

Reykjavík, 14. nóvember 2023

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti  
Borgartún 26  
105 Reykjavík  
[urn@urn.is](mailto:urn@urn.is)

Bls. | 1

## Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (EES-innleiðing)

Hinn 31. október sl. birti umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti drög að frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Frumvarpsdrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðapjónustunnar, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og Viðskiptaráðs Íslands, (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*).

Í stuttu máli horfa frumvarpsdrögin 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 þó unnt að komast undan með upptöku nýrra tæknilausna á sviði orkuskipta.

### Áform

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 til 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 er 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 og m.a. bent á þann vilja sem 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.

## Áhrifamat

Í 6. kafla greinargerðar frumvarpsdraganna er lagt mat á áhrif þeirra. 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 frumvarpsdrögunum.

Bls. | 2

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 frumvarpsdrögin munu hafa, verði þau að lögum í óbreyttri mynd. Hvorki hefur verið framkvæmt heildarmat á áhrifunum á íslenskt samfélag né mat á þeim áhrifum sem frumvarpsdrögin munu 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 breiðpotum fyrir Atlantshafið. Ekki er gefið til kynna að frumvarpsdrögin hafi áhrif á sveitarfélög, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga. nr. 138/2011. Verður því 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 frumvarpsdraganna munu birtast í formi skertrar samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja eða hækkunar verðlags mun almenningur skinniekki 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 3.4.1 í greinargerð frumvarpsdraganna náðu íslensk stjórnvöld samkomulagi við framkvæmdastjórn ESB um aðlögun Íslands við tilskipun (ESB) 2023/958. Fjallað er um staðbundna starfsemi í 6. kafla greinargerðar frumvarpsdraganna.

Í ljósi ákvæða tilskipana (ESB) 2023/957 og (ESB) 2023/959 mun öllum skipafyrirtækjum sem sigla til og frá Íslandi verða skylt að halda vöktunaráætlun og skila ETS-losunarheimildum vegna losunar í slíkum siglingum. Skilaskyldan virkjast 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.

Í kafla 3.4.1 í greinargerð frumvarpsdraganna er sagt frá samkomulagi íslenskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar ESB um aðlögun Íslands að tilskipun (ESB) 2023/958. Þar segir m.a.:

Bls. | 3

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 meðalflugvegalengd 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 hljótist 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 IV í frumvarpsdrögum 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 3.5 í greinargerð frumvarpsdraganna 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 frumvarpsdrögum 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.

### Viðurlög o.fl.

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

Bls. | 4

- 4. mgr. 10. gr.: Afturköllun losunarleyfis.
- 2. mgr. 12. gr. og 4. mgr. 13. gr.: Áætlun losunar og skilaskylda mismunar.
- 3. mgr. 12. gr.: Framsalsbann losunarheimilda.
- 16. gr.: Lokun aðgangs að reikningi í skráningarkerfinu.
- 17. gr.: Tímabundin lokun aðgangs að losunarheimildum.
- 29. gr.: Dagektir sem falla ekki niður fram að efnadegi.
- 30. gr.: Stöðvun á flutningi losunarheimilda í skráningarkerfi.
- 31. gr.: Stjórnvaldssektir.
- 32. gr.: Opinber birting nafna.
- 1. mgr. 33. gr.: Stöðvun starfsemi.
- 2. mgr. 33. gr.: Krafa um framsetningu tryggingar og löghald.
- 3. mgr. 33. gr.: Skipun um brottvísun.
- 3. mgr. 33. gr.: Aðgangsbann.
- 3. mgr. 33. gr.: Farbann.
- 4. mgr. 33. gr.: Brottvísun.
- 6. mgr. 33. gr.: Sektor eða fangelsi vegna upplýsingagjafar. Hlutlægt refsiskilyrði skv. 7. Mgr. 33. gr. Tilraun og hlutdeild refsinnæm skv. 8. mgr. 33. gr.

Greinar frumvarpsdraganna eru 37 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. 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.

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, dagektir sem ekki falla niður við efnidir, stjórnvaldssektir og refsingar.

Velta má fyrir sér hvernig sú útfærsla samræmist sjónarmiðum um meðalhóf og hvort ekki sé lögð full rík áhersla á varnaðaráhrif.

[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.

Bls. | 5

[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 31. gr. frumvarpsdraganna 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. frumvarpsdraganna 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. 31. 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.

