



195. mál

Minnisblað vegna breytinga á lögum nr. 129/2009 komudagur 23.11.2011
Lagt fyrir fund efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis 23. nóvember 2011

Í frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, lagt fyrir 140. löggjafarþing, er í kafla IV. lagt til að leggja á nýjan skatt á kolefni í föstu formi með breytingum á lögum 129/2009. Þar sem um er að ræða nýjar skattaálgöngur á starfsemi sem tengist mjög umsvifum erlendra fjárfesta í íslensku hagkerfi auk fyrirætlana um frekari uppbyggingu á næstu árum þakkar Fjárfestingarsvið Íslandsstofu efnahags- og viðskiptanefnd fyrir að fá tækifæri til að kynna fyrir nefndinni hvernig málið snýr við því markmiði Fjárfestingarsviðsins að laða til Íslands fjölbreyttari beina erlenda fjárfestingu.

Mikilvægi stöðugleika og festu í starfsumhverfi

Stöðugleiki í skatta- og starfsumhverfi auk trausts milli stjórnvalda og atvinnulífs er lykilatriði til að ná árangri við að laða að beina erlenda fjárfestingu sem haft getur jákvæð áhrif á efnahags- og atvinnulíf. Ófyrirsjáanlegar og óvæntar breytingar stjórnvalda á lagaramma atvinnulífsins falla undir þann áhættuþátt sem fjárfestar kalla „political risk“ og getur haft mikil áhrif á ákvarðanatöku um uppbyggingu starfsemi til langs tíma. Í skýrslu starfshóps iðnaðarráðherra um stefnumótun gagnvart beinni erlendri fjárfestingu er sérstaklega fjallað um þennan áhættuþátt og laka samkeppnisstöðu Íslands þar sé miðað við áhættumat alþjóðlegra tryggingafélaga á borð við AON. Í skýrslu starfshópsins er lögð áhersla á að bæta samkeppnisstöðu Íslands á þessu sviði enda beinar erlendar fjárfestingar einkar mikilvægar til að bæta varanlega viðskiptajöfnuð við útlönd og vinna efnahagslífið þannig út úr samdrætti síðustu ára.

Óvænt skattlagningaráform og óvissa um framvinduna

Sú fyrirætlun að leggja stighækkandi skatta á kolefni í föstu formi er bæði óvænt og ófyrirsjáanleg. Í því sambandi má benda á að innan ESB hefur árum saman verið stefnt að aðild stórra iðnfyrirtækja að evrópska viðskiptakerfinu með losunarheimildir (ETS), að ekkert ríki innan EES hefur lagt kolefnaskatt á kolefni í föstu formi til notkunar í iðnaði og að í desember 2009 var undirritað samkomulag stjórnvalda og fulltrúa atvinnulífsins um að skattar á kolefni í fljótandi formi væru tímabundnir og féllu niður í lok árs 2012 enda væri þá stefnt að upptöku ETS þannig að ekki leiddi til lakari starfsskilyrða fyrir fyrirtæki hér á landi en hjá öðrum Evrópuríkjum eða keppinautum á sama markaði.

Við þetta bætist alger óvissa um framvinduna á næstu árum jafnvel þótt sú breyting verði gerð sem lögð er til í frumvarpinu. Í 13. gr. laga nr. 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta kemur fram að lögin falla úr gildi í árslok 2012. Í fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum eru lagðar til breytingar á lögum nr. 129/2009 og í greinargerð er lýst fyrirætlunum um að gjald á kolefni í föstu formi fari stighækkandi allt fram til ársins 2015. Þó er ekki gert ráð fyrir því í frumvarpinu að gildistími laga 129/2009 verði framlengdur enda segir enn fremur í athugasemdum að taka verði álagningu kolefnisgjalds til heildstæðrar skoðunar þegar á næsta ári vegna innleiðingar ETS og rætt um að óljóst sé hvað muni taka við að loknu tímabili Kyoto bókkunarinnar. Hér er því aukinni óvissu um nánustu framtíð bætt ofan í það óöryggi sem óvænt álagning nýrra skatta veldur. Sá gagnkvæmi skilningur aðila að kolefnisgjöldin væru tímabundin til þriggja ára enda tæki þá við þátttaka í ETS sem hefði það tvíþætta markmið að draga úr heildarlosun gróðurhúsalofttegunda án þess að skerða samkeppnisstöðu iðnaðar á Íslandi virðist ekki eiga við lengur. Þótt sú stefna til framtíðar svaraði ekki öllum spurningum um útfærslu eða endanlegan kostnað fyrirtækja á næstu árum hafði hún þó þann augljósa kost að íslenskur iðnaður myndi að mestu deila kjörum með iðnaði á helstu

samkeppnissvæðum og vonandi njóta þess að búa að orkugjöfum sem valda takmarkaðri losun gróðurhúsalofttegunda.

