



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál (EES-innleiðing, Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir)
Ráðuneyti	Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.
Stig mats	☐ Frummat, sbr. 1. gr. ☒ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	31. október 2023.

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifabættir á fjárhag ríkissjóðs

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Útvíkkun ETS-kerfisins mun hafa í för með sér fleiri uppboðsheimildir til uppboðs á sameiginlegum uppboðsvettvangi ESB (EEX) sem að öllum líkindum mun fela í sér auknar tekjur fyrir ríkissjóð. Endanlegur fjöldi uppboðsheimilda til handa Íslandi liggur enn ekki fyrir en samkvæmt bráðabirgðaútreikningum er gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs árið 2027 geti verið á bilinu 5 til 7 milljarðar.

Verði frumvarpið að lögum, má gera ráð fyrir auknum verkefnum á ábyrgðasviði Umhverfisstofnunar. Frumgreining stofnunarinnar vegna innleiðinga tilskipana ESB 2023/958 (flugstarfsemi) og 2023/959 (staðbundinn iðnaður, sjóflutningar, ETS2) leiðir í ljós að útvíkkun ETS-kerfisins til sjóflutninga mun hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir stofnunina en umfang liggur ekki endanlega fyrir. Þó má ætla að tilkostnaður stofnunarinnar verði lítið brot af væntri tekjuaukningu ríkissjóðs.

- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum

Í vinnslu en áætlanir um auknar uppboðstekjur og aukið umfang verkefna munu byggja á forsendum sem koma fram í tilskipunum ESB 2023/958 og 2023/959.

- c) 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 tímabundnum auknum kostaði vegna undirbúnings innleiðingar á löggjöfinni. Í undirbúningnum felst m.a. aukin upplýsingagjöf til þeirra sem falla undir kerfið eða munu falla undir kerfið, útvíkkunar kerfisins til nýrrar starfsemi sem felur í sér uppfærslu skráningarkerfis ESB með losunarheimildir, útgáfu losunarleyfa, gerð og yfirferð vöktunaráætlana, útreikninga úthlutunar losunarheimilda og fleira. Eftir það tekur við reglubundið viðvarandi utanumhald og eftirfylgni með virkni kerfisins og þeim aðilum sem falla undir kerfið.

- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun
Á ekki við.
- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu

Ríkissjóður mun fá tekjur af sölu losunarheimilda sem íslenska ríkið mun fá úthlutað til sölu á sameiginlegum uppboðsvettvangi ESB (EEX).

Útgjöldum Umhverfisstofnunar vegna varanlegra verkefna verður mætt með innheimtu þjónustugjalda vegna útgáfu og breytinga á losunarleyfum, samþykktar og breytinga á vöktunaráætlunum, yfirferðar á skýrslum, afgreiðslu umsókna um úthlutun losunarheimilda.

Það liggur auk þess fyrir að breyta þarf núgildandi gjaldskrá Umhverfisstofnunar vegna breyttra krafna til þeirra sem falla undir kerfið um gagnaskil sem og vegna þess að ný starfsemi mun falla undir ETS-kerfið.

2. Tekjubreytingar

Aukinn fjöldi losunarheimilda sem Ísland getur selt á uppboði.

3. Útgjaldabreytingar

Aukin nettó útgjöld Umhverfisstofnunar.

4. Eignabreytingar

Sala losunarheimilda sem eru eign íslenska ríkisins, á sameiginlegum uppboðsvettvangi ESB.

5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum
Á ekki við.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál
Á ekki við.
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs
Á ekki við.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur
Gera þarf breytingar á gjaldskrá Umhverfisstofnunar.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi
Á ekki við.
- f) Opinber innkaup og útboð
Á ekki við.
- g) Eignaumsýsla ríkisins
Á ekki við.
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna
Á ekki við.
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.
Á ekki við.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

a) í gildandi fjárlögum

Nei.

b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs

Nei

c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar

Nei

2. 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?

Fer eftir umfangi en gert er ráð fyrir að nettó útgjöldum Umhverfisstofnunar verði mætt með auknum fjárheimildum til Umhverfisstofnunar úr ríkissjóði (kostnaður á móti tekjuöflun). Til vara að þeim verði mætt með auknum fjárheimildum úr ramma.

