

Utanríkisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: Utanríkismálanefnd Alþingis
Sendandi: Utanríkisráðuneytið
Dagsetning: 03.03.2023
Málsnúmer: UTN22050120
Bréfalykill: 89.C.340

Efni: Breytingar á núgildandi EES-löggjöf um viðskiptakerfi með losunarheimildir fyrir flug (ETS-kerfið) - staða máls

153. löggjafarþing 2022 - 2023

Samantekt að frumkvæði utanríkisráðuneytisins

Í desember sl. náðist samkomulag milli Evrópuþingsins, ráðherraráðs Evrópusambandsins (ESB) og framkvæmdastjórnarinnar um breytingu á tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi með losunarheimildir er varðar flug (EU Emissions Trading System, ETS kerfið), svonefnda ETS-gerð, sem er hluti af tillögupakka framkvæmdastjórnarinnar „Fit for 55“. Tillagan hefur ekki verið formlega samþykkt innan ESB en hún á að taka gildi innan sambandsins í ársbyrjun 2024. Gerðin mun koma til skoðunar vegna upptöku í EES-samninginn þegar hún hefur verið samþykkt formlega innan ESB, væntanlega á næstu vikum.

Þann 14. júlí 2021 kynnti framkvæmdastjórn ESB þverlægar tillögur að lagabreytingum - „Fit for 55“ - sem var ætlað að styðja við markmið sambandsins um 55% nettó samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030. Jafnframt lagði tillögupakkinn grunn að markmiðum ESB um hvernig ná á kolefnishlutleysi árið 2050. Í pakkanum var að finna þrjár tillögur til að draga úr losun frá flugstarfsemi, breytingar á ETS-reglum er varðar flug (þær eru hluti af tilskipun ESB um ETS-kerfið í heild), ný gerð um tiltekna íblöndunarskyldu vistvæns flugvélaeldsneytis (RefuelEU Aviation) og breytingar á tilskipun um orkuskatta en sú síðastnefnda er ekki talin EES-tæk.

Það er fyrst þegar tillögupakkinn lá fyrir í júlí 2021 sem forsendur voru til þess að átta sig á þeim aðgerðum sem lagðar voru til og hvaða áhrif þær myndu hafa. Við framlagningu tillagnanna höfðu stjórnvöld strax efasemdir um áhrifamat framkvæmdastjórnarinnar sem fylgdi þeim. Sendiráðið í Brussel vakti athygli á breytingartillögu ESB á ETS-kerfinu í byrjun september 2021 í opnu fréttabréfi sínu, Brussel-vaktinni. Einnig var fjallað um málið í nóvember- og desemberútgáfu Brussel-vaktarinnar 2021. Málið var tekið upp á fundi samgönguráðherra ESB í desember 2021, sem Íslandi bauðst að sækja. Þá lét ISAVIA sérfræðinga vinna greiningu á áhrifum tillagnanna, með tilliti til verðs á flugi til og frá Íslandi og áhrif á tengiflug. Einnig var skoðað hvernig kostnaðurinn legðist með mismunandi hætti á ríki EES og mótaðar tillögur sem miðuðu að því að draga úr áhrifum á samkeppnisstöðu svæða á mörkum innri markaðarins. Þá höfðu stjórnvöld samráð við hagaðila til að skilja áhrif tillögunnar á flugrekstraraðila. Málið var sett á forgangslista ríkisstjórnarinnar um EES-mál 2022-2023.

Allt frá febrúar 2022 hafa íslensk stjórnvöld markvisst komið sjórnarmiðum Íslands á framfæri við stofnanir ESB (framkvæmdastjórnin, ráðið og Evrópuþingið) á öllum stigum, sem og við leiðtoga, ráðherra og önnur stjórnvöld aðildarríkja ESB, en byrjað var að lýsa áhyggjum með tillögurnar þegar í desember 2021. Sendiráðið í Brussel hefur átt á annað hundrað fundi, formlega og óformlega vegna málsins. M.a. var fundað með öllum fastafulltrúum ESB og öðrum fulltrúum fastanefnda ESB. Ráðherrar hafa tekið málið upp á fjölda funda gagnvart nær öllum aðildarríkjum ESB. Í vinnunni þurfti jafnframt að taka tillit til þeirrar þróunar sem varð á málinu í lagasetningarferlinu. Þannig lá ekki fyrir hvernig farið yrði með flug inn og út af EES-svæðinu fyrr en undir lok löggjafarvinnunnar í lok árs 2022. Bæði Evrópuþingið og ráðið samþykktu afstöðu sína til tillagnanna í júní 2022 og hófust þá samningaviðræður milli stofnana ESB um niðurstöðu. Íslensk stjórnvöld beittu sér áfram í málinu allt fram að niðurstöðu í þeim viðræðum hinn 6. desember 2022.

Þrátt fyrir umfangsmikið átak af hálfu íslenskra stjórnvalda til að kynna áhrif tillagnanna á flugsamgöngur við Ísland og leita eftir breytingum á þeim í lagasetningarferli ESB hefur það aðeins skilað takmörkuðum árangri. Það er sérstaklega gerðin sem gerir breytingar á ETS-kerfinu varðandi flug sem getur fljótt valdið auknum kostnaðaráhrifum fyrir flug til og frá Íslandi. Hagsmunagæsla Íslands hefur þó skapað mikilvægan grundvöll til viðræðna við ESB um nauðsynlegar aðlaganir á gerðinni við upptöku í EES-samninginn. Íslensk stjórnvöld hafa lýst því yfir við ESB að miðað við samkomulagið sem náðst hefur hjá sambandinu muni Ísland ekki geta samþykkt upptöku gerðarinnar í EES-samninginn án þess að komið verði til móts við sjórnarmið Íslands.

Nánar um breytingarnar á ETS-kerfinu varðandi flug

Tilskipun ESB um viðskiptakerfi með losunarheimildir (ETS-kerfið) var tekin upp í EES-samninginn árið 2007 en reglur viðskiptakerfisins hafa gilt fyrir rekstraraðila í staðbundnum iðnaði á Íslandi og flugrekendur frá árinu 2012. Reynsla af ETS-kerfinu hefur sýnt að viðskipti með losunarheimildir er árangursrík leið til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með hagkvæmum hætti og getur hagnaður af kerfinu nýst til að styðja við umbreytingu í græna framleiðslu og til að örva nýsköpun. ETS-kerfið er lykilþáttur í íslensku loftslagslöggjöfinni en um 40% losunar gróðurhúsalofttegunda á Íslandi fellur undir kerfið.

Hvað flug varðar þá eykst kostnaður við losunarheimildir fyrir flug í hlutfalli við flogna vegalengd innan EES-svæðisins. Sé litið til samkomulagsins frá því í desember sl. þá eru helstu breytingar á ETS-kerfinu varðandi flug þessar:

- Endurgjaldslausar losunarheimildir sem flugfélög hafa notið á grundvelli losunar á viðmiðartímabili verða felldar niður í skrefum. Árið 2026 verða allar losunarheimildir boðnar upp sem ella hefði verið úthlutað endurgjaldslausar.
- Vistvænt flugvélaeldsneyti sem nýtt er til íblöndunar og uppfyllir kröfur *RefuelEU Aviation* -gerðarinnar er gjaldgengt fyrir endurgjaldslausar ETS-heimildir.
- Aðildarríkjum verður heimilt að nota andvirði samtals 20 milljón losunarheimilda, að andvirði um 2 milljarða evra á núverandi verði (sem svarar til u.þ.b. 300 milljarða íslenskra króna), til að greiða niður verðmun á vistvænu flugvélaeldsneyti og venjulegu eldsneyti (kerosine).
- Undanþága frá ETS-kerfinu fyrir flug frá EES-svæðinu (svokölluð „Stop the clock“ undanþága) er framlengd til 31. desember 2026 (ETS-kerfið gildir um flug innan EES en CORSIA kerfið gildir um flug til og frá ríkjum utan EES sem taka þátt í því kerfi). Fyrir þann tíma verður tekin ákvörðun um frekari framlengingu þessarar undanþágu

eða hvort flug frá EES-svæðinu muni framvegis falla undir ETS-kerfið.

