

Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Dagsetning: 07.12.2023
Málsnúmer: UMH23060212
Bréfalykill: 3.1

Efni: Svör við fyrirpurnum um áhrif innleiðingar ETS tilskipana á atvinnurekstur á landsbyggðinni og sjálfbært flugvélaeldsneyti

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu barst beiðni frá umhverfis- og samgöngunefnd, dags. 6. desember 2023, þar sem óskað var í fyrsta lagi eftir greiningu á því hvaða áhrif innleiðing þeirra gerða sem ætlað er að innleiða með frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, kunni að hafa á atvinnurekstur á landsbyggðinni í ljósi þess að íslensk stjórnvöld hafi ekki fengið undanþágu frá ákvæðum gerðanna um að sjóflutningar verði felldar inn í ETS-kerfið. Í öðru lagi var óskað eftir nánari upplýsingum um sjálfbært flugvélaeldsneyti (e. sustainable aviation fuel, SAF), aðgengi að því og hvernig er reiknað með að aðgengi verði háttáð næstu árin.

Greining á áhrifum innleiðingar þeirra gerða sem ætlað er að innleiða með frumvarpi til laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, á atvinnurekstur á landsbyggðinni í ljósi þess að íslensk stjórnvöld fengu ekki undanþágu frá ákvæðum gerðanna um að sjóflutningar verði felldar inn í ETS-kerfið.

Innan stjórnarráðsins hefur ekki verið unnin greining á mögulegum áhrifum innleiðingar þeirra gerða sem frumvarpið mun innleiða á atvinnurekstur á landsbyggðinni. Í sameiginlegu minnisblaði utanríkisráðherra, innviðaráðherra og umhverfis- orku- og loftslagsráðherra um breytingar á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir í tengslum við Fær í 55% -pakkann, sem var lagt fyrir ríkisstjórn 29. ágúst 2023, koma fram þau sjónarmið sem lágu til grundvallar þeirri ákvörðun að ekki var sóst eftir aðlögun við upptöku þess hluta tilskipunarinnar sem fjallar um sjóflutninga í ETS-kerfinu. Í minnisblaðinu kemur fram að það sé mat ráðuneytanna að sömu sjónarmið eigi ekki við varðandi sjóflutninga og áttu við í flugmálinu. Í ETS-tilskipuninni sé kveðið á um undanþágu vegna siglinga milli eyja (með færri en 200.000 íbúa), sem tilheyri tilteknu ríki, til meginlands sama ríkis sem Krít geti ekki nýtt sér vegna mannfjölda og ekki Malta og Kýpur sem sjálfstæð ríki. Sambærileg undanþága sé fyrir sk. ystu svæði ESB vegna siglinga til þess ríkis sem þau tilheyra (t.d. milli Kanaríeyja og Spánar). Ísland hafi reynt að fá sérlausn á þessum grunni í tengslum við flugmálið. ESB hafi hafnað því m.a. þar sem efnahagsleg staða Íslands og þessara svæða sé ekki sambærileg. Siglingaleiðir í gámaflutningum og hrávöru séu þá almennt frekar langar og siglingaleiðir til Íslands séu ekki teljandi lengri í samanburði við margar siglingaleiðir gámaskipa innan Evrópu (flokkast sem sigling á skemmri vegalengd). Skipafélögin telji að 85% af flutningum til landsins sé með fraktsiglingum, en hlutfallið sé 68-78% innan ESB. Þar sem efnisleg rök skorti var talið því sem næst útilokað að ESB myndi veita Íslandi undanþágu á þessum grunni. Flutningskostnaður dreifðist auk þess á fleiri einingar og milliliði og hefði því ekki sömu eftirspurnaráhrif og vegna millilandaflugs þar sem flugmiðar væru seldir beint til neytenda. Í minnisblaðinu kemur enn fremur fram að litlir hvatar séu til staðar til að fara í orkuskipti í siglingum. Mengun vegna siglinga sé veruleg og erfitt hafi verið að koma böndum á hana vegna þess að skip sigli undir hentifána. Nýlega hafi verið samþykkt markmið um orkuskipti í siglingum á vettvangi Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar sem Ísland hafi stutt. Siglingamynstur muni einnig hjálpa til að

draga úr kostnaði vegna flutninga til Íslands. Sem dæmi sigli bæði Samskip og Eimskip reglulega í áætlanasiglingum um Færeyjar eða Bretland og í þeim tilvikum muni fyrirtækin ekki borga meira en 50% losunar í siglingum til og frá Evrópu. Sama gildi um Norrænu. Þá séu flest þau skip sem sigli með hráefni til stóriðju undir stærðarmörkum (þó ekki súrálsskip). Þá segir í minnisblaðinu að skoða þurfi sérstaklega möguleg áhrif á strandsiglingar, en í ljósi þess að einnig standi til að skoða kolefnisgjöld vegna landflutninga ætti þessi breyting ekki að hygla landflutningum á kostnað strandsiglinga.

