

## Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

### Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd  
Sendandi: Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti  
Dagsetning: 06.12.2023  
Málsnúmer: UMH23060212  
Bréfalykill: 3.1

Efni: Möguleg áhrif þess ef breytingar á ETS-tilskipun verða ekki innleiddar fyrir áramót.

Með frumvarpinu verða þrjár EES-gerðir innleiddar. Gerðirnar eru breytingar á EES-gerðum sem hafa þegar verið teknar upp í EES-samninginn og eru því innleiddar í lögum um loftslagsmál. Breytingar sem lagt er til að gera með frumvarpinu eru til einföldunar og til að gera löggjöfina skýrari. Í frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hafa 21 ákvæði verið flutt óbreytt úr lögum um loftslagsmál í frumvarp sem verður við samþykkt að sérlögum um ETS-kerfið. Efnislegar breytingar fela í sér að gildissviðsákvæði laganna er breytt til samræmis við gildissvið ETS-tilskipunarinnar, sjóflutningar eru felldir undir ETS-kerfið, aðlögun Íslands hvað varðar flugstarfsemi er útfærð og innleidd ásamt því að úthlutun losunarheimilda og uppgjör losunarheimilda mun fara fram seinna á hverju ári.

Möguleg áhrif þess ef ekki næst að innleiða breytingar á ETS-tilskipuninni (2003/87/EB) fyrir áramót.

Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðar (ESB) 2023/957 og tilskipunar 2023/959 annars vegar og 2023/958 hins vegar í EES-samninginn, sem gera breytingar á ETS-kerfinu og sem frumvarpinu er ætlað að innleiða í íslenskan rétt verða teknar fyrir á fundi nefndarinnar 8. desember nk. Í raun er um að ræða uppfærslu því gerðirnar breyta EES-gerðum um ETS-kerfið sem hafa þegar verið teknar upp í EES-samninginn og innleiddar í lögum um loftslagsmál. Tilskipanirnar kalla á lagabreytingar vegna innleiðingar og því verða ákvarðanirnar teknar með stjórnskipulegum fyrirvara. Til að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara er venjulega leitað heimildar Alþingis með þingsályktun og síðan er fyrirvaranum aflétt þegar nauðsynlegar lagabreytingar til innleiðingar á viðkomandi EES-reglum hafa farið fram. Í ljósi tímaramma málsins er til skoðunar að óska eftir heimild til að aflétta fyrirvaranum í tengslum við afgreiðslu frumvarpsins (fyrir því eru fordæmi).

Gerðirnar geta ekki tekið gildi innan EES-samningsins fyrir en fyrirvara Íslands hefur verið aflétt. Norska Stórþingið vinnur einnig að því að ljúka samþykkt frumvarps til innleiðingar á umræddum reglum svo hægt sé að aflétta fyrirvara Noregs. Án afléttingar stjórnskipulegs fyrirvara af hálfu allra aðila getur ESB ekki beitt ETS-kerfinu með sama hætti gagnvart Íslandi og Noregi og gagnvart aðildarríkjunum. Noregur telur sig hafa mikla hagsmuni af því að breytingar sem varða siglingar gildi frá upphafi þar í landi og hafa auk þess mikla hagsmuni af því að geta tekið þátt í köllum til vetnisverkefna úr nýsköpunarsjóði ESB um loftslagsmál, sem íslenskir og norskir aðilar geta ekki tekið þátt í nema að umræddar gerðir hafi gengið í gildi gagnvart Ísland og Noregi. Auk þess að vera skaðlegt fyrir hagsmuni íslenskra fyrirtækja myndu tafir á afléttingu hins stjórnskipulega fyrirvara valda miklum áhrifum á aðra samningsaðila. Af framansögðu er ljóst að ákvæði uppfærðra EES-gerða fela bæði í sér mikilvæg réttindi fyrir aðila sem heyra undir ETS-kerfið en einnig skyldur sem þarf að

kveða á um afturvirk, dragist innleiðing fram á næsta ár.

Á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar 8. desember verður tekin ákvörðun um upptöku fleiri EES-gerða í EES-samninginn en EES-gerðanna sem verða innleiddar með frumvarpinu. Það eru ákvarðanir um framselda reglugerð um nálægar umskipunarhafnir, breytingu á reglugerð um nýsköpunarsjóð ESB, framselda reglugerð um ábyrgt stjórnvald með skipafélögum, breytingu á reglugerð um vöktun og skýrslugjöf og breytingu á reglugerð um skráningarkerfi með losunarheimildir. Gildistaka ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar hvað varðar þessar gerðir er háð því að þær EES-gerðir sem frumvarpið mun innleiða, verði orðið að lögum svo hægt verði að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara.

Drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar fela í sér þær aðlaganir sem EES/EFTA ríkin sömdu um við framkvæmdastjórn ESB við upptöku gerðanna í EES-samninginn. Þessar aðlaganir eru útfærðar í fyrirliggjandi frumvarpi um ETS-kerfið. Þær fela m.a. í sér þá sérstöku aðlögun sem Ísland samdi um hvað varðar breytingar á reglum í flugi innan ETS-kerfisins en stórum áfanga var náð með samkomulagi íslenskra stjórnvalda við framkvæmdastjórn ESB um sérstaka aðlögun Íslands sem ekki má gera lítið úr. Með upptöku gerðanna í EES-samninginn vikkar gildissvið ETS-kerfisins en kerfið mun frá 1. janúar 2024 ná til flutninga- og skemmtiferðaskipa sem eru stærri en 5.000 bt.

Líkt og rakið er hér að framan munu tafir á gildistöku laga til innleiðingar á Íslandi ekki eingöngu hafa áhrif á Íslandi því tafir á gildistöku munu hafa þau áhrif að gildissvið ETS-kerfisins hvað varðar sjóflutninga mun ekki ná til EES/EFTA-ríkja. Það hefur í för með sér að minna hafsvæði mun falla undir ETS-kerfið frá upphafi og sjóflutningar skipa sem eiga fyrst viðkomu í höfn á Íslandi eða Noregi við komu inn á EES munu ekki falla undir ETS-kerfið fyrr en þau koma til hafnar í ríki ESB og þá mun aðeins 50% sjóleiðar falla undir kerfið. Það er enn fremur hætta á réttaróvissu vegna vafa um stöðu kerfisins á meðan EES-gerðir sem uppfæra gildandi reglur á sviði EES-réttar hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn. Þá er einnig óvist hvaða áhrif það muni hafa á fjölda uppboðsheimilda til handa Íslandi ef uppfærðar tilskipanir hafa ekki verið innleiddar og stjórnskipulegum fyrirvara aflétt í árslok.

Bráðabirgðaákvæði V. við lög um loftslagsmál rennur út 31. desember nk. sem hefur í för með sér að gildissvið ETS-kerfis mun skv. loftslagslögum ná til alls flugs, einnig flugs inn og út af EES. V. kafli loftslagslaga hefur staðið svo til óbreyttur frá setningu laganna árið 2012 en gildissvið ETS-kerfisins hefur samkvæmt ákvæðum til bráðabirgða við loftslagslög hefur verið takmarkað við flug innan EES frá árinu 2013. Tilskipun 2023/958 sem fjallar um ETS-kerfið í flugi verður innleidd með frumvarpinu en með tilskipuninni eru reglur kerfisins ákvarðaðar og takmörkun gildissviðs ETS-kerfisins til 31. desember 2026 útfærð. Í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar eru útfærðar þær aðlaganir sem íslensk stjórnvöld sömdu um við upptöku tilskipunarinnar í EES-samninginn sem mikilvægt er að endurspegla í íslenskum lögum í byrjun næsta árs. Tilskipanirnar sem verða innleiddar með frumvarpinu kveða á um uppfærðar reglur varðandi úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda samkvæmt uppfærðri grunnlínu sem og ný ákvæði um umsóknir um losunarheimildir vegna kaupa á sjálfbæru flugvélaeldsneyti auk þeirra losunarheimildir sem íslenska ríkið mun fá til uppboðs. Reglurnar verða því ívilnandi fyrir flugfélögin strax árið 2024. Ef tafir verða á innleiðingu gerðanna skapar það enn fremur óvissu í rekstrarumhverfi flugfélaganna. Í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er gert ráð fyrir því að íslensk stjórnvöld geti áfram úthlutað endurgjaldslausum losunarheimildum vegna flugs til og frá Íslandi út árið 2026.

Í ákvæði IV. til bráðabirgða við frumvarpið er kveðið á um skyldu eftirlitsskyldra aðila sem eru dreifingaraðilar olíu á Íslandi til að vakta losun á árinu 2024 samkvæmt ETS2-kerfinu sem er nýtt hliðstætt ETS-kerfi sem er sett á fót með tilskipun 2023/959 og verður hluti EES-samningsins.

### **Samantekt.**

Frestun á gildistöku frumvarpsins mun skapa rof í virkni ETS-kerfisins á EES-svæðinu eftir áramót, rof sem mun vara þar til uppfærðar reglur um ETS-kerfið hafa verið innleiddar á Íslandi. Ísland hefur verið þátttakandi í kerfinu frá 2012, svo slíkt rof myndi vekja athygli og spurningar. Það eru miklir hagsmunir í húfi, sérstaklega varðandi flug, en þar fékk Ísland sérstaka aðlögun sem hagsmunaaðilar

telja vera viðunandi, sem verður endurskoðuð 2026; það eru því pólitískir hagsmunir fyrir Ísland að ekki verði töf á að sú lausn taki gildi. Óvíst er hvaða áhrif það gæti haft á fjölda uppboðsheimilda til handa Íslandi ef uppfærðar EES-gerðir hafa ekki verið innleiddar í árslok, en sala á losunarheimildum er tekjulind fyrir ríkissjóð. Frestun gildistöku skapar auk þess óvissu fyrir íslensk fyrirtæki sem taka þátt í ETS-kerfinu, ekki síst í flugi.

