

**Atvinnuvega- og  
nýsköpunarráðuneyti**

---

**M i n n i s b l a ð**

Viðtakandi: **Atvinnuveganefnd**  
Sendandi: **Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið**  
Dagsetning: **12.03.2013**  
Málsnúmer: **ANR13010037**  
Bréfalykill: **4.1.2**

Efni: Afstaða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til umsagna vegna frumvarps til laga um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi

Atvinnuveganefnd Alþingis óskaði þann 12. mars sl. eftir afstöðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til framkominna umsagna sem borist hafa vegna frumvarps til laga um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi. Málið er til meðferðar hjá nefndinni.

Ráðuneytið tekur eftirfarandi afstöðu varðandi framkomnar athugasemdir.

**Aðlögunartími**

Aðlögunartími samkvæmt frumvarpi um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi er tvö ár. Í samráðsferlinu við samningu frumvarpsins komu fram óskir um aðlögunartíma frá 6 mánuðum upp í tvö ár. Algengasta óskin var eitt ár. Einn aðili, N1, óskaði eftir tveggja ára aðlögunartíma í samráðsferlinu og ákveðið var að fara eftir ítrustu ósk N1 um aðlögunartíma til að tryggja framgang frumvarpsins. Alþingi bærust tvær umsagnir frá söluaðilum eldsneytis, N1 og Olíuverslun Íslands. Olíuverslun Íslands gerir ekki athugasemd við aðlögunartímamann, en N1 fer nú fram á þriggja ára aðlögunartíma. Samtök verslunar og þjónustu eru með samhljóða umsögn og N1. Vísað er í tæknilega þröskulda en þeir ekki rökstuddir nánar.

Ráðuneytið stóð fyrir viðamiklu samráðsferli í samvinnu við Grænu orkuna og söluaðila eldsneytis hér á landi, í því ferli kom fram að tæknilegar hindranir væru minniháttar, og fælust m.a. í húðun tanka. Ráðuneytið bendir á að sambærileg löggjöf hefur verið við lýði í nágrennaríkjunum í þó nokkurn tíma og er tæknin vel þekkt. Ráðuneytið telur því að tvö ár séu nægilega langur tími til að yfirvinna tæknilegar hindranir. Eitt ár myndi vera nægjanlegt fyrir flesta aðila á markaði.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að lágmarksviðmið hækki í tveimur þrepum, úr 3,5% og ári síðar í 5%. Það er samhljóða norskri löggjöf, sem sett var árið 2010 þar í landi. Eldsneyti sem er af annarri kynslóð, þ.e. unnið úr úrgangi telur tvöfalt í lágmarksviðmiðinu, en eldsneyti sem framleitt er hér á landi er að megninu til unnið úr úrgangi. Ráðuneytið telur að lágmarksviðmiðið sé auðvelt viðureignar fyrir söluaðila eldsneytis á Íslandi og tveggja ára aðlögunarfrestur sé því eins og áður segir nægjanlega langur.

Ráðuneytið bendir á að Ísland þarf að uppfylla skuldbindandi markmið um hlut endurnýjanlegs eldsneytis í samgöngum fyrir árið 2020 og er nú þegar langt á eftir nágrennaríkjunum á þessu sviði. Frumvarpið er þannig liður í áætlunum stjórnvalda um orkuskipti í samgöngum og er ætlað að stuðla að efndum ríkisins á skuldbindingum EES-samningsins um lágmarkshlutfall endurnýjanlegrar orku af heildarorkunotkun í samgöngum, sbr. tilskipun 2009/28/EB. Ísland getur ekki talið fram til uppfyllingar markmiðsins endurnýjanlegt eldsneyti sem selt er til samgangna hér á landi fyrr en sýnt sé fram á að lífildsneyti uppfylli sjálfbærni viðmið eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Því er frekari frestur til trafala og getur möguleg sett í uppnám möguleika Íslands á að uppfylla skuldbindandi markmið um orkuskipti í samgöngum.

