

## Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi.

Frá atvinnuveganefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Erlu Sigríði Gestsdóttur og Ólaf Egil Jónsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Benedikt Stefánsson og Ólaf Jóhannesson frá Carbon Recycling International ehf., Magnús Ásgeirsson frá NI hf., Einar Benediktsson frá Olíuverslun Íslands hf. og Andrés Magnússon frá Samtökum verslunar og þjónustu. Umsagnir bárust frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Carbon Recycling International ehf., NI hf., Olíuverslun Íslands hf., Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu og Umhverfisstofnun.

Með frumvarpinu er lögð til ný heildarlöggjöf sem ætlað er að auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum á landi og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með hagkvæmum og skilvirkum hætti. Markmið þess er því að hrinda af stað markvissum aðgerðum til að stuðla að orkuskiptum í samgöngum með aukinni notkun endurnýjanlegs eldsneytis. Frumvarpinu er ætlað að innleiða tilskipanir Evrópusambandsins um endurnýjanlega orku í samgöngum og vistvænt eldsneyti, þ.e. tilskipun 2009/28/EB um innleiðingu endurnýjanlegra orkugjafa, og tilskipun 2009/30/EB um gæði eldsneytis. Fyrri tilskipunin lýtur að heildar-markmiði Evrópusambandsins um að 20% af orku almennt verði af endurnýjanlegum uppruna. Þá kveður tilskipunin á um að árið 2020 verði 10% af orku sem notuð er í samgöngum af endurnýjanlegum uppruna. Jafnframt er þar skilgreint hvaða orkugjafa og eldsneytis-tegundir megi nýta til að mæta markmiði um endurnýjanlega orku í samgöngum og öðrum greinum. Tilskipun 2009/30/EB fjallar um innihald og kröfur um gæði eldsneytis, þannig að mæta megi aukinni notkun endurnýjanlegs eldsneytis með þeirri tækni í bíl vélum sem fyrir hendi er. Áhersla er lögð á að endurnýjanlegt eldsneyti sem notað er á markaðnum uppfylli vaxandi kröfu um samdrátt í útblæstri gróðurhúsalofttegunda. Einnig þurfa söluaðilar að uppfylla kröfu um að losun gróðurhúsalofttegunda á hverja orkueiningu eldsneytis sem þeir dreifa dragist saman um 10% fyrir árið 2020.

### Hlutfall endurnýjanlegs eldsneytis og aðlögunartími.

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að söluaðila eldsneytis á Íslandi beri að tryggja að hinn 1. janúar 2015 sé minnst 3,5% af heildarorkugildi eldsneytis, sem hann selur til notkunar í samgöngum á landi á ári, endurnýjanleg eldsneyti. Þetta hlutfall hækkar svo í 5% frá og með 1. janúar 2016. Til að skapa hvata til að vinna endurnýjanlegt eldsneyti úr lífrænum eða ólífrænum úrgangsefnum sem ekki er unnt að nýta til manneldis eða sem dýrafóður, svo sem úrgangi, húsasorpi o.fl., er jafnframt kveðið á um að slíkt eldsneyti megi telja tvöfalt á við sama magn annars endurnýjanlegs eldsneytis.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að veita þyrfti lengri aðlögunartíma áður en ákvæði frumvarpsins kæmu til framkvæmda en jafnframt komu fram andstæð sjónarmið um að unnt væri að flýta gildistöknunni. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að haft

hafi verið samráð við hagsmunaaðila og sérfræðinga og tekið tillit til ábendinga, m.a. varðandi aðlögunartíma. Nefndin óskaði nánari upplýsinga um þetta atriði og fékk þær upplýsingar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að flestar óskir um aðlögunartíma hafi verið frá sex mánuðum og upp í eitt ár. Einn aðili hafi þó óskað eftir tveggja ára aðlögunartíma og hafi ráðuneytið ákveðið að fara eftir ytrustu ósk í þessu máli. Nú sé því verið að óska eftir enn lengri aðlögunartíma. Nefndinni hefur verið kynnt að sú íblöndun eldsneytis sem frumvarpið mælir á um sé einföld í framkvæmd og að þegar hafi fyrirtæki hafið íblöndun til samræmis við frumvarpið. Hér á landi hefur þar að auki verið íblandað endurnýjanleg eldsneyti sem unnið hefur verið úr úrgangsefnum og má því tvítelja. Nefndin hefur fjallað um málið og telur ljóst af fundum sínum með söluaðilum eldsneytis og framleiðendum endurnýjanlegs eldsneytis að framkvæmd íblöndunar eldsneytis fylgi ekki vandamál af þeirri stærðargráðu að réttlæt看legt sé að veita svo langan aðlögunartíma og kveðið er á um.