[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. 33. gr. frumvarpsdraganna 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 rekstraráðilans 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 33. gr. frumvarpsdraganna. Ætla verður að meðalhófssjónarmið liggi málsmeðferðarákvæðunum til grundvallar og því er eðlilegt að velta því upp hvers vegna ákvæði um rekstrarstöðvun flugrekenda séu svo rýr sem raun ber vitni.

Bls. | 6

[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.

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. 33. gr. frumvarpsdraganna.

Eftir standa þá ýmis þvingunarúrræði og viðurlög sem voru talin upp hér að framan, þ. á m. dagsektahæmildir 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 hríð 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 27. gr. frumvarpsdraganna 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.*

Bls. | 7

Samtökin hafa áður vakið athygli á að frumvarpsdrögin stefna að vissu marki að tekjuöflun í ríkissjóð. Þó ekki sé að finna í drögunum 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 frumvarpsdrögunum.

### 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. frumvarpsdraganna er þeim ætlað að taka gildi þegar í stað, í kjölfar samþykkis Alþingis og birtingar í A-deild Stjórnartíðina. Miðað við tímamark virkni ákvæða þess virðist gert ráð fyrir að til þess sé ætlast að frumvarpsdrögin taki gildi sem lög sett af Alþingi um næstu áramót.

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

1. Setning reglugerðar um hvaða skipafyrirtæki heyra undir umsjón íslenskra stjórnisýslufirvalda, skv. 2. mgr. 5. gr.
2. Útgáfa losunarleyfa til rekstraraðila, skv. 10. gr.
3. Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til rekstraraðila, skv. 11. gr.
4. Gerð, samþykkt og vottun vöktunaráætlunar, skv. 12. gr.
5. Áætlun losunar, skv. 12. gr.
6. Skilaskylda losunarheimilda, skv. 13. gr.
7. Setning reglugerðar um skráningarkerfi, skv. 19. gr.
8. Skráning í skráningarkerfi umhverfisstofnunar og stofnun reikninga, skv. 14. og 15. gr.
9. Gjaldtaka, skv. 27. gr.

Af öllu framangreindu er ljóst að mikið verk er óunnið eigi að takast að koma nýju fyrirkomulagi á laggirnar 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 frumvarpsdraganna. Ekkert slíkt tölulegt mat er nú að finna í umfjöllun frumvarpsdraganna.

Bls. | 8

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. efnismálsgreinar 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.

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 frumvarpsdrögum.

### Úthlutun endurgjaldslausra heimilda

Í 11. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um að Umhverfisstofnun taki ákvörðun um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til rekstraraðila á grundvelli árangursviðmiða. Í 3. mgr. 11. gr. er kveðið á um að stofnunin skuli draga úr úthlutun losunarheimilda um 20% til rekstraraðila sem er skylt að undirgangast orkuúttekt samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur ef viðkomandi rekstraraðili hefur ekki farið eftir tilmælum samkvæmt orkuúttekt eða framkvæmt sambærilegar ráðstafanir.

Í þessu samhengi leyfa samtökin sér að benda á samkvæmt ákvæði 1. mgr. 10. mgr. a. tilskipunar (ESB) 2003/87 leiðir það til frádráttar hafi orkuúttekt ekki verið framkvæmd skv. 8. gr. tilskipunar 2012/27/ESB. Sú gerð hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og því búa íslenskir atvinnurekendur við þá stöðu að hafa ekki hingað til þurft að uppfylla kröfur hennar. Að óbreyttu er því veruleg hættu á að krafa um orkuúttekt muni leiða til þess að íslensk fyrirtæki muni sæta skerðingu um langa hríð enda mun það taka tíma af afla slíkra úttekta í umhverfi sem ekki hefur þurft að takast á við verkefnið hingað til. Það er ótækt.



## Að lokum

Þær tilskipanir sem innleiða á með frumvarpsdrögum 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 eru frumvarpsdrögin óskýr og ekki í fullu samræmi við efni tilskipananna. Fyrirsjáanleiki fyrir atvinnulífið er af skornum skammti.

Bls. | 9

Draga má efni frumvarpsdraganna 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 frumvarpsdraganna er vart að finna umfjöllun um hvernig ETS-kerfið horfir við íslenskum rétti. Því virðist t.a.m. 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.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



---

Heiðrún Björk Gísladóttir  
lögmaður á málefnasviði

f.h. Samtaka ferðapjónustunnar



---

Baldur Arnar Sigmundsson  
lögfræðingur

Bls. | 10

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



---

Jón Kristinn Sverrisson  
lögfræðingur

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



---

Benedikt S. Benediktsson  
lögfræðingur

f.h. Viðskiptaráðs Íslands



---

María Guðjónsdóttir  
lögfræðingur