



Utánríkisráðuneytið
utn@utn.is

Reykjavík, 11. janúar 2024

Efni: Hagsmunagæsla Íslands gagnvart ESB – uppfærður forgangslisti til ársins 2024

Samtök iðnaðarins (hér eftir „samtökin“ eða „SI“) hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 29. nóvember 2023.

SI fagna því að stjórnvöld hafi uppfært forgangslistann með hliðsjón af þróuninni innan ESB og hagsmunum Íslands. Þá hvetja SI öll hlutaðeigandi fagráðuneyti til að leggja sérstaka áherslu á að horfa til samkeppnishæfni Íslands við innleiðingu og frumvarpsgerð og að ganga ekki lengra í kröfum og íþyngjandi ákvæðum en þörf er á hverju sinni.

1. Loftslags- og umhverfismál

- CBAM

SI ítreka fyrri samskipti við stjórnvöld er viðkemur boðuðum breytingum með CBAM en þær tillögur eru verulegt áhyggjuefni fyrir evrópskan, og þar með íslenskan áliðnað, en að mati hagsmunaaðila virðist sem markmiðið um að koma í veg fyrir kolefnisleka hafi þar algjörlega mætt afgangi. Yfirlýst markmið CBAM er meðal annars að jafna samkeppnisstöðu evrópsks áliðnaðar gagnvart áliðnaði utan álfunnar, en miðað við fyrirbyggjandi gögn og drög að regluverki stefnir þvert á móti í að samkeppnisstaðan skekkist enn frekar. Það getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir áliðnað í Evrópu, sem á nú þegar undir högg að sækja, en á meginlandinu hefur álframleiðsla dregist saman um 50% frá árinu 2021.

Fyrirséð er að ef grafið er undan samkeppnisstöðu álframleiðslu í Evrópu með þeim afleiðingum að hún flyst út fyrir álfuna verður öðrum markmiðum CBAM ekki náð. Kolefnisspor álframleiðslu er hvergi lægra en á Íslandi, samkvæmt tölum CRU, og það er lægra í Evrópu en öðrum heimsálfum. Ítrekast því sú staðreynd að ef álframleiðsla flyst til landa, sem hafa vaxið mest á undanförunum árum, er ljóst að hún yrði að miklu leyti knúin með gasi eða kolum.

Í þessu samhengi áréttast að losun vegna framleiðslu eins tonns af áli í álveri hér á landi er tæp tvö tonn af CO₂ en ef notuð er til framleiðslunnar kolaorka bætast við 15 til 20 tonn af CO₂. Forðunin með framleiðslu áls hér á landi, ef horft er til meðallosunar við álframleiðslu á heimsvísu, nemur ríflega heildarlosun Íslands.

Í fyrirbyggjandi tillögum er m.a. lagt til að fella niður ókeypis losunarheimildir til evrópskra álvera og að þær heyri sögunni til árið 2034. Sem afleiðing þessa getur kostnaður við kaup álvera á losunarheimildum allt að fjórfaldast eða fimmfaldast. Ef miðað er við að verðið fari í 150 USD á tonn af CO₂, sem er varlega áætlað miðað við spár greiningaraðila, þá leggst kostnaður á álverin upp á 270 USD á hvert framleitt tonn af áli. Ef framleiðsla helst óbreytt í 840 þúsund tonnum, þá verður ETS-kostnaður álvera á Íslandi um 30 milljarðar kr.

Sem afleiðing þessa mun hætta á kolefnisleka aukast til muna þvert á tilgang CBAM, þar sem það hækkar framleiðslukostnað og dregur þannig úr samkeppnishæfni evrópskrar álframleiðslu. Að sama skapi, ef ál hækkar í verði, þá aukast líkur á að annað efni verði fyrir valinu, svo sem plast eða stál.



