

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík  
[urn@urn.is](mailto:urn@urn.is)

Bls. | 1

Reykjavík, 14. febrúar 2024

## Efni: Umsögn um áform um gerð lagafrumvarps til breytinga á lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS2-kerfið)

Hinn 2. febrúar síðastliðinn birti umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið áform um gerð lagafrumvarps til breytinga á lögum nr. 96/2023, um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, á samráðsgátt stjórnvalda (hér eftir nefnt *áformin*). Áformin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðapjónustunnar, SVP – Samtaka verslunar og þjónustu og Viðskiptaráðs (hér eftir sameiginlega nefnd *samtökin*).

### Almennt

Samkvæmt umfjöllun á samráðsgáttinni, um málefni og nánari upplýsingar, verður það viðfangsefni frumvarpshöfunda að undirbúa innleiðingu ákvæða IVa. kafla tilskipunar ESB 2023/959, þ.e. eins og það er þar orðað, „nýtt hliðstætt viðskiptakerfi svokallað ETS2-kerfi sem mun ná utan um losun frá byggingum (húshitun), vegasamgöngum og smærri iðnaði“.

Skilja verður ákvæði IVa. kafla tilskipunar ESB 2023/959 með þeim hætti að í þeim felist eftirfarandi meginskyldur sem lagðar verða á íslenskt fyrirtæki sem annast innflutning á jarðefnaeldsneyti:

1. Skylda til öflunar leyfis til losunar gróðurhúsalofttegunda fyrir 1. janúar 2025.
2. Skylda til að upplýsa um losun ársins 2024, vegna afhendingar jarðefnaeldsneytis til flokka bygginga, vegasamganga og viðbótarstarfsemi (smærri iðnaður) það ár ásamt upplýsingum um endanotkun. Afhenda ber upplýsingarnar eigi síðar en 30. apríl 2025.
3. Skylda til að safna og veita upplýsingar, staðfestar af viðurkenndum aðila, um losun vegna notkunar eldsneytis að því leyti sem notkunin fellur undir flokka bygginga, vegasamganga og viðbótarstarfsemi, frá árinu 2025 að telja.
4. Skylda til að afhenda ETS-2 loftslagsheimildir sem samræmast upplýstri losun frá afhentu eldsneyti frá árinu 2028. Til ársloka 2030 verður þó að tilteknum skilyrðum uppfylltum unnt að komast hjá slíkri afhendingu heimilda að því marki sem íslensk stjórnvöld hafa lagt kolefnisskatt á losunina.
5. Skylda til að upplýsa um meðalkostnað vegna kaupa á ETS-2 loftslagsheimildum sem rataði út í verðlag næstliðið ár frá og með 2028.

Með framangreindum skyldum er ætlunin að verðleggja losun vegna notkunar jarðefnaeldsneytis vegna bygginga, vegasamganga og viðbótarstarfsemi, með innlendum sköttum og/eða erlendu skattígildi. Í báðum tilvikum mun skatthæðin ráðast af þróun ETS-2 loftslagsheimilda á markaði, miðað við hámarkið 45 evrur/tCO<sub>2</sub> sem mun þó aðeins gilda til

loka árs 2029. Eftir þann tíma mun skatthæðin ráðast af verði ETS-2 losunarheimilda á markaði, eins og það stendur á hverjum tíma, og tekjurnar að miklu leyti renna til sjóða ESB.

Eins og við á í tilviki annarra loftslagsheimilda mun fjöldi ETS-2 loftslagsheimilda dragast saman frá árinu 2024, um 5,1–5,38%, og má gera ráð fyrir að verð þeirra á markaði fari samfara hækkandi. Má því í vissum skilningi segja að ETS-2 kerfinu er ætlað að hafa í för með sér að hækkun kostnaðar sem hlýst af notkun jarðefnaeldsneytis, þar til hann fyrst um sinn jafnast á við kostnað af notkun eldsneytis sem ekki hefur sambærilega losun í för með sér og að endingu þar til kostnaðurinn jafnast a.m.k. á við kostnað af notkun annars eldsneytis en jarðefnaeldsneytis. Að óbreyttu er því stefnt að kostnaðaróhagræði.