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og skattlagning sem stýritæki

Áður en ráðist er í viðamiklar breytingar á rekstrarumhverfi iðnaðar er mikiivægt að fram fari ítarleg umræða um eðli og tilgang skattlagningar á kolefni eða innleiðingu viðskiptakerfis með losunarheimildir. Markmiðið er fyrst og fremst að skapa hagræna hvata fyrir bæði starfandi fyrirtæki og ný fyrirtæki á viðkomandi svæðum til þess að beita nýjustu tækni, mótvægisáðgerðum eða leita nýrra lausna þannig að draga megi úr heildarlosun gróðurhúsalofttegunda. Fjáröflun ríkissjóða viðkomandi landa er ekki markmið í sjálfu sér enda aðgerðirnar gjarnan hluti af viðameiri áætlunum og beinlínis að því stefnt að sem flest fyrirtæki njóti sem fyrst „bestu kjara“ eða greiði sem lægst gjöld fyrir losun á grundvelli frammistöðu sinnar.

Þegar rætt er um gjöld á kolefnanotkun er mikilvægt að gera skýran greinarmun á annars vegar notkun almennings og smáfyrirtækja sem fellur undir þá stefnu sem ESB kallar „Effort sharing“ og hins vegar þá notkun sem fellur undir ETS. Þau svið efnahagslífsins sem falla utan ETS eru talin ábyrg fyrir um 60% af heildarútbæstri ríkja ESB. Hér er m.a. um að ræða samgöngur á vegum, húshitun, smærri iðnað, landbúnað, sorphirðu og endurvinnslu. Stefnan „Effort sharing“ miðar að 10% heildarsamdrætti í losun frá þessum þáttum árið 2020 miðað við 2005. Samdrátturinn er mismunandi eftir efnahag þannig að ríki með mikla þjóðarframleiðslu á mann taka á sig meiri samdrátt en hin fátækari. Þetta átak er frábrugðið ETS að því leiti að aðildarríkjunum er eftirlátið að finna leiðir til að ná sínum markmiðum. Þau geta beitt sköttum eða jákvæðum hvötum á borð við niðurgreiðslur. Ein leið er t.d. að leggja kolefnaskatt á eldsneyti bifreiða, gas, koks og kol til húshitunar og fleira í þeim dúr. Slíkum kolefnaskatti sem hluta af „Effort sharing“ má hins vegar ekki rugla saman við þau svið sem falla undir ETS.

Vikið er að þeim hluta sem snýr að „Effort sharing“ í skjölum vegna rýnifunda um 16. kafla viðræðna um aðild Íslands að ESB, skattamál. Í yfirliti yfir sjónarmið sem taka þurfi tillit til vegna sérstöðu Íslands er á bls. 5 fjallað um gjaldtöku af orkugjöfum og þar segir m.a.: „Upptaka kolefnisgjaldsins og sömuleiðis orkusattsins færir okkur þó nær reglum ESB, en eldsneyti eins og kol, koks og gas er enn undanþegið gjaldtöku hér á landi.“ Síðar í yfirlitinu er ágríp af helstu ESB gerðum sem taka þarf tillit til og þar er þessi ábending skýrð nánar á bls. 11 í umfjöllun um tilskipun ráðsins nr. 96/2003 um endurskipulagningu skattlagningar á orkugjöfum og rafmagni innan ESB. Þar segir m.a.: „Tilskipunin fjallar um lágmarksgjöld sem lögð skulu á rafmagn og aðra orkugjafa, t.d. hvers kyns orkugjafa úr jarðolíu, s.s. hráolíu, bensíns, dísilolíu, steinolíu, jarðgass, própans, svo og kola og koks. Þessi gjaldtaka er mjög margbreytileg eftir tegundum og einnig eftir því um hvers konar notkun er að ræða. Vörurnar eru einungis skattlagðar þegar þær eru nýttar sem eldsneyti á vélar eða til upphitunar.“ Lokamálsgreinin staðfestir að hér er um að ræða lágmarkssamræmingu í anda „Effort sharing“.

<http://esb.utn.is/media/fjarhagsmal/Grg-heild-16.skattamal.pdf>.

Sá þáttur sem lýtur að ETS er til umfjöllunar í skjölum tengdum kafla 27 um umhverfismál. Þar er í yfirliti yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands vikið sérstaklega að ETS.

http://www.utanrikisraduneyti.is/media/ees_ii/27_Grgheild-27.-umhverfismal.pdf.