3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

Aukinn fjöldi uppboðsheimilda sem mun leiða af sér tekjur fyrir ríkissjóð.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið

Löggjöfin er innleiðing á regluverki ESB sem verður tekið upp í EES-samninginn. Sömu reglur munu því gilda á öllu EES.

2. 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.

Þær breytingar sem lagðar verða til í frumvarpi þessu eru tilkomnar vegna breytinga á tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Breytingar voru gerðar með tveimur tilskipunum annars vegar hvað varðar flugstarfsemi (2023/958) og hins vegar hvað varðar staðbundinn iðnað, sjóflutninga og ETS2 (2023/959). Íslensk fyrirtæki (stóriðja, flugrekstraraðilar og skipafyrirtæki) sem taka þátt eða munu taka þátt í viðskiptakerfinu hafa verið upplýst um breytingarnar. Upplýsa þarf nýja aðila sem munu falla undir ETS-kerfið um breytingar á kerfinu.

3. Samkeppnisskilyrði

a) 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)

Löggjöfin verður innleiðing á breytingum á regluverki ESB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem þegar hefur verið tekið upp í EES-samninginn og íslensk fyrirtæki eru nú þegar þátttakendur í. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gengur út á að fá fyrirtæki til að hagræða rekstri sínum á þann veg að þau dragi úr losun gróðurhúslofttegunda. Sömu reglur munu gilda um fyrirtæki í svipuðum rekstri á öllu EES.

Þegar hefur verið unnið að aðlögunum hvað upptöku tilskipunar 2023/958 (flugstarfsemi) vegna fyrirséðrar skertrar samkeppnisstöðu íslenskra flugrekstraraðila.

b) 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)

Mjög ólíklegt.

- c) 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)

Útvíkkun ETS-kerfisins til sjóflutninga mun fela í sér aukinn kostnað fyrir skipafyrirtæki sem munu frá 2025 þurfa að kaupa losunarheimildir á markaði til að bæta upp fyrir losun sína frá sjóflutningum. Siglingaleiðir til og frá Íslandi eru langar og því má leiða að því líkum að kostnaður geti haft áhrif á möguleika til að mæta samkeppni.

- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda samkeppni með virkum hætti 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.

D. Önnur áhrif

1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**
Engin áhrif.
2. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)**
Engin áhrif.
3. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000**
Engin áhrif.
4. **Áhrif á byggðalög**
Engin áhrif.
5. **Áhrif á frjáls félagasamtök**
Engin áhrif.
6. **Áhrif á jafnrétti kynjanna**
Engin áhrif.
7. **Áhrif á lýðheilsu**
Jákvæð áhrif. Frumvarpið, verði það að lögum, mun leiða til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda, en minni losun þeirra felur í sér minni losun heilsuspillandi loftmengunarefna.
8. **Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir**
Áframhaldandi möguleikar á að sækja um styrki frá evrópska nýsköpunarsjóðinum.
9. **Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri**
Engin áhrif.
10. **Áhrif á stjórnsýslu, s.s. 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.
11. **Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, s.s. aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar**
Engin áhrif.
12. **Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun**
Jákvæð áhrif á umhverfi. Frumvarpið verði það að lögum mun vera lagagrunnur fyrir áframhaldandi samstarf Íslands, Evrópusambandsins og Noregs um sameiginlegt markmið um losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030. Í frumvarpinu munu einnig felast reglur um áframhaldandi þátttöku íslenskra fyrirtækja, þ. á m. í stóriðju og flugrekstri auk nýrrar

atvinnustarfsemi í sameiginlegu viðskiptakerfi Evrópusambandsins um losun gróðurhúsalofttegunda.
E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á
1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag Auknar tekjur fyrir ríkissjóð vegna sölu á losunarheimildum á uppboðum á sameiginlegum uppboðsvettvangi ESB. Á móti kemur aukinn kostnaður vegna aukinna verkefna Umhverfisstofnunar á grundvelli nýrra og breyttra reglna (vegna breytinga á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir) sem verður mætt með þjónustugjöldum. 2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á Nei. 3. 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 svo þátttaka Íslands í kerfinu er mikilvæg til að draga megna úr losun frá starfsemi sem alla jafna reynist erfitt að draga úr losun frá.
F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati
1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? Já 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? Ákvæði tilskipunar ESB 2023/959 sem fjalla um ETS2 kerfi verða innleidd með öðru frumvarpi sem verður lagt fram á vorþingi 2024. 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?