Bls. | 2

## Áskoranir

Frá sjónarhóli atvinnulífsins blasa þrjár stórar áskoranir við fyrirtækjum sem verða fyrir áhrifum innleiðingar ETS-2. Í fyrsta lagi fela áformin í sér álagningu stjórnsýslubyrða á innflytjendur og dreifingaraðila í formi utanumhalds, upplýsingagjafar og kostnaðar við kaup á þjónustu bæði af hinu opinbera og staðfestingaraðilum. Í öðru lagi mun greiðsla hækkaðs kolefnisgjalds og/eða kostnaður við kaup á ETS-2 losunarheimildum leggjast með beinum hætti á framangreind fyrirtæki. Í þriðja lagi munu viðskiptavinir fyrirtækjanna innanlands sitja uppi með kostnaðarauka sem endurspeglar bæði framangreindan kostnað vegna aukinnar stjórnsýslubyrði og kostnað vegna greiðslu hækkaðs kolefnisgjalds og/eða vegna kaup á ETS-2 loftslagsheimildum.

Skilja verður áformin með þeim hætti að Ísland búi við valkreppu í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga á sviði loftslagsmála. Annað hvort munu atvinnulífið og einstaklingar bera framangreindan kostnað sjálfir, fyrir innleiðingu ETS-2, eða ríkissjóður ber hann, fyrir kaup á losunarheimildum til að standa skil á alþjóðlegum skuldbindingum. Báðir kostirnir eru slæmir.

## Önnur áform

Samhengis vegna er rétt að geta annarra áforma stjórnvalda sem komið hafa fram undanfarin missiri. Hinn 3. nóvember 2023 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið [áform](#) um breytingu á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta nr. 129/2009 og lögum um vörugjald á ökutækjum, eldsneyti o.fl., nr. 29/1993, á samráðsgátt stjórnvalda (hér eftir nefnt *eldri áform*). Samkvæmt umfjöllun um niðurstöður á gáttinni stendur til að leggja áformað lagafrumvarp fram á vorþingi 2024. Í nánari upplýsingum sem þar er að finna kemur fram að hækkun kolefnisgjalds dragi m.a. úr líkum á að innflytjendur eldsneytis til Íslands þurfi að kaupa loftslagsheimildir í nýju evrópsku viðskiptakerfi með losunarheimildir, ETS-2, vegna upptöku þess í EES-samninginn. Þá þegar eru því komnar fram sterkar vísbendingar þess efnis að íslensk stjórnvöld hyggist nýta sér þá hjáleid sem getið var hér að framan og leggja kolefnisskatt á jarðefnaeldsneyti til ársins 2030, sbr. 3. mgr. 30. gr. e. [tilskipunar \(ESB\) 2003/87](#). Var í því skyni boðað að kolefnisgjald yrði hækkað úr 32–34 evrum/tCO<sub>2</sub> í 47 evrur eða sem nemur 38–47%. Á móti er þó lagt upp með að lækka vörugjald á bensíni, væntanlega í því skyni að draga úr áhrifum hækkunarinnar við mælingar undirvísitölu vísitölu neysluverðs.

