|  |  |
| --- | --- |
|  | **MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR\***  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023*  **\***umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli |
| **Málsheiti og nr.** | Breyting á lögum um ETS-kerfið vegna innleiðingar ETS2-kerfis (EES innleiðing) |
| **Ráðuneyti** | Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti |
| **Stig mats** | Frummat, sbr. 1. gr.  Endanlegt mat, sbr. 10. gr. |
| **Dags.** | 2. febrúar 2024 |

|  |
| --- |
| 1. **Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið** |
| * **Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs.** * Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?   Tilskipun nr. 2023/959 sem breytir tilskipun nr. 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-tilskipunin) hefur verið tekið upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023. Tilskipunin mælir fyrir um nýtt viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS2-kerfið) um losun gróðurhúsalofttegunda vegna bruna á eldsneyti frá byggingum, vegasamgöngum og smærri iðnaði sem verður rekið samhliða ETS-kerfinu.  Samkvæmt uppfærðri ETS-tilskipun munu aðildarríkin, þar á meðal EES/EFTA ríkin fá, frá árinu 2027 úthlutað losunarheimildum til uppboðs innan ETS2-kerfisins. Heildarfjöldi ETS2-losunarheimilda sem verða til uppboðs liggur ekki fyrir, en framkvæmdastjórn ESB mun birta upplýsingar um hver fjöldi heimilda verður eigi síðar en 1. janúar 2025. ETS2-losunarheimildum til uppboðs verður skipt á milli aðildaríkja byggt á hlutdeild þeirra í sögulegri losun á árunum 2016-2018 sem fellur undir flokka ETS2-kerfisins. Fjöldi losunarheimilda sem Ísland mun fá til uppboðs samkvæmt ETS2-kerfinu liggur því ekki fyrir, en búið er að leggja mat á hver hlutdeild Íslands í heildarfjölda losunarheimilda verður ásamt því hver söguleg losun Íslands var á árunum 2016-2018. Bráðbirgðamat, bendir til þess að hlutur Íslands verði 0,076% af heildarfjölda ETS2 losunarheimilda sem verður úthlutað til aðildarríkja til uppboðs. Enn fremur er búið að kortleggja losun frá þeim flokkum sem falla undir ETS2-kerfið aftur til ársins 2005 og reikna áætlaða losun til ársins 2050. Flokkar bygginga, vegasamgangna og smærri iðnaðar eru í samræmi við skiptingu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Losun Íslands frá flokkum sem falla undir ETS2 var 1,037 m. tonn CO2-íg. að meðaltali á árunum 2016-2018 og 1,053 m. tonn CO2-íg. árið 2022. Samkvæmt framreikningum Umhverfisstofnunar má gera ráð fyrir að losun frá þeim flokkum sem falla undir kerfið verði 0,926 m. tonn CO2-ígildi árið 2027, sem er fyrsta árið sem þeir aðilar sem falla undir kerfið þurfa að skila losunarheimildum fyrir losun vegna afhendingar á eldsneyti. Framreikningar Umhverfisstofnunar gera ráð fyrir að losun frá flokkum ETS2-kerfisins dragist saman á hverju ári og verði 0,717 m. tonn CO2-ígildi árið 2032.  Samkvæmt 30. gr. c. ETS-tilskipunarinnar mun fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu sem gefinn verður út á hverju ári frá árinu 2027, minnka línulega frá árinu 2024, byggt á viðmiðunarlosun frá geirum ETS2-kerfisins árin 2016 til 2018. Fjöldi losunarheimilda mun dragast saman skv. línulegum samdráttarstuðli sem nemur 5,10% frá árinu 2024. Fyrir 1. janúar 2025 mun framkvæmdastjórn ESB birta hver fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu verður árið 2027. Fjöldi losunarheimilda í ETS2-kerfinu mun frá árinu 2028 minnka línulega frá árinu 2025 á grundvelli meðaltalslosunar frá þeim geirum er falla undir ETS2-kerfið á árunum 2024 til 2026. Frá árinu 2028 mun línulegi samdráttarstuðullinn verða 5,38%.  Losun ETS2-kerfisins mun falla undir skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum um samdrátt í samfélagslosun (e. Effort Sharing Regulation, ESR). Losun vegna bruna á jarðaefnaeldsneyti er stærsta uppspretta losunar sem fellur undir flokk samfélagslosunar og því mjög mikilvægt að draga úr losun frá þeim flokki. Ef losun Íslands verður umfram skuldbindingar um samdrátt í losun, mun Ísland þurfa að kaupa heimildir til að bæta upp þá losun.  