

TEKJUR AF UPPBOÐI LOSUNARHEIMILDA

Minnisblað unnið af Hrafnhildi Bragadóttur fyrir Loftslagsráð í mars 2022

Minnisblað þetta er unnið í tengslum við vinnslu greinargerðar um Opinber fjármál og loftslagsmál. Í því er fjallað um helstu reglur um uppboð losunarheimilda í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, með áherslu á kröfur ESB varðandi ráðstöfun uppboðstekna, og litið til breytinga sem lagðar eru til á umræddum reglum í „Fit for 55“-pakknum.

Inngangur - stutt samantekt

LOSUN
VERÐLÖGÐ

Viðskiptakerfi Evrópusambandsins (ESB) með losunarheimildir er lykil stjórnæki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Um er að ræða hagrænt stjórnæki sem felur í sér verðlagningu á losun gróðurhúsalofttegunda. Slík verðlagning miðar að því að raunkostnaður vegna losunar sé felldur inn í verð fyrir vörur og þjónustu og þannig lagður á þann sem veldur loftslagsáhrifum í stað samfélagsins í heild. Verðlagningunni er um leið ætlað að hvetja til nýsköpunar og tækniþróunar, en samhliða því að kostnaður við að losa gróðurhúsalofttegundir eykst skapast hagfelldari markaðsskilyrði fyrir loftslagsvænni valkosti.

UPPBOÐ VERÐI
MEGINREGLA

Í samræmi við framangreinda hugmyndafræði hefur ESB lengi stefnt að því að uppboð losunarheimilda verði meginregla í viðskiptakerfinu og að ókeypis úthlutun til fyrirtækja leggist af. Þessi stefna er nú þegar komin til framkvæmda fyrir raforkuframleiðslu sem heyrir undir kerfið. Í öðrum geirum hefur þróunin gengið hægar en vonir stóðu til og skýrist það einkum af áhyggjum af hugsanlegum kolefnisleka, þ.e. að fyrirtæki flytjist til ríkja utan Evrópu vegna áhrifa viðskiptakerfisins á samkeppnisskilyrði. Hluta losunarheimilda kerfisins er því enn úthlutað ókeypis.

FJÖLGUN
UPPBOÐS-
HEIMILDA

Nýlegar tillögur framkvæmdastjórnar ESB, sem eru hluti af svokölluðum „Fit for 55“-pakka, gera ráð fyrir að mun fleiri losunarheimildir verði boðnar upp á næstu árum. Stefnt er að því að hætta í áföngum ókeypis úthlutun til iðnaðarstarfsemi og flugstarfsemi. Auk þess er lagt til að sjóflutningar falli undir viðskiptakerfið frá árinu 2023 og að vegasamgöngur og byggingar heyri undir nýtt viðskiptakerfi frá árinu 2025. Miðað er við að allar losunarheimildir þessara geira verði boðnar upp.

AUKIN
TEKJUÖFLUN

Uppboð losunarheimilda felur í sér umtalsverða tekjuöflun sem stefnir í að aukist enn frekar, bæði vegna fyrirhugaðra breytinga á reglum kerfisins og vegna verðhækkunar á losunarheimildum. Hluti uppboðsteknanna rennur til loftslagstengdra verkefna gegnum sameiginlega evrópska sjóði en stærstum hluta þeirra er skipt milli EES-ríkja. Ísland á rétt á tilteknum hluta teknanna og hafa á síðustu árum um 10 milljarðar króna runnið í ríkissjóð vegna uppboðs losunarheimilda.

TEKJUR RENNI
TIL LOFTSLAGS-
AÐGERÐA

Í reglum viðskiptakerfisins er áhersla lögð á að tekjur af uppboðum séu nýttar til að takast á við loftslagsvandann og stuðla að umskiptum yfir í kolefnishlutlaust hagkerfi. Ríki eru hvött til þess að verja meirihluta uppboðstekna sinna til aðgerða á sviði loftslags- og orkumála og ber þeim að gera framkvæmdastjórn ESB grein fyrir ráðstöfun teknanna. Samkvæmt upplýsingum frá ESB runnu yfir 75% uppboðstekna viðskiptakerfisins til loftslags- og orkutengdra málefna á tímabilinu 2013–2020. Reglur um ráðstöfun uppboðstekna heyra almennt ekki undir EES-samninginn og hafa EES/EFTA-ríkin (Ísland, Noregur og Liechtenstein) því verið undanþegin framangreindum kröfum.

HORFT TIL
SAMFÉLAGS-
LEGRA ÁHRIFA
KERFISINS

Í tillögum „Fit for 55“-pakkans er gert ráð fyrir hertum kröfum um ráðstöfun uppboðstekna og að ríkjum verði framvegis skylt að verja þeim í aðgerðir á sviði orkuskipta, loftslagsvænnar tækniþróunar o.fl. Aukin áhersla er lögð á að tekjurnar séu nýttar til að takast á við samfélagsleg áhrif viðskiptakerfisins, einkum áhrif á heimili, lítil fyrirtæki og samgöngunotendur sem eiga erfitt með að standa undir auknum kostnaði vegna verðlagningar á losun gróðurhúsalofttegunda.

Uppboð losunarheimilda

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hefur verið starfrækt síðan árið 2005 á grundvelli [tilskipunar 2003/87/EB með síðari breytingum](#). Kerfið nær nú yfir raforkuframleiðslu með brennslu jarðefnaeldsneytis, ýmsar tegundir iðnaðarframleiðslu og flugstarfsemi innan EES. Kerfinu er ætlað veigamikil hlutverk við að ná loftslagsmarkmiðum ESB. Stefnt er að því að viðskiptakerfið fái aukið hlutverk í loftslagsstefnu sambandsins á komandi árum og að fleiri geirar samfélagsins verði háðir losunarheimildum. Um leið er unnið að því að allar losunarheimildir verði boðnar upp og þannig fylgt eftir stefnu ESB um að losun gróðurhúsalofttegunda sé verðlögð í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins.

Um uppboð losunarheimilda í viðskiptakerfinu gilda samræmdar reglur sem varða m.a. tímasetningu og framkvæmd uppboða. Flest EES-ríkjanna, þ. á m. Ísland, bjóða heimildir sínar upp á sameiginlegum uppboðsvettvangi, [European Energy Exchange \(EEX\)](#).

Hversu hátt hlutfall losunarheimilda er boðið upp?

Á fyrstu árum viðskiptakerfisins fengu fyrirtæki losunarheimildir sínar að mestu leyti ókeypis í samræmi við úthlutunarreglur sem samþykktar voru í hverju aðildarríki fyrir sig. Árið 2013 voru úthlutunarreglur kerfisins samræmdar og úthlutunin færð undir miðlægt vald framkvæmdastjórnar ESB. Í nýju reglum var stefnt að því að uppboð yrðu meginregla við úthlutun losunarheimilda og myndu smám saman leysa endurgjaldslausu úthlutun af hólmi.

Reglan um 100% uppboð er nú komin nærri að fullu til framkvæmdar fyrir raforkuframleiðslu sem heyrir undir kerfið. Losunarheimildum er hins vegar enn að nokkru leyti úthlutað ókeypis til iðnaðarstarfsemi, einkum þeirrar starfsemi sem talin er viðkvæm fyrir kolefnisleka, en það orðalag vísar til áhættunnar á því að starfsemi flytjist til landa utan EES vegna íþyngjandi áhrifa viðskiptakerfisins. Áætlað er að um 57% losunarheimilda staðbundinnar starfsemi hafi verið boðin upp á tímabilinu 2013–2020. Evrópusambandið hefur stigið varfærin skref við að innleiða uppboð fyrir flugstarfsemi, en aðeins um 15% af losunarheimildum fyrir flugstarfsemi voru boðin upp á tímabilinu 2013–2020. Hlutföll uppboða fyrir iðnaðarstarfsemi og flug eru nú til endurskoðunar innan sambandsins, sjá umfjöllun hér á eftir.

Hvernig skiptast uppboðsheimildirnar?

Stærsti hluti uppboðsheimildanna skiptist milli EES-ríkja eftir tilteknum viðmiðum þar sem m.a. er litið til hlutdeildar ríkisins í heildarlosun viðkomandi geira. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út [ákvörðun](#) þar sem tilgreind er hlutdeild hvers og eins EES-ríkis í heildarfjölda uppboðsheimilda fyrir annars vegar staðbundna starfsemi og hins vegar flugstarfsemi á tímabilinu 2021–2030.

Hluti uppboðsheimildanna rennur í sameiginlega sjóði á vegum ESB, annars vegar nýsköpunarsjóð (Innovation Fund) og hins vegar nútímavæðingarsjóð (Modernisation Fund). Til að verjast verðsveiflum á markaðnum og stuðla að því að verð losunarheimilda haldist nægilega hátt gera reglur um viðskiptakerfið einnig ráð fyrir því að hluti uppboðsheimilda renni í svokallaðan markaðsstöðugleikasjóð (Market Stability Reserve). Heimildir úr sjóðnum verða boðnar upp í smáum skömmtum í samræmi við aðstæður á markaðnum.

Fit for 55: Fjölgun uppboðsheimilda

Í júlí 2021 kynnti framkvæmdastjórn ESB tillögur sínar um breytingar á reglum viðskiptakerfisins fyrir tímabilið 2021–2030. Tillögurnar eru hluti „Fit for 55“-pakkans sem ætlað er að stuðla að því að ESB nái markmiðum sínum um kolefnishlutleysi árið 2050 og áfangamarkmiði um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030 miðað við árið 1990.

Tillögurnar fela í sér að mun fleiri losunarheimildir verði boðnar upp en gert er ráð fyrir í gildandi reglum. Samkvæmt tillögunum verða skilyrði fyrir endurgjaldslausri úthlutun til iðnaðarstarfsemi þrengd og á árunum 2025–2035 verður ókeypis úthlutun hætt í áföngum til geira sem teljast viðkvæmir fyrir kolefnisleka. Sú breyting helst í hendur við innleiðingu á nýju kerfi um kolefnisgjald á innflutning frá þriðju ríkjum (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) sem er ætlað að koma í veg fyrir kolefnisleka frá EES. Þá er stefnt að því að dregið verði úr ókeypis úthlutun til flugstarfsemi og að henni verði alfarið hætt árið 2027.

Að auki gera tillögurnar ráð fyrir því að viðskipti með losunarheimildir nái yfir stærri hluta losunar innan EES en áður, en lagt er til að sjóflutningar heyri undir viðskiptakerfið frá árinu 2023 og að nýtt kerfi verði stofnað um eldsneytisnotkun í vegasamgöngum og byggingum árið 2025. Samkvæmt tillögunum verða allar losunarheimildir til þessarar starfsemi boðnar upp.

UPPBOÐSHEIMILDIR ÍSLANDS

Ísland hefur frá árinu 2013 átt tilkall til hlutdeildar í uppboðsheimildum viðskiptakerfisins. Uppboðsheimildir Íslands eru boðnar upp á sameiginlega uppboðsvettvanginum, European Energy Exchange (EEX). Vegna tafa við að ljúka samkomulagi EES/EFTA-ríkjanna um þátttöku í sameiginlega uppboðsvettvanginum hófst uppboð á heimildum Íslands ekki fyrr en árið 2019 og voru þá boðnar upp heimildir sem safnast höfðu upp frá árinu 2013. Samkvæmt [skýrslum EEX](#) og [gögnum framkvæmdastjórnar ESB](#) námu uppboðstekjur Íslands á árunum 2019–2021 um 66,9 milljónum evra, eða um 10 milljörðum íslenskra króna.

Samkvæmt [ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB](#) um skiptingu uppboðstekna á Ísland rétt á 0,04% af uppboðsheimildum staðbundinnar starfsemi og 0,91% af uppboðsheimildum flugstarfsemi á tímabilinu 2021–2030. Gangi tillögur „Fit for 55“-pakkans eftir munu tekjur Íslands af uppboðum að líkindum aukast verulega, enda er gert ráð fyrir því að hærra hlutfall losunarheimilda þessara geira verði boðið upp á næstu árum. Verði sjóflutningar, vegasamgöngur og byggingar felldar undir viðskiptakerfi mun Ísland að auki eiga tiltekna hlutdeild í uppboðsheimildum þessara geira.

Ráðstöfun uppboðstekna

Tekjuöflun er mikilvægur þáttur í virkni viðskiptakerfisins og hefur ESB lagt ríka áherslu á að tekjur af uppboði losunarheimilda séu nýttar til að fjármagna aðgerðir á sviði loftslags- og orkumála. Með því er ætluin að stuðla að aukinni sátt um þær álögur sem viðskiptakerfið felur í sér og að nýta kerfið um leið á markvissan hátt sem drifkraft framfara og nauðsynlegra kerfisbreytinga í Evrópu.