Nefndin telur brýnt að grípa til aðgerða sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum og leiða til orkusparnaðar. Þá bendir nefndin á að Ísland er nú þegar nokkuð á eftir nágrannaríkjum á þessu sviði og mikilvægt að tryggja að það uppfylli skuldbindingar sínar.

Nefndinni var kynnt að unnt væri að kveða strax í upphafi næst árs um skyldu til að 5% af heildarorkugildi eldsneytis yrði endurnýjanlegt eldsneyti og var m.a. vísað til þess að orkuinnihald af endurnýjanlegum uppruna í aðildarríkjum ESB væri nú að meðaltali um 5,5%. Nefndin telur þó eðlilegt að veita nokkurn aðlögunartíma til söluaðila eldsneytis á Íslandi og miðar því við kröfu um lægra hlutfall fyrsta árið og bendir í því sambandi á að það er í samræmi við norska löggjöf á þessu sviði þar sem miðað var við tvö þrep, 3,5% fyrsta árið og svo 5% á því næsta. Leggur nefndin því til breytingu á frumvarpinu sem felur í sér að gildistöku þess er flýtt um eitt ár þannig að 1. janúar 2014 verði minnst 3,5% af heildarorkugildi eldsneytis sem selt er til notkunar í samgöngum á landi á ári endurnýjanlegt eldsneyti. Til samræmis hækki þetta hlutfall í 5% 1. janúar 2015.

Fyrir nefndinni kom m.a. fram að erfitt yrði að tryggja að íblöndun uppfyllti skilyrði um hlutfall af heildarorkugildi eldsneytis á öllum landsvæðum. Telur nefndin rétt að áréttu að því hlutfalli sem kveðið er á um í frumvarpinu er ekki ætlað að gilda um öll farartæki og á öllum svæðum heldur er um að ræða kröfu sem á við heildarsölu hvers söluaðila eldsneytis á landinu öllu yfir árið. Til að tryggja þennan skilning leggur nefndin til smávægilega orðalagsbreytingu á 3. gr.

Eitt af markmiðum frumvarpsins er að efla innlenda framleiðslu endurnýtanlegs eldsneytis. Nefndinni hefur verið bent á að með því að setja lög á þessu sviði skapast hvati fyrir innlenda framleiðendur. Áréttar nefndin að sú stytting aðlögunartíma sem hún leggur til eykur þann hvata og verður vonandi til þess að vöxtur í framleiðslunni verði hraðari.

### **Endurnýtanlegt eldsneyti.**

Í nefndinni var nokkuð rætt um hvað teldist endurnýtanlegt eldsneyti og hvaðan það kæmi. Bendir nefndin á að í 1. gr. er hugtakið skilgreint sem eldsneyti sem unnið er úr endurnýjanlegum orkugjöfum sem ekki teljast til jarðefnaeldsneytis heldur eru af endurnýjanlegum lífrænum eða ólífrænum uppruna. Endurnýjanlegt eldsneyti getur þannig verið unnið m.a. úr vatnsorku, vatnsvarmaorku, jarðvarma, vindorku, sólarorku, sjávarorku, lífmassa, hauggasi, lífgasi og gasi frá skólphreinsistöðvum. Það er því undir hverjum söluaðila komið hvaða endurnýjanlega eldsneyti hann notar til íblöndunar, að því gefnu að skilyrðum frumvarpsins sé fullnægt að öðru leyti. Þannig skulu innlendir framleiðendur og söluaðilar skv. 4. gr.

meðal annars sýna fram á með upprunavottorðum að eldsneyti sé endurnýjanlegt og framleiðsla þess uppfylli sjálfbærniþættið sé það ætlað til notkunar í samgöngum á landi.

