

Reykjavík, 9. október 2023

Umhverfis-, auðlinda- og loftslagsráðuneyti  
Skuggasundi 1  
101 Reykjavík  
[urn@urn.is](mailto:urn@urn.is)

Bls. | 1

## Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 (EES-innleiðing, viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir)

Hinn 25. september síðastliðinn birti umhverfis-, auðlinda og loftslagsráðuneyti áform um lagasetningu á samráðsgátt stjórnvalda þar sem boðuð er breyting á lögum um loftslagsmál nr. 70/2012. Samkvæmt lýsingu á málsefni á samráðsgáttinni eiga áformin rót sína að rekja til sameiginlegs markmiðs Íslands, Noregs og ESB um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030 og skuldbindinga samkvæmt tilskipun [2003/87/EB](#), um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, með síðari breytingum.

### Almennt

Eins og jafnan á við um áformaskjöl vegna fyrirhugaðrar lagasetningar er enn mikið til á huldu hvernig fyrirhugað lagafrumvarp mun að endingu líta út. Einungis er því á þessum tímapunkti unnt að draga almennar ályktanir af orðalagi áformaskjalsins. Almennt má þó segja að í íslensku samhengi séu ETS losunarheimildir í raun ígildi skattlagningar. Í stað efnda skattskyldunnar með peningagreiðslu fer hún fram með skilum á ETS heimildum. Þeim sem skylt er að skila slíkum heimildum er gert að kaupa heimildirnar á markaði. Smám saman dregst magn heimilda á markaðnum saman og samfara hækkar verðið. Þar með hækkar fjárhagslegt framlag þeirra sem nota jarðefnaeldsneyti til kaupa á heimildum með tíð og tíma. Er fyrirkomulaginu þannig ætlað að hækka kostnað fyrirtækja við notkun jarðefnaeldsneytis og hvetja þau til að taka upp notkun annarra orkugjafa í starfsemi sinni. Undir kringumstæðum þar sem ekki reynist unnt að taka slíka notkun upp munu þær álögur sem ETS kerfið hefur í för með sér hækka kostnað við notkun jarðefnaeldsneytis, a.m.k. þar til hann nær slíkum hæðum að fýsilegt reynist að fjárfesta í nýrri tækni og nýjum orkugjafa. Kostnaðaraukningin rennur til ríkissjóðs, ríkissjóða annarra aðildarríkja EES og til sjóða ESB. Í tilviki skipaflutninga er framkvæmdastjórn ESB að tilteknu leyti falið að skilgreina hvers lands stjórnvalda það er að krefjast skila. Þar með er ígildi skattlagningarvalds að vissu marki framselt.

### Breytingar

Samkvæmt áformaskjalinu mun það lagafrumvarp sem áformað er endurspegla breytingar sem voru gerðar á tilskipun 2003/87/EB með breytingatilskipunum [2023/958/EB](#) og [2023/959](#). Þó e.t.v. megi segja að áformaskjalið láti lítið yfir sér eru með því boðaðar viðamiklar lagabreytingar sem gert er ráð fyrir að Alþingi hafi lokið við að festa í lög fyrir næstu áramót. Með fyrrnefndu breytingatilskipunni voru gerðar breytingar á reglum sem gilda um ETS losunarheimildir í flugrekstri. Hin síðarnefnda er mun víðtækari en með henni voru m.a. gerðar breytingar á reglum um svokallaðar starfsstöðvar (staðbundinn iðnaður), bindingu kolefnis og skipaflutningar felldir undir ETS losunarkerfi ESB. Eftir breytingarnar nær ETS

loftslagsheimildakerfið til fleiri þátta atvinnustarfsemi en áður ásamt því sem hert hefur verið á kröfum um upplýsingaskil og skil á heimildum.

## Áhrifamat

Áhrif áformanna eru orðuð svo í umfjöllun í a-lið 1. tölul. A-hluta mats á áhrifum lagasetningar (Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið) að *endanlegur fjöldi uppboðsheimilda til handa Íslandi liggur enn ekki fyrir en samkvæmt bráðabirgðaútreikningum er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs árið 2027 geti verið á bilinu 5 til 7 milljarðar*. Þar er aðeins átt við bein áhrif sem skila sér sem tekjur í ríkissjóð en ekki óbein áhrif sem koma fram í tekjum sem skila sér í ríkissjóðs annarra aðildarríkja á EES-svæðinu eða sjóði ESB. Því má gera ráð fyrir að heildaráhrifin verði mun umfangsmeiri á íslenskan efnahag og efnahag annarra aðildarríkja. Í þessu samhengi er áhugavert að í 1. tölul. C-hluta áhrifamatsins (Efnahagsáhrif) er látið við það sitja að taka fram eftirfarandi: *Löggjöfin er innleiðing á regluverki ESB sem verður tekið upp í EES-samninginn. Sömu reglur munu því gilda á öllu EES*. Þetta er m.a. áhugavert í ljósi eftirfarandi orðalags í 21. tölul. aðfararorða tilskipunar 2023/959/EB:

