

Reykjavík, 7. desember 2023

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Austurstræti 8–10
101 Reykjavík
nefnadasvid@althingi.is

Bls. | 1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (þskj. 639 í 543. máli)

Hinn 28. nóvember sl. lagði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fram á Alþingi frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Frumvarpið hefur verið tekin til skoðunar á vettvangi Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og viðskiptaráðs, (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*).

Í stuttu máli horfir frumvarpið þannig við samtökunum að með þeim sé boðuð nánari útfærsla og stofnsetning evrópsks gjaldtökukerfis. Gjaldið munu gjaldendur inna af hendi með afhendingu loftslagsheimilda sem að miklu leyti verða keyptar á uppboðsmarkaði og hafa því fjárhagslegt gildi. Verðlagning heimildanna mun í grundvallaratriðum ráðast af framboði og eftirspurn á markaðnum undir kringumstæðum þar sem heildarfjöldi heimilda mun dragast saman í tilteknum takti. Smám saman mun verðþrýstingur myndast og verð heimildanna fara hækkandi. Þar með er rekstraraðilum gert að innbyrða auknar álögur sem þeim verður einungis unnt að komast undan með upptöku nýrra tæknilausna á sviði orkuskipta eða með því að draga saman starfsemi.

Samráðsgátt

Áform um gerð frumvarpsins voru birt á samráðsgáttinni hinn 25. september síðastliðinn og veittu samtökin [umsögn um áformaskjalið](#). Í umsögninni bentu samtökin m.a. á að samantekið hafi skylda til að skila ETS-losunarheimildum ásamt ráðstöfun heimilda sem skilar ríkissjóði tekjum einkenni skattlagningar og óhjákvæmilega mun slíkt fyrirkomulag hækka rekstrarkostnað fyrirtækja sem undir EU ETS kerfið falla. Áformaskjalinu fylgdi áhrifamat þar sem gefið var til kynna að tekjur ríkissjóðs vegna losunarheimilda gætu árið 2027 verið á bilinu 5–7 milljarðar kr. Bentu samtökin á að í matinu væri aðeins ávörpuð bein áhrif en ekki þau óbeinu áhrif sem kæmu fram í auknum tekjum ríkissjóða annarra ríkja. Í framhaldinu bentu samtökin á að gera mætti ráð fyrir að heildaráhrifin yrðu mun umfangsmeiri á íslenskan efnahag og efnahag annarra aðildarríkja.

Til að undirstrika framangreint tóku samtökin upp í umsögnina orðalag úr 21. tölul. aðfararorða tilskipunar 2023/959/EB þar sem efnislega kemur fram að áhrifin verði mismikil á einstök aðildarríki EES-svæðisins, ríki sem séu háð skipaflutningum verði fyrir mestum áhrifum og sama eigi við í tilviki ríkja þar sem rekstur farmflutninga á sjó er hlutfallslega umfangsmikill miðað við stærð ríkjanna. Gagnrýndu samtökin í framhaldinu að ekki virtist standa til að ráðstafa auknum tekjum ríkissjóðs til að standa undir umstangi vegna ETS-kerfisins hér á landi heldur virtist standa til að ráðast í umfangsmikla töku þjónustugjalda.

Í lok umsagnarinnar var vísað til erindis sem samtökin sendu utanríkisráðherra í júlí síðastliðinn en í því var þáverandi ráðherra hvattur til að gæta hagsmuna Íslands við töku tilskipunar 2023/959/EB upp í EES-samninginn og m.a. bent á þann vilja sem kom fram á vettvangi ESB og stóð til þess að tekið yrði tillit til hagsmuna mannfárra eyríkja og svokallaðra ytri svæða. Í því samhengi var það mat sett fram að árið 2027 gæti innleiðing tilskipunarinnar leitt til allt að 47% hækkunar á rekstrarkostnaði vegna olíunotkunar í skipaflutningum.

Bls. | 2

Þá veittu samtökin umsögn um drög að frumvarpinu á samráðsgátt stjórnvalda hinn 14. nóvember síðastliðinn. Umsögn þessi endurspeglar í grundvallaratriðum sama efni enda tók frumvarpið ekki miklum breytingum áður en það var lagt frá á Alþingi.