- CORSIA-kerfið (alþjóðlegt kerfi kolefnisgjalda í flugi) verður innleitt í gegnum löggjöf ESB í samræmi við CORSIA staðla.
- Undanþágur frá ETS-kerfinu til 2030 vegna flugs til og frá ystu svæðum (e. outermost regions) og móðurríkis sem og annarra flugvalla á ystu svæðum sama móðurríkis. Fjarlæg svæði eru sjálfstjórnarsvæði innan ESB sem tilheyra aðildarríki, t.d. Kanaríeyjar og Madeira.

Samhliða þessu er sú breyting gerð á ETS-kerfinu í heild að heildarlosunarheimildir kerfisins minnka um 4,2% á ári í stað 2,2% áður. Þannig verða árlega 4,2% færri losunarheimildir í boði og miklar líkur á að verðið á þeim hækki þess vegna. Þegar eru vísbendingar um hækkandi verð á framvirkum mörkuðum fyrir losunarheimildir.

Áhrif á Ísland

Ljóst er að breytingarnar á ETS-kerfinu varðandi flug munu leiða til kostnaðarauka fyrir flugrekendur almennt innan EES en vegna landfræðilegrar legu Íslands mun hún hafa umtalsvert meiri kostnaðaráhrif á flug til og frá landinu. Sér í lagi mun hún raska samkeppnisstöðu tengiflugs yfir Norður-Atlantshafið þar sem flugleggurinn frá Evrópu til Íslands er langur samanborið við flug á aðra tengiflugvelli í Evrópu. Auk þess búa bein flug út úr Evrópu og flug sem nota tengiflugvelli utan Evrópu við óverulegan kolefniskostnað þar sem þau eru utan ETS kerfisins. Tengiflugið er undirstaða þess að flogið er til 70-80 áfangastaða frá Íslandi. Um 40% allra farþega um Keflavíkflugvöll eru tengifarþegar og um 90% farþega í flugi til Norður-Ameríku. Breytingin getur því haft afar neikvæð áhrif á tíðni flugsamganga við umheiminn og efnahagslífið. Flugstarfsemi og tengdur rekstur nemur um 13-14% af landsframleiðslu Íslands. Þá skýtur skökku við að það leggist óforsvaranlegur kostnaður á flug íbúanna til og frá landinu sem hafa ekki aðra raunhæfa möguleika á samgöngum við umheiminn.

Áhrifamatið sem tillögur framkvæmdastjórnar ESB gerði vegna tillagnanna er þeim annmörkum háð að það byggist á eingöngu meðaltalsútreikningum. Áhrifamatið lýsir ekki áhrifum á jaðarsvæði eins og á við um íslenskar aðstæður. Meðalfjarlægð til flugvalla í Evrópu frá Íslandi er um 2.200 km, en stystu flugleiðirnar eru um 1.500 km. Meðalfluglengd í Evrópu er hins vegar á bilinu 850–1.000 km. Því eru kostnaðaráhrifin af tilskipuninni fyrir Ísland margfalt meiri en meðaláhrif annars staðar í Evrópu þar sem losun á kolefni eykst í hlutfalli við lengd flugleiðar. Að auki lýsir áhrifamatið áhrifum á samkeppni í flugi á milli tveggja flugvalla en ekki samkeppni við sölu flugmiða frá einum áfangastað til annars m.a. í gegnum tengiflugvelli. Verulegur munur getur verið á kostnaði vegna losunarheimilda vegna flugmiða eftir því hvaðan er flogið í Evrópu og hvaða tengiflugvellir eru notaðir fyrir farþega á leið til áfangastaðar utan Evrópu.

Til viðbótar við greiningu ISAVIA, fengu íslensk stjórnvöld sérfræðing til að vinna spálíkan til þess að meta áhrif tillagnanna og tilskipunarinnar eins og nú er samkomulag á flug til landsins. Staðfesti sú vinna hversu skakka mynd áhrifamat framkvæmdastjórnarinnar fól í sér. Hafa þessar upplýsingar meðal annars verið notaðar af stjórnvöldum til að glæða skilning á stöðu Íslands og neikvæð áhrif á flugstarfsemi ýmissa ESB-ríkja.

