

Alþingi - Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



Reykjavík 5. maí 2017
UST201704-100/H.G.S.
04.03

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál - 356. mál - umsögn

Þann 11. apríl 2017 sendi umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum, (losun lofttegunda), 356 mál, til umsagnar Umhverfisstofnunar.

Tillaga að breyttu ákvæði V til bráðabirgða í lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál

Eins og fram kemur í 5. kafla greinargerðar við frumvarpið var það sent Umhverfisstofnun til umsagnar þegar það var í vinnslu í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu (ráðuneytið). Eftir að frumvarpið barst Umhverfisstofnun barst tillaga frá framkvæmdastjórn ESB að nýrri reglugerð¹, þ.e. reglugerð um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að framlengja núverandi breytingu á gildissviði flugstarfsemi innan viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir (viðskiptakerfi ESB) sem og til undirbúnings innleiðingar á alþjóðlegum markaðstengdum ráðstöfunum (e. global market-based measure) (GMBA)) (m.ö.o. alþjóðasamkomulag um losun frá flugstarfsemi) frá og með árinu 2021 sem samþykkt var að koma á fót á fundi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO (International Civil Aviation Organization)) í október 2016².

Eins og kveðið er á um í núgildandi lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál var gildissvið viðskiptakerfisins hvað varðaði flugstarfsemi þrengt fyrir tímabilið 1. janúar 2013 til 31. desember 2016, sbr. V. ákvæði til bráðabirgða, sbr. einnig reglugerð nr. 540/2014 sem innleiddi reglugerð (ESB) nr. 421/2014 í heild sinni, en það var ESB gerðin sem kvað á um framangreinda þrengingu á gildissviði viðskiptakerfisins hvað varðaði flugstarfsemi sem nú er lagt til að verði framlengt í samræmi við fram komna reglugerðartillögu framkvæmdastjórnarinnar.

Vert er að rifja upp að áður en reglugerð (ESB) nr. 421/2014 um þrengingu gildissviðs viðskiptakerfisins hvað varðar flugstarfsemi tók gildi var í gildi ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 377/2013/ESB sk. „stop the clock „ákvörðun.

Eins og fram kemur í minnisblaði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins dags. 27. nóvember 2012 sem sent var umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis var aðdragandi þeirrar ákvörðunar sá að tilskipun 2003/87/EB var breytt

¹ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC to continue current limitations of scope for aviation activities and to prepare to implement a global market-based measure from 2021. Aðgengilegt á <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0054:FIN>

² Ákvörðunin er aðgengileg á http://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Resolution_A39_3.pdf og nánari upplýsingar má finn á <http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/market-based-measures.aspx>

með tilskipun 2008/101/EB og öll flugstarfsemi innan Evrópusambandsins og milli Evrópusambandsins og þriðju ríkja þar með felld undir gildissvið viðskiptakerfisins frá 1. janúar 2012. Ýmis ríki, þ.á m. Bandaríkin og Kína lýstu andstöðu sinni við gildissvið kerfisins og héldu því fram að Evrópusambandið skorti heimild til að leggja kvaðir á flug utan lögsögu ríkja sambandsins án samkomulags á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO). Evrópusambandið færði þá þau rök fyrir hinu víðtæka gildissviði kerfisins að Alþjóðaflugmálastofnunin hefði brugðist hlutverki sínu varðandi aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi. Málið var svo til umræðu á alþjóðavettvangi í framhaldinu. Á fundi ráðs Alþjóðaflugmálastofnunarinnar þann 9. nóvember 2012 náðist svo loks samstaða um að stefna að alþjóðlegu samkomulagi um losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi. Í kjölfarið lýsti Connie Hedegaard, framkvæmdastjóri umhverfismála hjá Evrópusambandinu, því yfir að 12. nóvember 2012 hygðist Evrópusambandið „stöðva klukkuna“ hvað varðaði framkvæmd viðskiptakerfisins gagnvart flugi inn og út úr Evrópusambandinu fram yfir aðildarþing Alþjóðaflugmálastofnunarinnar sem haldið yrði haustið 2013. Með öðrum orðum yrði þess ekki krafist að flugrekendur skiluðu losunarheimildum 30. apríl 2013 vegna flugferða inn og út úr Evrópusambandinu sem áttu sér stað árið 2012. Að auki félli skylda til vöktunar og skýrslugjafar niður að því er varðar slíkar flugferðir.

Með þessu var ætlunin að skapa svigrúm fyrir pólitískar viðræður um alþjóðlegan samning, en ef ekkert yrði af samkomulagi yrði „klukkan sett í gang“, þ.e. viðskiptakerfið myndi þá á nýjan leik ná til flugs inn og út úr Evrópusambandinu.

Í framhaldinu kynnti Evrópusambandið aðildarríkjunum tillögu að lagalegri útfærslu framangreindrar ákvörðunar um „stöðvun klukkunnar“ um að hún yrði í formi ákvörðunar (decision).

Áður en framangreind ákvörðun um „stöðvun klukkunnar“ var lögð fram af hálfu framkvæmdastjórnarinnar var með lögum nr. 141/2012, um breytingu á lögum nr. 70/2012, sett ákvæði til bráðabirgða í lög nr. 70/2012 um loftslagsmál, sbr. III ákvæði til bráðabirgða, til að innleiða þá væntanlega ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar og var það gert til taka af allan vafa um skyldu flugrekenda varðandi skil á losunarskýrslu og skil á losunarheimildum en þá var stutt í þær dagsetningar sem löggin kveða á um að flugrekendur þurfi að skila losunarskýrslum (þá 31. mars 2013) og standa skil á losunarheimildum (þá 30. apríl 2013).