Áhrifamat

Í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins er lagt mat á áhrif þess. Að áhrifum á stjórnvöld slepptum munu áhrifin fyrst og fremst varða með beinum hætti þau fyrirtæki og starfsemi sem heyra undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, sbr. I. viðauka í frumvarpinu.

Í umfjöllun um áhrif á skipafyrirtæki kemur fram að enn sé óljóst hvaða skipafyrirtæki muni heyra undir umsjón íslenskra stjórnvalda samkvæmt ETS-kerfinu, framkvæmdastjórn ESB muni gefa út lista þess efnis fyrir 1. febrúar 2024, þ.e. yfir skipafélög sem stunduðu sjóflutninga sem heyra undir gildissvið kerfisins frá ársbyrjun 2023 og hvaða aðildarríkjum þau munu tilheyra. Ekki er getið áhrifa á eftirlitsskylda aðila. Umfjöllun um staðbundna starfsemi virðist háð þeim annmarka að þess er ekki getið hvaða áhrif hækkandi verð ETS-heimilda mun hafa.

Samantekið er óljóst hvaða áhrif frumvarpið mun hafa, verði þau að lögum í óbreyttri mynd. Hvorki hefur verið framkvæmt heildarmat á áhrifunum á íslenskt samfélag né mat á þeim áhrifum sem frumvarpið mun hafa á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja, t.a.m. fyrirtækja sem flytja út vörur og þjónustu til ríkja utan EES-svæðisins, ekki síst fyrirtækja í sjávarútvegi þar sem 98% af öllum sjávarafurðum eru fluttar á erlenda markaði. Ekkert liggur heldur fyrir um bein eða óbein fjárhagsleg áhrif þessarar breytinga, meðal annars með tilliti til áhrifa á verðlag innanlands. Það er mikilvægt að taka tillit til landfræðilegrar stöðu Íslands svo ETS-kerfið skekki ekki samkeppnisstöðu íslenskra flugfélaga og jafnframt að huga að því að innleiðing kerfisins hér á landi framkalli ekki kolefnisleka fyrir tilfærslu flugs til annarra aðila sem fljúga á breiðbotum fyrir Atlantshafið. Ekki er gefið til kynna að frumvarpið hafi áhrif á sveitarfélög, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. nr. 138/2011. Verður að álykta sem svo að frumvarpshöfundar telji að viðfangsefnið sé í raun svipaðs eðlis og setning ákvæða um óbeina skatta, sem eins og þekkt er, hafa tilhneigingu til að rata út í verðlag. Hafa ber í huga að hvort sem áhrif frumvarpsins munu birtast í formi skertrar samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja eða hækkunar verðlags mun almenningur ekki fara varhluta af þeim áhrifum.

Atvinnugreinar

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins á meginefni þess rót sína að rekja til breytinga á tilskipun 2003/87/EB, þ.e. tilskipun um breytingar sem varða sjóflutninga samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/957, breytingar hvað varðar flugstarfsemi samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/958 og breytingar varðandi staðbundinn iðnað, sjóflutninga og byggingar, vegasamgöngur og smærri iðnað samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/959. Eins og fram kemur kafla 3.3.1 í greinargerð frumvarpsins náðu íslensk stjórnvöld samkomulagi við framkvæmdastjórn ESB um aðlögun

Íslands við tilskipun (ESB) 2023/958. Fjallað er um staðbundna starfsemi í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins.

Í ljósi ákvæða tilskipana (ESB) 2023/957 og (ESB) 2023/959 mun öllum skipafyrirtækjum sem sigla til og frá Íslandi á skipum yfir tilteknum stæðrarmörkum verða skylt að halda vöktunaráætlun og skila ETS-losunarheimildum vegna losunar í slíkum siglingum. Skilaskyldan virkjust að fullu vegna losunar ársins 2026. Eins og samtökin hafa áður bent á er Ísland mjög háð vöruflutningum á hafi, bæði hvað varðar aðföng og útflutning. Samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands nam útflutningur vara nálega 2,7 millj. tonna árið 2022 og innflutningur tæplega 5,7 millj. tonna sama ár. Það jafngildir 21,7 tonni vara á hvert mannsbarn á Íslandi. Yfirgnæfandi meirihluti flutningsins átti sér stað með skipum og mun stór hluti hans verða fyrir áhrifum.