European Aluminium hefur þegar ályktað að kostnaður álinnflytjenda sem heyrir undir CBAM verður að endurspegla kostnað álframleiðenda í ETS-kerfinu. Jafnframt verður að telja fram alla losun við framleiðslu þess áls sem notað er í innfluttum vörum. Þá hefur Norsk Hydro vakið athygli á að telja þurfi fram alla losun við framleiðslu áls, einnig þess brotaáls sem er brætt og flutt inn undir CBAM-kerfinu. Ástæða þess að þetta er dregið sérstaklega fram að álver hafa í vaxandi máli nýtt brotaál (e. scrap) og brætt það saman við frumframleitt ál. Það getur þá verið brotaál sem verið er að endurvinna með þessum hætti en einnig ál sem er endurnýtt úr framleiðsluferlinu í álverunum, svo sem úr álgjalli.

Ráða má af fyrirliggjandi tillögum að ekki er gert ráð fyrir að teljandi gjöld séu lögð á brotaál sem flutt er inn undir CBAM, en innan Evrópu ber slíkt ál ETS-kostnaðinn sem greiddur var af því við framleiðsluna. Samkvæmt International Aluminium Institute eru 15 milljónir tonna af brotaáli í virðisveðju áls á heimsvísu. Það er því stór glufa innan CBAM sem til staðar er fyrir brotaál. Erfitt er fyrir evrópska álframleiðendur að keppa við það, m.a. vegna mikils kostnaðar sem lagður er á framleiðslu í Evrópu. Kolefnisgjöldin sem legðust á brætt brotaál undir CBAM yrðu um 75 USD á tonn af áli á móti 300 USD á evrópskt ál.

Í þessu samhengi hefur Norsk Hydro lagt til að þriðji aðili þurfi að staðfesta að brotaál hafi verið nýtt í framleiðslu áls og að strangar reglur þurfi að gilda um hvernig pre-consumer og post-consumer brotaál er talið fram. Jafnframt þarf að horfa til þess að ef innflytjanda tekst ekki að sýna fram á hlutfall brotaáls þá verði litið á það sem 100% frumframleitt og losun talin fram í samræmi við það.

Til þess að CBAM geti komið í veg fyrir kolefnisleka þá þarf að taka til skoðunar að allt innflutt ál verði flokkað sem frumframleitt ál og einungis verði gerðar undantekningar á því ef sýnt hefur verið fram á að greidd hafi verið kolefnisgjöld af framleiðslunni.

Loks áréttast að CBAM skapar aldrei skilyrði fyrir fullri og jafnri samkeppnisstöðu. Kostnaður vegna CBAM mun aldrei ná að fullu yfir alla framleiðslu í Evrópu heldur eingöngu þann hluta framleiðslunnar sem fer til Evrópu hjá framleiðendum utan álfunnar, mögulega 5-10%. Það þýðir þá að þeir framleiðendur geta jafnað út kostnaðinn og hann lækkar á hverja einingu.

Þá er vert að benda á að upprunareglur kveða á um að ef ál frá Noregi eða Íslandi er í breskum bílum sem fluttir eru inn til ESB þarf að greiða af þeim kostnað vegna CBAM.

- ETS

SI hafa í umsögnum um þingmál á sviði ETS mála ítrekað þá skoðun samtakanna að við innleiðingu viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir sé óhjákvæmilegt að huga að sérstöðu Íslands. Eins og kunnugt er nýtur Ísland þeirrar sérstöðu, ólíkt flestum aðildarríkjum ESB, að vera auðugt af endurnýjanlegum orkuauðlindum. Af þeim sökum er Ísland þegar tengt sjálfbærni í hugum fólks víða um heim en þau fyrirtæki sem viðskiptakerfi ESB er ætlað að taka til njóta ekki þessarar sérstöðu. Þannig er ljóst að orkubúskapur í aðildarríkjum ESB er ekki knúinn með hreinni og endurnýjanlegri orku eins og raunin er að mestu hér á landi – m.ö.o. fyrirtæki á meginlandi Evrópu hafa ekki aðgang að hreinni orku með sama hætti og t.a.m. fyrirtæki hafa hér á landi. Við innleiðingu viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir er mikilvægt að þetta liggja fyrir.