Eitt af markmiðunum með löggjöfinni er að efla innlenda framleiðslu. Framleiðsla hér á landi er enn í smáum stíl þó sprotastarfsemi sé víða í gangi. Löggjöf á þessu sviði er mikill hvati fyrir innlenda framleiðendur og því er frekari lenging aðlögunartíma ekki framleiðendum í hag. Í umsögn Samtaka iðnaðarins og Samtaka atvinnulífsins kemur fram að mikill áhugi er á framleiðslu innlands eldsneytis og vænta má að kippur færist í þá starfsemi með lagasetningunni.

### **Orkueiningar**

Í umsögn N1 kemur fram að orkugildi á bensíni, gasólum og þotueldsneyti er miðað við massa en ekki rúmmál, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Í tilskipun 2009/28/EC er orkugildi mismunandi eldsneytistegunda bæði miðað við rúmmál og massa. Það er lítið mál að reikna út orkugildi m.v. rúmmál þegar eðlisþyngdin er þekkt (sem hún er alltaf). Ef það er til hægðarauka að miða fremur við massa en rúmmál, þá getur ráðuneytið stutt þá breytingu á frumvarpinu.

### **Heildarsala**

Oliuverslun Íslands bendir á að það megi vera skýrara í frumvarpinu að krafan um blöndun á við heildarsölu hvers söluaðila eldsneytis á öllu landinu yfir árið, en blöndun getur verið breytileg á milli svæða og tímabila. Ráðuneytið fellst á það að það megi taka þetta skýrar fram í 3. gr. með t.d. eftirfarandi texta í 3. gr. : *Söluaðila eldsneytis 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.*

### **Erlendir aðilar**

N1 bendir á að eldsneyti er oft selt til erlendra aðila sem nota það nálægt landi og það hefur áhrif á umhverfið og ætti að teljast hluti af heildarorkugildinu. Ráðuneytið bendir á að frumvarpið fjallar um eldsneyti sem selt er til samgangna á landi og því fellur það eldsneyti sem er keypt og notað af erlendum aðilum eða innlendum aðilum nálægt landi ekki undir gildissvið þess.

### **Sjálfbærni viðmið**

Ráðuneytið telur hugmynd Umhverfisstofnunar að nýjum lögum um sjálfbærni viðmið áhugaverða og umhugsunarverða. Hins vegar gæti slík lagasmíð reynst flókin sökum umfangs efnisins og almenns eðlis slíkra laga. Eins og fram kemur í umsögn Umhverfisstofnunar er nú þegar búið að innleiða í lög upprunaábyrgðir vegna raforku, lög nr. 30/2008, sem eru að nokkru leyti öðru vísi en upprunaábyrgðir vegna eldsneytis. Þá varða lög um sjálfbærni fleiri lög eins og Umhverfisstofnun bendir á, t.a.m. lög um nr. 39/1988 um bifreiðagjald. Ákveðin hætta skapast á því að lög sem varða svo mörg önnur lög verði almenn og því innihaldslítill. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki rannsakað til hlítar möguleikan á slíkri löggjöf og setur því allan fyrirvara við þessar hugleiðingar og telur æskilegt að ef slíkar hugmyndir verði ræddar frekar, að samvinna sé höfð milli ráðuneyta og hagsmunaaðila, og að vandað verði til verka svo að löggjöfin falli rétt að öllum þeim lögum sem hún gildir um og skili tilætluðum árangri. En á þessu stigi er ráðuneytið ekki tilbúið að svara þeirri spurningu; hvort það sé nauðsynlegt að setja almenna löggjöf um sjálfbærni eða ekki. Þetta frumvarp eyðileggur ekki fyrir slíkum hugmyndum, þó svo að hugsanlega þyrfti að breyta lögnum og lögum um upprunaábyrgð á raforku ásamt fleiri lögum, ef til þess kæmi að sett yrðu almenn lög um sjálfbærni.