Bls. | 3

Í kafla 3.3.1 í greinargerð frumvarpsins er sagt frá samkomulagi íslenskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar ESB um aðlögun Íslands að tilskipun (ESB) 2023/958. Þar segir m.a.:

Hagsmunir Íslands í málinu sneru að því að jafna samkeppnisstöðu þeirra flugfélaga sem fljúga til og frá Íslandi og þeirra flugfélaga sem fljúga um aðra flugvelli innan EES en flugleiðir til Íslands eru mun lengri en meðalflugvegalegd á milli annarra flugvalla innan Evrópu. [...]

Í þessu samhengi er rétt að nefna að innkoma farmflutninga á sjó í ETS-kerfið mun hafa áhrif á Íslandi sem samsvarar þeim sem íslensk stjórnvöld náðu samkomulagi um að forðast m.t.t. flugrekenda. Þannig mun skyldan til framvísunar losunarheimilda ná til 50% losunar í siglingum á leið frá EES-ríkjum til og frá þriðju ríkjum en ná til 100% losunar í siglingum frá EES-ríkjum til Íslands og 50% losunar á frá Íslandi til þriðja ríkis. Svo dæmi sé tekið mun þurfa að skila losunarheimildum vegna 50% losunar á leiðinni frá Rotterdam til Bandaríkjanna en 100% losunar vegna siglingar frá Rotterdam til Reykjavíkur auk 50% vegna losunar á leiðinni frá Reykjavík til Bandaríkjanna. Sá kostnaðarauki sem þannig fellur til mun gera siglingaleiðina Rotterdam-Reykjavík-Bandaríkjanna illfýsilega í samanburðinum. Þar við bætast áhrif á strandsiglingar innanlands sem munu taka á sig skilaskyldu loftslagsheimilda sem nemur 100% losunar. Sá kostnaðarauki mun gera mun fýsilegra en áður að flytja farm á vegum til Reykjavíkur frekar en að kostnaði sé safnað upp í siglingum kringum landið. Fari svo hefur kerfið snúist upp í andhverfu sína enda má ætla að meiri losun hljóti að jafnaði af landflutningum en strandsiglingum. Fari svo hefur losunin einnig lent á beinni ábyrgð Íslands og er orðin hluti af áskorunum við losunarsamdrátt í vegasamgöngum.

Eftirlitsskyldir aðilar

Í ákvæði til bráðabirgða VI í frumvarpinu er kveðið á um skyldu tiltekinna aðila sem afhenda eldsneyti sem er notað til brennslu í starfsemi sem fellur undir flokka bygginga, flutninga á vegum og smærri iðnaðar til að vakta losun koldíoxíðs á árinu 2024 og skila um hana skýrslu til Umhverfisstofnunar eigi síðar en 30. apríl 2025. Í kafla 3.4 í greinargerð frumvarpsins er með þessu boðuð innleiðing ETS 2 kerfis ESB þar sem gert er ráð fyrir tiltekinni lágmarksskattlagningu losunar og skyldu til kaupa á ETS 2 heimildum vegna losunar sem nemur umfram skattlagningarlágmarkinu.

Athygli vekur hve takmarkaðar leiðbeiningar eru veittar vegna skýrsluskilanna. Ekki verður séð að lagt hafi verið mat á áhrif skilaskyldunnar í frumvarpinu og því síður áhrif fullrar innleiðingar

ETS 2. Þegar horft er til efnis [áforma um breytingu á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lögum um vörugjald á ökutækjum, eldsneyti o.fl. nr. 29/1993](#) sem birt voru á samráðsgátt stjórnvalda hinn 3. nóvember sl. vekur einnig athygli hve áhrifamat vegna ETS 2 er í raun stutt á veg komið.

Ástæða er til að benda á að þegar áform um gerð frumvarpsdraganna voru birt á samráðsgáttinni skilaði Landsvirkjun umsögn þar sem hvatt var til þess að hagsmunaaðilum yrði gefið nægilegt rými til að undirbúa sig fyrir innleiðingu með lagasetningu. Var í því samhengi bent á hve mikilvægt væri að stjórnvöld leggðu rækt við að afmarka gildissvið ETS 2 með skýrum hætti áður en hafist væri handa við að innleiðinguna. Undir þessa athugasemd tekur ráðuneytið í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins og segist ætla að bæta úr með því að semja skýrt frumvarp sem verður lagt fram á vörþingi. Rétt er að benda á að athugasemd Landsvirkjunar sneri að afmörkum gildissviðs áður en hafist væri handa við innleiðingu en ekki þegar hún er á lokametrunum. Fyrir vikið munu þau fyrirtæki sem falla undir ETS 2 því áfram búa við óvissu.