Að síðustu kemur fram að það verði að horfa á hagsmunagæslu vegna breytinga á ETS-kerfinu í heild. Ísland hafi þegar landað sérlausn í flugmálinu og útlit sé fyrir að skoða þurfi útfærslur tengdar losun frá landnotkun á Íslandi og því æskilegt að ef stjórnvöld vilji koma til móts við skipafélögin verði það að vera gert innanlands. Á næstu árum muni Ísland fá umtalsverðar tekjur af sölu uppboðsheimilda í tengslum við ETS-kerfið. Þannig gætu tekjur árið 2027 orðið 5-7 milljarðar kr. en óvissa sé um verð losunarheimilda í framtíðinni. Þetta séu ómarkaðar ríkistekjur þegar þær komi í ríkissjóð. Huga þurfi að því hvernig megi beita þeim fjármunum til að hraða orkuskiptum á þessu sviði.

Sjálfbært flugvélaeldsneyti, aðgengi að því og hvernig aðgengi verður háttáð næstu árin:

Starfshópur sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipaði 17. febrúar 2023 var falið að taka til skoðunar hvaða leiðir væru færar til að hraða orkuskiptum í flugi með notkun endurnýjanlegs eldsneytis fyrir millilandaflug og leggja fram tillögur þar að lútandi. Starfshópnum var jafnframt falið að skoða fýsileika slíkrar framleiðslu hér á landi og hvaða kröfur séu gerðar til slíkrar starfsemi. Vinna starfshópsins stendur enn yfir en von er á lokaskýrslu hópsins von bráðar.

ESB gerðir er varða sjálfbært flugvélaeldsneyti og uppbyggingu á innviðum þess efnis:

1. Reglugerð (ESB) 2023/2405 Evrópubingsins og ráðsins um að tryggja jöfn skilyrði fyrir sjálfbærar flugsamgöngur (ReFuelEU Aviation).

Reglugerð ESB um sjálfbært flugvélaeldsneyti, sem tekur gildi 1. janúar 2024, felur í sér töluvert auknar kröfur til aðila sem tengjast afgreiðslu og notkun flugvélaeldsneytis. Reglugerðin felur einnig í sér aukið hlutverk lögbærra yfirvalda á Íslandi á sviði eftirlits. Hlutverk reglugerðarinnar er að draga úr jarðefnaeldsneytisnotkun flugsamgangna og jafna stöðu aðila á þeim markaði innan ESB.

Ein helsta aðgerðin í ReFuel er söluskylda á SAF á hverjum flugvelli innan EES. Hluti þeirrar söluskyldu verður sala rafeldsneytis.
2. Tilskipun Evrópubingsins og Ráðsins 2018/2001 frá 11. desember 2018, um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum sem er endurútfegin, sbr. svokölluð RES tilskipun frá 2009.

Tilskipunin er hluti af hreinorkupakka Evrópu (e. Clean energy for all Europeans package). Markmið hennar er að stuðla að aukinni notkun á endurnýjanlegri orku. Með tilskipuninni eru sett bindandi markmið ESB um að hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í heildarnotkun verði a.m.k. 42,5% árið 2030. Í tilskipuninni er mælt fyrir um reglur um fjárstuðning vegna raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum, eigin notkun slíkrar raforku, notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum í hitunar- og kælingargeiranum og í flutningageiranum, svæðisbundna samvinnu milli aðildarríkja og milli aðildarríkja og þriðju landa. Ætlunin er að skapa umhverfi og aðstæður til að flýta fyrir opinberum og einkareknum fjárfestingum í nýsköpun og nútímavæðingu lykilatvinnugreina.
3. Tillaga Framkvæmdastjórnarinnar að reglugerð um kolefnishlutlausan iðnað (e. Net Zero Industry Act)

Til að stuðla að markmiði ESB um kolefnishlutleysi leggur framkvæmdastjórnin til að gera þeim sem þróa kolefnishlutlausu tækni auðveldara fyrir. Í því felst m.a. að draga úr stjórnsýslubrði

sem felst til að mynda í leyfisveitingu. Markmið reglugerðarinnar er að árið 2040 verði framleiðslugeta í ESB fyrir nýstárlega kolefnishlutlausu tækni, sem tiltekin er í viðauka I við reglugerðina, a.m.k. 40% af árlegri þörf ESB eða sem næst 40%. Til stendur að fella framleiðslu á sjálfbæru flugvélaeldsneyti undir gerðina þannig að framleiðendur fái fljótlegri meðferð innan stjórnsýslunnar í tengslum við leyfisveitingu rekstursins.