Eitt dæmi sem lýsir vel þeim vanda sem við er að eiga varðar flugmiða á flugleiðinni Berlín-Seattle, fram og til baka, um Keflavík. Beint flug er ekki í boði. Ef flogið er með amerísku flugfélagi um New Jersey sýnir reiknilíkanið að aukakostnaður vegna breytinganna

per farþega sé um 6 evrur (kostnaður í CORSIA-kerfinu eingöngu). Ef flogið er um tengiflugvöllinn í Frankfurt með þýsku flugfélagi er kostnaðurinn um 15 evrur á farþega (miðað við að verð á losunarheimild innan Evrópu, þ.e. ETS-einingu, sé hóflega metið 100 evrur) en ef flogið er um Keflavík er aukakostnaðurinn 38 evrur á sæti. Samt er minnsta kolefnislosunin að baki ferðar um Ísland, bæði vegna þess að vegalengdin er styst en líka vegna þess að íslensk flugfélög hafa þegar tekið í sína þjónustu flugvélar sem menga einna minnst. Þessi kostnaðarmunur ræðst af því að ETS-kerfið leggst einungis á þann hluta tengiflugsins sem er innan EES. Allt flug ameríska flugfélagsins er hins vegar utan kerfisins og fellur einungis undir CORSIA-kerfið þar sem kolefnisgjöld eru miklu mun lægri. Þá er flugleggurinn innan Þýskalands fyrir þýska flugfélagið sem fellur undir ETS-kerfið mun styttri en frá Berlín til Keflavíkur.

Mikil samkeppni er í tengiflugi milli Evrópu og Ameríku. Vegna þessa er ekki raunhæft að flugfélögin geti ýtt kostnaðinum út í verðlag á flugmiða umfram það sem keppinautarnir gera. Miðað við það þurfa íslensku flugfélögin að taka á sig muninn á kostnaði að baki flugi ameríska flugfélagsins (38 á móti 6 evrum) og/eða flugi þýska flugfélagsins (38 á móti 15 evrum). Það getur haft afar slæm fjárhagsleg áhrif á íslensku flugfélögin, samkeppnisstöðu þeirra og þar með net áfangastaða sem þau halda úti vegna tengiflugsins.

Útreikningar sína að breytingarnar geti haft umtalsverð áhrif á eftirspurn hratt. Samkvæmt mati stjórnvalda gæti farþegum sem fara um Keflavíkurflugvöll og brottförum fækkað um 8% fram til ársins 2028 (samanborið við árið 2019). Vegna tengiflugsmóðelsins gæti áfangastöðum fækkað um 12% fram til sama tíma. Á sama tíma gerir áhrifamat ESB ráð fyrir 2% fjölgun farþega, brottfara og áfangastaða. Samdráttur í losun í flugi til og frá Íslandi yrði um 12% en 3% innan ESB. Miklar líkur eru á því að þessi mikli samdráttur í losun vegna Íslands væri ekki raunverulegur og stafaði af kolefnisleka, þar sem flugið færir einungis til, t.d. í gegnum tengiflugvelli í Norður-Ameríku.

Rétt er að halda til haga að í þeim útreikningum sem eru grundvöllur ofangreindra upplýsinga er horft á ETS-kostnað á hverri flugleið óháð því að hve miklu leyti íslensku flugfélögin kaupa losunarheimildir í dag á almennum markaði. Árið 2022 naut Icelandair ókeypis losunarheimilda að hálfu en keypti hinn helminginn á markaði. Fly Play kaupir allar sínar heimildir á markaði. Þrátt fyrir það munu breytingarnar sem felast í tilskipuninni raska samkeppnisstöðu þeirra á flugleiðinni um Norður-Atlantshaf umtalsvert. Verð á losunarheimildum hefur verið um 80-100 evrur síðustu vikur (nær 100 evrum í dag) og verð í framvirkum viðskiptum til 2026 eru stighækkandi. Því er spáð að verðið haldi áfram að hækka. Ókeypis losunarheimildir Icelandair munu þá falla niður í skrefum á næstu árum skv. breytingunni á ETS-kerfinu.