Bls. | 4

Viðurlög o.fl.

Með einum eða öðrum hætti er kveðið á um viðurlög vegna vanefnda á þeim skyldum sem felldar verða á atvinnulífið í:

- 4. mgr. 9. gr.: Afturköllun losunarleyfis.
- 2. mgr. 11. gr. og 4. mgr. 12. gr.: Áætlun losunar og skilaskylda mismunar.
- 3. mgr. 11. gr.: Framsalsbann losunarheimilda.
- 15. gr.: Lokun aðgangs að reikningi í skráningarkerfinu.
- 16. gr.: Tímabundin lokun aðgangs að losunarheimildum.
- 28. gr.: Dagsektir sem falla ekki niður fram að efnadegi.
- 29. gr.: Frysting reikninga í skráningarkerfi.
- 30. gr.: Stjórnvaldssektir.
- 31. gr.: Opinber birting nafna.
- 1. mgr. 32. gr.: Stöðvun starfsemi.
- 2. mgr. 32. gr.: Krafa um framsetningu tryggingar og löghald.
- 3. mgr. 32. gr.: Skipun um brottvísun.
- 3. mgr. 32. gr.: Aðgangsbann.
- 3. mgr. 32. gr.: Farbann.
- 4. mgr. 32. gr.: Brottvísun.
- 6. mgr. 32. gr.: Sektir eða fangelsi vegna upplýsingagjafar. Hlutlægt refsiskilyrði skv. 7. Mgr. 32. gr. Tilraun og hlutdeild refsinaem skv. 8. mgr. 32. gr.

Greinar frumvarpsins eru 35 talsins að gildistökuákvæði meðtöldu en bráðabirgðaákvæðum frátöldum. Mjög stór hluti efnis frumvarpsins fjallar því með einum eða öðrum hætti um þvingunarúrræði, stjórnsýsluviðurlög og refsiviðurlög vegna vanefnda á skyldum og að mörgu leyti án tillits til þess hvort ásetningur hefur legið að baki eða einfaldar yfirsjónir. Í þessu samhengi er rétt að taka upp ákvæði tilskipunar (ESB) 2003/87, með síðari breytingum, sem varða þvingunarúrræði og viðurlög (á ensku). Leiða skuldbindingar ríkisins til innleiðingar ákvæða sem fela í sér þvingunarúrræði eða viðurlög enda af þeirri tilskipun.

[1. mgr. 16. gr.] Member States shall lay down the rules on penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive and shall take all measures necessary to ensure that such rules are implemented. The penalties provided for must be effective, proportionate and dissuasive. Member States shall notify these provisions to the Commission and shall notify it without delay of any subsequent amendment affecting them.

Bls. | 5

Í 1. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar er 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 viðurlagasmiða, m.a. stöðvun starfsemi, dagsektir sem ekki falla niður við efndir, stjórnvaldssektir og refsingar. Velta má fyrir sér hvernig sú útfærsla samræmist sjónarmiðum um meðalhóf og hvort ekki sé lögð full rík áhersla á varnaðaráhrif. Í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins er athugasemdum við þetta svarað á þá leið að slík ákvæði hafi nú verið í lögum um loftslagsmál hingað til. Má það einnig ráða af [yfirliti sem ráðuneytið sendi umhverfis- og samgöngunefnd](#) vegna málsins.

Óhætt er að spyrja hvort sú eðlisbreyting sem verður við setningu laganna, þar sem fleiri atvinnugreinar verða felldar undir ETS kerfið, samdráttartaktur heildarfjölda heimilda í kerfinu aukinn, skýrslu- og upplýsingagjöf aukin og að miklu leyti fallið frá úthlutun endurgjaldslausra heimilda hafi ekki á nokkrum tímamarki skapað tilefni til þess að eldra fyrirkomulag yrði endurskoðað? Í því samhengi má t.d. velja því upp hvort ekki hafi verið tilefni til að horfa til þeirra áfellingisdóma sem íslenska ríkið hefur hlotið á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu fyrir tvöfaldar refsingar (*l. ne bis in idem*).

[3. mgr. 16. gr.] Member States shall ensure that any operator or aircraft operator who does not surrender sufficient allowances by 30 September of each year to cover its emissions during the preceding year shall be held liable for the payment of an excess emissions penalty. The excess emissions penalty shall be EUR 100 for each tonne of carbon dioxide equivalent emitted for which the operator or aircraft operator has not surrendered allowances. Payment of the excess emissions penalty shall not release the operator or aircraft operator from the obligation to surrender an amount of allowances equal to those excess emissions when surrendering allowances in relation to the following calendar year.

[3a. mgr. 16. gr.] The penalties set out in paragraph 3 shall also apply in respect of shipping companies.

Eins og áður segir er í 30. gr. frumvarpsins kveðið á um álagningu stjórnvaldssekta, þ.e. vegna vanrækslu rekstraraðila, flugrekanda eða skipafyrirtækis á að standa skil á nægjanlegum fjölda losunarheimilda fyrir tilskilinn frest, vanrækslu rekstraraðila á greiðslu losunargjalds vegna undangengins árs og í tilviki flugrekanda, skipafyrirtækja og rekstraraðila sem brjóta gegn skyldu til að tilkynna Umhverfisstofnun um fyrirhugaðar breytingar á rekstri, tilkynna ef hann hyggst leggja niður starfsemi og til að vakta losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sinni. Eins og sjá má af 3. mgr. 16. gr. tilskipunar (ESB) 2003/87 er hún bundin við álagningu 100 evra sektar fyrir hvert tonn „umframlosunar“ og endurspeglast málsgreinin því ágætlega í efni 1. mgr. 31. gr. frumvarpsins þar sem varðar vanrækslu rekstraraðila, flugrekanda eða skipafyrirtækis á að standa skil á nægjanlegum fjölda losunarheimilda fyrir tilskilinn frest. Er

þar enda réttilega kveðið á um að sekta fyrir slíkt brot varði jafngildi 100 evra á hverja heimild umframlosunar. Hins vegar eru ákvæði 3. og 5. mgr. 30. gr. heimatilbúningur enda endurspeglar þau ekki kröfur sem gerðar eru í tilskipuninni.

[5. mgr. 16. gr.] In the event that an aircraft operator fails to comply with the requirements of this Directive and where other enforcement measures have failed to ensure compliance, its administering Member State may request the Commission to decide on the imposition of an operating ban on the aircraft operator concerned.

Bls. | 6

[6. mgr. 16. gr.] Any request by an administering Member State under paragraph 5 shall include:

- (a) evidence that the aircraft operator has not complied with its obligations under this Directive;
- (b) details of the enforcement action which has been taken by that Member State;
- (c) a justification for the imposition of an operating ban at Union level; and
- (d) a recommendation for the scope of an operating ban at Union level and any conditions that should be applied.

Eins og áður segir felur 1. mgr. 32. gr. frumvarpsins í sér heimild til rekstrarstöðvunar. Þar segir:

Ef rekstraraðili stundar starfsemi sem getið er í I. viðauka án losunarleyfis skv. 10. gr. eða vanefnir skyldur sínar um skil á losunarheimildum skv. 13. gr. og hefur ekki brugðist við áskorun um að bæta úr vanefndum er Umhverfisstofnun heimilt að stöðva starfsemi rekstraraðilans uns bætt hefur verið úr vanefndum.

Eins og sjá má nær heimild 5. og 6. mgr. 16. gr. tilskipunar (ESB) 2003/87 aðeins til flugrekenda. Að óbreyttu virðist því ætlunin að ganga mun lengra í íslenskri löggjöf við útfærslu heimilda til rekstrarstöðvunar en samkvæmt Evrópurétti. Rétt er einnig að vekja athygli á að í 7.–11. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um tiltekna málsmeðferð sem undanfara rekstrarstöðvunar. Ekki verður séð að slíkt fyrirkomulag sé að finna í ákvæðum 31. gr. frumvarpsins. Ætla verður að meðalhófssjónarmið liggja málsmeðferðarákvæðunum til grundvallar og því er eðlilegt að velta því upp hvers vegna ákvæði um rekstrarstöðvun flugrekenda séu svo rýr sem raun ber vitni.