Þessi aðgreining í stefnumótun og mismunandi hvatakerfi til að draga úr notkun kolefna eftir því hvort um er að ræða smærri iðnað og almenning eða stóriðnað stafar af tvennu: Í fyrsta lagi þarf losun gróðurhúsalofttegunda frá einstökum aðilum að vera yfir ákveðnum mörkum til að setja viðkomandi undir þá kvöð að fylgjast nákvæmlega með henni og gera skylt að kaupa losunarheimildir

innan skilgreinds viðskiptakerfis. Í öðru lagi hefur mikil vinna farið í að skilgreina þau svið þar sem mest hættu er á því sem kallað er „carbon leakage“ og reynt að undanskilja þau eins og vikið er að hér á eftir.

Að ná umhverfismarkmiðum án „carbon leakage“

Ítrekað hefur verið bent á að ómarkviss álagning gjalda geti valdið því sem kallað er „carbon leakage“ eða tilfærsla fyrirtækja frá þeim svæðum sem sett hafa metnaðarfull markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og til svæða þar sem litlar sem engar kröfur eru gerðar. Innan ESB hefur þetta atriði verið haft til hliðsjónar við útfærslu á ETS og mikilvægt út frá samkeppnissjónarmiðum og hagsmunum Íslands að sama gildi við innleiðingu ETS hér á landi. Þessu er vel lýst á vefsvæði framkvæmdastjórnar ESB um aðgerðir í loftslagsmálum (Climate Action): http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm.

Samkvæmt upplýsingum Fjárfestingarsviðs Íslandsstofu er meginskýringin á því að ekkert Evrópuríki leggur skatta á kolefni í föstu formi til iðnaðarnota sú að greiðendur skattanna eru stór iðnfyrirtæki sem geta flutt sig milli svæða með tiltölulega einföldum hætti. Niðurstaðan hefur verið sú að með rétttri innleiðingu ETS megi skapa hagræna hvata fyrir þessi fyrirtæki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda án þess að skerða samkeppnisstöðu þeirra gagnvart keppinautum á öðrum svæðum. Hliðarmarkmið þeirrar nálgunar er nýsköpun og aukin útbreiðsla umhverfisvænni framleiðslutækni sem ekki næðist ef afleiðining yrði fyrst og fremst tilfærsla framleiðslunnar. Í stað þess að setja allar losunarheimildir iðnfyrirtækja undir útboðskerfi ETS var leitað leiða til að ná fram hámarkshvata til að draga úr losun með lágmarksáhrifum á samkeppnishæfni evrópskra iðnfyrirtækja. Sú leið sem stefnt er að felur í sér að fundið er út hve mikið af gróðurhúsalofttegundum 10% bestu fyrirtækja heimsins í hverri grein losa á hvert framleitt tonn. Þau fyrirtæki innan ETS sem standa sig jafn vel fá í raun allar sínar losunarheimildir endurgjaldslaust. Þau fyrirtæki sem standa sig verr þurfa þá að kaupa losunarkvóta fyrir þá losun sem er umfram viðmiðið þar til þau hafa náð viðmiðunarmörkunum. Endanlegur listi yfir þær greinar sem falla munu undir þetta kerfi er í vinnslu og unnið hefur verið að innleiðingu hér á landi.

Sá munur sem er á meðhöndlun kolefna eftir því hvort um er að ræða iðnaðarstarfsemi sem fellur undir ETS eða „Effort sharing“ þar sem gjarnan er beitt sköttum og gjöldum á kolefni sem notuð eru af almenningi og smærri fyrirtækjum sem eldsneyti eða til upphitunar stafar því alls ekki af sérstökum vilja til að hlífa mengandi starfsemi. Skýringin er þvert á móti einbeittur vilji til að ná árangri við að draga úr heildarlosun gróðurhúsalofttegunda. Hjá smærri notendum er hagræni hvatinn settur á aðfanginn, hjá stærri notendum á losunina enda er það eina leiðin til að umbuna þeim sem draga verulega úr losun gróðurhúsalofttegunda per framleidda einingu. Veruleg skerðing á samkeppnisstöðu iðnfyrirtækja þeirra landa sem taka þátt í þessu metnaðarfulla verkefni myndi á næstu árum aðeins færa vandann til og færð hafa verið sannfærandi rök fyrir því að slíkt myndi um leið auka hann. Skilningur á þessum þáttum er afar mikilvægur.

Aukin óvissa um framgang áformaðra fjárfestingarverkefna

Til skamms tíma er líklegasta afleiðing boðaðra breytinga á kolefnaskatti sú að stefna í tvísýnu fyrirhugaðri uppbyggingu kísilveris í Helgúvík samkvæmt þeim upplýsingum sem okkur hafa borist. Af þeim má einnig draga þær ályktanir að talsvert dragi úr líkunum á því að áform um kísilver við Húsavík sem nýta myndi orkuna í Þingeyjarsýslum verði að veruleika auk þess sem óvíst er að Elkem stækki verksmiðju sína á Grundartanga. Þá eykst óvissan um eitt fjárfestingarverkefni sem snýst um endurvinnslu á málmi hér á landi. Um þetta er þó ekki hægt að fullyrða enda endanlegar ákvarðanir í

höndum þeirra erlendu fjárfesta sem standa á bak við verkefni. En jafnvel þótt bein áhrif myndu takmarkast við framangreind fjárfestingarverkefni er nær öruggt að óbein áhrif yrðu viðtækari. Þá er átt við þau neikvæðu orðsporsáhrif sem óvæntar breytingar stjórnvalda á starfsumhverfi hafa og ná til allra sviða innlendra og erlendra fjárfestinga.

Að lokum er rétt að benda á að meðal afleiðinga þess að stöðva uppbyggingu kísilvera á Íslandi er að þar með væru hugmyndir um verðmæta áframvinnslu hér á landi einnig í uppnámi. Ein af ástæðum þess að stjórnvöld hafa verið opin fyrir því að laða hingað kísilver er að tilvist þess framleiðslustigs eykur mjög líkurnar á því að hingað komi framleiðsla á hreinkísli. Sú hátækniframleiðsla er afar orkufrek en kallar á mikinn fjölda menntaðs starfsfólks og hefur í för með sér mjög takmörkuð umhverfisáhrif. Afurðin nýtist bæði til að framleiða sólarorku og í tölvuiðnaðinn. Nokkrir erlendir aðilar hafa þegar sýnt Íslandi áhuga sem staðsetningu fyrir hreinkísilframleiðslu og samkeppnishæfni okkar á þessu sviði er viðunandi. Mikilvægast er að fyrstu skrefin í uppbyggingu þessa iðnaðar hér á landi verði að veruleika því þá er eftirleikurinn mun auðveldari gagnvart öðrum fjárfestum í greininni.

Ítarleg greining á markmiðum og áhrifum nauðsynleg

Frá sjónarhóli Fjárfestingarsviðs Íslandsstofu, sem vinnur að því að efla hér verðmæta beina erlenda nýfjárfestingu eru áhrif upptöku skatta á kolefni í föstu formi neikvæð. Umrædd ákvæði í frumvarpi til laga um aðgerðir í ríkisfjármálum og vangaveltur í greinargerð um stighækkandi kolefnaskatta að loknum gildistíma núgildandi laga um umhverfis- og auðlindaskatta valda óvissu um hvert Ísland stefnir í þessum málaflokki. Ekkert í greinargerð með frumvarpinu bendir til þess að fram hafi farið skoðun á fyrirkomulagi þessara mála hjá öðrum löndum. Tengsl svona kolefnaskatta í anda „Effort sharing“ stefnunnar við innleiðingu ETS fyrir stærra iðnað og markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda koma hvergi fram og ekkert mat liggur fyrir um mat á áhrifum á samkeppnishæfni Íslands og hættu á „carbon leakage“ sem er lykilhugtak í loftslagsáætlunum ESB.

Að mati Fjárfestingarsviðs Íslandsstofu er óhjákvæmilegt er að slík greiningarvinna sé undanfari breytinga af því tagi sem hér eru til umræðu. Því er lagt til að þetta ákvæði um kolefnaskatt verði afmarkað efnislega við „Effort sharing“ hluta stefnu ESB og tekið skýrt fram í ákvæðinu að þessi skattur eigi þó ekki við um þær atvinnugreinar sem falla undir ETS. Slík afmörkun við eldsneyti á borð við gas, kol og koks til húshitunar samræmist bæði stefnumótun og aðferðum ESB við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Að því búnu þarf að innleiða ETS í sátt við íslenskt atvinnulíf þannig að við tryggjum samkeppnishæfni þess, styrkjum ímynd Íslands í augum erlendra fjárfesta og leggjum um leið okkar af mörkum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með markvissum hætti.

Reykjavík, 23. nóvember 2011

[sign]

*Þórður H. Hilmarsson
forstöðumaður Fjárfestingarsviðs Íslandsstofu*