

Nefnda- og greiningarsvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Smiðju við Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 4. apríl 2025

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og hollustuhætti og mengunarvarnir (ETS- og ETS2-kerfið), 145. mál.

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) vísar til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar, dags. 27. mars sl., um ofangreint mál á þingskjali 150. FA gerir eftirfarandi athugasemdir.

Líkt og kemur fram í greinargerð með frumvarpinu átti upphaflega að leggja frumvarpið fyrir Alþingi vorið 2024 en það náðist ekki. Voru frumvarpsdrögin inni á samráðsgátt stjórnvalda 19. febrúar til 4. mars 2024 þar sem félagið skilaði inn umsögn.


Megininntak umsagnarinnar var hve mikið vantaði upp á skýrleika og að óljóst orðalag væri viðhaft sem gerir eftirlitsskyldum aðilum ómögulegt að átta sig að fullu á hve mikil áhrif fyrirhugaðar breytingar muni hafa á þeirra starfsemi. Ljóst er þó að breytingin verður umtalsverð. Fæst ekki betur séð en að frumvarpið sé með sama innihald en með aðeins breyttu orðalagi. Virðist því lítið hafa breyst eftir samráð, þ.e. ekki hafi verið tekið tillit til umsagnar FA og ýmissa annarra aðila, og þar til frumvarp var lagt fram á Alþingi. Sömu spurningar og ákall um skýrleika eiga því jafnvel við nú og í fyrri umsögn og er hún því hér meðfylgjandi.

Með frumvarpinu er verið að leggja ýmsar skyldur á herðar eftirlitsskyldra aðila sem kallar á aukið umstang af þeirra hálfu. Enn er óljóst hve mikið umstang verður vegna frumvarpsins þar sem það er enn með óljóst orðalag en ljóst er að verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það leiða til aukins kostnaðar fyrir þessa aðila. Kostnaðurinn mun, að öllum líkindum, að mestu koma til með auknu utanumhaldi, t.d. með vöktun og skrásetningu hinna ýmsu upplýsinga samkvæmt tillögum í frumvarpinu. Fyrirtæki eru auðvitað misvel í stakk búin til að takast á við aukinn kostnað en líkur má leiða að því að aukinn kostnaður fyrirtækja vegna frumvarpsins skili sér út í verðlagið, t.d. með hærra verði á eldsneyti. Gengur það gegn stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar.

FA kallar því eftir því að efni frumvarpsins verði endurskoðað og skýrt verði betur hvað felst í breytingunum. Annars er hætt við að ráðherra verði gefið of mikið vald til túlkunar á lögnum með setningu reglugerðar og/eða Umhverfis- og orkustofnun með túlkun á lagaákvæðunum. FA vill benda á að eitt af markmiðum ríkisstjórnarinnar er að vinna gegn gullhúðun Evrópureglna. Hér er vissulega verið að innleiða tilskipun sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn og ekki er verið að beita gullhúðun. Hins vegar hefur einnig verið fjallað um blýskýringar í þeim efnum, þ.e. þegar opinberar stofnanir túlka ákvæði úr EES-samningnum á þann veg að þau séu óþarflega íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi. FA telur líkur á að sú verði raunin hér þar sem um óskýran texta er að ræða í frumvarpinu líkt og sjá má í meðfylgjandi umsögn sem gefur Umhverfis- og orkustofnun meira svigrúm en ella.

FA ítrekar því að frumvarpið verði endurskoðað m.t.t. þess að skýra breytingarnar betur þannig að það sé skýrt hversu langt ráðherra geti teygt sig í reglugerð og hvert svigrúm Umhverfis- og orkustofnunar er þegar kemur að túlkun ákvæða.

Virðingarfyllt,



Birta Sif Arnardóttir, lögfræðingur

Umhverfis- orku- og loftlagsráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

SENT Á SAMRÁÐSGÁTT

Reykjavík, 4. mars 2024

EFNI: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS2-kerfið)

Félag atvinnurekenda (hér eftir „FA“) hefur tekið til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS2) sem birtist á samráðsgátt stjórnvalda 19. febrúar sl. Í greinargerð með frumvarpsdrögunum kemur fram að markmið frumvarpsins sé innleiðing ákvæða tilskipunar ESB 2203/959 um ETS2-kerfið sem var tekin upp í EES-samninginn í desember 2023.

Athugasemdir FA eru eftirfarandi:

5. gr. b. (25. gr. b.) Losunarleyfi

1. mgr.