## Gildissvið ETS-2

Eins og áður segir nær ETS-2 til afhendingar eldsneytis og losunar flokka bygginga, vegasamganga og viðbótarstarfsemi (e. buildings, road transport and additional sectors). Flokkarnir eru nánar skilgreindir í viðauka III í ETS-2 með nokkuð flóknum hætti. Fyrst er tekið fram að til flokkanna teljist ekki afhending eldsneytis til starfsemi sem fellur undir I. viðauka tilskipunarinnar, þ.e. til nota í ýmiskonar iðnaði, flugstarfsemi og sjóflutningum, nema að því leyti sem notkunin á sér stað við tiltekinn flutning gróðurhúsalofttegundum eða á sér stað í minni starfsstöðvum sem falla væntanlega undir skilgreiningu 8. tölul. 2. gr. laga nr. 96/2023. Þá er tekið fram að til flokkana teljist ekki afhending eldsneytis til notkunar sem skilar engri losun (e. emission factor is zero). Að lokum er tekið fram að til flokkana teljist ekki notkun hættulegs úrgangs sem eldsneytis. Flokkar bygginga og vegasamgangna eru svo nánar útfærðir með vísan til losunaruppspretta eins og þær eru skilgreindar í leiðbeiningum milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna (IPCC) frá 2006 en með tilteknum breytingum sem sérstaklega er gerð grein fyrir í viðauka III í tilskipuninni.

Bls. | 3

Allir falla flokkarnir undir uppsprettuflokk 1 (orka) A (eldsneytisbrennsla). Hins vegar skiptast þeir í undirflokka 1 (orkuiðnaður), 2 (framleiðslu- og byggingariðnaður), 3 (samgöngur) og 4 (aðrir geirar). Úr undirflokki 1 (orkuiðnaður) er starfsemi sem felur aðallega í sér rafmagns- og hitaframleiðslu (a) felld undir gildissvið ETS-2 að því leyti sem hún varðar (ii) sameinaða framleiðslu hita og rafmagns (CHP) og (iii) framleiðslu hita. Nánari skilgreining á sameinaðri framleiðslu hita og rafmagns (CHP) er eftirfarandi (á ensku): *Emissions from production of both heat and electrical power from main activity producers for sale to the public, at a single CHP facility.* Nánari skilgreining á framleiðslu hita er eftirfarandi (á ensku): *Production of heat from main activity producers for sale by pipe network.* Úr undirflokki 2 er starfsemi sem telst til framleiðslu- og byggingariðnaðar felld undir gildissvið ETS-2 með nokkuð breiðri skírskotun enda falla undir undirflokkinn margir lægra settir flokkar, t.d. (a) járn og stál undir ISIC 2731, (c) efnavara undir ISIC 24 og (e) matvæla-, drykkjarvöru- og tóbaksframleiðsla undir ISIC 15 og 16. Nánari skýring á undirflokki 2 er eftirfarandi (á ensku): *Emissions from combustion of fuels in industry. Also includes combustion for the generation of electricity and heat for own use in these industries. Emissions from fuel combustion in coke ovens within the iron and steel industry should be reported under 1 A 1 c and not within manufacturing industry. Emissions from the industry sector should be specified by sub-categories that correspond to the International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC). Energy used for transport by industry should not be reported here but under Transport (1 A 3). Emissions arising from offroad and other mobile machinery in industry should, if possible, be broken out as a separate subcategory. For each country, the emissions from the largest fuel-consuming industrial categories ISIC should be reported, as well as those from significant emitters of pollutants. A suggested list of categories is outlined below.* Allur undirflokkur 3b leiðbeininga IPCC (vegasamgöngur) er felldur undir gildissvið ETS-2 en undir hann falla margir lægra settir flokkar, t.d. (i) bifreiðar, (1 og 2) farþegaþjónustubifreiðar, sendibifreiðar (ii) og vörubifreiðar (iii). Nánari skýring á undirflokki 3b er eftirfarandi (á ensku): *Emissions from automobiles so designated in the vehicle registering country primarily for transport of persons and normally having a capacity of 12 persons or fewer.* Þó er tekið fram í ETS-2 að undir gildissviðið falli ekki landbúnaðartæki sem er ekið á malbikuðum vegum. Undir aðra geira (4) falla lægra settir flokkar (a og b) sem hafa fyrirsagnirnar atvinnugreinar og stofnanir og íbúar. Í því tilviki er hins vegar ekki vísað til leiðbeiningar IPCC heldur beint í ISIC flokkun sem m.a. innifelur eftirfarandi (á ensku og styt

