

Nefndasvið Alþingis
b.t. umhverfis- og samgöngunefndar
Smiðju, Tjarnargötu 9
101 Reykjavík
sent á umsagnargátt Alþingis

Reykjavík, 4. apríl 2025

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (ETS- og ETS2-kerfið).

Hinn 7. mars 2025 lagði umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (ETS- og ETS2-kerfið), hér eftir nefnt frumvarpið. Drög að frumvarpinu voru birt á samráðsgátt stjórnvalda 19. febrúar 2024 og á þeim vettvangi skiluðu Samtök atvinnulífsins, Samtök ferðaþjónustunnar, Samtök iðnaðarins, SVP – Samtök verslunar og þjónustu og Viðskiptaráð Íslands inn [umsögn](#) um málið. Fyrirgreind samtök, hér eftir sameiginlega nefnd samtökin, hafa farið yfir fyrirleggjandi frumvarp og vilja koma á framfæri athugasemdum og ábendingum við frumvarpið:

I. Inngangur

Í frumvarpinu felst innleiðing á svokölluðu ETS2 kerfi. Í 1. kafla athugasemda með frumvarpinu kemur fram að kerfinu er ætlað að skapa hvata til að draga úr kolefnisinnihaldi eldsneytis, sem leiðir til hraðari samdráttar í losun.

Um er að ræða viðskiptakerfi með losunarheimildir, áþekkt hinu hefðbundna ETS kerfi. Bæði kerfin eru cap_and_trade kerfi, sem felur í sér að kveðið er á um hámarkslosun á ári fyrir þá atvinnustarfsemi sem fellur undir hvort kerfið fyrir sig. Þessi hámarkslosun myndar kvóta, sem þeim aðilum sem stunda atvinnustarfsemi sem fellur undir kerfið er að endingu gert að kaupa. Þannig er myndaður markaður með losunarheimildir. Eftirspurn eftir þessum losunarheimildum myndar verð fyrir losun. Á hverju ári er ráðgert að heildarkvótinn verði minnkaður. Með því móti hækkar verð fyrir losun gróðurhúsalofttegunda. Taka verður skýrt fram að þessa hækkun ber ekki að álíta sem refsingu eða viðurlög fyrir losun CO₂

Kerfin tvö, þ.e. ETS og ETS2, eru hins vegar ólík að því leyti að hið hefðbundna ETS tekur að mestu til staðbundinnar losunar t.d. frá álverum og öðrum iðnaði. Flug og sjóflutningar hafa á síðari árum verið felld undir ETS kerfið. Samgöngur á landi hafa hins vegar ekki verið felldar undir ETS kerfið. Þess í stað var losun gróðurhúsalofttegunda vegna samgangna á landi felld undir sérstakt

aðskilið kerfi ásamt losun er tengist byggingum og öðrum svokölluðum viðbótargeirum, þ.e.a.s. ETS2 kerfið.

Ástæða þess að sérstöku ETS2 kerfi var komið á fót, er ekki síst sú að á vettvangi þótti ljóst að verð sem myndast á markaði losunarheimilda í hefðbundna ETS kerfinu er of hátt til að hagkerfi ESB-ríkja gætu ráðið við slíkar álögur. Þar sem verðið ákvarðast af eftirspurn á markaði getur það tekið nokkrum sveiflum. Í dag stendur verð á losunarheimild í u.þ.b. 70 Evrum á tonn af kolefni (t. CO₂), en í mars 2023 stóð verðið í rúmum 100 Evrum. Af þeim sökum er miðað við að verð á t. CO₂ innan ETS2 skuli haldið undir 45 Evrum, til að standa vörð um samkeppnishæfni evrópskra hagkerfa.