Ríki geta sótt um undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda á árunum 2027-2030 fyrir eftirlitsskylda aðila, þ.e. einstakling eða lögaðila að undanskildum lokaneytanda eldsneytis sem stundar starfsemi sem getið er í 2. mgr. ákvæðis VI til bráðabirgða við lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og er ábyrgur fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti sem afhent er til notkunar til brennslu vegna bygginga, vegasamgangna og smærri iðnaðar. Forsenda þess að geta sótt um slíka undanþágu er að kolefnisgjald uppfylli tiltekin skilyrði ETS-tilskipunarinnar um fjárhæð innlends kolefnisgjalds og að það sé hærra en viðmiðunarverð losunarheimilda í ETS2-kerfinu. Gert er ráð fyrir að fjármálaráðherra leggi fram frumvarp á þessu löggjafarþingi um breytingu á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta sem kveður á um hækkun kolefnisgjalds. Íslensk stjórnvöld áætla að senda tilkynningu til eftirlitsstofnunar EFTA í kjölfar samþykktar frumvarps fjármálaráðherra, þess efnis að innlent kolefnisgjald sé hærra en viðmiðunarverð á losunarheimildum í ETS2-kerfinu. Slík tilkynning gerir kleift að fá undanþágu fyrir eftirlitsskylda aðila frá því að gera upp losunarheimildir í ETS2-kerfinu. Samkvæmt aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 335/2023 þurfa EES/EFTA ríkin að senda slíka tilkynningu til eftirlitsstofnunar EFTA eigi síðar en tveimur mánuðum eftir að ákvörðunin tók gildi. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tók gildi 31. desember 2023 sem hefur í för með sér að slík tilkynning þyrfti að berast ESA eigi síðar en í lok febrúar á þessu ári. Ekkert svigrúm virðist vera til staðar við skil á tilkynningu.  Eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt ETS2-kerfinu munu þrátt fyrir undanþágu frá því að gera upp losunarheimildir, þurfa að hafa losunarleyfi, vakta losun koldíoxíðs og skila um hana skýrslu. Þau ríki sem fá undanþágu frá uppgjöri á losunarheimildum fyrir tiltekna aðila er falla undir ETS2-kerfið, þurfa enn fremur að ógilda losunarheimildir sem samsvara þeim fjölda heimilda sem hefur verið undanþeginn kerfinu og munu því ekki geta boðið upp þær losunarheimildir. Samkvæmt framreikningum Umhverfisstofnunar má gera ráð fyrir að losun frá þeim flokkum sem falla undir kerfið verði 0,926 m. tonn CO2-ígildi árið 2027 sem er fyrsta árið sem þeir aðilar sem falla undir kerfið þurfa að gera upp losunarheimildir. Framreikningar Umhverfisstofnunar gera ráð fyrir að losun frá flokkum ETS2-kerfisins dragist saman á hverju ári og verði 0,171 m. tonn CO2-ígildi árið 2032.  Ef losun frá geirum sem falla undir ETS2-kerfið er meiri en sem nemur þeim losunarheimildum sem íslenska ríkið fær til uppboðs hefur það í för með sér að Ísland þyrfti á hverju ári að eyða sama fjölda losunarheimilda og undanþága hefur verið veitt fyrir.  Möguleg áhrif á ríkissjóð vegna þátttöku Íslands í ETS2-kerfinu munu því ákvarðast af því hver raunveruleg losun verður í geirum sem falla undir ETS2-kerfið, verði losunarheimilda í ETS2-kerfinu og þeim fjölda ETS2-losunarheimilda sem Ísland mun fá til uppboðs. Íslenska ríkið mun þurfa að kaupa losunarheimildir á uppboði, verði losun frá geirum sem falla undir ETS2-kerfið meiri en sem nemur þeim uppboðsheimildum sem Ísland mun fá úthlutað.   * Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.   Byggt er á upplýsingum skv. ETS-tilskipuninni, upplýsingum frá framkvæmdastjórn ESB og mati Umhverfisstofnunar á losun frá þeim flokkum sem falla undir ETS2-kerfið. Jafnframt skal þess getið að verð á losunarheimildum getur tekið miklum breytingum en framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út að reynt verði að stjórna meðalverði á losunarheimildum í ETS2-kerfinu, þannig að það haldist í kringum 45 evrur. Framkvæmdastjórn ESB getur jafnframt, samkvæmt nánari útlistun í tilskipuninni, frestað viðskiptum með losunarheimildir skv. ETS2-kerfinu um eitt ár ef orkuverð í Evrópu verður mjög hátt.   * Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?   Áhrifin eru ýmist tímabundin og/eða varanleg og er í því sambandi vísað til aukinna umsvifa Umhverfisstofnunar. Gera má ráð fyrir auknum kostnaði vegna undirbúnings innleiðingar á löggjöfinni. Í undirbúningnum fellst m.a. aukin upplýsingagjöf til þeirra sem munu falla undir kerfið, yfirferð vöktunaráætlana, útgáfa losunarleyfa. Eftir það tekur við reglubundið viðvarandi utanumhald og eftirfylgni með virkni kerfisins og þeim aðilum sem falla undir kerfið.  Undanþága frá uppgjöri losunarheimilda skv. ETS2-kerfinu getur haft þau áhrif að íslenska ríkið muni þurfa að kaupa losunarheimildir til að bæta upp umfram losun frá geirum er falla undir ETS2-kerfið en ríki sem hafa fengið undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda þurfa að ógilda losunarheimildir sem samsvara losun frá geirum sem falla undir ETS-kerfið.   * Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.   Á ekki við.   * Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.   Útgjöldum Umhverfisstofnunar vegna varanlegra verkefna verður mætt með innheimtu þjónustugjalda vegna útgáfu losunarleyfa, yfirferðar á skýrslum og vöktunaráætlunum.  Breyta þarf gjaldskrá Umhverfisstofnunar vegna hins nýja ETS2-kerfis.   * **Tekjubreytingar.**   Engar.   * **Útgjaldabreytingar.**   Mögulega aukin útgjöld til kaupa á losunarheimildum, vegna undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda samkvæmt ETS2-kerfinu.  Aukin nettó útgjöld Umhverfisstofnunar.   * **Eignabreytingar.**   Undanþága frá uppgjöri losunarheimilda hefur í för með sér að ógilda þarf samsvarandi fjölda uppboðsheimilda en óvissa ríkir um fjölda losunarheimilda sem Ísland mun fá til uppboðs og hvort/hve margar heimildir þarf að ógilda.   * **Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.** * Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum. - Á ekki við. * Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál. - Á ekki við. * Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs. - Á ekki við. * Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur. - Samfara breytingum á lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir þarf að gera breytingar á gjaldskrá Umhverfisstofnunar. * Rekstrarform ríkisstarfsemi. - Á ekki við. * Opinber innkaup og útboð. - Á ekki við. * Eignaumsýsla ríkisins. - Á ekki við. * Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. - Á ekki við. * Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara. - Á ekki við. |
| 1. **Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun** |
| 1. **Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:** 2. í gildandi fjárlögum Nei. 3. í fjárlagafrumvarpi komandi árs Nei. 4. í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar Nei. 5. **Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?**   Viðbótarútgjöldum Umhverfisstofnunar verður mætt með auknum heimildum stofnunarinnar til að innheimta sértekjur vegna þeirra viðbótarverkefna sem frumvarpið, verði það að lögum, hefur í för með sér. Komi til viðbótarkostnaðar Umhverfisstofnunar umfram sértekjuheimildir verður honum mætt innan fjárhagsramma umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis. Kostnaði við kaup á losunarheimildum, ef til þess kemur, þarf að mæta með viðbótarheimildum á fjárlögum.   1. **Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?** |
| 1. **Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni** |
| 1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.**   Löggjöfin er innleiðing á regluverki ESB sem hefur verið tekið upp í EES-samninginn. Sömu reglur gilda því á öllu EES.   1. **Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?**   ETS2-kerfið felur í sér að eftirlitsskyldir aðilar skv. tilskipuninni þ.e. þeir aðilar sem eru ábyrgir fyrir greiðslu vörugjalda af eldsneyti (dreifingaraðilar olíu á Íslandi) þurfa að vakta losun sína frá árinu 2024 og hafa gilt losunarleyfi frá 1. janúar 2025. Upplýsa þarf aðila sem munu falla undir ETS2-kerfið um hvað felst í áformaðri lagasetningu.   1. **Samkeppnisskilyrði.** 2. Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).   Með frumvarpinu verður lokið innleiðingu á EES-gerð sem breytir ETS-tilskipuninni sem nú þegar hefur verið tekin upp í EES-samninginn og íslensk fyrirtæki taka nú þegar þátt í. Sömu reglur munu gilda um þá aðila sem falla undir ETS2-kerfið á öllu EES.   1. Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).   Ólíklegt.   1. Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).   Sömu reglur munu gilda á öllu EES.   1. Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)   Ólíklegt. |