N1 bendir á að reglugerð ætti ekki að fela í sér þvingunaraðgerðir sem leitt geti til þess að eingöngu verði hægt að kaupa íblöndunarefni af einstökum framleiðendum, heldur verði gæðaviðmið og fagleg sjónarmið að ráða. Ráðuneytið bendir á að reglugerðir eiga sér stoð í lögum, og í frumvarpinu sé einmitt gert ráð fyrir að söluaðilar hafi frjálsar hendur um útfærslu á hvernig þeir nái lágmarksviðmiðinu, einungis er krafa um að eldsneyti sé endurnýjanlegt og framleitt með sjálfbærum hætti. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins segir að samtökin styðja þá leið sem hér er valin, þ.e. að skylda er sett á alla aðila en útfærslan er í höndum einstakra fyrirtækja um

hvernig þau ná markmiðunum.

### Skilgreining á sjálfbærri framleiðslu

Í umsögn frá SVÞ kemur fram sú skoðun að með 4. gr. frumvarps til laga um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi sé það lagt í hendur ráðherra að útfæra skilgreiningu á því hvað teljist sjálfbært eldsneyti.

Ráðuneytið telur þessa athugasemd byggja á misskilningi. Í 4. gr. frumvarpsins felst ekki að ráðherra hafi óbundnar hendur og geti ákvarðað hugtakið sjálfbærni. Líkt og gildir um reglugerðarheimildir almennt er ráðherra bundinn af lögunum og lögskýringargögnum með lögunum. Lögskýringargögnin eru bæði leiðbeinandi og takmarkandi fyrir ráðherra sem verður að gæta þeirra sjónarmiða sem þar koma fram. Í athugasemdum með 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 með 4. gr. þ.e. að losun gróðurhúsalofttegunda sé í það minnsta 35% minni en dæmigerð losun við brennslu jarðefnaeldsneytis og hlutfalið 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. Þannig ber að tryggja að meðferð upprunaábyrgða sé einsleit og sambærileg milli landa. Það veldur því að ráðherra þarf einnig að huga að framkvæmd og þróun í Evrópu þegar hann semur reglugerðina. Aukinheldur gerir frumvarpið ráð fyrir að eldsneyti sé vottað með upprunaábyrgðum sem gefið er 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.

Af framanröktu er ljóst að ráðherra þarf að gæta að ýmsum sjónarmiðum og reglugerð sem víkur frá kröfum sem tilskipun 2009/28/EB, frumvarpið eða framkvæmd sem viðgengst í Evrópu getur ekki talist hafa næga lagstoð. Ráðherra er ekki framselt með viðtækum né íþyngjandi hætti lagasetningarvald heldur er þvert á móti skýrt hvaða sjónarmið og lagaákvæði Evrópuréttar hann á að fylgja þegar hann útbýr reglugerð á grundvelli þessara laga. Þar sem reglurnar eiga vera eins og í Evrópu og í samræmi við tilskipun 2009/28/EB er um að ræða skilvirka og hagnýta aðferð við lagasetningu, sem er vel til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt.

Jafnframt kemur í umsögn SVÞ að í 6. gr. frumvarpsins sé vísað til lágmarksorkugildis án þess að hugtakið sé skilgreint. Það er ekki rétt því í 6. gr. er vísað til 3. gr. þar sem fram kemur að lágmarksorkugildi sé fólgið í því að 3,5% af heildarorkugildi eldsneytis sé endurnýjanlegt eldsneyti, svo er vísað til krafa sem koma fram í 4. gr. og hafa verið raktar hér að ofan. Ráðuneytið telur að reglugerðarheimildirnar séu í samræmi við önnur lög og framkvæmd hér á landi.