Í framhaldi tók ákvörðun 377/2013/ESB („stop the clock“ ákvörðunin) gildi og var felld inn í EES- samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 50/2013 frá 30. apríl 2013.

Alþjóðaumræðan hélt áfram á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og í ljósi framgangs mála við að koma á fót alþjóðlegu samkomulagi um losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi og til að styðja við þann framgang var áður nefnd reglugerð (ESB) nr. 421/2014 sett til að veita enn frekari svigrúm til að koma á fót slíku kerfi sem eins og áður segir var samþykkt að koma á fót, frá og með árinu 2021, á fundi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar í október 2016. Reglugerðartillagan er því komin eins seint fram og raun ber vitni og er ætlað að styðja við ferlið og vinnuna sem eftir er hjá Alþjóðaflugmálastofnuninni við að koma á fót alþjóðakerfinu.

Í ljósi þess að framangreint V. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál var bundið í tíma hefur gildissviði viðskiptakerfisins hvað varðar flugstarfsemi færst í upprunalegt form skv. núgildandi lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál. Með vísan til fram kominnar reglugerðartillögu framkvæmdastjórnarinnar hefur því skapast ákveðin réttaróvissa um framkvæmd viðskiptakerfisins og gildissvið þess að því er varðar flugstarfsemi eins og rakið er í 5. kafla greinargerðar frumvarpsins.

Eins og fram kemur í 5. kafla greinargerðar með frumvarpinu þá telur Umhverfisstofnun það mikilvægt að frumvarpið nái fram að ganga. Verði tillaga frumvarpsins, um breytt V. ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 70/2012, þar sem kveðið er á um áframhaldandi þrengt gildissvið viðskiptakerfisins út árið 2017, að lögum, verður ekki einungis dregið úr þeirri réttaróvissu sem er til staðar varðandi úthlutun losunarheimilda til flugrekenda árið 2017 heldur verði einnig tekinn af vafi um það hvaða skyldur hvíla á flugrekendum varðandi umfang skýrsluskila og skil á losunarheimildum vegna losunar frá flugstarfsemi á árinu 2017 sem flugrekendum ber að standa skil á 31. mars 2018 (skil á losunarskýrslu) og 30. apríl 2018 (skil á losunarheimildum).

Rétt er að upplýsa að áður en flugrekendur þurftu að standa skil á losunarheimildum 30. apríl sl. vegna losunar ársins 2016 var úthlutað endurgjaldslausum losunarheimildum til flugrekenda í samræmi við reglugerðartillögu framkvæmdastjórnarinnar þ.e. í samræmi við áframahaldandi þrengt gildissvið viðskiptakerfisins hvað varðar flugstarfsemi. Formleg ákvörðun um endurútreikning endurgjaldslausra losunarheimilda hefur þó eðli máls samkvæmt ekki verið tekin.

Nú er staðan svipuð og þegar ákveðið var að innleiða þá væntanlega ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar varðandi „stop the clock“ áður en hún var til í drögum eða samþykkt af Evrópusambandinu og áður en hún var felld undir EES-samninginn. Munurinn er helst sá að nú liggur fyrir tillaga að reglugerð en þá lá einungis fyrir yfirlýsing af hálfu framkvæmdastjóra umhverfismála hjá ESB. Einnig er sá munur á að tími aðildarríkja viðskiptakerfisins er mun knappari nú til að bregðast við reglugerðartillögun en var þegar „stop the clock“ yfirlýsingin kom fram. Hér er einnig rétt að geta þess að á fundi vinnuhóps framkvæmdastjórnarinnar um viðskiptakerfið sem ráðuneytið sótti nú apríl sl. kom fram að vinna við reglugerðartillögu framkvæmdastjórnarinnar gengi vel og gert væri ráð fyrir að hún yrði samþykkt innan ESB í mars 2018.

Vert er hér að ítreka að viðskiptakerfið gerir miklar kröfur um einsleitni og samræmingu við framkvæmd kerfisins svo að rekstraraðilar og flugrekendur sem undir kerfið falla heyri undir sömu skyldur og njóti sömu réttinda. Þá má benda á að samhlið áður nefndum reglugerðardrögum framkvæmdastjórnarinnar lagði framkvæmdastjórnin fram svokallað „QA skjal“³ (spurningar og svör) þar sem svarað er ýmsum spurningum um áhrif reglugerðardraganna m.a. hvernig úthlutun ársins 2017 skuli háttáð. Auk þess hefur framkvæmdastjórnin haldið fundi til að fara yfir framkvæmd viðskiptakerfisins hvað varðar flugstarfsemi vegna þessa. Í þessu „QA skjali“ og fundum framkvæmdastjórnarinnar er lögð áhersla á mikilvægi samræmdra aðgerða ríkjanna um framkvæmd viðskiptakerfisins hvað varðar flugstarfsemi og að hún sé í samræmi við fram komna reglugerðartillögu framkvæmdastjórnarinnar.

Með vísan til alls framangreinds telur Umhverfisstofnun mikilvægt að frumvarpið nái fram að ganga svo dregið verði úr þeirri réttaróvissu sem reifuð hefur verið hér í ofan sem og í greinargerð fumvarpsins


Kristín Linda Árnadóttir
forstjóri

Virðingarfyllst


Hilda Guðný Svavarsdóttir
lögfræðingur

³ Aðgengilegt á https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/faq_aviation_ets_en.pdf