

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Frá minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Með viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir (ETS-kerfinu) náðist að innleiða greiðslureglu umhverfisréttar þannig að hún nái yfir stóran hluta losunar gróðurhúsalofttegunda innan Evrópu. Með ákvörðun norskra og íslenskra stjórnvalda um að taka fullan þátt í ETS-kerfinu var stigið stórt skref í átt til ábyrgrar loftslagsstefnu, en það mætti teljast harla ólíklegt að innlend löggjöf hefði litið dagsins ljós þar sem beitt væri sambærilegum takmörkunum gagnvart álverunum hérlandis. Minni hlutinn telur jákvætt að með frumvarpinu sé ætlunin að slá skýrari ramma utan um framkvæmd ETS-kerfisins hér á landi með því að fjalla um kerfið í sérstakri löggjöf frekar en sem hluta af lögum um loftslagsmál. Auk þess eru með frumvarpinu innleiddar uppfærslur á ETS-kerfinu sem mikilvægt er að taki gildi um komandi áramót. Minni hlutinn telur þó nauðsynlegt að gagnrýna ákveðna þætti frumvarpsins.

Umfjöllun minni hlutans.

Of lítill tími til vandaðrar umfjöllunar.

Frumvarpið er að mestu leyti byggt á gildandi ákvæðum laga um loftslagsmál, sem á sínum tíma innleiddu 13 Evrópugerðir, en auk þess eru innleiddar í fyrsta sinn þrjár gerðir sem tengjast uppfærslu á regluverki Evrópusambandsins. Sú uppfærsla byggist á "Fit for 55" loftslagsstefnu ESB, sem hefur verið um nokkurt skeið í burðarliðnum. Endanleg niðurstaða náðist hins vegar ekki fyrr en á vordögum innan Evrópusambandsins, þannig að aðdragandi frumvarpsins var ansi skammur. Minni hlutinn gagnrýnir engu að síður hversu seint málinu var komið til Alþingis, en þá seinkun hlýtur að þurfa að rekja til rangrar pólitískrar forgangsröðunar á verkefnum ráðuneytisins.

Mælt var fyrir frumvarpinu þegar aðeins tvær vikur voru til þingfrestunar samkvæmt starfsáætlun. Fyrir vikið hafa hvorki nefndin né umsagnaraðilar haft nægjanlegan tíma til að rýna það í þaula og að mati minni hlutans standa enn nokkur álitæfni út af.

Griðarleg niðurgreiðsla á jarðefnaeldsneyti.

Þegar viðræður innan Evrópusambandsins um uppfærslu á ETS-kerfinu voru á lokametrunum var eins og íslensk stjórnvöld hefðu vaknað af værum blundi þegar hagsmunaaðilar bentu þeim á afleiðingar breytinganna fyrir flugrekendur. Breytingunum var ætlað að herða á regluverki varðandi samdrátt í losun frá flugsamgöngum, í það minnsta þar til aðildarríki Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) kæmu sér endanlega saman um alþjóðlegt kerfi. Í því skyni var lagt til að dregið yrði úr úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til flugrekenda í skrefum, þannig að þeir þyrftu að draga úr losun eða verða sér ella úti um allar slíkar heimildir á markaðsverði. Til að verja hagsmuni íslenskra flugfélaga beittu stjórnvöld sér af miklu kappi gagnvart evrópskum kollegum sínum, en við umfjöllun nefndarinnar kom fram að haldnir hafi verið rúmlega 100 fundir til að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri.

Erindisrekstur stjórnvalda varð til þess að samið var um sérstaka aðlögun fyrir Ísland, þannig að hægt væri að framlengja endurgjaldslausu úthlutun losunarheimilda til flugrekenda árin 2025 og 2026. Um er að ræða losunarheimildir sem íslenska ríkið fær úthlutað til uppboðs, þannig að ef ekki væri fyrir þessa aðlögun myndi ríkið hafa af þeim beinar tekjur. Samkvæmt ráðuneytinu er varlega áætlað að Ísland gæti fengið um 250.000–300.000 uppboðsheimildir fyrir flug árin 2025 og 2026, en miðað við varfærnar forsendur ráðuneytisins gæti andvirði af sölu þeirra losunarheimilda verið á bilinu 3–4 milljarðar kr. Hversu mikil endurgjaldslausu úthlutunin verður liggur ekki fyrir, en mögulega verður eftirspurn nóg til að fullnýta allar þessar heimildir og fyrirjábanlegt að ríkið verði af umtalsverðum tekjum sem ella væri hægt að nota til að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis. Telur minni hlutinn orka verulega tvímælis að nota þá fjármuni í staðinn til að niðurgreiða notkun jarðefnaeldsneytis.