Bls. | 2

The extension of the scope of Directive 2003/87/EC to maritime transport will lead to changes in the cost of such transport. All parts of the Union will be affected by that extension of scope as the goods transported to and from ports within the Union by maritime transport have their origin or destination in the different Member States, including in landlocked Member States. The allocation of allowances to be auctioned by the Member States should therefore, in principle, not change as a consequence of the inclusion of maritime transport activities, and should include all Member States. However, Member States will be affected to different extents. In particular, Member States with a high reliance on shipping will be most exposed to the effect of the extension. Member States with a large maritime sector compared to their relative size will be more affected by the extension of the EU ETS to maritime transport. It is therefore appropriate to provide additional time-limited assistance to those Member States in the form of additional allowances to support decarbonisation of maritime activities and for the administrative costs incurred.

(Undirstrikun samtakanna)

Af framangreindu leiðir að ESB gerði sér, við setningu tilskipunar 2023/959/EB, grein fyrir því að áhrif útvíkkunar ETS kerfisins muni koma með mismunandi hætti niður á aðildarríkjum ESB. Af þeim sökum m.a. er kveðið á um tiltekna ráðstöfun fjármuna sem aðildarríkin og ESB hafa af ráðstöfun ETS heimilda á markaði í tilskipuninni. Ekki er gert ráð fyrir neinum slíkum ráðstöfunum í áformaskjalinu.

Í áformaskjalinu er eins og áður segir gert ráð fyrir því að ríkissjóður muni hafa 5–7 milljarða kr. tekjur árið 2027 af innleiðingu tilskipunarinnar. Umhverfisstofnun er ætlað aukið hlutverk samfara innleiðingunni. Í e-lið A-hluta áformaskjalsins er hins vegar beinlínis tekið fram að gert sé ráð fyrir því að *útgjöldum Umhverfisstofnunar vegna varanlegra verkefna verður að stórum hluta mætt með innheimtu þjónustugjalda vegna útgáfu og breytinga á losunarleyfum, samþykktar og breytinga á vöktunaráætlunum, yfirferðar á skýrslum, afgreiðslu umsókna um úthlutun losunarheimilda*. Með öðrum orðum virðast engin áform uppi um að nýta búhnykk ríkissjóðs til að fjármagna umstangið heldur má gera ráð fyrir að við bætist þjónustugjöld sem atvinnulífinu beri að greiða.

## Samráð

Það vekur athygli að í F-hluta áformaskjalsins (Samráð) er tíundað að haldnir hafi verið samráðsfundir með flugrekstraraðilum, skipafyrirtækjum, Samtökum atvinnulífsins og Samál og stefnt sé að samráðsfundum með samráðsfundum með dreifingaraðilum olíu sem munu falla undir nýtt ETS2-kerfi og frekara samráði með fyrirtækjum í stóriðju, flugrekstraraðilum og skipafyrirtækjum.

Bls. | 3

Í þessu samhengi er rétt að minna á [erindi](#) sem sent var utanríkisráðherra í júlí síðastliðinn og fékk nokkra fjölmiðlaumfjöllun síðastliðið sumar. Afrit af erindinu var m.a. sent umhverfis-, auðlinda- og loftslagsráðuneytinu. Erindið sneri aðeins að einum þætti þeirra tilskipana sem stendur til að innleiða samkvæmt áformaskjalinu, þ.e. farmflutningum á sjó.

Um leið og áformum um frekara samráð er fagnað þykir ástæða til að gera athugasemd við hve takmarkað samráðið hefur í raun og veru verið hingað til. Er í því samhengi rétt að minna á hve skammur tími er til stefnu eigi að takast að lögfesta lagafrumvarp fyrir áramót.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðrún Björk Gísladóttir  
lögmaður

f.h. Samtaka ferðapjónustunnar



Baldur Arnar Sigmundsson  
lögfræðingur

f.h. Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi



Jón Kristinn Sverrisson  
lögfræðingur

f.h. Samtaka iðnaðarins



Lárus M.K. Ólafsson  
viðskiptastjóri

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



Benedikt S. Benediktsson  
lögfræðingur

f.h. Viðskiptaráðs



María Guðjónsdóttir  
lögfræðingur