



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Breyting á lögum um ETS-kerfið vegna innleiðingar ETS2-kerfis (EES innleiðing)
Ráðuneyti	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Stig mats	<input type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. <input checked="" type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	19. febrúar 2024

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

- **Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs.**
- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Tilskipun nr. 2023/959 sem breytir tilskipun nr. 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-tilskipunin) hefur verið tekið upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023. Tilskipunin mælir fyrir um nýtt viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS2-kerfið) um losun gróðurhúsalofttegunda vegna bruna á eldsneyti frá byggingum, vegasamgöngum og viðbótargeirum sem verður rekið samhliða ETS-kerfinu.

Samkvæmt uppfærðri ETS-tilskipun munu aðildarríkin, þar á meðal EES/EFTA ríkin fá, frá árinu 2027 úthlutað losunarheimildum til uppboðs innan ETS2-kerfisins. Heildarfjöldi ETS2-losunarheimilda sem verða til uppboðs liggur ekki fyrir, en framkvæmdastjórn ESB mun birta upplýsingar um hver fjöldi heimilda verður eigi síðar en 1. janúar 2025. ETS2-losunarheimildum til uppboðs verður skipt á milli aðildarríkja byggt á hlutdeild þeirra í sögulegri losun á árunum 2016-2018 sem fellur undir flokka ETS2-kerfisins. Fjöldi losunarheimilda sem Ísland mun fá til uppboðs samkvæmt ETS2-kerfinu liggur því ekki fyrir, en búið er að leggja mat á hver hlutdeild Íslands í heildarfjölda losunarheimilda verður ásamt því hver söguleg losun Íslands var á árunum 2016-2018. Bráðbirgðamat, bendir til þess að hlutur Íslands verði 0,076% af heildarfjölda ETS2 losunarheimilda sem verður úthlutað til aðildarríkja til uppboðs. Enn fremur er búið að kortleggja losun frá þeim flokkum sem falla undir ETS2-kerfið aftur til ársins 2005 og reikna áætlaða losun til ársins 2050. Flokkar bygginga, vegasamgangna og smærri iðnaðar eru í samræmi við skiptingu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Losun Íslands frá flokkum sem falla undir ETS2 var 1,037 m. tonn CO₂-íg. að meðaltali á árunum 2016-2018 og 1,053 m. tonn CO₂-íg. árið 2022. Samkvæmt framreikningum Umhverfisstofnunar má gera ráð fyrir að losun frá þeim flokkum sem falla undir kerfið verði 0,926 m. tonn CO₂-ígildi árið 2027, sem er fyrsta árið sem þeir aðilar sem falla undir kerfið þurfa að skila losunarheimildum fyrir losun vegna afhendingar á eldsneyti. Framreikningar Umhverfisstofnunar gera ráð fyrir að losun frá flokkum ETS2-kerfisins dragist saman á hverju ári og verði 0,717 m. tonn CO₂-ígildi árið 2032.

Samkvæmt 30. gr. c. ETS-tilskipunarinnar mun fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu sem gefinn verður út á hverju ári frá árinu 2027, minnka línulega frá árinu 2024, byggt á viðmiðunarlosun frá geirum ETS2-kerfisins árin 2016 til 2018. Fjöldi losunarheimilda mun dragast saman skv. línulegum samdráttarstuðli sem nemur 5,10% frá árinu 2024. Fyrir 1. janúar 2025 mun framkvæmdastjórn ESB birta hver fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu verður árið 2027. Fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu mun frá árinu 2028 minnka línulega frá árinu 2025 á grundvelli meðaltalslosunar frá þeim geirum er falla undir ETS2-kerfið á árunum 2024 til 2026. Frá árinu 2028 mun línulegi samdráttarstuðullinn verða 5,38%.

Losun ETS2-kerfisins mun falla undir skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum um samdrátt í samfélagslosun (e. Effort Sharing Regulation, ESR). Losun vegna bruna á jarðaefnaeldsneyti er stærsta uppspretta losunar sem fellur undir flokk samfélagslosunar og því mjög mikilvægt að draga úr losun frá þeim flokki. Ef losun Íslands verður umfram skuldbindingar um samdrátt í losun, mun Ísland þurfa að kaupa heimildir til að bæta upp þá losun.

Eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt ETS2-kerfinu munu þurfa að hafa losunarleyfi, vakta losun koldíoxíðs og skila um hana skýrslu ásamt því að gera upp losunarheimildir. Samkvæmt framreikningum Umhverfisstofnunar má gera ráð fyrir að losun frá þeim flokkum sem falla undir kerfið verði 0,926 m. tonn CO₂-ígildi árið 2027 sem er fyrsta árið sem þeir aðilar sem falla undir kerfið þurfa að gera upp losunarheimildir. Framreikningar Umhverfisstofnunar gera ráð fyrir að losun frá flokkum ETS2-kerfisins dragist saman á hverju ári og verði 0,171 m. tonn CO₂-ígildi árið 2032.

- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
Byggt er á upplýsingum skv. ETS-tilskipuninni, upplýsingum frá framkvæmdastjórn ESB og mati Umhverfisstofnunar á losun frá þeim flokkum sem falla undir ETS2-kerfið. Jafnframt skal þess getið að verð á losunarheimildum getur tekið miklum breytingum en framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út að reynt verði að stjórna meðalverði á losunarheimildum í ETS2-kerfinu, þannig að það haldist í kringum 45 evrur. Framkvæmdastjórn ESB getur jafnframt, samkvæmt nánari útlistun í tilskipuninni, frestað viðskiptum með losunarheimildir skv. ETS2-kerfinu um eitt ár ef orkuverð í Evrópu verður mjög hátt.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Áhrifin eru ýmist tímabundin og/eða varanleg og er í því sambandi vísað til aukinna umsvifa Umhverfisstofnunar. Gera má ráð fyrir auknum kostnaði vegna undirbúnings innleiðingar á löggjöfni. Í undirbúningnum fellst m.a. aukin upplýsingagjöf til þeirra sem munu falla undir kerfið, yfirferð vöktunaráætlana, útgáfa losunarleyfa. Eftir það tekur við reglubundið viðvarandi utanumhald og eftirfylgni með virkni kerfisins og þeim aðilum sem falla undir kerfið.
- Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
Á ekki við.
- Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Útgjöldum Umhverfisstofnunar vegna varanlegra verkefna verður mætt með innheimtu þjónustugjalda vegna útgáfu losunarleyfa, yfirferðar á skýrslum og vöktunaráætlunum.
Breyta þarf gjaldskrá Umhverfisstofnunar vegna hins nýja ETS2-kerfis.
Tekjur vegna sölu losunarheimilda á uppboðum.
- **Tekjubreytingar.**
Tekjur vegna sölu losunarheimilda á uppboðum.
- **Útgjaldabreytingar.**

Aukin nettó útgjöld Umhverfisstofnunar.

- **Eignabreytingar.**
Losunarheimildir sem íslenska ríkið fær til uppboðs.
- **Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.**
- Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
- Á ekki við.
- Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.
- Á ekki við.
- Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
- Á ekki við.
- Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
- Samfara breytingum á lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir þarf að gera breytingar á gjaldskrá Umhverfisstofnunar.
- Rekstrarform ríkisstarfsemi.
- Á ekki við.
- Opinber innkaup og útboð.
- Á ekki við.
- Eignaumsýsla ríkisins.
- Á ekki við.
- Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
- Á ekki við.
- Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.
- Á ekki við.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- a) í gildandi fjárlögum
Nei.
- b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs
Nei.

2. Í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar Nei.

3. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?

Viðbótarútgjöldum Umhverfisstofnunar verður mætt með auknum heimildum stofnunarinnar til að innheimta sértekjur vegna þeirra viðbótarverkefna sem frumvarpið, verði það að lögum, hefur í för með sér. Komi til viðbótarkostnaðar Umhverfisstofnunar umfram sértekjuheimildir verður honum mætt innan fjárhagsramma umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis.

4. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Löggjöfin er innleiðing á regluverki ESB sem hefur verið tekið upp í EES-samninginn. Sömu reglur gilda því á öllu EES.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

ETS2-kerfið felur í sér að eftirlitsskyldir aðilar skv. tilskipuninni þ.e. þeir aðilar sem eru ábyrgir fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti (dreifingaraðilar olíu á Íslandi) þurfa að vakta losun sína frá árinu 2024 og hafa gilt losunarleyfi frá 1. janúar 2025. Eftirlitsskyldir aðilar munu þurfa að skila skýrslu um losun sína frá árinu 2025 og gera upp losunarheimildir frá árinu 2028. Upplýsa þarf aðila sem munu falla undir ETS2-kerfið um hvað felst í áformaðri lagasetningu.

3. Samkeppnisskilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Með frumvarpinu verður lokið innleiðingu á EES-gerð sem breytir ETS-tilskipuninni sem nú þegar hefur verið tekin upp í EES-samninginn og íslensk fyrirtæki taka nú þegar þátt í. Sömu reglur munu gilda um þá aðila sem falla undir ETS2-kerfið á öllu EES.

- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Ólíklegt.

- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Sömu reglur munu gilda á öllu EES.

- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

Ólíklegt.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Engin áhrif.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

Engin áhrif.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

Engin áhrif.

4. Áhrif á byggðalög.

Engin áhrif.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Engin áhrif.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

7. Áhrif á lýðheilsu.

Engin áhrif.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Verði frumvarpið samþykkt mun það fela í sér hvata til nýsköpunar og þróunar á eldsneytisgjöfum sem valda ekki kolefnislosun. Eldsneyti sem veldur ekki kolefnislosun og er með losunarstuðulinn núll fellur ekki undir ETS2-kerfið.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Engin áhrif.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Engin áhrif – Umhverfisstofnun er í stakk búin til að taka við verkefninu.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélags hópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Á þessum tímapunkti liggur ekki fyrir endanlegt mat á samfélagslegum áhrifum sem ETS2-kerfið mun hafa en gera má ráð fyrir að verði á jarðefnaeldsneyti, í þeim geirum sem heyra undir kerfið, muni hækka.