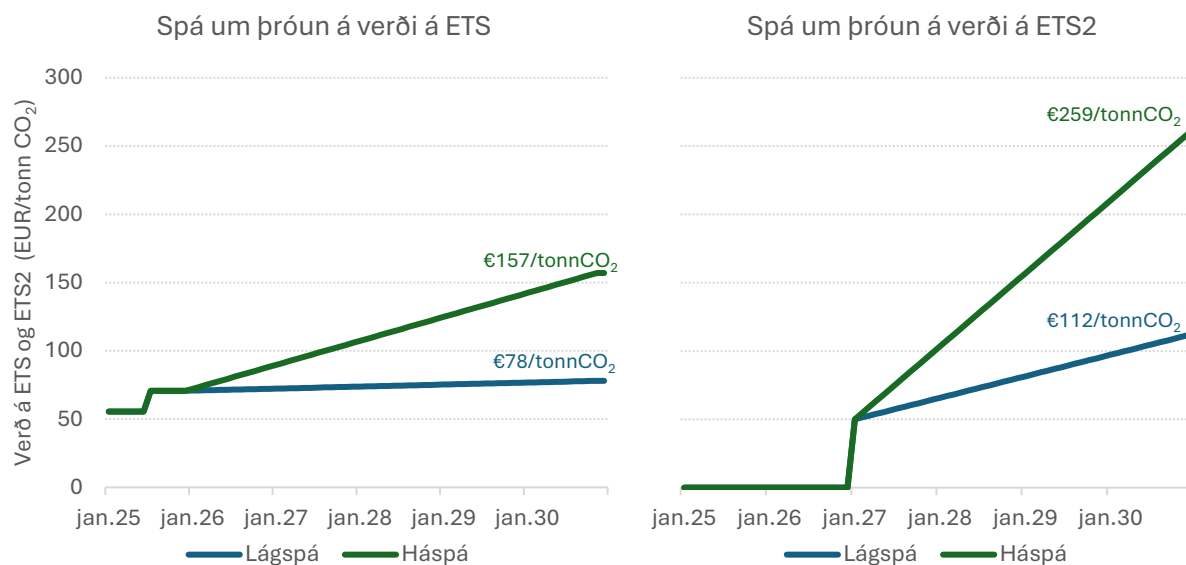
II. Skörun við skattlagningu

Í frumvarpinu er efnislega lagt til að innflytjendur jarðefnaeldsneytis þurfa að kaupa ETS2-loftslagsheimildir á markaði og skila þeim til íslenska ríkisins. Hljómi þetta kunnuglega, er það vegna þess að samkvæmt lögum nr. 129/2009 um umhverfis- og auðlindaskatta, er þessum sömu aðilum gert að greiða hið svokallaða kolefnisgjald af innfluttu jarðefnaeldsneyti. Sérstaklega ættu ákvæði laganna um kolefnisgjaldið að vera fólki í fersku minni, því um áramót var kolefnisgjaldið hækkað um 60% að ógleymdri þeirri staðreynd að fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um kílómetragjald á ökutæki (þskj. 123 í 123. máli), þar sem fyrirhugað er að hækka enn á ný kolefnisgjaldið, nú um 25%. Þetta gerir 100% hækkun kolefnisgjalds á innan við ári.

Nái framangreint frumvarp um kílómetragjald og meðfylgjandi hækkun kolefnisgjalds fram að ganga, verður virk skattlagning á t.CO₂ um 70 Evrum. Það er ekki tilviljun að þessi tala er áþekk núgildandi verði á hefðbundinni ETS losunarheimild. Í athugasemdum með frumvarpi til laga um kílómetragjald kemur skýrlega fram að leitast var eftir að miða kolefnisgjaldið við verð á losunarheimild t.CO₂ undir hefðbundna ETS kerfinu. Þannig stefna stjórnvöld að því að leggja kolefnisgjald á eldsneytisnotkun á Íslandi, sem er talin hagkerfum á meginlandi Evrópu um megn. Og því umtalsvert hærri tölu en hámarks viðmiðunarverð ETS2, sem nemur 45 Evrum á t.CO₂.

