

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Umhverfis-; orku- og loftslagsráðuneyti
Dagsetning: 10.12.2023
Málsnúmer: UMH23060212
Brefalykill: 3.1

Efni: Athugasemdir Umhverfis, orku- og loftslagsráðuneytis við umsagnir við frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti kynnti á fundi umhverfis- og samgöngunefndar 5. desember sl. 543. mál, frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Í kjölfar fundarins óskaði umhverfis- og samgöngunefnd eftir minnisblaði um afstöðu ráðuneytisins til þeirra umsagna um frumvarpið sem borist höfðu nefndinni. Samkvæmt vefsíðu Alþingis bárust nefndinni eftirfarandi átta umsagnir um frumvarpið:

1. Fly PLAY;
2. Icelandair ehf.;
3. Landsvirkjun;
4. Landvernd;
5. Náttúruverndarsamtökum Íslands;
6. PCC BakkaSilicon hf.;
7. Samtökum iðnaðarins og
8. sameiginleg umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðaþjónustunnar, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka verslunar og þjónustu og Viðskiptaráðs Íslands.

Hér á eftir verður fjallað um umsagnir og afstöðu ráðuneytisins til þess sem þar fram kemur

Umsögn Fly PLAY frá 7. desember 2023.

Fly PLAY styður heilshugar markmið aðgerða sem vinna að því að berjast gegn skaðlegum breytingum á loftslagi jarðar og vill leggja sitt af mörkum í baráttunni við loftslagsvá. Fly PLAY telur, ef frumvarpið verður að lögum, að lögin muni samræma og skerpa á skyldum cinkaaðila í umhverfis mengandi rekstri og leggja á stjórnvöld frekari eftirlitsskyldur. Fly PLAY gerir ekki athugasemdir við einstaka þætti frumvarpsins, en fagnar þeirri réttarbót sem lögin munu hafa í för með sér.

Félagið hefur verulega hagsmuni af því að fyrirsjáanleiki og stöðugleiki gildi um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þetta eigi meðal annars við um tímasetningar á upplýsingagjöf og vegna uppgjors á ETS-heimildum. Óvissa og tafir um framkvæmd á kerfinu auki þannig verulega líkurnar á að félagið verði fyrir umtalsverðu tjóni sem annars mætti forðast. Tímanleg innleiðing er því lykilþáttur, að mati Fly PLAY, í að stuðla að samkeppnishæfni og stöðugleika í rekstri og að koma í veg fyrir óþarfa tjón og verðmæta missi.

Fly PLAY lýsir farsælu og uppbyggilegu samstarfi við stjórnvöld um málaflokkinn, en bendir um leið

á hátt flækjustig ETS-kerfisins og mikilvægi þess að vel takist til í samstarfi einkaaðila og hins opinbera.

Fly PLAY ítrekar í umsögn sinni að tafir á innleiðingu ákvæða sem varða utanumhald og uppgjör ETS-losunarheimilda flugrekstraraðila séu líklegar til að valda félaginu óþarfa óvissu og tjóni. Fly PLAY vill því í umsögn sinni brýna fyrir alþingismönnum nauðsyn þess að frumvarpið um viðskiptakerfi ESB verði að lögum fyrir lok árs.

Ráðuneytið tekur undir sjónarmið Fly PLAY um að aukinn skýrleiki fái með tilkomu sérstakra laga um ETS-kerfið og nauðsyn þess að frumvarpið verði að lögum fyrir lok þessa árs. Með því móti megi draga úr óvissu og mögulegu tjóni en einnig stuðla að samkeppnishæfni og stöðuleika í rekstri þeirra er falla undir ETS-kerfið. Ráðuneytið tekur einnig undir mikilvægi þess að samstarf milli einkaaðila og hins opinbera takist vel til og leggur áherslu á upplýsingagjöf, leiðsögn og samtal milli hluteigandi aðila.

Umsögn Icelandair ehf. frá 7. desember 2023.

Í umsögn Icelandair kemur fram að félagið leggi áherslu á loftslagsmál í starfsemi sinni og vinni markvisst að því að draga úr losun. Félagið muni halda áfram á þeirri vegferð og styðji því almennt við aðgerðir sem beinist í þá átt. Hins vegar verði ávallt að tryggja að reglusetning virði jafna samkeppnisstöðu, valdi ekki kolefnisleka og skaði ekki hagsmuni íbúa landsins, íslenskra flugrekanda og íslensks efnahagslífs í heild.

Icelandair telur aukinn skýrleika fást með tilkomu sérstakra laga um ETS-kerfið. Icelandair fagnar samkomulagi íslenskra stjórnvalda um aðlaganir við upptöku gerðarinnar um breytingar á ETS-kerfinu í flugi í EES-samninginn sem feli í sér endurskoðunarákvæði þegar aðlögunartími renni út. Icelandair tiltekur mikilvægi þess að tryggja aðgengi að sjálfbæru flugvélaeldsneyti svo flugrekendum verði kleift að standa skil á lögbundinni íblöndun og nýta sér möguleika á endurgreiðslu vegna kaupa á eldsneytinu. Í því samhengi bendir Icelandair á að það mætti til að mynda huga að útfærslu á ábyrgðakerfi og útgáfu vottorða (e. book and claim system). Það þurfi jafnframt að huga að því að samkeppnisstaða íslenskra flugfélaga, sem og annarra evrópskra flugfélaga, verði ekki skert vegna reglnanna.

Hvað varði skil kolefnishlutleysisáætlana sem flugfélög þurfi að skila til Umhverfisstofnunar sé vert að benda á að umfang við gerð slíkrar áætlunar sé mikið og æskilegt að hér verði stuðst við áætlun eins og „The Science Based Targets initiative“ (SBTi) sem mörg fyrirtæki með metnað í loftslagsmálum hafi kosið að fylgja.

Í umsögninni kemur jafnframt fram mikilvægi þess að frumvarpið verði að lögum fyrir áramót enda gæti það haft ófyrirsjáanlegar og neikvæðar afleiðingar fyrir samkeppnisstöðu íslenskra flugfélaga og íslensks efnahagslífs í heild sinni ef það dragist að innleiða reglurnar.

Ráðuneytið tekur undir sjónarmið Icelandair um mikilvægi þess að frumvarpið verði að lögum fyrir áramót og að með því megi draga úr ófyrirséðum og mögulegum neikvæðum áhrifum á samkeppnisstöðu þeirra er falla undir ETS-kerfið. Ráðuneytið tekur einnig undir mikilvægi þess að huga vel að útfærslu og umfangi kolefnishlutleysisáætlana og að þær skili tilskyldum árangri, án þess að þær verði of íþyngjandi fyrir flugrekendur. Ráðuneytið leggur því áherslu á að skýra sem fyrst umfang þeirra og veita leiðsögn og upplýsingagjöf til flugrekenda um kolefnishlutleysisáætlanir vegna umsókna þeirra um viðbótarúthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda.

Umsögn Landsvirkjunar frá 8. desember 2023.

Í umsögn Landsvirkjunar kemur fram að EES-gerðir sem verði innleiddar með frumvarpinu séu merki um vilja og markmið stjórnvalda til að stuðla að auknum samdrætti í losun. Innleiðingin feli í sér

aukna hvata til að fara í orkuskipti sem sé mikilvægur þáttur í að ná loftslagsmarkmiðum.

Landsvirkjun tekur fram að ekki sé ólíklegt að tekjur af sölu losunarheimilda muni aukast til framtíðar og að þær þurfi að nota til að styðja við áframhaldandi orkuskipti Íslands. Í því skyni fagnar Landsvirkjun því að í 6. kafla greinargerðar komi fram vilji til að skilgreina betur í hvaða verkefni tekjum af sölu losunarheimilda er varið.

Landsvirkjun fjallar um innleiðingu ETS2 kerfisins og fagnar áformum um að til standi að leggja fram frumvarp á vörþingi um ETS, en bendir á mikilvægi þess að ekki verði gengið lengra í innleiðingu og túlkun en gert sé annars staðar í Evrópu. Skýra þurfi tímaramma gildistöku en „additional sectors“ muni þurfa að sæta nýjum reglum er varða vöktun, skýrslugjöf, sannprófun og leyfisveitingar frá og með 1. janúar 2025.

Ráðuneytið tekur undir með Landsvirkjun að innleiðing EES-gerðanna er mikilvæg svo markmiðum stjórnvalda um samdrátt í losun fyrir árið 2030 verði náð. ETS-kerfið er hornsteinn loftslagsstefnu ESB og um 40% losunar á Íslandi fellur undir kerfið. Reglur ETS-kerfisins eru samræmdar á öllu EES og því er mikilvægt að tryggja að innleiðing verði í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Ráðuneytið tekur einnig undir mikilvægi þess að útfærsla og tímarammi innleiðingar ETS2 kerfisins verði skýr og hefur þegar hafið vinnu við frumvarp sem lagt verður fram á vörþingi 2024 um innleiðingu þess hluta tilskipunar (ESB) 2023/959 sem kveður á um ETS2 kerfið.

Umsögn Landverndar frá 7. desember 2023.

Í umsögn Landverndar segir að samtökin styðji að þau sem munga þurfi að greiða fyrir og eru þeirrar skoðunar að allar losunarheimildir skuli vera á ábyrgð þess sem losar og að Ísland eigi ekki að skorast undan ábyrgð með undanþágu um að halda áfram að veita endurgjaldslausar losunarheimildir til flugrekenda lengur en aðrar þjóðir í Evrópu. Í umsögninni segir enn fremur að með aðlögun Íslands til þess að veita endurgjaldslausar losunarheimildir til flugrekenda af þeim losunarheimildum sem ríkið fær til uppboðs árin 2025 og 2026 sé ríkið að niðurgreiða notkun jarðefnaeldsneytis og brjóti með því gegn eigin yfirlýstri stefnu um að heita sér fyrir því að niðurgreiðslu á notkun jarðefnaeldsneytis verði hætt.

Ráðuneytið vísar í ákvæði II. til bráðabirgða við frumvarpið en íslensk stjórnvöld sóttust eftir aðlögun fyrir Ísland vegna breytinga á ETS tilskipuninni í flugi til að jafna ójafna samkeppnisstöðu íslenskra flugrekenda. Sú aðlögun sem samið var um tryggir samkeppnishæfni flugrekenda hér á landi út árið 2026 og var talin nauðsynleg vegna landfræðilegrar legu Íslands og mikilvægi flugsamganga fyrir þjóðarbúskapinn. Ráðuneytið bendir einnig á að aðlögun fyrir Ísland um 100% endurgreiðslu vegna kaupa á sjálfbæru flugvélaeldsneyti á flugvöllum á Íslandi mun leiða til aukinnar eftirspurnar eftir slíku eldsneyti sem mun stuðla að auknu framboði sem er tilgangur þessa ákvæðis í gerðinni.

Umsögn Náttúruverndarsamtaka Íslands frá 8. desember 2023.

Í umsögn Náttúruverndarsamtaka Íslands er lagt til að fyrsta málsgrein kafla 2.2 greinargerðar frumvarpsins um markmið þess komi fram í upphafi í sérstakri markmiðsgrein. Í málsgreininni kemur fram að markmið með frumvarpinu sé að innleiða breytingar á ETS-kerfinu í samræmi við endurskoðaða ETS-tilskipun. Að öðru leyti taka samtökin undir efni frumvarpsins.

Ráðuneytið tekur fram að með setningu sérlaga um ETS-kerfið sé fyrst og fremst verið að gera löggjöfina aðgengilegri og auka skýrleika laga sem varða ETS-kerfið og gilda nú þegar í lögum um loftslagsmál. Ráðuneytið telur ef vilji er fyrir því að bæta markmiðsákvæði við lögin, að orða þyrfti slíkt ákvæði á annan hátt því markmið með ETS-kerfinu er að draga úr losun á kostnaðarhagkvæman hátt.

Umsögn PCC BakkiSilicon hf. frá 7. desember 2023.

Í umsögn PCC Bakka kemur fram að íslensk útflutningsfyrirtæki á landsbyggðinni, m.a. í stóriðju séu háð því að flytja vörur sínar með flutningaskipum því aðrar flutningaleiðir standi ekki til boða. Þetta leiði til þess að samkeppnishæfni þeirra á alþjóðlegum mörkuðum minnki. Umtalsverður kostnaður fylgi því að koma vörum PCC Bakka á áfangastað erlendis, sem eingöngu sé hægt sjóleiðina. Í tilskipun (ESB) 2023/959 sé gert ráð fyrir vissum undanþágum frá skyldu til uppgjörs losunarheimilda frá siglingum á milli ysta svæði aðildarríkis og hafnar sem sé staðsett í sama aðildarríki, þ.m.t. hafna sem séu staðsettar á sama ysta svæði. Tiltekin ríkisaðstoð sé 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. Í þessu tilviki eigi við sambærileg sjónarmið og eigi við um ystu svæði ESB. Samkvæmt yfirlitskortu sem eftirlitsstofnun EFTA hafi gefið út, séu öll svæði utan höfuðborgarsvæðisins svæði þar sem heimilt sé að veita ríkisaðstoð.

PCC Bakki leggur því til í umsögn sinni að undanþáguheimild tilskipunar (ESB) 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. Ráðherra verði því heimilt að skilgreina „ystu svæði“ hér á landi með reglugerð og þannig verði 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).

Ráðuneytið bendir á, að undanþáguheimild 3-b. mgr. 12. gr. tilskipunar (ESB) 2023/959 er bundin við siglingar á milli hafnar í ysta svæði aðildarríkis til hafnar sem er staðsett í sama aðildarríki sem og sjóferðir milli hafna innan ysta svæðis og sjóferðir milli hafna á ystu svæðum í sama aðildarríki. Ystu svæði eru skilgreind sérstaklega í 349. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Það eru svæði sem búa við sérstakt félagslegt og efnahagslegt ástand sökum fjarlægðar þeirra, einangrunar, landslags, loftslags og þess að þau eru efnahagslega háð fáum vörum sem hindrar framþróun þeirra. Ráðuneytið tekur fram að íslensk stjórnvöld sóttust eftir sérlausn í viðræðum við ESB um aðlögun fyrir Ísland vegna breytinga á reglum í flugi, á þeim grunni að Ísland ætti margt sameiginlegt með ystu svæðum. Evrópusambandið hafnaði þeim málatilbúnaði með þeim rökum að efnahagsleg staða Íslands og svæða sem teljast til ystu svæða væri ekki sambærileg. Siglingaleiðir í gámaflutningum og hrávöru væru auk þess almennt frekar langar og siglingaleiðir til Íslands væru ekki teljandi lengri í samanburði við margar siglingaleiðir gámaskipa innan Evrópu (flokkast sem sigling á skemmri vegalengd). Þar sem efnisleg rök skorti var talið því sem næst útilokað að ESB myndi veita Íslandi undanþágu á þessum grunni hvað varðar sjóflutninga. Flutningskostnaður dreifðist auk þess á fleiri einingar og milliliði í sjóflutningum og hefði því ekki sömu eftirspurnaráhrif og vegna millilandaflugs þar sem flugmiðar væru seldir beint til neytenda.

Viðræðum við Evrópusambandið um aðlaganir við upptöku tilskipunar (ESB) 2023/959 lauk í lok september á þessu ári. Íslensk stjórnvöld sóttust ekki eftir aðlögun við upptöku ETS-kerfis í sjóflutningum á grundvelli þeirra raka að ESB hafði hafnað því að Ísland gæti fallið undir sömu reglur og ystu svæði ESB í flugmálinu. Verði tekin ákvörðun um að innleiða sams konar reglu í íslensk lög og gildir fyrir ystu svæði skv. 3-b. mgr. 12. gr. án samþykkis ESB væri það brot á EES-samningnum. Ef vilji er til að koma til móts við skipafélög verður það að vera gert með innlendum aðgerðum.

Í niðurlagi umsagnarinnar eru lagðar fram tvær tillögur að breytingum á frumvarpinu. Annars vegar er lagt til að bætt verði við 18. gr. frumvarpsins reglugerðarheimild fyrir ráðherra til að skilgreina ystu svæði hér á landi. Hins vegar er lagt til að nýrri málsgrein verði bætt við ákvæði V. til bráðabirgða sem myndi undanþiggja skipafélög frá þeirri skyldu að standa skil á losunarheimildum vegna siglinga milli hafna á ystu svæðum innanlands. Ráðuneytið telur ekki fært, með vísan í það sem rakið er hér að framan, að gera slíkar breytingar á ETS-kerfinu innanlands, sem ekki væru í samræmi við efni tilskipunarinnar eins og hún var tekin upp í EES-samninginn, þ.e. án samþykkrar aðlögunar við ákvæði 3-b. mgr. 12. gr. ETS-tilskipunarinnar.

Umsögn Samtaka iðnaðarins frá 7. desember 2023.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins er m.a. bent á að þörf sé á frekari skýringum á inntaki 10. gr. frumvarpsins, þá sérstaklega á skilyrði um orkuúttekt samkvæmt reglugerð sem ráðherra muni setja. Ráðuneytið vill hvað þetta varðar áréttu að EES/EFTA-ríki sömdu um aðlögun við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að ákvæði 1. mgr. 10. gr. a eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2023/959 því fyrirséð var að rekstraraðilar í EES/EFTA-ríkjum yrðu fyrir því að úthlutun til þeirra myndi sjálfkrafa skerðast um 20%. Til að koma í veg fyrir slíka skerðingu verður tilskipunin tekin upp í EES-samninginn með aðlögun sem kveður á um sambærilegar ráðstafanir samkvæmt landslögum. Reglugerð sem ráðherra mun setja á grundvelli ákvæðis 10. og 11. gr. frumvarpsins mun taka mið af reglum tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/1791 frá 13. september 2023 um orkunýtni sem breytir reglugerð (ESB) 2023/955 sem enn hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Samkvæmt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins munu EES/EFTA-ríkin fá tíma til undirbúnings og setningar sambærilegra reglna þar sem ekki mun reyna á skilyrði samkvæmt tilskipun (ESB) 2023/1791 eða samkvæmt sambærilegum kröfum í landslögum fyrr en við úthlutun árið 2026. Í þessu samhengi benti framkvæmdastjórnin á mikilvægi þess að fylgst yrði með breytingum á reglugerð (ESB) 2019/331 um umbreytingarreglur á vettvangi Sambandsins um samræmda úthlutun losunarheimilda án endurgjalds skv. 10. gr. a í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB (e. Free allocation Regulation).

Í umsögninni eru einnig gerðar athugasemdir við 6. mgr. 10. gr. frumvarpsins sem fjallar um að aðlaga skuli úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda að breytingum á starfsemissstigi. Samtökin benda á að kvaðir sem ákvæðið hafi í för með sér muni að óbreyttu valda fyrirtækjum sem standa að umhverfissvænum umbótum í starfsemi sinni verulegum vandkvæðum. Ráðuneytið áréttar að notkun á lífrænum kolefnisgjöfum eða lífmassa hefur ekki áhrif á úthlutun losunarheimilda án endurgjalds enda er gert ráð fyrir að úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda hvetji til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda, sbr. 2. mgr. 10. gr. a. ETS-tilskipunarinnar. Þá má benda á að 6. mgr. 10. gr. frumvarpsins er samhljóða 4. mgr. 8. gr. laga um loftslagslög. Í frumvarpinu er því ekki verið að breyta ákvæðinu að neinu leyti.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins er jafnframt gerð athugasemd við að ekki liggi fyrir orðaskýring á hugtakinu „starfsemissstig“ samkvæmt 6. mgr. 10. gr., sem sé innleiðing á 20. mgr. 10. gr. a ETS-tilskipunarinnar. Í umsögninni er jafnframt tekið fram að um nýmæli sé að ræða í regluverkinu. Ráðuneytið bendir á að samkvæmt 5. gr. reglugerðar (ESB) 2019/1842 um reglur um beitingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB að því er varðar frekari ráðstafanir til að aðlaga úthlutanir losunarheimilda án endurgjalds vegna breytinga á starfsemissstigi, sem innleidd er með reglugerð 606/2021 um viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir, er almenna reglan sú að aðlaga skal úthlutun losunarheimilda til stöðva ef algildi mismunarins milli meðalstarfsemissstig og sögulegs starfsemissstig er meira en 15%. Orðaskýringu hugtaksins „meðalstarfsemissstig“ samkvæmt 6. mgr. 10. gr. frumvarpsins, sbr. 4. mgr. 9. gr. nógildandi laga um loftslagsmál, er að finna í sömu EES-gerð. Um sögulegt starfsemissstig starfsstöðva er fjallað í reglugerð (ESB) 2019/332 um umbreytingarreglur á vettvangi Sambandsins um samræmda úthlutun losunarheimilda án endurgjalds skv. 10. gr. a í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EC, sem er einnig innleidd með reglugerð 606/2021.

Í umsögninni kemur fram ábending varðandi umfjöllun í athugasemdum greinargerðar með 10. gr. frumvarpsins, þar sem komi fram að frá og með árinu 2026 muni úthlutun losunarheimilda án endurgjalds til 20% af þeim staðbundnu stöðvum sem verði með mesta losun samkvæmt árangurviðmiði frá og með árinu 2026 vera bundin því skilyrði að þær taki saman kolefnislutleysisáætlanir og komi þeim til framkvæmda. Samtökin benda á að einstaka fyrirtæki hafi 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 út notkun jarðefnaeldsneytis og losun samhliða þeirri umbreytingu.

Í umsögninni er jafnframt bent á að íslensk stjórnvöld hyggist ekki nýta heimild 27. gr. a ETS-tilskipunarinnar. Í 27. gr. a er ákvæði um stöðvar sem losa minna en 2.500 tonn árlega, sem valkvætt er fyrir aðildarríki að innleiða. Ráðuneytið bendir á að 27. gr. a var bætt við ETS-tilskipunina með tilskipun (ESB) 2018/410 sem var innleidd í íslensk lög með lögum nr. 98/2020. Íslensk stjórnvöld tóku ákvörðun við innleiðingu tilskipunar (ESB) 2018/410 að 27. gr., sem kveður á um stöðvar sem losa minna en 25.000 tonn árlega, yrði innleidd á fjórða tímabili ETS-kerfisins en að ákvæði 27. gr. a yrði ekki innleitt í íslensk lög. Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál (þskj. 1229, 718. mál á 150. löggjafarþingi) voru rökin fyrir því að veita undanþáguheimild fyrir rekstraraðila sem losa minna en 25.000 tonn af koldíoxíð á ári fyrst og fremst sögð vera þau að umfang skýrslugerðar yrði lágmarkað og kostnaður minni losenda lækkaður. Það fyrirkomulag hefði að mati Umhverfisstofnunar, sem sér um móttöku gagna frá undanskildum stöðvum, verið gott. Reglur væru skýrar, rekstraraðilar þekktu auk þess þær reglur vel og samræmi væri á milli vöktunaráætlana skv. 27. gr. ETS-tilskipunarinnar og áætlana rekstraraðila sem féllu undir ETS-kerfið. Kostnaður og umsýsla Umhverfisstofnunar væri einnig minni vegna undanskilinna stöðva. Þar sem rekstraraðilar greiddu gjald fyrir losun sína hefðu rökin fyrir undanþágunni fyrst og fremst verið þau að auka skilvirkni og lágmarka umsýslu opinberra aðila og rekstraraðila á sama tíma og það fæli í sér hvatningu til að draga úr losun. Hvað varðar innleiðingu 27. gr. a var ekki fyrir séð að innleiðingin myndi fela í sér að stjórnsýslubyrði myndi minnka þar sem vöktunarskyldur yrðu þær sömu og skv. 27. gr. tilskipunarinnar. Því var ekki talin ástæða til að leiða ákvæðið í íslensk lög.

Umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðahjónustunnar, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka verslunar og þjónustu og Viðskiptaráðs (hér eftir „samtökin“) frá 7. desember 2023.

Í umsögn ofangreindra aðila, hér eftir nefnd „samtökin“ koma fram athugasemdir við ýmis atriði frumvarpsins. Umsögnin endurspeglar í grundvallaratriðum sama efni og kom fram í umsögn samtakanna, dags. 14. nóvember 2023 við drög að frumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda. Samtökin gera athugasemd við hve stutt á veg áhrifamat vegna ETS2 kerfisins er komið. Ráðuneytið vill hvað þessa athugasemd varðar benda á vinna við slíkt mat er þegar hafin og að gerð verður grein fyrir áhrifum innleiðingar ETS2 kerfisins í frumvarpi sem innleiðir ákvæði ETS2 kerfið sem lagt verður fram á Alþingi á vorþingi.

Í umsögninni er bent á að strandsiglingar muni falla undir ETS-kerfið sem muni hafa það í för með sér að ákjósanlegra verði að flytja á vegum til Reykjavíkur frekar en að kostnaður leggist á vegna siglinga í kringum landið. Ráðuneytið tekur fram í þessu sambandi að skoða þurfi sérstaklega möguleg áhrif af upptöku kerfisins á strandsiglingar, en í ljósi þess að einnig stendur til að skoða kolefnisgjöld vegna landflutninga ætti þessi breyting ekki að hygla landflutningum á kostnað strandsiglinga.

Í umsögn samtakanna koma fram ábendingar um viðtækar viðurlagaheimildir stjórnvalda. Þar segir að mjög stór hluti efnis frumvarpsins fjalli með einum eða öðrum hætti um þvingunarúrræði, stjórnsýsluviðurlög og refsiviðurlög vegna vanefnda á skyldum og að mörgu leyti án tillits til þess hvort ásetningur hafi legið að baki eða einfaldar yfirsjónir. Enn fremur kemur fram að í tilteknum viðurlagaákvæðum frumvarpsins sé gengið lengra en rúmist skv. efnisinntaki EES-gerðanna sem frumvarpinu sé ætlað að innleiða. Er þar sérstaklega vísað til 3. og 5. mgr. 30. gr., um stjórnvaldssektir vegna vanrækslu á greiðslu losunargjalds. Í þessu samhengi ályktar ráðuneytið að samtökin hljóti að eiga við ákvæði 3. og 4. mgr. 30. gr. frumvarpsins sem fjalla um viðbrögð við vanefndum rekstraraðila á greiðslu losunargjalds skv. 20. gr. frumvarpsins. Umræddar málsgreinar eru að finna orðréttar í 3. og 4. mgr. 43. gr. núgildandi laga um loftslagsmál. Þær voru því samþykktar af Alþingi þegar lög um loftslagsmál voru samþykkt árið 2012.

Í umsögninni er jafnframt vísað til 1. mgr. 32. gr. frumvarpsins, sem hljóðar svo:

Ef rekstraraðili stundar starfsemi sem getið er í I. viðauka án losunarleyfis skv. 9. gr. eða vanefnir skyldur sínar um skil á losunarheimildum skv. 12. gr. og hefður ekki brugðist við áskorun um að bæta

úr vanefndum er Umhverfisstofnun heimilt að stöðva starfsemi rekstraraðilans uns bætt hefur verið úr vanefndum.

Í umsögninni segir að óbreyttu virðist ætlunin með ákvæðinu að ganga mun lengra í íslenski löggjöf við útfærslu heimilda til rekstrarstöðvunar en samkvæmt Evrópurétti. Í því samhengi er skírskotað til 5. og 6. mgr. 16. gr. ETS-tilskipunarinnar, sem fjalla um stöðvun á rekstri flugrekenda, og tekið fram að ákvæðin eigi einungis við um flugrekendur og því sé ekki heimild í Evrópurétti til að stöðva starfsemi rekstraraðila líkt og finna megi í 1. mgr. 32. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að umrætt ákvæði er að finna orðrétt í 1. mgr. 42. gr. nógildandi laga um loftslagsmál. Stöðvunarheimild 1. mgr. 32. mgr. frumvarpsins, sbr. 1. mgr. 42. gr. laga um loftslagsmál má rekja til 4. gr. ETS-tilskipunarinnar sem kveður á um að aðildarríki skuli tryggja að frá og með 1. janúar 2005 fari ekki fram í nokkurri starfsstöð starfsemi sem tilgreind er í I. viðauka og hefur í för með sér losun sem tilgreind er varðandi starfsemina, nema rekstraraðili hennar hafi fengið leyfi sem gefið er út af lögbæru yfirvaldi, þ.e. losunarleyfi. Af ákvæðinu má ráða að rekstraraðilum sé ekki heimilt að starfrækja starfsemi starfsstöðvar án losunarleyfis. Með vísan í 1. mgr. 16. gr., sem rakin var hér að framan, er ljóst að með efnisinntaki 1. mgr. 32. gr. er að mati ráðuneytisins ekki gengið lengra en þörf krefur til að tryggja að 4. gr. tilskipunarinnar sé beitt.

Umrædd viðurlagaákvæði um viðurlög eru tekin að mestu leyti óbreytt upp úr nógildandi lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012. Ekki var talin þörf á að gera efnislegar breytingar á refsí- og viðurlagaheimildum stjórnvalda samkvæmt lögum um loftslagsmál sem efnislega eru færðar í þetta frumvarp, að undanskilinni heimild Umhverfisstofnunar til að aftra för loftfars, sbr. 2. mgr. 32. gr. frumvarpsins, en sú breyting er í samræmi við nýlegar breytingar á stöðvunarheimild laga um loftferðir, nr. 80/2022.

Í umsögn samtakanna kemur fram að frumvarpið innihaldi flókin ákvæði sem byggja á þýðingu á regluverki ESB og í því ljósi er gagnrýnt hve skamman tíma Alþingi og umhverfis- og samgöngunefnd muni hafa til að ljúka umfjöllun sinni um málið.

Ráðuneytinu þykir hér rétt að varpa ljósi á tímalínu málsins en umræddar gerðir, þ.e. reglugerð (ESB) 2023/957 og tilskipanir (ESB) 2023/958 og 2023/959, voru samþykktar hjá ESB í lok apríl og byrjun maí á þessu ári. Í júní sl. hófust viðræður EES/EFTA ríkja við framkvæmdastjórn ESB um upptöku gerðanna í EES-samninginn. Viðræðunum lauk í lok september á þessu ári. Strax í kjölfarið hófst vinna við gerð frumvarpsins hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Tilskipanirnar voru kynntar umhverfis- og samgöngunefnd um miðjan október. Þingmenn og aðrir hlutaðeigandi hafa því verið vel upplýstir um efnisatriði málsins undanfarna mánuði þrátt fyrir að frumvarpið hafi ekki borist Alþingi fyrr en í lok nóvember.

Í umsögn samtakanna eru einnig tiltekin ný ákvæði frumvarpsins sem talin eru hafa hvað mest áhrif á aðrar atvinnugreinar í kjölfar lögfestingar frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að umrædd ákvæði eru öll nú þegar innleidd í landsrétt með lögum um loftslagsmál nr. 70/2012, að undanskilinni 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimild ráðherra um hvaða skipafyrirtæki heyra undir umsjón íslenskra stjórnsluyfirvalda. Áhrif á aðrar atvinnugreinar ættu því að liggja fyrir nú þegar enda hafa flest þeirra verið í gildi síðan að lög um loftslagsmál tóku gildi árið 2012.

Samtökin gera athugasemd við heimildir Umhverfisstofnunar til innheimtu þjónustugjalda. Ráðuneytið vill hvað þetta varðar benda á að um þjónustugjöld eru að ræða en ekki skattheimtu. Fjárhæð gjaldanna byggir á greiningu Umhverfisstofnunar umfangi þeirrar vinnu sem fer í hvert tiltekið verkefni. Gjaldskrá stofnunarinnar er gefin út á grundvelli þeirrar greiningar.

Í umsögn samtakanna eru gerðar athugasemdir við hvernig ETS-kerfið snýr að íslenskum rétti og að ekki hafi verið skoðað nægilega vel hvernig það horfi við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, að löggjafinn taki ákvörðun sem feli í sér að ákveðinn hópur þurfi að kaupa óefnislega afurð og skila henni til ríkisins. Ráðuneytið vill hvað þetta varðar benda á að í III. kafla greinargerðar með frumvarpi til laga um loftslagsmál (þskj. 1189, 751. mál á 140. löggjafarþingi) er að finna umfjöllun um eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og samband hennar við ETS-kerfið. Þar er rakið að ákvæði stjórnarskrárinnar um eignarrétt standi því ekki í vegi fyrir að hægt sé að setja almennar takmarkanir

eða almennar kvaðir á atvinnustarfsemi og að litið sé svo á að þær takmarkanir sem frumvarpið feli í sér fyrir þá atvinnustarfsemi sem fellur undir ETS-kerfið byggist á almennum efnislegum ástæðum og uppfylli skilyrði þess að geta talist almennar takmarkanir sem ekki leiði til bótaskyldu. Við þetta má bæta að uppgjör losunarheimilda fer alfarið fram í gegnum skráningarkerfi sem starfrækt er samkvæmt skuldbindingum íslenska ríkisins og samningum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins kemur fram að Umhverfisstofnun hafi umsjón með reikningum skráningarkerfisins sem séu í eigu ríkisins og einkaaðila sem lúta lögsögu íslenska ríkisins. Það skal jafnframt tekið fram í þessu samhengi að stofnunin fer ekki með eignarrétt yfir reikningum í skráningarkerfinu.

Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess sem kemur fram í umsögn samtakanna að gagnsæi verði aukið varðandi hvernig tekjum af sölu losunarheimilda á uppboðum er ráðstafað. Ráðuneytið tekur fram að unnið verður að því að auka þetta gagnsæi en þar sem fjárhagsmálefni falla utan gildissviðs EES-samningsins hefur EES/EFTA ríkjum ekki verið skylt að fara eftir ákvæðum tilskipunarinnar um ráðstöfun tekna af sölu losunarheimilda.

Önnur atriði sem ráðuneytið óskar eftir að nefndin taki til athugunar.

Ráðuneytið vill að endingu koma eftirfarandi viðbót og leiðréttingum á framfæri við umhverfis- og samgöngunefnd:

1. Það þarf að bæta reglugerðarheimild við 4. gr. frumvarpsins vegna innleiðingar reglugerðar (ESB) 2023/2297 sem tiltekur aðliggjandi gámaumfermingarhafnir samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2003/87/EB.

Við 4. gr. bætist ný málsgrein svohljóðandi:

Ráðherra skal setja reglugerð um aðliggjandi gámaumfermingarhafnir. Reglugerðin skal vera í samræmi við skrá sem framkvæmdastjórn ESB birtir annað hvert ár yfir aðliggjandi gámaumfermingarhafnir.

Rökstuðningur:

Auknum kostnaði við sjóflutninga sem rýmkun ETS-tilskipunarinnar hefur í för með sér, þannig að hún nái yfir sjóflutningastarfsemi, fylgir áhætta á sniðgöngu ef hnattræn markaðstengd ráðstöfun er ekki fyrir hendi. Sniðganga viðkomu í höfnum til hafna utan EES og flutningur umfermingarstarfsemi til hafna utan EES mun ekki einungis draga úr umhverfislegum ávinningi þess að fella inn kostnað við losun frá sjóflutningastarfsemi heldur getur það einnig leitt til viðbótarlosunar vegna lengri vegalengdar sem er farin til að sneiða hjá kröfunum í ETS-tilskipuninni. Því er rétt að undanskilja tiltekna viðkomu í höfnum utan EES frá skilgreiningunni á „viðkomuhöfn“. Sú útilokun ætti að beinast að höfnum í nágrenni við EES þar sem mesta áhættan er á sniðgöngu. Mörk sem nema 300 sjómílum frá höfn sem fellur undir lögsögu aðildarríkis eru hófleg viðbrögð við sniðgönguháttalagi sem stuðla að því að jafna viðbótarálag og áhættu á sniðgöngu. Enn fremur ætti útilokun frá skilgreiningunni á „viðkomuhöfn“ einungis að gilda um viðkomu gámaskipa í tilteknum höfnum utan EES þar sem umferming gáma er ástæðan fyrir mestu gámaumferðinni. Að því er varðar slíkan flutning felst áhætta á sniðgöngu, ef mótvægisráðstafanir eru ekki fyrir hendi, einnig í því að hafnarmiðstöðvar færast til hafna utan EES sem eykur á áhrifin af sniðgöngunni Til að tryggja meðalhöf ráðstöfunarinnar og að hún leiði til jafnrar meðferðar ætti að taka tillit til ráðstafana í þriðju löndum sem hafa jafngild áhrif og ETS-kerfið.

2. Orðunum „framkvæmdastjórn ESB“ í 1. málslíð 3. mgr. 32. gr. þarf að skipta út fyrir orðin:

„eftirlitsstofnun EFTA“.

Hér hafa orðið á mistök en skipta þarf orðunum „framkvæmdastjórn ESB“ í 1. málslíð 3. mgr. 32. gr. út fyrir orðin: „eftirlitsstofnun EFTA“ í samræmi við orðalag 4. mgr. 32. gr. frumvarpsins og með vísan í bókun 1 við EES-samninginn um altæka aðlögun.

3. Innsláttarvillur í greinargerð:

- Það vantar stafinn "r" í 6. málslíð 5. efnisgrein inngangskafla greinargerðar.
- Það vantar stafinn „e“ í síðasta málslíð 2. efnisgreinar athugasemda greingerðar við 5. gr.
- Auka þarf stafbil í síðasta málslíð 7. efnisgreinar athugasemda greinargerðar við 23. gr. á milli orðanna „vakta losun“.