### **Skilgreining sjálfbærni.**

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra kveði á um viðmiðanir sem ráða því hvort framleiðsla lífelfsneytis teljist sjálfbær. Í skýringum við ákvæðið er vísað til þess að kveðið verði á um þetta í reglugerð en tilvísun til þess vantar í ákvæðið og leggur nefndin því til breytingu þess efnis. Við umfjöllun nefndarinnar um sjálfbærniþættið komu fram sjónarmið um að setja mætti almenn lög um sjálfbærniþættið sem þá væri unnt að vísa til í öðrum lögum. Óskað var upplýsinga frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti um það hvort slík lagasetning hefði komið til álita. Fékk nefndin þær upplýsingar að slík lagasmíð gæti reynst flókin sökum umfangs efnisins og almenns eðlis slíkra laga. Nú þegar er búið að innleiða í lög upprunaábyrgðir vegna raforku, lög nr. 30/2008, sem eru að nokkru leyti öðruvísi en upprunaábyrgðir vegna eldsneytis. Þá varða lög um sjálfbærni fleiri lög, til að mynda lög nr. 39/1988, um bifreiðagjald. Var nefndinni bent á að ákveðin hætta skapist á því að lög sem varða svo mörg önnur lög verði almenn og því innihaldslítill. Benti ráðuneytið á að ef ræða ætti slíka lagasetningu frekar þyrfti að hafa um það samráð milli hlutaðeigandi ráðuneyta og hagsmunaaðila. Telur nefndin ljóst að hugmyndir um lagasetningu sem þessa eru á frumstigi og þurfi mun meiri umfjöllun ef þær eiga að verða að veruleika. Þá áréttar nefndin að við undirbúning nýrrar löggjafar ber að meta nauðsyn lagasetningar, sbr. Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, 2007, bls. 4, og bendir á að slíkt mat hefur ekki farið fram.

Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að sjálfbærniþættið ættu að koma fram í lagatextanum sjálfum í stað þess að vera í reglugerð. Nefndin áréttar að ráðherra er líkt og almennt gildir um reglugerðarheimildir bundinn af lögnum og lögskýringargögnum með þeim. Lögskýringargögnin eru bæði leiðbeinandi og takmarkandi fyrir ráðherra sem verður að gæta þeirra sjónarmiða sem þar koma fram. Í athugasemdum við 4. gr. er tilvísun í 17.–19. gr. tilskipunar 2009/28/EB sem fjalla um sjálfbærni. Þá er einnig fjallað að nokkru um hvaða sjónarmið skulu gilda um sjálfbærni í athugasemdum við 4. gr., þ.e. að losun gróðurhúsalofttegunda sé í það minnsta 35% minni en dæmigerð losun við brennslu jarðefnaeldsneytis og hlutfallið fari svo hækkandi. Þessu til viðbótar er kerfið sem byggja á upp hér á landi hluti af ákveðinni heild, þ.e. kerfi um upprunaábyrgðir sem gildir í Evrópu. Gert er ráð fyrir því að reglurnar verði eins og í Evrópu og í samræmi við tilskipun 2009/28/EB og tryggt sé að meðferð upprunaábyrgða sé einsleit og sambærileg milli landa. Þá er kveðið á um það í frumvarpinu að eldsneyti sé vottað með upprunaábyrgðum sem gefnar eru út af erlendum aðilum sem uppfylla skilyrði Evrópuréttar til að votta eldsneyti eða með annars konar gagnaskilum sem uppfylla kröfur um sjálfbærni og settar verða í reglugerð. Þannig geta aðilar leitað annað ef kröfurnar verða of miklar eða leitað réttar síns fyrir dómstólum. Nefndin áréttar að ráðherra er því ekki framselt með víðtækum eða íþyngjandi hætti lagasetningarvald og telur nefndin skýrt hvaða sjónarmiðum fylgja ber við setningu reglugerðar á grundvelli laganna.

### **Fjárhagsleg áhrif.**

Í kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytis er bent á að endurnýjanlegt eldsneyti ber ekki opinber gjöld í formi vörugjalda, svo sem bensíngjald og olíugjald, eða kolefnisskatta og því megi reikna með að tekjur ríkissjóðs muni dragast saman um rúmar 610 millj. kr. frá og með því tímamarki sem 3,5% heildarorkugildi verður endurnýjanlegt eldsneyti. Þessu til viðbótar gerir fjárlagaskrifstofan ráð fyrir 150 millj. kr. lægri tekjum af virðisaukaskatti af eldsneyti þannig að tekjutap fyrir ríkissjóð af þessum breytingum verði

samtals 760 millj. kr. Skrifstofan bendir á að þegar hlutfall heildarorkugildis eldsneytis verði að lágmarki 5% er áætlað að tekjur ríkissjóðs af vörugjöldum og kolefnissköttum muni dragast saman um 920 millj. kr. og tekjur af virðisaukaskatti um 230 millj. kr. sem mundi leiða til samtals um 1.150 millj. kr. tekjutaps fyrir ríkissjóð þegar þessi lagaákvæði væru komin að fullu til framkvæmda.

