

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 24.03.2023
Málsnúmer: FJR22090002
Bréfalykill: 3.6

Efni: Minnisblað fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna frumvarps til laga um upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar (þskj. 463, 415. mál).

Minnisblað þetta er unnið í samráði við utanríkisráðuneytið að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar í framhaldi af fundi nefndarinnar 23. mars 2023 vegna 415. máls – upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar. Óskaði nefndin eftir að ráðuneytið tæki saman upplýsingar um þá ákvörðun framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að fella jarðgas og kjarnorku undir flokkunarkerfi ESB fyrir sjálfbærar fjárfestingar og að hvaða leyti Ísland væri skuldbundið til að taka upp flokkunarkerfið með sama hætti. Jafnframt var óskað eftir upplýsingum um það hvaða áhrif möguleg málaferli umhverfissamtaka vegna ákvörðunar framkvæmdastjórnarinnar hefðu á skuldbindingar Íslands við innleiðingu á umræddum reglugerðum.

Samkvæmt reglugerð (ESB) 2020/852 (EU Taxonomy) ber framkvæmdastjórn ESB að útfæra tæknileg matsviðmið vegna umhverfismarkmiða reglugerðarinnar í framseldum reglugerðum. Frumvarpið gerir ráð fyrir að ráðherra innleiði þær gerðir með reglugerð.

Við setningu framseldrar reglugerðar (ESB) 2021/2139, sem útfærir tæknileg matsviðmið fyrir fyrstu tvö umhverfismarkmið EU Taxonomy, náðist ekki sátt um hvernig ætti að meðhöndla framleiðslu á orku með jarðgasi og kjarnorku. Spilar þar meðal annars inn í að kolefnislosun af brennslu jarðgass er umtalsvert langt yfir markmiðum Parísarsáttmálans og þrátt fyrir að kjarnorka losi mjög lítið af kolefni, þá eru enn til staðar áskoranir við losun á kjarnorkuúrgangi auk þess sem áhyggjur eru af þeirri hættu sem kann að skapast vegna starfsemi kjarnorkuvera, svo sem vegna slysa eða hryðjuverka. Því voru þessir orkugeirar teknir út fyrir efni reglugerðar (ESB) 2021/2139 til frekari vinnslu með það að markmiði að ná samkomulagi um þá geira. Unnin var ítarleg sérfræðingaskýrsla fyrir framkvæmdastjórnina sem birt var árið 2021. Sú skýrsla, og tillögur framkvæmdastjórninni að reglugerð, voru ekki óumdeildar og voru mörg ríki ósátt við að til staði að fella kjarnorku og jarðgas undir flokkunarkerfið. Í því sambandi má benda á að Frakkland notar kjarnorku í miklu mæli við orkuframleiðslu, en Þýskaland hefur áform uppi um að hætta nýtingu kjarnorku, en er háðara jarðgasi. Um tíma var óvíst hvort sátt myndi nást í málinu á milli þeirra ríkja sem eru höll undir kjarnorku og þeirra ríkja sem treysta mikið á jarðgas sem orkugjafa. Sú sátt náðist hins vegar vorið 2022, meðal annars vegna stríðsins í Úkraínu og yfirvofandi þrenginga í aðgengi Evrópu að orkugjöfum.

Á þessu samkomulagi byggir framseld reglugerð (ESB) 2022/1214. Reglugerðin kveður á um breytingu á framseldri reglugerð (ESB) 2021/2139, sem þegar hefur verið tekin upp í EES-samninginn. Samkvæmt reglugerðinni þurfa orkuverin að uppfylla mun strangari skilyrði en önnur hreinorkuframleiðsla til þess að teljast sjálfbær í skilningi flokkunarkerfisins. Til að mynda falla jarðgasver undir þann flokk að teljast umbreytingarstarfsemi („transitional“), þ.e. þau verða að stefna að því að skipta jarðgasi út fyrir endurnýjanlega eða orku með lága kolefnislosun fyrir árið 2035. Þá þurfa kjarnorkuver að uppfylla ákveðin skilyrði um öryggi og staðla um meðhöldun úrgangs.¹

Með 7. gr. EES-samningsins er Ísland skuldbundið til að taka upp í landsrétt í heild sinni þær reglugerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn með þeim aðlögunum sem kann að leiða af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Í 3. gr. samningsins undirgangast samningsaðilar að gera allar viðeigandi almennar og sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiðir. Þeir skulu varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum samningsins (m.a. um einsleitt Evrópskt efnahagssvæði) verði náð. Bæði ákvæði samningsins hafa lagagildi hér á landi á grundvelli laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

¹ Nánar mál lesa um skilyrðin á síðu framkvæmdastjórnar ESB: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

Reglugerðin var unnin af sérfræðingahópi um sjálfbæra fjármögnun. Ísland á áheyrnarfulltrúa á fundum hópsins og hefur ekki tillögurétt en getur sent inn athugasemdir. Í þeirri vinnu þurfti sérstaklega að gæta að stöðu orkugjafa sem Ísland treystir á, eins og vatnsorku og jarðvarma. Stjórnvöld blönduðu sér ekki í skoðanaskipti um jarðgas og kjarnorku m.a. þar sem ekki voru beinir íslenskir hagsmunir í húfi.

Reglugerð 2022/1214 hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn en er langt á veg komin. Stefnt er á að taka hana upp í samninginn þegar móðurgerðirnar hafa verið innleiddar með afgreiðslu frumvarpsins á Alþingi. Í upptökuferlinu hefur ekki komið til umræðu að EES-ríkin geri fyrirvara við gerðina vegna afstöðu þeirra til þess hvort jarðgas- og kjarnorkuframleiðsla geti talist sjálfbær, sér í lagi vegna aðkomu ríkjanna að fyrrnefndum sérfræðingahóp.

Þá hefur ekki farið fram umræða um það hvaða beinu hagsmuni Ísland hefði af því að setja fram slíka fyrirvara í ljósi þess að á Íslandi eru ekki jarðgas- eða kjarnorkuver. Í því sambandi er rétt að minna á ströng skilyrði sem eru sett fyrir flokkun slíkra orkugjafa svo þeir teljist sjálfbærir í skilningi umræddra reglna. Eins og áður segir þá vinna Evrópuríki nú að því hörðum höndum að mæta orkuþörf sem áður byggðist m.a. á innflutningi á jarðgasi frá Rússlandi á sama tíma og orkuskiptum verður almennt hraðað. Á sama tíma er ljóst að íslensk stjórnvöld sækja einnig á um tímabundnar lausnir vegna losunarkostnaðar í millilandaflugi.

Hvað varðar áhrif mögulegra málaferla vegna flokkunarkerfisins gagnvart Evrópusambandinu, bendir ráðuneytið á að ef málaferli leiða til þess að gera þurfi breytingar á flokkunarkerfinu munu þær koma til framkvæmda hér á landi með sama hætti og reglur ESB, sem felldar eru inn í EES-samninginn.