Varðandi athugasemd Umhverfisstofnunar vegna 4. gr. frumvarpsins er vísað í fyrri umfjöllun um sama efni. Þá áttar ráðuneytið sig ekki á athugasemd Umhverfisstofnunar þess efnis að upplýsingargjöf eigi að vera í samræmi við 3. mgr. 18. gr. tilskipunar 2009/28/EB þar sem gert er ráð fyrir því að vottun sé gerð af óháðum aðila. Þá er m.a. gert ráð fyrir því að umhverfis- og auðlindaráðherra notist við 17-19. gr. tilskipunarinnar þegar hann semur reglugerð á grundvelli 4. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið telur að þessi aðferð sé í samræmi við íslenska lagahefð sem felst í því að lög séu knöpp og skýr og að lögskýringargögn varpi frekari ljósi á innihald þeirra þegar þess er þörf. Reglugerð sem ráðherra setur með stoð í 4. gr. frumvarpsins á einmit að byggja á fyrrgreindu ákvæði tilskipunar 2009/28/EB og opnar hún fyrir að innlendir óháðir aðilar sem uppfylli skilyrði tilskipunarinnar geti vottað að eldsneyti standist kröfur sem gerðar eru. Ein af megin ástæðum þess að ákveðið var að kveða á um þetta í reglugerð er sú að auðveldara verði að bregðast við breytingum sem kunna að verða á vottun eldsneytis, en hugmyndafræði Evrópuréttar á þessu sviði er einmit að ýta undir eftirlit og vottun sem er minna íþyngjandi fyrir fyrirtækin. Þá er ekki rétt að upplýsingargjöfin sé íþyngjandi enda er valkvætt hvort hún sé notuð eða önnur aðferð, og hugmyndafræðin er sú að halda opnum hagnýtum og skilvirkum aðferðum sem eftirlitsskyldir aðilar

geta notast við.

### **Ríkisfjármál**

Með þessu frumvarpi er stefnt að því að auka hlut endurnýjanlegs eldsneytis. Frumvarpið fjallar ekki sérstaklega um skattaívilnanir sem gerðar eru. Ekki er lagt bensín- og olúgjald á íblöndunarefni sem eru ekki af jarðefnauppruna. Í þessu frumvarpi felst að stærri hluti af eldsneyti verður blandaður íblöndunarefnum sem eru undanþegin gjöldum. Ljóst er að stefna verður að markmiðum tilskipunarinnar 2009/28/EB með því að auka hlut endurnýjanlegs eldsneytis og fyrir 2020 á hlutur þess að vera 10%. Í sambandi við ábendingu þess efnis að ekki skuli íþyngja einum viðskiptavin vegna annars, þá mun með frumvarpi þessu ívilnunin verða almennari þar sem allir landsmenn munu njóta ívilunar með aukinni íblöndun í jarðefnaeldsneyti, en hingað til hefur ívilnun einskorðast við afmarkaða hópa sem nýta sér nýja tækni, þ.e. þeirra sem nota metan- og vetnisbifreiðar.

Samtök iðnaðarins og Samtök atvinnulífsins benda á að líklega er tekjutap ríkis vegna minni innheimtu á virðisaukaskatti ofmetin því nokkur hluti eldsneytis er notaður hjá fyrirtækjum sem nýta sér innskatts/útskatts reglur. Ráðuneytið vill einnig benda á að tekjutap sé ofmetið þar sem ekki sé gert ráð fyrir hlut eldsneytis úr úrgangsefnum sem vegur tvöfalt í lágmarksviðminu. Noti söluaðili eldsneytis eingöngu slíkt eldsneyti (t.d. metan) til að uppfylla lágmarksviðmiðið, þá er það helmingi lægra viðmiðið sem hann þarf að uppfylla og þar með er tekjutapið helmingi lægra. Eldsneyti sem framleitt er hér á landi, bæði metan, lífdísill og metanól fellur undir þessa skilgreiningu. Einungis eldsneyti unnið úr repjuplöntunni sem framleitt er hér á landi er af fyrstu kynslóð og telur því ekki tvöfalt í markmiðinu.