„Enginn eftirlitsskyldur aðili skal stunda þá starfsemi sem um getur í II. viðauka án losunarleyfis.“

Samkvæmt ákvæðinu verður starfsleyfi eldsneytissala háð því að hafa losunarleyfi sem Umhverfisstofnun gefur út. Þetta er því alveg nýtt skilyrði sem verið er að setja á þessa starfsemi. Þegar ný skilyrði eru sett með lögum, þarf að gæta að því að þau séu ekki úr hófi þyngjandi, séu skýr og greinargóð og síðast en ekki síst að ekki sé hægt að ná markmiðum lagasetningarinnar á einfaldari hátt.

3. mgr.

„Eftirlitsskyldum aðila ber skylda til að tilkynna Umhverfisstofnun tafarlaust skriflega um allar fyrirhugaðar breytingar á eðli starfsemi eða á því eldsneyti sem afhent er til notkunar sem geta haft áhrif á efni losunarleyfis.“

Óljóst er hvað felst í orðalaginu „breyting á eðli starfsemi“ og „breyting á því eldsneyti sem afhent er til notkunar“. Kjösi eldsneytissali að selja nýja tegund af eldsneyti, þarf að tilkynna það skriflega? Eru íblöndunarefni í eldsneyti talin með sem „breyting á [...] því eldsneyti sem afhent er til notkunar“? Hvað ef losunarstuðull eldsneytis er annar en lagt var upp með? Hvað með hraðhleðslur? Er eingöngu átt við frávik frá því sem áður hafði verið tilkynnt til stofnunarinnar?

4. mgr.

„Umhverfisstofnun er heimilt að afturkalla losunarleyfi eftirlitsskyldra aðila ef forsendur leyfis eru brostnar.“

Í greinargerð með drögunum segir um ákvæðið:

„Í 4. mgr. er að finna sambærilegt ákvæði og er í 4. mgr. 9. gr. laganna um afturköllun losunarleyfis ef forsendur leyfis eru brostnar. Um slík tilvik getur verið að ræða ef endurskoðað mat á starfsemi eftirlitsskylds aðila leiðir í ljós að

starfsemi fellur ekki undir II. viðauka eða ef starfsemi er hætt. Forsendur losunarleyfis eru einnig að tilskyldar upplýsingar liggi fyrir hjá eftirlitsskyldum aðila og að aðili sé hæfur til að vakta losun og gefa um hana skýrslu.“

FA fer fram á að eftirlitsskyldum aðilum verði veittur frestur til úrbóta áður en losunarleyfi verður afturkallað. Forsendur leyfisins eru óljósar og því erfitt fyrir eldsneytissala að sjá hvort eða hvernig forsendur leyfisins séu uppfylltar.

5. mgr.

„Ráðherra skal setja reglugerð um atriði sem þurfa að koma fram í umsókn eftirlitsskylds aðila um losunarleyfi skv. 1. mgr. m.a. ráðstafanir um vöktun og skýrslugjöf, efnisinnihald losunarleyfis, heimild til að uppfæra vöktunaráætlun, breytingar á starfsemi og endurskoðun losunarleyfis. Ráðherra skal enn fremur setja reglugerð um þau atriði sem þurfa að koma í losunarleyfi.“

Í ákvæðinu er ýjað að því sem felst í þessum nýju skilyrðum. Eldsneytissalar þurfa að sækja um losunarleyfi, gera áætlanir um vöktun, stunda vöktun, skrifa skýrslur og uppfæra vöktunaráætlanir. Umfang alls þessa aukaumstangs mun koma í ljós síðar í reglugerð. Þar sem ekki er búið að gefa út hvert umfangið verður er erfitt að átta sig á því en listinn er nú þegar ansi langur.

25. gr. c. Vöktun, skýrslugjöf og vottun

1. mgr.

„Eftirlitsskyldum aðilum ber að vakta losun gróðurhúsalofttegunda sem svarar til þess magns eldsneytis sem afhent er til notkunar skv. II. viðauka í samræmi við vöktunaráætlun sem Umhverfisstofnun hefur samþykkt.“

Óljóst er hvað átt er við með „vöktunaráætlun“. Samkvæmt orðanna hljóðan er það áætlun sem eldsneytissalar eiga að gera til að vakta eldsneytið sem þeir selja og endanotkun þess - sem er lítt mögulegt. Þá er ekkert sagt hversu oft þarf að uppfæra vöktunaráætlunina.

2. mgr.

„Eftirlitsskyldir aðilar skulu skrá með áreiðanlegum og nákvæmum hætti eftir tegund eldsneytis, nákvæmt magn eldsneytis sem afhent er til notkunar í geirum sem um getur í II. viðauka og endanlega notkun eldsneytis sem eftirlitsskyldir aðilar afhenda til notkunar.“

Olúfélögin eru nú þegar með mjög nákvæmt losunarbókhald, bæði varðandi sölu eldsneytis (þar sem salan er brotin niður eftir tegundum eldsneytis og notkunargeirum) og heildarlosun hvernar eldsneytistegundar eftir förmum sem berast til landsins, sjá lög nr. 40/2013 um eldsneyti í samgöngum á landi, reglugerð 870/2013 um söfnun gagna um framleiðslu, innflutning, geymslu og sölu á eldsneyti og eftirlit með orkuhlutdeild endurnýjanlegs eldsneytis í heildarsölu til samgangna á landi og reglugerð nr. 960/2016 um gæði eldsneytis. Orkustofnun og Umhverfisstofnun safna þessum gögnum nú þegar.

Það er algerlega óljóst hvaða upplýsingar söluaðilar eldsneytis geta frekar látið í té, sem gefa nánari upplýsingar um losun vegna eldsneytisins. Verði frumvarpsdrögin samþykkt þarf í það allra minnsta að gjörendurskoða alla gagnasöfnun sem nú þegar fer fram.

Jafnframt verður að leggja áherslu á, að söluaðilar eldsneytis geta ekki borið ábyrgð á upplýsingagjöf um endanlega notkun eldsneytisins. Söluaðilinn getur látið hinu opinbera í té upplýsingar um það hvers konar starfsemi lögaðilinn sem keypti eldsneyti stundar, sem er einmitt nú þegar gert. En hvort bóndinn sem keypti tonn af dísilolíu fyrir landbúnaðarstarfsemi sína, noti olíuna til að keyra traktorana sína um túnin sín (t.d. til að slá) eða á vegi með bundnu slitlagi (t.d. með sauðfé heim úr réttum) er algerlega ómögulegt fyrir söluaðila eldsneytisins að vita, hvað þá að tilkynna til hins opinbera.

3. mgr.

„Ráðherra skal setja reglugerð um vöktun, vöktunaráætlun, breytingar á vöktunaráætlun, skýrslugjöf og gögn um starfsemi eftirlitsskyldra aðila skv. II. viðauka auk skila á skýrslu um úrbætur. Í reglugerðinni skal enn fremur kveðið á um hvernig komist verði hjá tvítalningu og að staðið verði skil á losunarheimildum sem ekki falla undir þennan kafla sem og fébætur til lokaneytanda eldsneytis í þeim tilvikum er ekki reynist hægt að komast hjá slíkri tvítalningu eða uppgjöri losunarheimilda.“

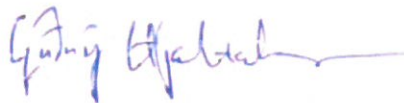
Allt sem hér kemur fram, og á eftir að setja í reglugerð, er gríðarlegt hagsmunamál eldsneytissala. Eigi vöktunin, vöktunaráætlunin og skýrslugjöfin að vera til viðbótar því sem nú er þegar gert, verður um algera tvítekingu að ræða og mikla óparfa skrifinnsku sem er sérlega íþyngjandi smærri eldsneytissölum og þeim sem nýir eru á markaði eða kunna að koma inn á markaðinn.

II Viðauki

Meginefni viðaukans er tafla sem hefur verið þýdd beint úr ESB-tilskipuninni. Þar með taldar augljósar villur (hægri dálkurinn er ekki með neinum gildum í 2., 3. og 4. röð, þó þar ætti að koma fram um hvaða gróðurhúsalofttegundir er verið að tala), sem og ákvæði eins og „Afhending eldsneytis til notkunar, sem er notað til brennslu í geirum bygginga, vegasamgangna og viðbótargeira“ og „afhendingu hættulegs úrgangs eða heimilis- og rekstrarúrgangs til notkunar, sem er notaður sem eldsneyti“. Töflunni í tilskipuninni er skipt upp á undarlegan hátt þar sem ný röð myndast í miðri upptalningu. Þannig er algerlega óljóst, bæði í upprunalega textanum (þar er taflan með tveimur röðum) og í frumvarpsdrögunum (þar sem taflan er með fjórum röðum) hvort „vegasamgöngur að undanskilinni notkun á landbúnaðarökutækjum“ eigi við um „starfsemi sem fellur undir VII. kafla A“ eða „Geirar bygginga og vegasamgangna skulu svara til eftirfarandi upptaka losunar, sem eru skilgreind í leiðbeiningum milliríkjanefndarinnar um loftslagsbreytingar (IPCC) um landsbókhald yfir gróðurhúsalofttegundir frá 2006, með nauðsynlegum aðlögunum á þessum skilgreiningum sem hér segir:“ Raunar er möguleiki að taflan í tilskipuninni sé rétt, og þá er spurningin hvort það fylgi að gróðurhúsalofttegundirnar sem eigi að vakta varðandi vegasamgöngur, byggingar og viðbótargeira séu engar?

Fjórða röð töflunnar í frumvarpinu er með öllu óþörf.

Virðingarfyllst,
f.h. FA



Guðný Hjaltadóttir, lögfræðingur