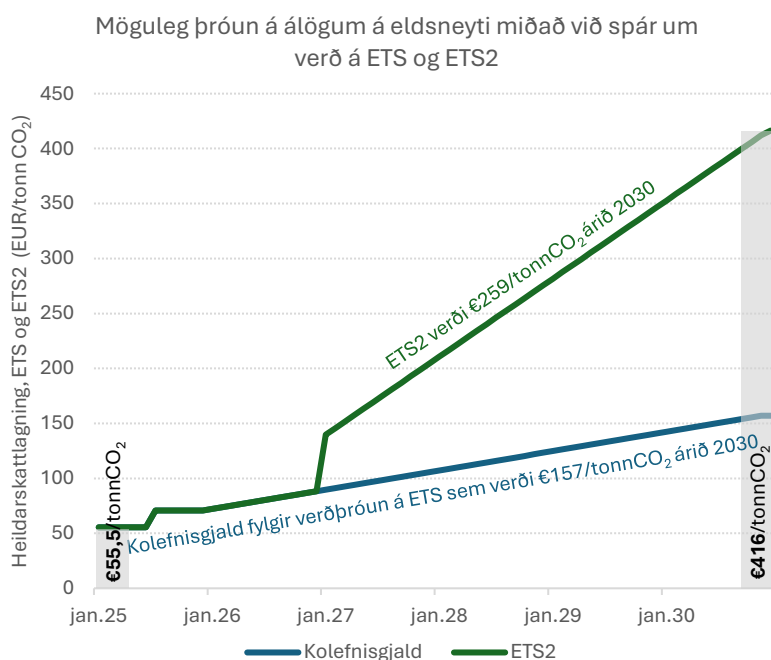
Ýmsir greiningaraðilar hafa spáð fyrir um verðþróun ETS2-loftslagsheimilda á markaði og miðað við þær spár virðist jafnvel mega gera ráð fyrir að verð heimildanna muni nema 58–74 evrum á tCO₂ árið 2027 en á bilinu 112–260 evrum á tCO₂ árið 2030, allt eftir því hvernig losun á EES-svæðinu mun þróast næstu ár. Auðsætt er því að innleiðing ETS2-kerfsins getur valdið tuga króna hækkun á verði hvers lítra eldsneytis. Fylgi hið íslenska kolefnisgjald hefðbundnu ETS verði, má ætla að hækkun á verði hvers lítra eldsneytis hlaupi á enn fleiri tugum króna.

Mynd 1¹ sýnir spá um þróun verðs á tCO₂ í hvoru kerfi fyrir sig, út frá hæstu spám og lægstu spám.



Sökum þess að íslenska kolefnisgjaldið og ETS2 skattígildið er ekki sama álagan, skapast sú hættu að hvoru tveggja væri lagt á samtímis. Þetta mætti kalla tvöfalda skattlagningu kolefnis.

Á mynd 2, má sjá hver samanlögð áлага gæti orðið.



¹ <https://www.homaio.com/post/what-is-the-eu-ets-2-price-forecast-for-2030>
<https://www.homaio.com/post/2030-eua-price-predictions-expert-analysis-of-3-scenarios>

Umræddar álögur á eldsneyti á Íslandi gætu því orðið 200 kr. á hvern lítra af dísilolíu. Miðað við verðlag ársins í ár og gengi íslenskrar krónu gagnvart Evru. Þetta er staða sem nauðsynlegt er að forðast með öllum tiltækum ráðum.

III. Afleiðingar af innleiðingu ETS2 sem hafa ber í huga

ETS2 mun hafa afleiðingar á verðlag, það er ekki launungarmál. Í raun er það hluti af því hvernig kerfinu er ætlað að virka. Tilgangurinn er að verðleggja losun í þeim geirum sem tilgreindir eru í ETS2, svo sem vegasamgöngum. Og það eru eigendur bifreiða sem standa þá fyrir losun. Það þótti hins vegar handhægara að leggja ETS2 gjöld á söluaðila eldsneytis. Þetta endurspeglast í 17. gr. frumvarpsins, þar sem kemur fram skylda á herðar eftirlitsskyldra aðila til að skila skýrslu um hvernig kostnaði er ýtt út í verðlag.

Með öðrum orðum er full ástæða að hafa þessar fyrirséðu afleiðingar á verðlag í huga þegar kemur að því að ákveða útfærslu ETS2 innleiðingar á Íslandi.

ETS2 getur einnig haft afleiðingar sem varða getu íslenskra fyrirtækja til að fjárfesta í orkuskiptum og þeim lausnum sem gerir þeim kleift að mæta áskorunum sem leiðir af markmiði um kolefnishlutleysi. Svo sem að framan er getið, er bæði ETS og ETS2 hvatakerfi til að draga úr losun. Því er full ástæða til að halda til haga að þessi kerfi eiga ekki að virka sem refsí- eða viðurlagakerfi. Ef ETS2 er innleitt á Íslandi samhliða kolefnisgjaldi með slíkum hætti að þróttur er dreginn úr innlendu atvinnulífi, hefur kerfið snúist upp í andhverfu sína. Gjaldtöku má ekki haga þannig að fyrirtæki hafi ekki borð fyrir báru til að fjárfesta í því að draga úr losun, þannig að þau geti mætt áskorunum framtíðarinnar.