Vinna þarf frekari greiningu á áhrifum reglugerðar ESB nr. 2023/955 um félagslega loftslagssjóðinn (e. Social Climate Fund) og hvort hún verður tekin upp í EES-samninginn. Sjóðurinn verður stofnaður til að mæta þörfum viðkvæmra hópa m.a. vegna mögulegra neikvæðra áhrifa af ETS2 kerfinu.

Hluti ETS2 losunarheimilda (150 milljón) mun verða boðinn upp til að fjármagna félagslega loftslagssjóðinn. Það liggur ekki fyrir hvort EES/EFTA ríkin munu taka þátt í félagslega loftslagssjóðinum.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Jákvæð áhrif á umhverfi. Frumvarpið, verði það að lögum, er hluti að áframhaldandi samstarfi Íslands, Evrópusambandsins og Noregi um sameiginlegt markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030. Efni frumvarpsins mun jafnframt ríma vel við markmið stjórnvalda um jarðefnaeldsneytislaut Ísland 2040.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Ef upphafi viðskipta samkvæmt ETS2-kerfinu verður seinkað til 2028 vegna hás orkuverðs í Evrópu munu áhrif af kerfinu koma fram ári seinna.

Auknar tekjur í ríkissjóð frá árinu 2027 vegna sölu losunarheimilda á uppboðum. Í frummati á áhrifum lagasetningar var gert ráð fyrir því að sóst yrði eftir undanþágu fyrir eftirlitsskylda aðila frá uppgjöri losunarheimilda skv. ETS2-kerfinu. Ef fallið verður frá þeim áformum og ef ETS2-kerfið verður innleitt með hefðbundnu sniði mun Ísland geta selt þær losunarheimildir sem það fær úthlutað til uppboðs frá og með árinu 2027. Gróft áætlaðar tekjur í ríkissjóð af þátttöku í ETS2-kerfinu verða 4.617.000.000 kr. árið 2027, 5.104.350.000 kr. 2028, 4.232.250.000 árið 2029, 3.898.800.000 árið 2030. Við útreikninga var stuðst við hlut Íslands sem verður 0,076% af 900.000.000 heildarfjölda heimilda árið 2027 þegar búið verður að draga frá þann hluta sem fer í félagslega loftslagssjóðinn (150.000.000 heimildir). Ísland fengi 684.000 losunarheimildir til uppboðs 2027 sem hefur í för með sér að tekjur yrðu 4.617.000.000 kr. miðað við að losunarheimild sé á 45 evrur og gengi evru sé 150 kr. Uppgjör á losunarheimildum fer fyrst fram árið 2028. Fjárhagslegra áhrifa af ETS2-kerfinu fer því ekki að gæta fyrr en þá. Horfa þarf til þess að aðlaga kolefnisgjald þegar fer að gæta áhrifa af þátttöku í ETS2-kerfinu.

Lítillaga aukinn kostnaður vegna aukinna verkefna Umhverfisstofnunar á grundvelli nýrra og breyttra reglna (vegna upptöku reglna um nýtt ETS2- kerfi) sem verður mætt með þjónustugjöldum.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.
3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

Ísland þarf eins og önnur ríki heims að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir er hornsteinn loftslagsstefnu ESB og þátttaka Íslands í nýju ETS2 kerfi er mikilvæg til að draga megi úr losun frá starfsemi sem alla jafna reynist erfitt að draga úr losun frá.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?
Já.
2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?
Já.
3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?

Gróft áætlaðar tekjur í ríkissjóð af þátttöku í ETS2-kerfinu yrðu 4.617.000.000 kr. árið 2027, 5.104.350.000 kr. 2028, 4.232.250.000 árið 2029, 3.898.800.000 árið 2030. Við útreikninga var stuðst við hlut Íslands sem verður 0,076% af 900.000.000 heildarfjölda heimilda árið 2027 þegar búið verður að draga frá þann hluta sem fer í félagslega loftslagssjóðinn (150.000.000 heimildir). Ísland fengi 684.000 losunarheimildir til uppboðs 2027 sem hefur í för með sér að tekjur yrðu 4.617.000.000 kr. miðað við að losunarheimild sé á 45 evrur og gengi evru sé 150 kr.

Hér er um að ræða hreina innleiðingu á ETS2-kerfinu sem felur í sér að eftirlitsskyldir aðilar munu þurfa að skila inn fjölda losunarheimilda sem jafngilda heildarlosun þeirra, sem svarar til magns eldsneytis sem var afhent til notkunar, í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Á þessum tímapunkti liggur ekki fyrir endanlegt mat á samfélagslegum áhrifum sem ETS2-kerfið mun hafa en gera má ráð fyrir að verð á jarðefnaeldsneyti, í þeim geirum sem heyrir undir kerfið, muni hækka. Aftur á móti á ráðstöfun þessi að styðja við markmið stjórnvalda um jarðefnaeldsneytislaut Ísland 2040 og stuðla að aukinni notkun grænna orkugjafa.