| 1. **Önnur áhrif** |
| 1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á byggðalög.**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á frjáls félagasamtök.**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á jafnrétti kynjanna.** 2. **Áhrif a lýðheilsu.**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.**   Verði frumvarpið samþykkt mun það fela í sér hvata til nýsköpunar og þróunar á eldsneytisgjöfum sem valda ekki kolefnislosun. Eldsneyti sem veldur ekki kolefnislosun og er með losunarstuðulinn núll fellur ekki undir ETS2-kerfið.   1. **Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.**   Engin áhrif.   1. **Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.**   Engin áhrif – Umhverfisstofnun er í stakk búin til að taka við verkefninu.   1. **Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.**   Vinna þarf frekari greiningu á áhrifum reglugerðar ESB nr. 2023/955 um félagslega loftslagssjóðinn (e. Social Climate Fund) og hvort hún verður tekin upp í EES-samninginn. Sjóðurinn verður stofnaður til að mæta þörfum viðkvæmra hópa m.a. vegna mögulegra neikvæðra áhrifa af ETS2 kerfinu.  Hluti ETS2 losunarheimilda (150 milljón) mun verða boðinn upp til að fjármagna félagslega loftslagssjóðinn. Það liggur ekki fyrir hvort EES/EFTA ríkin munu taka þátt í félagslega loftslagssjóðinum.   1. **Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.**   Jákvæð áhrif á umhverfi. Frumvarpið, verði það að lögum, er hluti að áframhaldandi samstarfi Íslands, Evrópusambandsins og Noregi um sameiginlegt markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030. Efni frumvarpsins mun jafnframt ríma vel við markmið stjórnvalda um jarðefnaeldsneytislaust Ísland 2040.  Fyrrnefnt frumvarp fjármálaráðherra um breytingu á lögum um umhverfis- og auðlindaskatta gerir ráð fyrir hækkun kolefnisgjalds sem mun koma í stað uppgjörs losunarheimilda skv. ETS2-kerfinu. Hækkun kolefnisgjalds mun hafa þau áhrif að aukinn samdráttur næst í losun frá þeim geirum er falla undir ETS2-kerfið. |
| 1. **Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á** |
| 1. **Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.**   Óvissa ríkir um marga þætti sem geta haft áhrif á heildarútkomu. Fjárhagsáhrif á ríkissjóð fara eftir því hvort beiðni um undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda fyrir eftirlitsskylda aðila samkvæmt tilskipuninni verður samþykkt. Frumvarp fjármálaráðherra, sem áætlað er að leggja fram á þessu löggjafarþingi, um hækkun kolefnisgjalds styður vel við áætlun um tilkynningu beitingar undanþágu frá uppgjöri losunarheimilda til eftirlitsstofnunar EFTA.  Ef losun frá geirum sem falla undir ETS2-kerfið verður meiri en sem nemur þeim losunarheimildum sem ríkið fær til uppboðs, þá þarf íslenska ríkið að kaupa losunarheimildir til að bæta upp þá losun. Í framhaldi þarf að ógilda þær losunarheimildir í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.  Ef upphafi viðskipta samkvæmt ETS2-kerfinu verður seinkað til 2028 vegna hás orkuverðs í Evrópu munu áhrif af kerfinu koma fram ári seinna.  Lítillega aukinn kostnaður vegna aukinna verkefna Umhverfisstofnunar á grundvelli nýrra og breyttra reglna (vegna upptöku reglna um nýtt ETS2- kerfi) sem verður mætt með þjónustugjöldum.   1. **Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.**   Ef eftirlitsstofnun EFTA fellst ekki á undanþágutilkynningu Íslands hefur það í för með sér að eftirlitsskyldir aðilar skv. frumvarpinu þurfa frá og með árinu 2028 að gera upp losunarheimildir skv. ETS2-kerfinu.   1. **Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).**   Ísland þarf eins og önnur ríki heims að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir er hornsteinn loftslagsstefnu ESB og þátttaka Íslands í nýju ETS2 kerfi er mikilvæg til að draga megi úr losun frá starfsemi sem alla jafna reynist erfitt að draga úr losun frá. |
| 1. **Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati** |
| 1. **Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?** 2. **Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?** 3. **Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?** |