Yfirlýstur tilgangur hinnar nýju tilskipunar er að draga úr flugi á styttri flugleiðum innan Evrópu og beina umferð í aðrar áttir sem menga minna, t.d. með lestarsamgöngum. Fyrir liggur að það á ekki við um Ísland. Jafnframt er markmiðið að hraða orkuskiptum í flugi. Þess vegna hafa samhliða verið samþykktar reglur um tiltekna íblöndunarskyldu vistvæns flugvélaeldsneytis. Sú skylda er hins vegar einungis 2% frá 2025-2030 en hækkar í 6% árið 2030, 20% árið 2035, 32% árið 2040, 38% árið 2045 og loks 63% árið 2050. Ekki þarf að greiða ETS-kostnað af vistvænu eldsneyti en það er mjög dýrt í dag (2-6x dýrara en jarðaefnaeldsneytið, kerosíne) og verður auk þess ekki til í miklu magni næstu 10 árin. Þess er vænst að hagkvæmni stærðarinnar og tækniframfarir við framleiðslu vistvæns eldsneytis muni leiða til lægri verða á því þegar fram líða stundir. Vilji allra, þ.m.t. flugfélaganna, stendur til að vinna að orkuskiptum í flugi. Til skamms tíma er hins vegar mikilvægt að ná

fram tímabundnum lausnum fyrir Ísland til að tryggja jöfn skilyrði, þar til raunhæf langtímalausn er fyrir hendi. Í því sambandi þarf að a.m.k. að horfa til næstu 10 ára. Flugsamgöngur eru eini raunhæfi ferðamáttinn til og frá landinu. Á þeim grundvelli er leitað eftir aðlögun, en Ísland skorast ekki undan því að taka þátt í og styðja við heildarmarkmið þessarar nýju löggjafar.

Hagsmunagæsla Íslands

Vinna við að gæta hagsmuna Íslands og koma sjónarmiðum stjórnvalda á framfæri hófst á haustmánuðum 2021. Íslensk stjórnvöld hafa síðan staðið fyrir umfangsmikilli hagsmunagæslu til að kynna áhrif tillögunnar á Ísland sem fjarlægt eyríki sem reiðir sig á flugsamgöngur við önnur ríki og þarf í því skyni að tryggja samkeppnishæfni Keflavíkurflugvallar sem tengiflugvallar á flugleiðinni milli Evrópu og Norður-Ameríku.

Þegar tillagan var í meðferð Evrópuþingsins og ráðs ESB lagði Ísland m.a. formlega til að ákveðið kílómetrapak yrði sett á þann hluta flugleiðar sem ETS-kostnaður legðist á en að greitt væri samkvæmt Corsia-kerfinu fyrir það sem eftir lifði ferðar. Tillögunni var þannig ætlað að miðla málum milli afstöðu þingsins um gildissvið ETS fyrir fjarlægustu svæði ESB (e. outermost regions) en hefði getað komið Íslandi til góða. Tillaga ráðsins var að flug frá móðurríkinu væri undanþegið ákvæðum ETS fram til 2030, en tillaga þingsins var að öll flug til fjarlægustu svæða yrðu undanþegin til 2030. Niðurstaðan varð samhljóma tillögu ráðsins um að einungis flug frá móðurríki til fjarlægustu svæða yrðu undanþegin ákvæðum ETS kerfisins.

Hagsmunir og breytingatillögur Íslands hafa verið kynntar á öllum þeim fundum sem fengnir hafa verið um málið. Þrátt fyrir góðan skilning á einstökum aðstæðum hér á landi hefur ekkert ESB-ríki viljað gera tillögur Íslands að sínum í lagasetningarferli ESB, enda eiga aðstæður hér á landi sér ekki beina hliðstæðu innan ESB þar sem saman fer bæði fjarlægðin frá meginlandi Evrópu og að rekinn sé tengiflugvöllur á jaðri innri markaðarins. Sendiráð Íslands í Brussel hefur kynnt málið rækilega fyrir framkvæmdastjórninni og fastanefndum aðildarríkjanna, auk Evrópuþingsins. Jafnframt hafa forsætisráðherra, innviðaráðherra, umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og utanríkisráðherra tekið málið upp við forseta, varaforseta og aðra meðlimi framkvæmdastjórnarinnar sem og starfssystkini sín í aðildarríkjunum. Málið hefur einnig verið tekið upp á EES-ráðsfundum sem er pólitíkur vettvangur EES-samstarfsins. Ennfremur voru sendiráð Íslands í öllum aðildarríkjunum virkjuð í þessu skyni auk annarra embættismanna. Í samskiptum við ráðamenn innan ESB hefur verið sýndur skilningur á því að taka þurfi tillit til landfræðilegra aðstæðna Íslands. ESB hefur hins vegar einnig ítrekað vísað til þess að Ísland sé í góðri stöðu til að framleiða vistvænt flugvélaeldsneyti. Ítrekað kom fram í heimsókn Maros Sefcovic varaforseta framkvæmdastjórnarinnar til Íslands í október 2022 að ekki stæði til að eyðileggja flugrekstur á Íslandi. Í þessu ljósi er ástæða til að ætla að framkvæmdastjórnin leitist við að rísa undir þessum fullyrðingum í þeim viðræðum sem senn fara í hönd um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Næstu skref