Breytingartillögur.

Tekjur þurfa að nýtast gegn loftslagsbreytingum.

Við umfjöllun nefndarinnar var bent á að innan Evrópusambandsins sé gerð krafa um að aðildarríki ráðstafi tekjum af ETS-kerfinu til loftslagsvænna verkefna. Þau ákvæði falla ekki undir EES-samninginn og hafa því ekki bein áhrif á íslenska löggjöf. Minni hlutinn telur hins vegar að sú ráðstöfun ætti að vera í forgangi hjá ríkinu, enda kallar staðan í loftslagsmálum á tryggjar fjárveitingar til að styðja við græna nýsköpun, orkuskipti og aðrar aðgerðir sem þjóna þeim tilgangi að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þetta skiptir ekki síst máli í ljósi þess að þess má vænta að umbætur á ETS-kerfinu muni skila ríkinu umtalsvert hærri tekjum á komandi árum. Fram kom að fjármálaráðuneytið hafi unnið tekjuspá vegna uppboðs á losunarheimildum fyrir árin 2024–2028, þar sem gert er ráð fyrir að tekjur vaxi úr rúmum 3 milljörðum á ári í yfir 5 milljarða á ári. Nærtækast væri að láta þær tekjur renna í loftslagssjóð, líkt og ráð var fyrir gert í fyrstu útgáfu laga um loftslagsmál, og leggur minni hlutinn til breytingu þess efnis.

Óutfærð sérlausn fyrir flugfélög grefur undan trúverðugleika loftslagsaðgerða.

Minni hlutinn bendir á að ekki hefur verið útfært í lagatexta hvernig endurgjaldslausu úthlutun á að vera, heldur mun það velta á reglugerð sem ráðherra getur sett ef breytingartillaga meiri hlutans nær fram að ganga. Sé litið til samanburðar við 18. gr. laga um loftslagsmál, þar sem fjallað er í allitarlegu máli um skilyrði úthlutunar, er ljóst að þessi framkvæmd er í litlu samræmi við það sem þekkist hefur í málaflokknum.

Í upplýsingum frá ráðuneytinu kemur fram að útfærsla sérlausnarinnar fyrir Ísland hafi verið unnin í samstarfi við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, og Eftirlitsstofnun EFTA hafi verið haldið upplýstri um framvinduna til að sjá til þess að útfærslan félli ekki undir reglur um ríkisaðstoð. Minni hlutinn bendir á að samkvæmt skuldbindingum ríkisins samkvæmt EES-samningnum þurfa stjórnvöld að sjá til þess að flugrekendur geti sótt endurgjaldslausar losunarheimildir til íslenskra stjórnvalda óháð því hvar innan EES-svæðisins þeir hafi lögfesti. Mun úthlutun fyrir árin 2025 og 2026 einfaldlega þurfa að taka tillit til þeirra losunarheimilda sem viðkomandi félag fær úthlutað vegna flugs um Ísland sem fellur undir ETS-kerfið á árinu 2024. Má því búast við að hlutur íslenskra flugrekenda verði ekki í samræmi við væntingar þar sem líklegt er að hann skerðist til samræmis við þátttöku erlendra flugrekenda, enda er heildarmagn losunarheimilda sem íslensk stjórnvöld geta úthlutað takmarkað. Rökin um hagsmuni íslenskra atvinnurekenda þynnast því nokkuð.

Það er merkilegt að á sama tíma og Ísland vill skapa sér sérstöðu sem leiðandi afl á sviði loftslagsmála skuli stjórnvöld kappkosta að semja um sérstakar undanþágur frá þeim leikregl-

um sem öllum öðrum er gert að lúta. Það er hvorki til þess fallið að skapa trúverðugleika né traust til afstöðu íslenska ríkisins til loftslagsmála.

Minni hlutinn leggur því til að fella brott ákvæði um þessa svokölluðu sérlausn – sem í reynd er lítið annað en beinn stuðningur ríkisins við ótilgreindan fjölda flugfélaga.

Að framangreindu virtu leggur minni hlutinn til eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir 2. efnismálslið 19. gr. komi nýr efnismálsliður, svohljóðandi: Ráðherra skal á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til loftslagssjóðs sem samsvarar tekjum af uppboðnum losunarheimildum.
2. Ákvæði til bráðabirgða II falli brott.

Alþingi, 15. desember 2023.

Andrés Ingi Jónsson.