SI hafa einnig gagnrýnt að við innleiðingu á þessu kerfi hafi ekki verið greind frekar þau áhrif sem slíkt kann að hafa í för með sér fyrir, þ.e. almennt aðra en ríkissjóð og sveitarfélög. Það vekur furðu hversu lítið hafi verið fjallað um þau áhrif sem skipta sannarlega máli fyrir hertent atvinnulíf, s.s. áhrif á útflutning vara framleiddum hér á landi enda fyrirséð að kostnaður vegna



nýlegra breytinga við skipasiglingar mun aukast eftir innleiðingu viðskiptakerfisins að fullu. Að mati SI þarf að greina þessi áhrif betur en gert hefur verið og afleiðingar þeirra á hinar dreifðari byggðir. Margir af stærstu vinnuveitendum á landsbyggðinni eru fyrirtæki sem framleiða vörur til útflutnings og keppa því á alþjóðlegum mörkuðum, og eru mörg aðildarfyrirtæki SI þar á meðal. Með boðuðum breytingum á núverandi viðskiptakerfum sem og nýjum, þ.m.t. ETS2, mun rekstrarkostnaður þessara aðila aukast þar sem síðasti hluti virðiskeðju framleiðslunnar, þ.e. flutningur vörunnar á markaði í Evrópu og víðar, mun verða mun dýrari en hann hefur verið hingað til. Þetta mun draga úr samkeppnishæfni fyrirtækja sem selja vöru sína á alþjóðlegum mörkuðum. SI hafa skilning á því að leiða þarf hér í lög þær gerðir sem eru hluti af EES-samningnum en við upptöku viðskiptakerfisins þurfi hins vegar að taka meiri tillit til aðstæðna hér á landi þar sem viðskiptakerfið mun draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Þá telja SI að stjórnvöld þurfi að grípa til frekari aðgerða til samræmis við aðrar aðgerðir ESB í loftlagsmálum til að bæta samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og tryggja að þau starfi á grundvelli sömu reglna og gilda á öllu EES-svæðinu.

- NZIA

Hér er um að ræða stefnumörkun ESB sem meðal annars er ætlað að spegla og bregðast við IRA í Bandaríkjunum. Er um að ræða fyrstu viðbrögð í þá átt af hálfu ESB að einfalda regluverk og beita jákvæðum hvötum til að örva iðnað innan sambandsins og styðja við uppbyggingu á sviði grænnar orku í þágu orkuskipta og loftslagsmarkmiða. Meðal annars er kveðið á um svokallað „one-stop-shop“ fyrirkomulag í leyfisveitingum. Samtökin fagna þessu mjög og hvetja íslensk stjórnvöld til að horfa til þessa og gera stóráttak í að liðka fyrir og einfalda leyfisveitingar hér á landi sem eru mjög íþyngjandi eins og nýleg dæmi hafa sýnt. Orkuskiptum á Íslandi verður ekki náð nema með stórauðinni framleiðslu á endurnýjanlegri orku og innviðum því tengdu.

- Hér er því að mati samtakanna kjörið tækifæri fyrir íslensk stjórnvöld jafnt til að hafa áhrif á að NZIA nái fram að ganga en einnig að ganga fram með góðu fordæmi og fara í heildarendurskoðun og einföldun á regluverki og leyfisveitingaferli fyrir grænan iðnað hér á landi. Draga má ríkan lærdóm af Noregi, Kanada og Bandaríkjunum í þessum efnum. Þá skiptir það miklu máli að íslensk stjórnvöld leiði þá fjármuni sem þegar fást í gegnum ETS kerfið inn í rannsóknir og þróun í loftslagsvænum verkefnum og tækni sem dregur úr losun iðnaðar. Einnig þarf að skapa jákvæða hvata fyrir uppskölun og innleiðingu á slíkum tæknilausnum þegar þær líta dagsins ljós. CRMA
- Samtökin fagna afstöðu Evrópuráðsins sem leggur til að áli sé bætt við lista yfir nauðsynleg hráefni (e. critical raw materials). Markmið CRMA er að tryggja nægt framboð og aðgang að nauðsynlegum og mikilvægum hrávörum í Evrópu sem skiptir sköpum fyrir aðgerðir í loftslagsmálum, þ. á m. orkuskipti, þjóðar- og matvælaöryggi og iðnaðarframleiðslu. Á þetta jafnt við á Íslandi. Vert væri fyrir íslensk stjórnvöld að hafa þetta einnig í huga út frá þjóðaröryggishagsmunum Íslands en landið er í dag mjög háð innflutningi á hrávörum og hráefnum, meðal annars olíu og áburði. Er þetta ekki síst mikilvægt í ljósi breyttrar heimsmyndar, vegna undanhalds á alþjóðavæðingu á áhrifa af innrás Rússlands í Úkraínu. Til að mynda er orkuöryggi Íslands í dag langt því frá að vera tryggt, en til þess að svo megi verða þarf að auka innlenda orkuframleiðslu og styrkja flutnings- og dreifikerfi raforku.

2. Orkumál

- Raforkumarkaðsmál

Hvað varðar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/944 frá 5. júní 2019 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um breytingu á tilskipun 2012/27/ESB



(endurútgáfa) þá hafa SI ekki tekið afstöðu til þeirrar tilskipunar að svo stöddu máli. Hins vegar má benda á ýmis atriði sem þar eru lögð til sem eiga samleið með áherslum SI á sviði raforkumála. Má þar nefna sem dæmi leiðir til að virkja notendur sem þátttakendur á raforkumarkaði, s.s. með að afhenda umframorku inn á raforkukerfi og/eða gera fyrirtækjum kleift að framleiða orku úr t.a.m. glatvarma og afhenda inn á dreifi- og/eða flutningskerfi raforku. Að mati SI eru slíkar áherslur til þess fallnar að stuðla að auknum fjölbreytileika í raforkuvinnslu sem og tryggja aukna orkuöflun samhliða orku frá „hefðbundnum“ virkjunum.

- Endurnýjanlegir orkugjafar

SI vísa því næst til umfjöllunar um regluverk er varðar endurnýjanlega orkugjafa. Þ.e. tilskipun 2018/2001 og þar af leiðandi einnig tilskipun 2023/2314. Benda SI á að tilskipanir þessar fela í sér ýmislegt hagræði er kemur að því að auka m.a. skilvirkni í uppbyggingu raforkukerfis sem nýtir endurnýjanlega orkugjafa og því ber að fagna sérstaklega. Hafa SI gagnrýnt núverandi regluverk og leyfisveitingaferla sem hamlað hafa nauðsynlegri uppbyggingu í raforkukerfinu. Er flöskuhálsar í kerfinu og seinangangur er viðkemur aukinni raforkuframleiðslu að skapa það ástand sem blasir við jafnt almenningi og atvinnulífi, þ.e. að hér er reglulega að koma upp orkuskortur á undanförunum árum. Taka SI því undir áherslur er viðkemur skilvirkni og einföldun í leyfisveitingarferli. Hins vegar hafa SI verið gagnrýnin á einn þátt þessa regluverks sem er kerfi upprunaábyrgða á raforku. SI hafa bent á að slíkt kerfi á illa við innlendar aðstæður, s.s. að hér er raforkumarkaður einangraður og ótengdur hinum evrópska raforkumarkaði. Að sama skapi er hér nærri 100% raforka framleidd með endurnýjanlegum orkugjöfum og er meira að segja kveðið á um það í reglugerð um framkvæmd raforkulaga, nr. 1040/2005, að einungis megi veita hér á landi virkjunarleyfi til nýtingar á endurnýjanlegum orkulindum, sbr. 1. máls. 2. mgr. 5. gr. Í ljósi þessa, og tilgangs kerfis upprunaábyrgða á raforku að stuðla að fjárhagslegum hvötum til að skipta úr nýtingu óendurnýjanlegra orkugjafa yfir í endurnýjanlega orkugjafa, telja SI að þátttaka í kerfinu feli í sér ákveðna misnotkun í ljósi sérstakra aðstæðna hér á landi. SI skora því á stjórnvöld að beita sér fyrir undanþáguheimild er viðkemur þessum þætti regluverks um endurnýjanlega orkugjafa.

- Sjálfbært flugeldsneyti

SI taka undir þær ábendingar sem þegar hafa borist um þetta tiltekna mál á þá vegu að mikilvægt er að huga að því að rafeldsneyti, s.s. vetni, metanól og ammóníak, sem sannarlega er framleitt með endurnýjanlegri raforku úr *núverandi raforkuvinnslukerfi* héraendis til jafns á við framleiðslu úr nýrri raforkuvinnslu, teljist „grænt“ rafeldsneyti samkvæmt skilgreiningum Evrópusambandsins. Því er mikilvægt að íslensk stjórnvöld, sem hafa beina aðkomu að hagsmunagæslu gagnvart ESB, hugi að þessu er viðkemur mögulegum kröfum um að rafeldsneyti teljist einungis „grænt“ ef endurnýjanlega raforkan kemur frá nýrri raforkuvinnslu. Þannig er að mati SI mikilvægt að standa vörð um sérstöðu Íslands á þá vegu að héraendis er raforkuvinnsla nærri eingöngu 100% endurnýjanleg.

Að sama skapi er mikilvægt að íslensk stjórnvöld beiti sér fyrir því að skilgreiningum á endurnýjanlegu rafeldsneyti annars vegar og rafeldsneyti með lágt kolefnisspor hins vegar, muni tvímælalaust eiga við um rafeldsneyti sem framleitt er á Íslandi úr kolefni sem hefur verið fangað úr útblæstri á Íslandi, hvort sem er frá iðjuverum eða jarðvarmavirkjunum.

Þá er grundvallaratriði að gætt verði að því að íslensk fyrirtæki á sviði framleiðslu vetnis og/eða rafeldsneytis hafi aðgang í gegnum EES aðild íslenska ríkisins styrkja- og sjóðaumhverfi ESB er viðkemur þessari starfsemi. Taka þarf allan vafa af hvað þann aðgang varðar og héraendis fyrirtæki verði ekki útilokuð þar á grundvelli þess að vera t.d. þriðja ríki.



3. Rannsóknir, nýsköpun, menntun og menning

SI fagna því að samstarfsáætlanir ESB séu á forgangslistanum og að unnið sé að því að tryggja að þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum ESB sé í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Það er mjög mikilvægt fyrir íslensk fyrirtæki í nýsköpun og hugverkaiðnaði hafi aðgengi að þeim sjóðum sem heyra þarna undir, sérstaklega þegar kemur að vaxtarfjármögnun. Hvað varðar markmið um að hámarka árangur og ávinning þátttökunnar á tímabilinu 2021-2027 þá vilja samtökin nota þetta tækifæri til að óska eftir markvissari sókn í alla sjóði. Vilja samtökin benda á varðandi menntun að nauðsynlegt er að er búa til hvata fyrir skóla á öllum skólastigum til að sækja um styrki, ef til vill bæta við stöðugildum til að efla menntun, nýsköpun og framþróun í skólastarfi þannig að fjármagn sem kemur með styrkjum sé ekki annmarki, og lækki fjármagn til skólastarfs.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink that reads 'Sigríður Mogensen'.

Sigríður Mogensen
sviðsstjóri iðnaðar- og hugverkasviðs