu. Að mati SI þarf að greina þessi áhrif betur en gert hefur verið og afleiðingar þeirra á hinar dreifðari byggðir. Margir af stærstu vinnuveitendum á landsbyggðinni eru fyrirtæki sem framleiða vörur til útflutnings og keppa því á alþjóðlegum mörkuðum, og eru mörg aðildarfyrirtæki SI þar á meðal. Með samþykkt frumvarpsins mun rekstrarkostnaður þessara aðila aukast þar sem síðasti hluti virðisbætur framleiðslunnar, þ.e. flutningur vörunnar á markaði í Evrópu og víðar, mun verða mun dýrari en hann hefur verið hingað til. Þetta mun draga úr samkeppnishæfni fyrirtækja sem selja vöru sína á alþjóðlegum mörkuðum.

SI hafa skilning á því að leiða þarf hér í lög þær gerðir sem eru hluti af EES-samningnum en við upptöku viðskiptakerfisins þurfi hins vegar að taka meiri tillit til aðstæðna hér á landi þar sem viðskiptakerfið mun draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Þá telja SI að stjórnvöld þurfi að grípa til frekari aðgerða til samræmis við aðrar aðgerðir ESB í loftlagsmálum til að bæta samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og tryggja að þau starfi á grundvelli sömu reglna og gilda á öllu EES-svæðinu.

Að öðru leyti taka SI undir umsagnir félagsmanna samtakanna um fyrirliggjandi frumvarp, s.s. PCC BakkiCilicon hf. Gera SI ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson', is written over a horizontal line.

Lárus M. K. Ólafsson,
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála