

## Svar

umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Oddnýju G. Harðardóttur um losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.

1. *Hvert er hlutfall losunarheimilda sem boðnar hafa verið upp á grundvelli viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir og fallið hafa íslenskum bjóðendum í skaut? Hvaða fjárhæðir má ætla að þeir hafi greitt fyrir losunarheimildirnar? Svar óskast sundurliðað eftir viðskiptatímabilum og íslenskum bjóðendum.*

Losunarheimildum í viðskiptakerfi ESB, sem Ísland er aðili að, er annars vegar úthlutað endurgjaldslaust til fyrirtækja sem falla undir kerfið og hins vegar ráðstafað með uppboðum sem fram fara samkvæmt reglum viðskiptakerfisins þar um. Þetta fyrirkomulag gildir fyrir núverandi viðskiptatímabil sem nær yfir 2013–2020. Þrjú uppboðsvettvangar eru starfandi innan EES. Það eru sameiginlegur uppboðsvettvangur þar sem 26 ESB-ríki bjóða upp sínar heimildir og svo sérstakir uppboðsvettvangar Þýskalands annars vegar og Bretlands hins vegar. Ísland og hin EES/EFTA-ríkin tvö undirbúa nú uppboð sinna heimilda á hinum sameiginlega uppboðsvettvangi. Uppboð þessi eru heildsöluuppboð, þ.e. boðið er upp mikið magn af losunarheimildum og kaupendur eru aðallega bankar og fjármálafyrirtæki sem selja heimildirnar svo áfram á smásölumarkaði. Engar upplýsingar liggja fyrir um hverjir hafa boðið í þær heimildir sem boðnar hafa verið upp á uppboðsmörkuðunum þremur og ekki er vitað til þess að íslenskir bankar eða fjármálafyrirtæki hafi gert það. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið hefur látið vinna skýrslur um meðalverð losunarheimilda á EES-svæðinu og var meðalverð losunarheimilda tímabilið 1. september 2011 til 31. ágúst 2012 8,37 evrur, eða 1.338,47 kr., á hvert tonn af CO<sub>2</sub> og meðalverð losunarheimilda tímabilið 1. september 2012 til 31. ágúst 2013 nam 5,44 evrum á hvert tonn af CO<sub>2</sub>, eða 891,81 kr.

2. *Hverjar hafa tekjur íslenska ríkisins verið af útboðum losunarheimilda og hverjar má áætla að þær verði næstu þrjú viðskiptatímabil? Svar óskast sundurliðað eftir viðskiptatímabilum.*

Íslenska ríkið hefur enn sem komið er ekki hafið uppboð á sínum losunarheimildum en samningur við hinn sameiginlega uppboðsvettvang er í undirbúningi. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2014 er gert ráð fyrir að uppboð losunarheimilda íslenska ríkisins hefjist á þessu ári og að tekjur af þeim, vegna óseldra heimilda árána 2012 og 2013 auk losunarheimilda ríkisins fyrir árið 2014, nemi 700 millj. kr. Erfitt er að leggja mat á væntanlegar tekjur af uppboðum fyrir þetta viðskiptatímabil (2013–2020) þar sem sveiflur í verði hafa verið miklar og fyrir dyrum standa breytingar á viðskiptakerfinu sem ætlað er að styrkja verð á heimildum og þar með virkni kerfisins. Breytingar þessar geta leitt til þess að færri losunarheimildir koma í hlut ríkja EES-svæðisins en annars hefði orðið. Ómögulegt er að segja til um það á þessum tímapunkti hverjar tekjur íslenska ríkisins verða af uppboðum losunarheimilda næstu árin. Þá liggur ekki fyrir hvaða reglur muni gilda um uppboð eða úthlutun losunarheimilda að loknu þessu viðskiptatímabili og því ekki hægt að spá fyrir um tekjur eftir árið 2020.

3. *Hvort eru tekjur ríkisins af sölu losunarheimilda skilgreindar sem leigutekjur eða skatttekjur í fjárlögum og ríkisreikningi?*

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur ekki þekkingu á þessu máli og óskaði eftir svari við spurningunni frá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Svar ráðuneytisins er svohljóðandi: „Í fjárlögum ársins 2014 er liðurinn „Sala á heimildum til losunar gróðurhúsalofttegunda“ flokkaður undir 15. lið flokkunarkerfisins, sem eru tekjur af sölu á landi og réttindum, með flokkunarnúmerið III 15.2.10. Þær eru því hvorki flokkaðar sem leigutekjur né skatttekjur. Þessi tegund tekna hefur aldrei verið bókfærð í ríkisreikningi, en þegar að því kemur verður tekin ákvörðun um flokkun á grundvelli eðlis teknanna og staðals Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Government Finance Statistics Manual (GFSM).“