[1. og 2. mgr. 11. mgr. a. 16. gr.] In the case of a shipping company that has failed to comply with the surrender obligations for two or more consecutive reporting periods, and where other enforcement measures have failed to ensure compliance, the competent authority of the Member State of the port of entry may, after giving the opportunity to the shipping company concerned to submit its observations, issue an expulsion order, which shall be notified to the Commission, the European Maritime Safety Agency (EMSA), the other Member States and the flag State concerned. As a result of the issuing of such an expulsion order, every Member State, with the exception of the Member State whose flag the ship is flying, shall refuse entry of the ships under the responsibility of the shipping company concerned into any of its ports until the shipping company fulfils its surrender obligations in accordance with Article 12. Where the ship flies the flag of a Member State and enters or is found in one of its ports, the Member State concerned shall, after giving

the opportunity to the shipping company concerned to submit its observations, detain the ship until the shipping company fulfils its surrender obligations.

Where a ship of a shipping company as referred to in the first subparagraph is found in one of the ports of the Member State whose flag the ship is flying, the Member State concerned may, after giving the opportunity to the shipping company concerned to submit its observations, issue a flag State detention order until the shipping company fulfils its surrender obligations. It shall inform the Commission, EMSA and the other Member States thereof. As a result of the issuing of such a flag State detention order, every Member State shall take the same measures as are required to be taken following the issuing of an expulsion order in accordance with the first subparagraph, second sentence.

Bls. | 7

Ekki verður betur séð en að frumvarpshöfundum hafi tekist ágætlega til við þýðingu 1. og 2. mgr. 11. mgr. a. 16. gr. tilskipunar (ESB) 2003/87. Eins og áður segir birtist þó ákveðin gullhúðun í 1. mgr. 32. gr. frumvarpsins.

Eftir standa þá ýmis þvingunarúrræði og viðurlög sem voru talin upp hér að framan, þ. á m. dagsektaheimildir auk beinna refsiviðurlaga. Það er hið minnsta verulegt umhugsunarefni hvort eitthvert tilefni sé til þeirra allra. Má í því samhengi rifja upp að Ursula Von Der Leyen hefur sjálf látið hafa það eftir sér að flugrekendur sem þegar hafa verið þátttakendur í ETS-kerfinu um nokkra hrið hafi staðið sig afar vel við skil á nauðsynlegum upplýsingum.

Gjaldtaka

Þegar áform vegna frumvarpsins voru birt á samráðsgátt stjórnvalda bentu samtökin á að það stílbrot sem virtist blasa við í áformaskjalinu þar sem gefið var til kynna að Umhverfisstofnun yrðu veittar þjónustugjaldaheimildir vegna umstangs í tengslum við loftslagsheimildir.

Nú hafa áhyggjur samtakanna raungerst í 26. gr. frumvarpsins sem bera með sér afar ríka tilhneigingu til að gengið verði úr skugga um að atvinnulífið muni bera allan kostnað vegna umstangs við losunarheimildir. Þjónustugjaldaheimild frumvarpsins er sett fram í 16 töluliðum þar sem hin síðasta orðast svo: *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.*

Samtökin hafa áður vakið athygli á að frumvarpið stefnir að vissu marki að tekjuöflun í ríkissjóð. Þó ekki sé að finna í drögnum tölulegt mat á væntum tekjum er ljóst að þær munu nema milljörðum króna. Þessu svarar ráðuneytið með eftirfarandi orðum:

Hvað varðar samband tekna ríkisins af sölu uppboðsheimilda og innheimtu þjónustugjalda tekur ráðuneytið fram að það væri andstætt tilgangi ETS-kerfisins ef tekjur af sölu uppboðsheimilda væru nýttar til að draga út kostnaði fyrirtækja við þátttöku í kerfinu.

Þetta vekur svo sannarlega athygli þar sem þeir hvatar sem ETS-kerfinu er ætlað að undirbyggja endurspeglast í verði losunarheimilda á markaði en ekki í þjónustugjöldum. Fá samtökin reyndar ekki séð að framangreint sjónarmið eigi sér stoð í ákvæðum þeirra tilskipana sem til stendur að innleiða með frumvarpinu.

Tímasetningin

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins á meginefni þess rót sína að rekja til breytinga á tilskipun 2003/87/EB, þ.e. tilskipun breytingar sem varða sjóflutninga samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/957, breytingar hvað varðar flugstarfsemi samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/958 og breytingar varðandi staðbundinn iðnað, sjóflutninga og byggingar, vegasamgöngur og smærri iðnað samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/959. Allar tilskipanirnar voru samþykktar á vettvangi ESB hinn 10. maí sl. og taka ákvæði þeirra að miklu leyti gildi hinn 1. janúar 2024. Samkvæmt 34. gr. frumvarpsins er þeim ætlað að taka gildi þegar í stað, í kjölfar samþykkis Alþingis og birtingar í A-deild Stjórnartíðina. Í þessu samhengi er rétt að athuga að frumvarpið inniheldur flókin ákvæði sem byggja á þýðingu á regluverki ESB. Það var lagt fram á Alþingi rétt fyrir mánaðarmótin nóvember-desember. Veittur var um viku frestur til að skila umsögnum um málið og ef eitthvað mark er takandi á starfsáætlun Alþingis virðist til þess ætlast að umhverfis- og samgöngunefnd ljúki umfjöllun sinni á einni viku. Þessi staða hlýtur að teljast fáheyrð og þá ekki síst þegar haft er í huga að áhrifin liggja einfaldlega ekki fyrir.

Bls. | 8

Af ákvæðum frumvarpsins verður ráðið að eftirfarandi atriði muni hafa hvað mest áhrif á aðrar atvinnugreinar í kjölfar lögfestingar frumvarpsins:

1. Setning reglugerðar um hvaða skipafyrirtæki heyra undir umsjón íslenskra stjórnisýslufirvalda, skv. 2. mgr. 5. gr.
2. Útgáfa losunarleyfa til rekstraraðila, skv. 9. gr.
3. Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til rekstraraðila, skv. 10. gr.
4. Gerð, samþykkt og vottun vöktunaráætlunar, skv. 11. gr.
5. Áætlun losunar, skv. 11. gr.
6. Skilaskylda losunarheimilda, skv. 12. gr.
7. Setning reglugerðar um skráningarkerfi, skv. 18. gr.
8. Skráning í skráningarkerfi umhverfisstofnunar og stofnun reikninga, skv. 13. og 14. gr.
9. Gjaldtaka, skv. 26. gr.

Af öllu framangreindu er ljóst að mikið verk er óunnið eigi að takast að koma nýju fyrirkomulagi á laggimar í tæka tíð þannig að virkni þess sé tryggð. Þá má gera ráð fyrir að upptökunni muni fylgja töluverð þörf á útgáfu leiðbeininga fyrir atvinnulífið. Má í því samhengi benda á að samkvæmt upplýsingum samtakanna virðast leiðbeiningar oft enn takmarkaðar innan ESB.

Í hvað fara peningarnir?

Í áformaskjali vegna gerðar frumvarpsdraganna var tekið fram að gert væri ráð fyrir því að ríkissjóður mundi hafa 5–7 milljarða kr. tekjur árið 2027 vegna lögfestingar frumvarpsins. Ekkert slíkt tölulegt mat er nú að finna í umfjöllun frumvarpsins.

Enn á ný vilja samtökin nota tækifærið og skora á stjórnvöld að nýta þær tekjur sem ríkissjóði hlotnast vegna málsins til ráðstöfunar í verkefni sem geta skapað forsendur til nýsköpunar á sviði orkuskipta. Í því samhengi leyfa samtökin sér að taka hér upp ákvæði 2. efnismálgreinar 3. mgr. greinar 3ga í tilskipun 2003/87/EB, með síðari breytingum:

Until 31 December 2030, a share of allowances shall be attributed to Member States with a ratio of shipping companies that would have been under their responsibility pursuant to Article 3gf compared to their respective population in 2020 and based on data available for the period from 2018 to 2020, above 15 shipping companies per million inhabitants. The quantity of allowances shall correspond to 3,5 % of the additional quantity of allowances

due to the increase in the cap for maritime transport referred to in Article 9, third paragraph, in the relevant year. For the years 2024 and 2025, the quantity of allowances shall in addition be multiplied by the percentages applicable to the relevant year pursuant to Article 3gb, first paragraph, points (a) and (b). The revenue generated from the auctioning of that share of allowances should be used for the purposes referred to in Article 10(3), first subparagraph, point (g), with regard to the maritime sector, and points (f) and (i). 50 % of the quantity of allowances shall be distributed among the relevant Member States based on the share of shipping companies under their responsibility and the remainder distributed in equal shares between them.