Það er skýr afstaða íslenskra stjórnvalda að gerðin verður ekki tekin upp í EES-samninginn án þess að tekið sé tillit til íslenskra aðstæðna. Næstu skref eru því fölgin í viðræðum við framkvæmdastjórn ESB um efnislega aðlögun gerðarinnar fyrir Ísland þegar hún kemur til skoðunar til upptöku í EES-samninginn, eftir að hún hefur verið formlega samþykkt innan ESB. Utanríkisráðherra hefur sett á fót starfshóp með þátttöku hlutaðeigandi ráðuneyta, sem

mun fara yfir fyrirliggjandi samkomulag ESB-ríkjanna um breytingar á ETS-gerðinni vegna flugs, móta tillögu að aðlögunartexta og halda utan um viðræður við framkvæmdastjórn ESB um mögulega aðlögun vegna upptöku gerðarinnar í EES-samninginn. Skoða þarf lausnir svo flug verði ekki óhæfilega dýrt til og frá Evrópu. Þá þarf að varðveita samkeppnisstöðu tengiflugvallarins, sem skapar víðtækar tengingar og heldur uppi tíðni flugsamgangna við umheiminn. Jafnframt að slíkar lausnir jafni aðstöðumun þar til grænar lausnir eru raunhæfar. Samhliða mun starfshópurinn greina aðrar sviðsmyndir og áhrifum þeirra í ljósi þeirrar afstöðu stjórnvalda að Ísland geti ekki samþykkt upptöku gerðarinnar í EES-samninginn án efnislegra aðlagana sem taka tillit til stöðu Íslands.

Starfshópurinn hefur þegar tekið til starfa þar sem búist er við að viðræður við framkvæmdastjórnina hefjist á næstunni. Ljóst er að tímaramminn er nokkuð knappur að teknu tilliti til tímabundinnar undanþágu frá reglum ETS-kerfisins vegna flugs til og frá EES sem rennur út þegar hin nýja gerð tekur gildi í ársbyrjun 2024. Bráðabirgðaákvæði V. í lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 endurspeglar þessa ráðstöfun en það rennur út 31. desember 2023. Til þess að innra samræmi ETS-kerfisins haldist þyrfti breytingin að taka gildi á sama tíma á öllu EES-svæðinu. Niðurstaða viðræðna um aðlögun á milli Íslands (með EFTA-ríkjunum innan EES) og framkvæmdastjórnarinnar þyrftu því að liggja fyrir um mitt þetta ár. Bera þarf niðurstöðu slíkra viðræðna undir aðildarríki til samþykktar. Endar hefðbundna ferlið með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerðarinnar í EES-samninginn. Við þetta ferli verður að venju farið eftir reglum Alþingis um þinglega meðferð EES-mála, m.a. á grundvelli 5. gr. reglnanna, þar sem málið kemur til skoðunar í viðeigandi fastanefndum þingsins.

Þá hefur umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra skipað starfshóp til að taka til skoðunar hvaða leiðir eru færar til að hraða orkuskiptum í flugi með notkun endurnýjanlegs eldsneytis fyrir millilandaflug og leggja fram tillögur þar að lútandi. Starfshópurinn mun að auki skoða fýsileika slíkra framleiðslu hér á landi og hvaða kröfur séu gerðar til slíkrar starfsemi.