Hvaða afleiðingar það hefði fyrir íslenska ríkið gagnvart EES samningnum að leggja í raun og veru bæði ETS og ETS2 gjöld á sama líterinn af eldsneyti, eða sömu CO₂ losun, er hins vegar erfitt að sjá fyrir endann á. En óhætt er þó að fullyrða að íslenska ríkið myndi skapa sér sérstöðu með slíku fyrirkomulagi.

IV. Samræming ETS2 og kolefnisgjalds

Í ljósi framangreinds, skyldi ekki undra að í 5. kafla athugasemda við frumvarpið komi fram að þörf sé á áframhaldandi samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið vegna mögulegra áhrifa á kolefnisgjald.

Ef litið er til Noregs, bæði sem EES ríkis og ríkis þar sem kolefnisgjald í formi skatta er fyrir hendi, má sjá að það getur verið erfiðleikum bundið að hafa hvorutveggja í senn kolefnisskatt og ETS kerfi. Norska ríkisstjórnin hefur berum orðum viðurkennt að þótt hefðbundna ETS kerfinu sé ætlað er að virka sem hvati til að draga úr losun, þá virkar það í raun eins og

kolefnisskattur. Enda er í báðum tilvikum sett verð á losun CO₂. Frá sjónarhóli fyrirtækja, samkvæmt norska ríkinu, skiptir í raun litlu hvort gjaldið sé lagt á sem skattur eða skylda til að kaupa losunarheimildir, þar sem um er að ræða kostnað sem miðar við losun t.CO₂.² Í viðleitni til að stilla af kolefnisskattinn og álögur undir hefðbundna ETS kerfinu leitaðist norska ríkið við að veita skattaívilnanir til aðila sem lentu í því að greiða tvisvar af sömu losun. Afleiðing þess var sú að Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur tekið til formlegrar meðferðar hvort slíkar undanþágur frá kolefnisskatti sem norska ríkið veitir aðilum sem stunda starfsemi sem fellur undir hefðbundna ETS kerfið, teljist til ríkisaðstoðar.³

Sökum þess sem fram hefur komið er sérstök ástæða er til að nefna ákvæði 3. mgr. greinar 30e tilskipunar 2003/87/EB (ETS tilskipunin). Umrætt ákvæði kveður á um að ef ríki viðhefur kolefnisgjald á eldsneyti, geti það undanþegið innflytjendur slíks eldsneytis frá því að kaupa losunarheimildir undir ETS2 kerfinu út árið 2030. Eitt af skilyrðunum fyrir því að nýta þessa undanþágu er hins vegar að innlend kolefnisskattlagning standi ofar meðalmarkaðsverði ETS2-loftslagsheimilda. Miðað við framansagt stendur til að því skilyrði verði fullnægt á Íslandi og rúmlega svo.

Fulltrúar samtakanna hafa gengið eftir því við fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis hvort tilkynnt hafi verið um nýtingu á slíkri undanþágu en engin skýr svör fengist. Svo virðist sem ekki sé að fullu ljóst hvort ráðuneytið beri ábyrgð á slíkri tilkynningu. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að svo virðist, samkvæmt x-lið, xi-liðar, 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 335/2023, að tímafresturinn til að skila tilkynningu sé fyrir löngu liðinn. Að mati samtakanna er ótækt að samþykkja fyrirbyggjandi frumvarp fyrr en gengið hefur verið úr skugga um hvort verið sé að nýta téða undanþágu.

V. Um ráðstöfun fjármuna

Í 6. kafla greinargerðar frumvarpsins er fjallað um að íslenska ríkið njóti tekna af sölu ETS2 losunarheimilda þegar þar að kemur. Hins vegar er ekki að finna í frumvarpinu neina stefnumótun um ráðstöfun þeirra. Um það er hins vegar ítarlega fjallað í 6. mgr. 30. gr. d. ETS-tilskipunarinnar.

Af því ákvæði virðist ljóst að aðildarríkjum ESB ber að ganga úr skugga um að tekjum af sölu ETS2 losunarheimilda verði varið til verkefna á sviði orkuskipta, réttláttra umskipta og greiðslu bóta vegna tvískattlagningar sem mun leiða af ETS2, ETS1 og innlendri skattlagningu. Þar með er stuðlað að réttlæti og mögnun áhrifa ETS2 kerfisins.

² <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/notification-co2-tax-exemption-for-undertakings-covered-by-the-ets2/id3028459/>

³ <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/esa-opens-investigation-proposed-exemptions-carbon-taxes-norway>

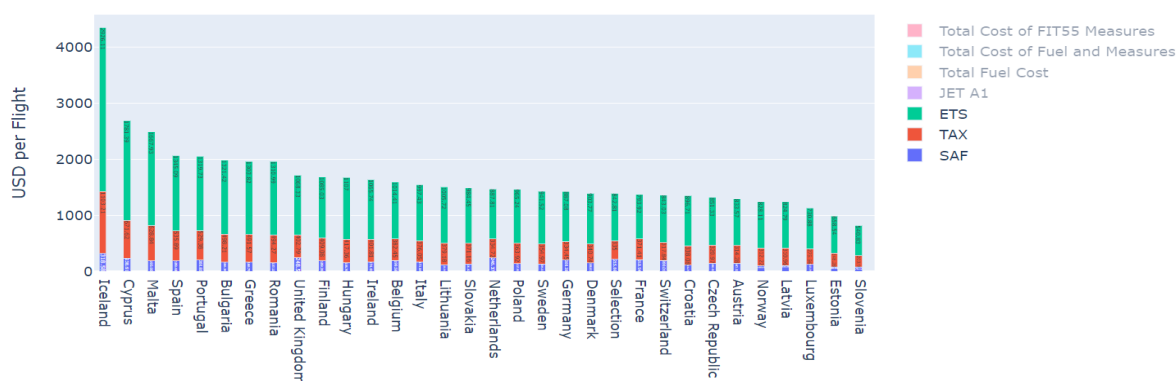
Skoðun samtakanna er sú að horfa þurfi til þeirrar tekjumörkunar sem mun eiga sér stað innan ESB samhliða innleiðingu ETS2 hér á landi. Öðrum kosti verður dregið úr virkni kerfisins við innleiðinguna hér á landi auk þess sem hætt er við að innleiðingin eigi sér stað í ósætti við atvinnulífið og borgara.

Þá vekja samtökin sérstaklega athygli á því að í 8. gr. frumvarpsins koma fram fyrirætlanir um að Umhverfis- og orkustofnun séu veittar heimildir til gjaldtöku vegna umsýslu stofnunarinnar í tengslum við ETS kerfið, og áþekkar heimildir til gjaldtöku vegna umsýslu við ETS2 kerfið. Samtökin mótmæla þessum fyrirætlum eindregið. Um er að ræða kerfi sem komið er á af hálfu stjórnvalda og felur í sér auknar álögur á fyrirtæki. Tekjur ríkisins af kerfinu hlaupa á milljörðum króna á ári hverju. Eðlilegt hlýtur að teljast að þeir fjármunir fari m.a. í að halda úti kerfinu. Verði þetta ákvæði samþykkt óbreytt, munu stjórnvöld innheimta gjöld af fyrirtækjum til að standa undir milljarða gjaldtöku ríkisins af hinum sömu fyrirtækjum. Það er óásættanlegt.

VI. Gæta þarf að áhrifum ETS kerfisins á flugumferð til og frá Íslandi og tryggja áframhaldandi samkeppnishæfni landsins

Flugumferð um Ísland er grunnstoð verslunar og viðskipta íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum og tíðni flugsamganga er afar mikilvæg fyrirtækjum og íbúum Íslands. Flugleiðir til og frá landinu eru að jafnaði þær lengstu innan Evrópu og áhrif aukins kostnaðar því afar mikil. Með breytingum á ETS kerfinu má búast við að kostnaður við flug um Ísland aukist verulega eins og neðangreind mynd sýnir og verður langhæstur hér á landi í samanburði við önnur lönd.

Average Cost per flight of Fit For 55 Proposals



Í þessu tilliti er líklegt að breytingar á ETS kerfi og hækkun kostnaðar vegna losunarheimilda kollvarpi viðskiptaumhverfi og ferðamynstri um Ísland. Með auknum kostnaði er hætt á að flugstarfsemi eða flugumferð flytjist til tengiflugvalla utan ETS-kerfisins. Þá verður Keflavík með ójafna stöðu í Ameríkuflugi, gagnvart tengiflugvöllum

innan EES og utan EES, og samfélagið í heild, ekki síst ferðaþjónusta líða fyrir takmarkaða flugumferð.