Bls. | 9

Innan ESB er m.ö.o. beinlínis gert ráð fyrir því að tilteknum hluta loftslagsheimilda vegna farmsiglinga á hafi verði ráðstafað (á ensku) *to finance research and development in energy efficiency and clean technologies in the sectors covered by this Directive* í skipaflutningum. Engin merki um slíkt er að finna í frumvarpinu.

Að lokum

Þær tilskipanir sem innleiða á með frumvarpinu eru mjög nýlegar. Knappur tími er til næstu áramóta og því ljóst að mikið verk er framundan eigi innleiðingin að eiga sér stað með sómasamlegum hætti. Af framangreindri umfjöllun leiðir að í ýmsu tilliti er frumvarpið óskýrt og ekki í fullu samræmi við efni tilskipananna. Fyrirsjáanleiki fyrir atvinnulífið er af skornum skammti.

Draga má efni frumvarpsins saman á þann hátt að þar eru leiðbeiningar um meðferð loftslagsheimilda takmarkaðar en þeim mun meira um íþyngjandi ákvæði sem stjórnvöld eiga að geta gripið til ef ekki er rétt að upplýsingagjöf og skilaskyldu staðið. Í þessu felst auðvitað þversögn.

Í umfjöllun í 4. kafla greinargerðar frumvarpsins er nú að finna umfjöllun um hvernig ETS-kerfið horfir við íslenskum rétti. Í 5. kafla er gerð grein fyrir athugasemdum sem samtökin gerðu á samráðsstigi og þeim einfaldlega svarað þannig að lagt hafi verið mat á hvernig efni frumvarpsins horfir við ákvæðum stjórnarskrár í frumvarp til laga um loftslagsmál árið 2012. Þá er því haldið fram að ákvæði frumvarpsins gangi ekki lengra en þá var gert.

Eins og áður vilja samtökin tala fram að í frumvarpinu hefur því ekki verið velt upp hvernig það að ætla löggjafanum að taka ákvörðun sem felur í sér að hópur, sem er í raun lítt skilgreindur, verði að eyða fé í kaup á óefnislegri afurð og skila henni til ríkisins horfir við eignarréttarákvæði stjórnarskrár undir kringumstæðum þar sem ríkið sjálft hefur tekjur af sölu slíkra afurða. Ekki hefur heldur verið tekin afstaða til þess hvort slík greiðsla, samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins og án sérgreinds endurgjalds, samræmist sígildum meginreglum um tekjuöflun hins opinbera. Ekki hefur verið horft til þeirrar eðlisbreytingar sem verður þegar ill- eða óskilgreindum fyrirtækjum er gert að taka á sig slíkar skyldur án þess að endurgjaldslausar heimildir standi til boða. Ekki hefur verið tekin afstaða til þess hvernig það horfir við íslenskum lagaveruleika, við innleiðingu í tveggja stöða kerfi, að ákvörðunarvald um hvaða fyrirtæki skuli bera skyldur er í höndum ESB, sem Ísland á ekki aðild að. Má í því samhengi benda á að innleiðingu ákvæða sem varða skattlagningu, sem stafa frá þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi, t.d. á vettvangi OECD eða WTO, er aldrei hagað með þeim hætti að einfaldlega sé vísað til ákvörðunar alþjóðastofnana þegar það er til íþyngjandi fyrir skattþegna. Íslensk stjórnskipun gerir ráð fyrir að afstaða löggjafans liggi fyrir með skýrum hætti.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún B. Gísladóttir

Heiðrún Ejörk Gísladóttir
lögmaður á efnahags- og samkeppnissviði

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Baldur Arnar Sigmundsson

Baldur Arnar Sigmundsson
lögfræðingur

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi

Heiðmar Guðmundsson

Heiðmar Guðmundsson
lögfræðingur

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson

Benedikt S. Benediktsson
lögfræðingur

f.h. Viðskiptaráðs

María Gućjónsdóttir

María Gućjónsdóttir
lögfræðingur