4. *Er það rétt að áður en tekið var að úthluta losunarheimildum á grundvelli uppboða hafi úthlutunin farið fram á grundvelli meginreglu um sögulegan útblástur eða sögulegan rekstur? Ef svo er, hverjar eru ástæður þess að horfið var frá þeirri úthlutunarleið og tekið að bjóða heimildirnar upp?*

Ísland ásamt hinum EES/EFTA-ríkjunum gerðist aðili að viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir þegar tilskipun þar um var tekin upp í EES-samninginn árið 2008. Ísland hefur þó einungis verið virkur þátttakandi í kerfinu frá 2012, en þá var flugstarfsemi felld undir viðskiptakerfið. Fram að þeim tíma fólst þátttaka Íslands fyrst og fremst í vöktun og skýrslugjöf til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Íslenskur iðnaður féll undir viðskiptakerfið frá og með 1. janúar 2013 þegar núverandi viðskiptatímabil þess hófst. Losunarheimildum er úthlutað beint til þeirra fyrirtækja sem undir kerfið falla samkvæmt reglum þar um. Úthlutað er endurgjaldslaus samkvæmt svokölluðu árangursviðmiði sem skilgreint hefur verið fyrir hvern geira iðnaðar sem tiltekin losun koldíoxíðsígilda á framleiðslueiningu. Við skilgreiningu árangursviðmiða var litið til sögulegrar losunar í hverjum geira fyrir sig. Fyrirtæki verða svo að kaupa sér á markaði þær losunarheimildir sem upp á vantar til að þau geti staðið skil á sinni losun árlega. Almenn er gert ráð fyrir að endurgjaldslaus úthlutun nemi um 80% heildarfjöldi losunarheimilda í pottinum árið 2013 og fari niður í um 30% árið 2020. Á því tímabili er bæði gert ráð fyrir að heildarlosun á EES-svæðinu dragist saman en einnig að stærri hluti losunarheimilda fari á uppboð og að fyrirtæki þurfi þar með að greiða fyrir stærra hlutfall sinnar losunar. Undantekning frá þessu eru sérreglur um endurgjaldslosa úthlutun til þeirra geira starfsemi sem þykja sérstaklega viðkvæmir fyrir samkeppni utan Evrópu. Þessir geirar sem ákvarðaðir eru á svokölluðum kolefnislekalista fá úthlutað mun fleiri endurgjaldslausum heimildum en aðrir geirar eða 100% miðað við árangursviðmið. Rétt er að taka fram að 100% úthlutun miðað við árangursviðmið jafngildir ekki 100% úthlutun miðað við losun. Fyrirtæki þurfa alltaf að kaupa sér losunarheimildir til viðbótar því sem úthlutað er eða að draga úr losun. Aftur á móti fá þau fyrirtæki sem hafa tekið upp loftslagsvæna tækni hlutfallslega meira af sinni losun bætt með endurgjaldslausum losunarheimildum enda er miðað við losun á framleiðslueiningu en ekki heildarlosun óháð framleiðslu. Það fyrirkomulag sem var í gildi fyrir gildistöku laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, varðaði losunarheimildir samkvæmt lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda. Þau lög voru sett til að tryggja að Ísland stæði við skuldbindingar sínar samkvæmt Kyoto-bókuninni. Lögin skylduðu atvinnurekstur sem losaði mikið magn koldíoxíðs til þess að afla sér losunarheimilda sem nægðu fyrir losuninni. Ekki var um að ræða sams konar losunarheimildir og í viðskiptakerfi ESB, enda hvorki hægt

að selja þær eða framselja á annan hátt. Ef atvinnurekstur nýtti ekki til fulls þær losunarheimildir sem honum var úthlutað fyrir árin 2008–2012 þá bar samkvæmt lögum nr. 65/2007 að skila þeim aftur inn til ríkisins.

*5. Telur ráðherra úthlutun á grundvelli uppboðs færa og heppilega leið við að úthluta takmörkuðum náttúrugæðum eins og losunarheimildum? Ef ekki, hvaða aðrar leiðir telur ráðherra heppilegar?*

Sem fyrr segir er Ísland sem EES-ríki aðili að viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þar hefur sú leið verið farin á viðskiptatímabilinu 2013–2020 að losunarheimildum er annars vegar úthlutað beint til fyrirtækja endurgjaldslaust samkvæmt árangursviðmiði og hins vegar komið á markað gegnum uppboð. Ekki er val um aðrar leiðir samkvæmt viðskiptakerfinu. Hér verður enginn dómur lagður á hversu vel hefur tekist til hjá Evrópusambandinu að setja úthlutunarreglur varðandi losunarheimildir eða hvort rétt hlutfall sé á milli uppboða og endurgjaldslausra úthlutana. Það eru fleiri en ein leið til við úthlutun á takmörkuðum gæðum, en aðalatriðið er að gæta að grundvallarsjónarmiðum, svo sem sjálfbærri nýtingu. Útfærslan á úthlutun takmarkaðra gæða getur hins vegar verið mismunandi eftir eðli auðlindarinnar og fyrri ráðstöfunum.