Nefndin áréttar að tekjutapið er að öllum líkindum ofmetið enda hafa einstakir söluaðilar þegar hafið íblöndun og áhrif þess því þegar komin fram. Einnig hefur verið bent á að líklega er tekjutap ríkis vegna minni innheimtu á virðisaukaskatti ofmetið því að nokkur hluti eldsneytis er notaður af fyrirtækjum sem nýta sér heimildir til að draga innskatt frá útskatti samkvæmt lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Þá hefur verið bent á að tekjutap sé ofmetið þar sem ekki sé gert ráð fyrir hlut eldsneytis úr úrgangsefnum sem vegur tvöfalt í lágmarksviðmiðinu. Noti söluaðili eldsneytis eingöngu slíkt eldsneyti til að uppfylla lágmarksviðmiðið, þá er það helmingi lægra viðmiðið sem hann þarf að uppfylla og þar með verður tekjutap ríkissjóðs helmingi minna.

Nefndin áréttar enn fremur að stefna verður að markmiðum tilskipunar 2009/28/EB með því að auka hlut endurnýjanlegs eldsneytis og að samkvæmt henni á hlutur þess að vera 10% fyrir árið 2020. Benda verður á að þessi markmið eru jafnframt í samræmi við stefnu stjórnvalda á þessu sviði sem og þá stefnu sem Alþingi hefur varðað með þingsályktun sinni um eflingu græna hagkerfisins, nr. 16/140, frá 20. mars 2012. Þar kemur fram sú stefna að endurnýjanleg orka til samgangna verði ekki skattlögð fyrr en hlutdeild hennar er orðin 20% af heildarorkunotkun í samgöngum.

Í júní 2011 samþykkti Alþingi þingsályktun um orkuskipti í samgöngum, nr. 35/139. Er þar kveðið á um að stefnt skuli að því að Ísland verði í forustu við notkun á endurnýjanlegri orku í samgöngum. Þessari ályktun Alþingis verður ekki framfylgt nema með setningu laga í samræmi við fyrirliggjandi frumvarp. Í ályktuninni er jafnframt tekið fram að stefna skuli að því að hefja framleiðslu og notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum sem leiða til minni losunar gróðurhúsalofttegunda, gjaldeyrissparnaðar og meira orkuöryggis. Þá skuli þróa skattumhverfi áfram til að það hvetji bæði neytendur og fyrirtæki til orkuskipta í samgöngum og til framleiðslu á endurnýjanlegum orkugjöfum til samgangna. Frumvarpið er því til samræmis við ályktun Alþingis um þetta málefni.

### **Ýmis sjónarmið.**

Fyrir nefndinni kom fram að eldsneyti er oft selt til innlendra og erlendra aðila sem nota það nálægt landi og var vísað til skemmtiferðaskipa og annarra sjófara. Bent var á að eldsneytisbrennsla þessara aðila hefur áhrif á umhverfið og ætti því að teljast hluti af heildarorkugildinu. Nefndin áréttar að markmið frumvarpsins skv. 1. gr. er að auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum á landi og á gildissvið þess því einungis við um slíkar samgöngur. Það er enn fremur áréttað í 3. gr. þar sem vísað er til eldsneytis sem selt er til notkunar í samgöngum á landi. Gildissviðið nær því til allra samgangna á landi en ekki annarra samgangna.

Þá komu fram sjónarmið þess efnis að orkugildi á bensíni, gasolíum og þotueldsneyti miðist almennt við massa en ekki rúmmál líkt og lagt er til í frumvarpinu. Í tilskipun 2009/28/EB er orkugildi mismunandi eldsneytistegunda bæði miðað við rúmmál og massa. Þá fékk nefndin þær upplýsingar að lítið mál væri að reikna út orkugildi miðað við rúmmál þegar eðlisþyngd væri þekkt og svo væri alltaf þegar um þetta eldsneyti væri að ræða. Telur nefndin því ekki ástæðu til breytinga á þessu atriði.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 3. gr.
  - a. 1. másl. 1. mgr. orðist svo: Söluaðila eldsneyti á Íslandi ber að tryggja að minnst 3,5% af orkugildi heildarsölu hans af eldsneyti til notkunar í samgöngum á öllu landinu á ári sé endurnýjanlegt eldsneyti.
  - b. Í stað orðanna „1. janúar 2016“ í 2. másl. 1. mgr. komi: 1. janúar 2015.
2. Á eftir orðunum „Ráðherra skal“ í 1. másl. 2. mgr. 4. gr. komi: í reglugerð.
3. Í stað orðanna „1. janúar 2015“ í 9. gr. komi: 1. janúar 2014.

Björn Valur Gíslason, Jón Gunnarsson framsögumaður, Kristján L. Möller og Þór Saari voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 14. mars 2013.

Lilja Rafney Magnúsdóttir, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Ólína Þorvarðardóttir.  
form.

Einar K. Guðfinnsson.

Sigurður Ingi Jóhannsson.