af samtökunum): 41 Construction of buildings, 50 Water transport, 51 Mining of hard coal, 52 Mining of lignite, 55 Accommodation, 63 Information Service activities, 64 Financial Services, 65 Insurance services, 66 Auxiliary services, 70 Activities of head offices, 71 Mining of iron ores, 72 Mining of metal ores, 73 Advertising and marketing, 74 other professional, 75 veterinary services, 80 Security and investigation activities, 85 Education, 90 Creative arts, 91 Support activities, 92 Gambling, 93 Sports activities, 99 support activities for mining.

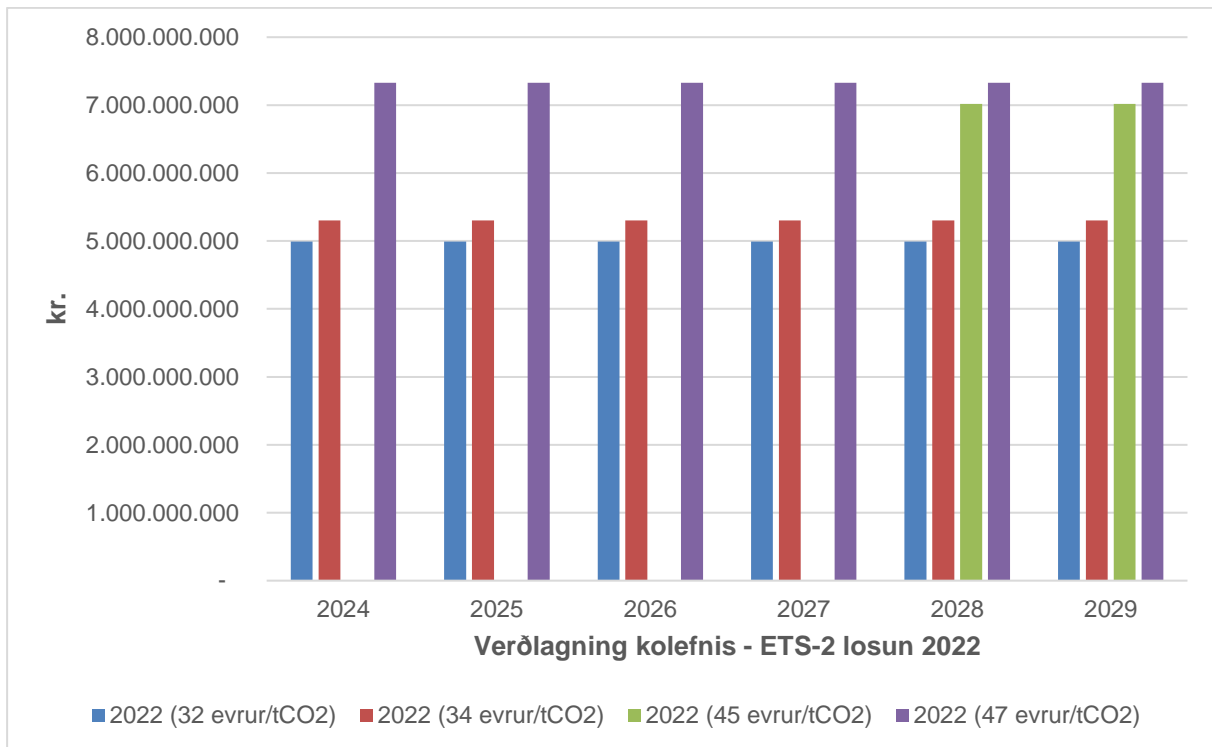
Bls. | 4

Af framangreindu er hið minnsta ljóst að gildissvið ETS-2 er flókið og ítarlegt og til að öðlast á því fullan skilning þarf sérþekkingu. Ætla má að sú staðreynd hafi leitt til þess að framkvæmdastjórn ESB var falið að innleiða framkvæmdagerðir sem koma eiga í veg fyrir tvítalningu, sbr. 5. mgr. 30. gr. f. ETS-2. Hefur innlendum fyrirtækjum enda reynst ógerlegt að skilgreina gildissviðið sjálf. Er það skilningur samtakanna að sömu álitamál blasi við stjórnvöldum.

## Áhrif

Af eldri áformum verður ráðið að íslensk stjórnvöld hyggist fara einfalda leið við innleiðingu ETS-2 í íslenskan rétt, þ.e. að hækka gildandi kolefnisgjald samkvæmt ákvæðum laga nr. 129/2009 og breyta e.t.v. skattstofni þess. Hingað til hefur tollskrá í grundvallaratriðum verið nýtt til afmörkunar skattstofns við lögfestingu óbeinna skatta sem lagðir eru á við innflutning. Verulega óljóst er hvort og í hvaða mæli unnt verður að skipta undirliðum og tollskránum tollskrárinnar upp þannig að endurspegli gildissvið ETS-2 með nákvæmum hætti. Undir kringumstæðunum er hætt við að gengið verði of langt of ef svo fer munu því fylgja óþarfa stjórnsýslubyrðar skv. 4. mgr. 30. gr. c. tilskipunar 2003/87. Verði of langt gengið felst í því gullhúðun. Fari stjórnvöld þá leið að innleiða ETS-2 kerfið hér á landi án þess að grípa til hjáleiddar, þ.e. hækkun og útfærslu kolefnisgjalds, má gera ráð fyrir að hækkaðar álögur á fyrirtæki og einstaklinga komi seinna fram, fyrst árið 2028 vegna ársins 2027. Frá 2030, og fyrr ef hjáleiddin verður ekki farin, munu tekjur af úthlutun ETS-2 loftslagsheimilda að miklu leyti renna til ESB. Sé hjáleiddin farin má gera ráð fyrir að ríkissjóður njóti aukinna tekna til 2030 en mun minni hlutdeildar í tekjunum eftir það.

Áformunum fylgir frumat á áhrifum. Í því er að meginstefnu einu sjónarmiði teft fram, þ.e. að Ísland hafi skuldbundið sig til að draga úr losun í tilteknum mæli og landið þurfi sem slíkt að standa skil á losunarheimildum sem nema meiru en skuldbindingunni. Í því felst það sem í daglegu tali hefur verið kallað „sektir“ náist sett markmið ekki. Fram kemur að þær heimildir muni Ísland þurfa að kaupa á markaði og það muni hafa kostnað í för með sér fyrir ríkissjóð. Svo hjá því verði komist er í raun lagt upp með að þeir aðilar sem munu bera skyldur samkvæmt ákvæðum ETS-2 standi með beinum hætti undir kostnaðinum en honum miðli þeir áfram þannig kaupendur eldsneytis standi undir honum að endingu. Í því samhengi er áhugavert að sjá að ekkert mat er lagt á samfélagsleg áhrif áformanna. Í frummati áhrifa, sem fylgja áhrifaskjalinu, er hins vegar getið nærtækra talna sem nýta má til grófrar áætlunar áhrifa ETS-2 á íslensk fyrirtæki og almenning, þ.e. mat á umfangi losunar innan ETS árið 2022. Hafa ber í huga að almennt er gert ráð fyrir að notkun eldsneytis og þar með losun hafi aukist milli áranna 2022 og 2023 og við það mun væntanlega bætast sú eldsneytisnotkun sem nú á sér stað við raforkuframleiðslu og vegna takmarkana á aðgengi að raforku.



Bls. | 5

Á myndinni hér á ofan má sjá samanburð á umfangi verðlagningar koltvísýringslosunar miðað við gildandi fjárhæðir kolefnisgjalds, áformaða hækkun gjaldsins og mögulega þátttöku Íslands í ETS-2 kerfinu, byggt á losun innan ETS-2 árið 2022. Hin áformaða hækkun er hærri en sem nemur gildandi gjaldi um sem nemur 10,1–11,7 milljörðum króna á tímabilinu. Ef ekkert yrði að áformum um hækkun kolefnisgjalds heldur tækju innflytjendur og dreifingaraðilar eldsneytis þátt í ETS-2 kerfinu frá 2028, undir kringumstæðum þar sem hámarksverð ETS-2 loftslagsheimilda næmi 45 evrum/tCO<sub>2</sub>, yrði kostnaðurinn mun lægri á tímabilinu, eða að hámarki 1,7–3,4 milljarðar kr. Á tímabilinu gætu því jafnvel sparast hátt í 10 milljarða kr. sem notendur jarðefnaeldsneytis, lögaðilar og einstaklingar, gætu notið. Kæmi það sér án efa vel á tímum verðbólgu og hárra vaxta. Mildari áhrifum mætti e.t.v. einnig ná með því að stilla skattlagningunni þannig upp að hún verði tekjuhlutlaus, þ.e. að þær tekjur sem myndast vegna hækkunar og breytingar á stofni kolefnisgjalds verði nýttar til lækkunar almennra skatta á fyrirtæki.

Einn hængur er þó á og hann er sá að Alþingi hefur í raun þegar gert ráð fyrir því að hafa úr 2,5 milljörðum kr. að spila árið 2024 vegna hækkunar kolefnisgjalds en lækkunar vörugjalds af bensíni samkvæmt eldri áformum. Í minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sem er meðal innsendra gagna í 2. máli á líðandi löggjafarþingi, var sú skýring veitt á tekjuáætlun kolefnisgjalds árið 2024 að undir áætlunina hefðu verið færðar tekjur af áformuðu notkunargjaldi sem eigendum rafmagnsbifreiða er gert að greiða auk hækkunar kolefnisgjalds samkvæmt óframkomnu lagafrumvarpi. Fór svo að lokum að tekjuáætlunin var lækkuð, sem nam áætluðum tekjum af kílómetragjaldi vegna notkunar hreinorku- og tengiltvinnbifreiða samhliða samþykkt laga 101/2023, en eftir standa 2,5 milljarðar kr., ófjármagnaðir enn sem komið er.

## Að lokum

Um leið og samtökin hafa skilning á þeirri stöðu sem stjórnvöld hafa komið Íslandi í vegna alþjóðlegra skuldbindinga og séu almennt á þeirri skoðun að alþjóðlegar skuldbindingar beri að virða verður ekki hjá því komist að vekja athygli á því öngstræti sem upp hefur teiknast.

Að framangreindu sögðu vilja samtökin hvetja umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið að ganga annars vegar úr skugga um að ekki verði gengið lengra við innleiðingu ETS-2 í íslenskan rétt en raunveruleg þörf er á og hins vegar að hlúa að að sanngirni og gagnsæi með því að birta raunverulegt kostnaðar- og ábatamat vegna innleiðingarinnar. Ekki virðist vanþörf á t.d. ef horft er til áhrifamatsskorts sem einkenndi setningu laga nr. 96/2023 þar sem efnahagslegra áhrifa á atvinnulíf og almenning var nánast í engu getið. Það er einfaldlega hjákátlegt að innleiða gerðir ESB í blindni án þess að hugað sé að því að gera fyrirtækjum, einstaklingum og þingmönnum fært að leggja mat á umfangið, undirbúa sig og eftir atvikum taka afstöðu byggða á haldbæru hagsmunamati.

Bls. | 6

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



*Heiðrún Björk Gísladóttir*  
lögmaður á efnahags- og samkeppnissviði

f.h. Samtaka ferðabjónustunnar



*Baldur Arnar Sigmundsson*  
lögfræðingur

f.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Benedikt S. Benediktsson*  
lögfræðingur



f.h. Viðskiptaráðs

*María Guðjónsdóttir*  
*lögfræðingur*

Bls. | 7