Samtökin hvetja stjórnvöld til að halda áfram þeirri vinnu sem nú þegar hefur verið hrundið af stað varðandi „Stop-the-clock“ og aðlögun að ETS kerfinu, sem rennur sitt skeið í lok árs 2026. Afar mikilvægt er að tryggja sérstöðu flugs um Ísland innan ETS kerfisins og viðhalda samkeppnishæfni flugumferðar um landið sem hefur skilað yfir 80 áfangastöðum fyrir vörur og farþega beggja vegna Atlantshafsins.

VII. Athugasemdir við einstaka ákvæði frumvarpsins

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um nýja 25. gr. c. í lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir nr. 96/2023.

Í 1. mgr. 25. gr. c. Kemur þar fram að eftirlitsskyldum aðilum sé fyrir 30. apríl ár hvert skylt að skila skýrslu um losun gróðurhúsalofttegunda á undangengnu almanaksári.

Er lagt til að orðalagi ákvæðisins sé breytt á þann veg að skyldan standi til þess að skila skýrslu um losun sem samsvarar. seldu. eldsneyti. Er þannig tryggt betra samræmi við orðalag tilskipunarinnar.

Í 3. mgr. 25. gr. c. er umhverfis- og orkustofnun heimilt að áætla losun eftirlitsskyldra aðila. Kærufrestur þessarar ákvörðunar er aðeins tvær vikur. Lagt er til að kærufrestur verði framlengdur í a.m.k. sex vikur. Þá er lagt til að kveðið verði á um að kæra fresti réttaráhrifum áætlunar.

Í 1. mgr. 25. gr. d. er kveðið á um skyldu eftirlitsskyldra aðila til að standa skil á þeim fjölda losunarheimilda sem jafngildir heildarlosun þeirra. Þetta orðalag er misvísandi og því óheppilegt. Ekki er um losun eftirlitsskyldra aðila að ræða undir ETS2 kerfinu.

Lagt er til að orðalagi verði breytt á þann veg að standa skuli skil á þeim fjölda losunarheimilda sem samsvara seldu eldsneyti.

Í a-lið 15. gr. frumvarpsins er vísað til reglugerðar ESB um efnisinnihald og uppsetningu kolefnishlutleysisáætlunar. Hins vegar er ekki vísað til númers umræddrar reglugerðar. Hér hlýtur að vera um mistök að ræða.

Í 17. gr. frumvarpsins kemur fram að eftirlitsskyldir aðilar skuli gefa skýrslu um meðalhlotdeild í kostnaði sem tengist uppgjöri losunarheimilda. Ráðherra er gert að setja reglugerð um nánari skilyrði skýrslunnar.

Sú staða getur komið upp að ráðherra setji ekki slíka reglugerð tímanlega. Standi ákvæðið óbreytt, verða tiltekin fyrirtæki í landinu engu að síður undir skyldu til að skila skýrslu, án

Þess að geta uppfyllt slíka skyldu. Lagt er til að orðalagi ákvæðisins sé breytt á þann hátt að skyldan sé felld á ráðherra til að setja reglugerð.

Samtökin benda á að í núverandi lögum er varðað ETS kerfið, lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir nr. 96/2023, er að finna ákvæði er kveður á um undanþágu fyrir starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði. Að gefnu tilefni benda samtökin á að umrædd lög hafa þó ekki að geyma undanþáguheimild í samræmi við ákvæði 27. gr. a. í umræddri tilskipun, sem gerir aðildarríkjum heimilt að veita undanþágu fyrir starfsstöðvar sem losa undir 2.500 tonn af koldíoxíði árlega. Samtökin hvetja íslensk stjórnvöld til að nýta umrædda heimild. Heimild þessi felur í sér ýmislegt hagræði, s.s. að heimila einfaldara eftirlit, og er því um að ræða heimild sem getur varðað íslensk fyrirtæki miklu í lágmörkun kostnaðar og umsýslu, sem og sparað opinberum aðilum kostnað og umsýslan. Samtökin leggja því til að frumvarpið endurspegli orðalag tilskipunarinnar um þessa heimild, þ.e. 27. gr. a.

Samtökin áskilja sér rétt að koma með ferkari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðrún Björk Gísladóttir

f.h. SVP Samtaka verslunar og þjónustu



Kristinn Már Reynisson

f.h. Samtaka iðnaðarins



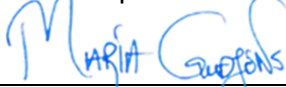
Lilja Björk Guðmundsdóttir

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar



Baldur Sigmundsson

f.h. Viðskiptaráðs Íslands



María Guðjónsdóttir