

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 2. október 2025

Efni: Frumvarp til laga til innleiðingar á reglugerð (EU) 2023/2405 (ReFuelEU Aviation Regulation)

Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar og Samtök verslunar og þjónustu (hér eftir „samtökin”), hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga til innleiðingar á reglugerð (EU) 2023/2405 sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 18. september 2025 (mál nr. S-172/2025).

1. Inngangur

Reglugerð Evrópusambandsins (hér eftir „ESB“) 2023/2405 frá 18. október 2023 snýst um að tryggja jöfn samkeppnisskilyrði fyrir sjálfbæra flutninga í lofti og er hluti af stefnu framkvæmdastjórnar ESB um sjálfbærni - Sustainable and Smart Mobility Strategy. Markmið reglugerðarinnar er að draga úr losun og ná markmiði um kolefnahlutlaust hagkerfi fyrir árið 2050. Markmiðið er einnig að tryggja jafna aðstöðu fyrir sjálfbærar flugsamgöngur. Með reglugerðinni eru settar fram kröfur til rekstraraðila flugvalla, flugrekenda og aðildarríkjanna um að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að framfylgja kröfum sem stuðla að sjálfbærum flugsamgöngum.

Reglugerðin felur í sér umfangsmiklar breytingar á flugrekstri, eldsneytismarkaði og rekstri flugvalla með það að markmiði að auka notkun sjálfbærs flugeldsneytis. Samtökin styðja markmið um orkuskipti og kolefnishlutleysi en telja mikilvægt að hagsmunir íslenskra fyrirtækja og samkeppnishæfni þeirra séu tryggðir og vilja koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri;

2. Staða reglugerðarinnar gagnvart EES-samningnum

Í áformaskjalinu kemur fram að reglugerðin hafi ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn. Kemur það heim og saman við stöðu málsins skv. EES-gagnagrunni stjórnvalda.¹ Af þeirri ástæðu vekur fullyrðing í áformaskjalinu um að aðgerðaleyfi Íslands jafngildi sammingsbroti nokkra furðu. Þar til reglugerðin hefur verið tekin formlega upp í EES-samninginn efast samtökin um nauðsyn þess að hraða innleiðingu án frekari skýringa og greininga t.d. samanburði á kostnaði við að bíða með innleiðingu þar til gerðin hefur verið tekin upp í EES-samninginn samanborið við kostnað við að innleiða reglugerðina núna.

Samkvæmt áformaskjalinu kemur reglugerðin til viðbótar við tilskipun (ESB) 2018/2001 um aukana notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum (RED II) sem enn hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og fellur undir EES viðauka um orkumál. Vekur þetta enn frekari spurningar um lagalega nauðsyn fyrir innleiðingu.

Samtökin telja áriðandi ef innleiða á evrópskar reglur áður en þær eru teknar upp í EES-samninginn að slíkri upptöku fylgi þá skýr og ítarlegur rökstuðningur fyrir þeirri þörf sem býr

¹ <https://gagnagrunnur.ees.is/32023r2405>

að baki innleiðingunni. Hafa ber í huga að haghafar munu fyrirsjáanlega taka á sig verulegan kostnað og mögulega skerta samkeppnishæfni, allt án þess að formlegur grundvöllur fyrir slíkum kröfum sé til staðar.

3. Hagsmunir innlendra fyrirtækja, samkeppnisstaða og mat á áhrifum

Í ljósi framangreinds telja samtökin verulegan vafa á nauðsyn þess að reglugerðin verði innleidd í íslenskan rétt að svo stöddu. Samtökin telja enn fremur að síðar meir, og þá háð afdrifum reglugerðarinnar fyrir sameiginlegu EES-nefndinni, beri að leggja áherslu á eftirfarandi atriði í beinu samráði við þá aðila sem verða fyrir mestum beinum áhrifum;

3.1. Tryggja samkeppnisstöðu innlendra fyrirtækja

Flest bendir til þess að reglugerðin muni leiða til hækkunar á kostnaði fyrir flugrekendur, rekstraraðila flugvalla og eldsneytisbirgja, m.a. vegna innviða, geymslubúnaðar og herra eldsneytisverðs. Samkvæmt frummati stjórnvalda má gera ráð fyrir að hækkað eldsneytisverð leiði til 0,9–2,4% hækkunar á farmiðaverði flugfélaga eftir því hversu hratt umskipti í sjálfbært eldsneyti ganga. Fram kemur að með auknu hlutfalli íblöndunareldsneytis mun þetta síðan leiða til enn meiri hækkunar á farmiðum. Þetta hefur áhrif á samkeppnisstöðu allra framangreindra haghafa, og kann að koma mismikið niður á þeim eftir stærð hvers og eins. Einnig ber að hafa í huga að millilandaflug yfir Atlantshafið er alþjóðlegur markaður þar sem íslenskir flugrekendur keppa við erlenda aðila. Í slíku umhverfi eru takmarkaðir möguleikar til að velta kostnaðarhækkunum að fullu út í farmiðaverð nema að því marki sem aðrir flugrekstraraðilar gera slíkt hið sama. Ef innleiðing og kostnaðaraukning verður hraðari eða umfangsmeiri hér á landi en í samkeppnislöndum er veruleg hættu á að samkeppnisstaða íslenskra flugrekenda veikist.

3.2. Framkvæma þarf heildstætt mat

Samtökin undirstrika mikilvægi þess að áhrif laga á efnahagslíf og samfélag verði metin á fullnægjandi hátt og vekja athygli á eftirfarandi atriðum er varða matsblaðið;

- 3.2.1.** Kafli C um efnahagsáhrif lýsir hækkun á eldsneytisverði, farmiðaverði og hækkun vísitölu neysliverðs en ekkert mat liggur fyrir á heildaráhrifum á verðbólgu eða efnahagslífið. Einnig skortir greiningu á áhrifum á ferðaþjónustu, sem er lykilatvinnugrein í þessu samhengi.
- 3.2.2.** Kafli C.3 um samkeppnisskilyrði inniheldur fjórar spurningar þar sem svarað er „nei“ eða „hugsanlegt“ við öllum, nema einni spurningu. Hins vegar er t.a.m. spurningu 3 c) um takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar svarað neitandi en það er í beinni mótsögn við kafla C.1 þar sem viðurkennt er að verð á farmiðum muni hækka um 0,9-2,4% í upphafi, síðan enn meira.
- 3.2.3.** Í kafla A er ekki að finna neinar upplýsingar um fjárhagsáhrif reglugerðarinnar á ríkissjóð en þar segir ítrekað að ekki „liggur fyrir“ um tekjur, útgjöld, eignabreytingar og heildarniðurstöðu þegar kemur að mati á fjárhagslegum áhrifum á ríkissjóð.

3.2.4. Kafli D viðurkennir að hækkað farmiðaverð geti haft áhrif á byggðalög, en ekkert mat liggur fyrir á umfangi.

4. Greining, sveigjanleiki og samráð

Samtökin leggja áherslu á að við greiningu verði horft til mögulegs svigrúms og að Ísland nýti allar undanþágur sem eru í boði með hliðsjón af sérstöðu landsins, þ. á m. landfræðilegum og veðurfarslegum aðstæðum. Í ljósi umfangs málsins og mögulegra rekstrarlegra og efnahagslegra afleiðinga fyrir haghafa telja samtökin brýnt að greining fari fram í virku, beinu samráði við alla haghafa áður en ákvörðun er tekin um innleiðingu. Samtökin lýsa yfir vilja fyrir aðkomu að slíku samráði, með það fyrir augum að hið opinbera geti framkvæmt nauðsynlega greiningu á innlendum áhrifum af innleiðingu reglugerðarinnar. Ef til innleiðingar kemur þarf að gera ráð fyrir ríku svigrúmi í skjölum og ferlum. Einnig telja samtökin mikilvægt að stjórnvöld leitist eftir að fá undanþágur við viðurlögum ef formgögn skortir tímabundið og að komið sé í veg fyrir óþarfa skriffræði og flækjur sem tefja aðlögun og hækka kostnað.

5. Niðurlag

Samtökin styðja metnaðarfullt og alþjóðlegt samstarf í loftslagsmálum sem tryggir jafna aðstöðu fyrir sjálfbærar flugsamgöngur. Hins vegar telja samtökin að ekki liggja fyrir fullnægjandi forsenda til innleiðingar reglugerðarinnar að svo stöddu. Hvorki hafi verið gerð grein fyrir nauðsyn, né lagalegum grundvelli innleiðingar. Þá telja samtökin óvarlegt að hafist verði handa við innleiðingu, án þess að beint samráð hafi verið haft við þá aðila sem starfa í þeim atvinnugreinum sem yrðu fyrir beinum áhrifum af innleiðingu. Án slíks samráðs má efast verulega um að fullnægjandi greining gæti talist liggja fyrir, svo hægt væri að taka upplýsta ákvörðun um breytingar á núgildandi íslenskum rétti.

Samkvæmt EES-gagnagrunni stjórnvalda er gerðin í skoðun hjá EES-ríkjum. Fari fram fullnægjandi greining, sbr. framangreint, eru stjórnvöld í stakk búin til að leggja mat á hvort og þá hvaða aðlaganir þurfi að fara fram á til að gætt sé að innlendum hagsmunum. Samtökin hvetja stjórnvöld því til þess að hraða vinnu við greiningar sem liggja þurfa fyrir.

Að endingu vilja samtökin nýta tækifærið og áréttu mikilvægi þess að áhrif breytinga á lögum, reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum á íslenskt atvinnulíf verði metin á fullnægjandi hátt, almennt. Samtökin ítreka því afstöðu sína að mat á áhrifum lagasetningar á atvinnulífið ætti að vera lögbundið.

Virðingarfyllst,



f.h. Samtaka atvinnulífsins



f.h. Samtaka verslunar og þjónustu



f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar