

Utanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis
Sendandi: Utanríkisráðuneytið
Dagsetning: 31.05.2023
Málsnúmer: UTN22050120
Bréfalykill: 89.C.340

Efni: Aðlögun nýrrar tilskipunar (ESB) nr. 2023/958 sem varðar viðskiptakerfi með losunarheimildir í flugi (ETS-kerfið) að EES-samningnum með tilliti til sérstöðu Íslands

153. löggjafarþing 2022 - 2023

Samantekt að beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis

Síðustu vikur hafa átt sér stað samningaviðræður milli íslenskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um aðlögun nýrrar tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/958 sem varðar viðskiptakerfi með losunarheimildir í flugi (ETS-kerfið) að EES-samningnum, með tilliti til sérstöðu Íslands.

Á fundi forsætisráðherra með Ursulu Von der Leyen, forseta framkvæmdastjórnar ESB, í Reykjavík hinn 16. maí sl. voru áhrif breytinga á ETS-kerfinu í flugi á flugsamgöngur við Ísland á dagskrá. Á sameiginlegum blaðamannafundi eftir fundinn lýstu forsætisráðherra og forseti framkvæmdastjórnarinnar ánægju með að útlínur að samkomulagi lægju fyrir sem tæki í senn mið af landfræðilegri stöðu Íslands á innri markaðnum og þjónaði um leið sameiginlegum markmiðum í loftslagsmálum. Hnýta þyrfti lausa enda og afla nauðsynlegs samþykkis á báða bóga.

Meginhagsmunir Íslands í málinu snúa að því að brúa bilið þangað til flug út af EES fellur undir ETS-kerfið (t.d. flug milli Evrópu og Ameríku). Það gerist 1. janúar 2027 samkvæmt tilskipuninni og þá standa íslensku flugfélögin jafnfætis öðrum flugfélögum innan EES. Fram að því gildir ETS-kerfið einungis um flug innan EES. Þar sem ETS-kostnaður eykst á lengri flugleggjum innan kerfisins en er enginn þegar flogið er út af EES veldur það skekkjandi kostnaðaráhrifum á landfræðilega fjarlægari svæðum innan þess, s.s. Íslands. Síðustu ár hefur verið á ETS-losunarheimildum hækkað mikið þannig að undanþága fyrir flug út af EES hefur haft vaxandi áhrif á samkeppnisstöðu íslensku félaganna í tengiflugi. Úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda hefur hingað til vegið upp á móti þessum áhrifum.

Ef ske kynni að ESB frestaði að fella flug út af EES undir kerfið, tryggir samkomulagið að við slíka breytingu yrði tekið tillit til þeirra séraðstæðna sem Ísland er í m.t.t. landfræðilegar stöðu og samkeppnishæfni. Í ferlinu hefur verið haft samráð við flugrekendur um hvernig tryggja mætti þessi markmið.

Í þeim pakka lausna sem liggur fyrir er fallist á sérstöðu Íslands sem tryggir þessa hagsmuni.

Þrennt felst í því:

1. Ísland getur framlengt núverandi kerfi endurgjaldslausra losunarheimilda út árið 2026 (þar til flug út af EES verður fellt undir ETS-kerfið að hluta eða í heild 1. janúar 2027).
2. Innbyggt endurskoðunarákvæði 2026 sem varðar veginn í viðræðum um næstu breytingar á kerfinu (t.d. ef svo færi að undanþága frá ETS-kerfinu fyrir flug út af EES yrði framlengd eða vegna annarrar ófyrirséðrar þróunar).
3. Sama sérlausn og Malta og Kýpur fengu varðandi 100% endurgreiðslu á verðmuninum á öllu vistvænu flugvélaeldsneyti og venjulegu eldsneyti.

Nánar um jöfnunarleið og endurskoðun árið 2026

Samkvæmt tilskipuninni sem málið snýst um og gerir breytingar á ETS-kerfinu fyrir flug stendur til að fella endurgjaldslausar heimildir flugfélaga niður í skrefum á árunum 2024-2026. Íslandi verður heimilt að viðhalda á árunum 2025 og 2026 sem svarar allt að þeim endurgjaldslausu losunarheimildum sem flugfélögin fá á árinu 2024. Framkvæmd kerfisins verður á hendi stjórnvalda í stað ESB áður. Í stað þess að flugfélögin fái þessar heimildir beint úr ETS-kerfinu (þó áfram að hluta árið 2025) munu stjórnvöld annast framkvæmdina og veita flugfélögunum heimildir sem ríkið fengi annars til uppboðs vegna flugs. Þessi leið er í raun kostnaðarhlutlaus fyrir ríkissjóð miðað við undanþágu þar sem undanþága frá reglunum hefði leitt til þess að þær heimildir sem nýttar verða í þessum tilgangi hefðu ekki komið í hlut Íslands til uppboðs. Til að fá þessar heimildir þurfa flugfélögin að skila áætlun um hvernig þau hyggjast í skrefum ná kolefnishlutleysi, sem háð yrði eftirliti Umhverfisstofnunar.

Á árinu 2026, í tengslum við brottfall undanþágunnar fyrir flug út af EES fer fram endurskoðun á því hvort og þá hvaða áhrif ETS-kerfið hefur haft á tíðni flugsamgangna við Ísland, þar með talið samkeppnisskilyrði og kolefnisleka, loftslagsáhrif metin svo og áhrif aðlögunarinnar. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar verður aðlögunin með skýrum hætti tengd við að nú sé í gildi síðasta framlenging á undanþágunni fyrir flug út af EES-svæðinu, landfræðilega stöðu Íslands og tengjanleika landsins og hættu á kolefnisleka. Hafi þær forsendur breyst sem aðlögunin byggist á ber að taka mið af því við upptöku frekari breytinga á ETS-kerfinu að því er varðar flug.

Það þjónar einnig hagsmunum Íslands að aðlögunin sæti endurskoðun árið 2026 því þá verður hægt að taka inn í myndina þróunina þangað til (m.a. út frá mati á áhrifum) og bregðast við nýjum atriðum sem kunna að koma upp.

Næstu skref

Þó að náðst hafi saman um aðalatriðin á enn eftir að hnýta lausa enda. Í framhaldinu verða lögð drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar á vettvangi EFTA þar sem upptaka gerðarinnar verður formgerð með þeirri aðlögun sem felst í áðurgreindum pakka og öðrum nauðsynlegum aðlögunum. Þegar drög að ákvörðun liggja fyrir mun eiga sér stað frekara samráð við utanríkismálanefnd og eftir atvikum aðrar fastanefndir þingsins um upptökuna, á grundvelli 5. gr. reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála. ESB-megin þarf að leggja ákvörðunina fyrir aðildarríki sambandsins. Ekki er gert ráð fyrir þessum skrefum fyrr en á haustmánuðum. Í haust þarf einnig að vinna að nauðsynlegum lagabreytingum hér á landi og útfæra framkvæmd jöfnunarleiðarinnar frekar.