Uppboðstekjur renni til loftslags- og orkumála

Í tilskipun 2003/87/EB er að finna ákvæði þar sem aðildarríki eru hvött til að verja tilteknu hlutfalli uppboðstekna sinna í aðgerðir sem vinna gegn loftslagsvandinum, nánar tiltekið *helmingi* tekna af uppboði losunarheimilda til staðbundinnar starfsemi (raforkuframleiðslu og iðnaðar), og *öllum* tekjum af uppboði losunarheimilda til flugstarfsemi. Ekki er farið fram á tiltekna ráðstöfun teknanna heldur eru ýmsar tegundir aðgerða taldar upp í dæmaskyni, s.s.

- aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda,
- aðgerðir til að aðlagast áhrifum loftslagsbreytinga,
- rannsóknir og þróun á sviði mótvægisáðgerða og aðlögunar,
- þróun endurnýjanlegra orkugjafa,
- aðgerðir til að auka skógrækt og draga úr skógareyðingu í þróunarríkjum,
- aðgerðir til að auka kolefnisbindingu skóga í Evrópu,
- kolefnisföngun og -geymsla,
- aðgerðir sem hvetja til orkuskipta í samgöngum og aukinnar notkunar almenningsgangna,
- aðgerðir sem draga úr losun frá flugi með bættri flugtækni o.fl.

Einnig er gert ráð fyrir því að tekjur ríkja af uppboðum standi undir kostnaði af rekstri viðskiptakerfisins í stjórnsýslunni.

Tilskipunin felur samkvæmt framansögðu eingöngu í sér *hvatningu* til að verja tekjum af uppboði til loftslagstengdra málefna. Aðildarríkjum er á hinn bóginn *skyld* að upplýsa framkvæmdastjórn ESB um nýtingu teknanna. Upplýsingarnar skulu koma fram í skýrslum sem ríkin skila í samræmi við svokallaða [stjórnunarreglugerð](#) (Governance Regulation) sem er ætlað að efla samvinnu ríkjanna í orku- og loftslagsmálum og auka gagnsæi hvað varðar aðgerðir þeirra til að ná sameiginlegum markmiðum. Á grundvelli upplýsinga frá aðildarríkjunum tekur framkvæmdastjórnin reglulega saman upplýsingar um [stöðu evrópska kolefnismarkaðins](#) og [sameiginlegan árangur aðildarríkja](#) og getur ef þörf er á gefið út óbindandi tilmæli til einstakra ríkja um breyttar áherslur.

Samkvæmt [gögnum framkvæmdastjórnarinnar](#) er áætlað að aðildarríkin hafi samanlagt varið um 75% af uppboðstekjum sínum til loftslagstengdra aðgerða á tímabilinu 2013–2020.

HVERNIG HORFIR ÞETTA VIÐ ÍSLANDI?

Ákvæði tilskipunar 2003/87/EB um ráðstöfun uppboðstekna gilda ekki fyrir EES/EFTA-ríkin, þar sem ráðstöfun ríkistekna fellur almennt ekki undir gildissvið EES-samningsins. Við upptöku stjórnunarreglugerðarinnar í EES-samninginn var að sama skapi ákveðið að EES/EFTA-ríkin þyrftu ekki að gera grein fyrir ráðstöfun teknanna í skýrslum sínum til Eftirlitsstofnunar EFTA.

Tekjur Íslands af uppboði losunarheimilda renna í ríkissjóð. Ekki virðist liggja fyrir sérstök stefna eða upplýsingar um ráðstöfun uppboðsteknanna. Í upphaflegri gerð laga nr. 70/2012 um loftslagsmál var gert ráð fyrir því að helmingur uppboðstekna Íslands rynni í loftlagssjóð og að tekjurnar skyldu jafnframt standa undir rekstri viðskiptakerfisins í stjórnsýslunni. Ákvæðið var fellt úr gildi árið 2014.

Fit for 55: Markvissari ráðstöfun uppboðstekna

Í tillögum „Fit for 55“-pakkans er eins og áður segir gert ráð fyrir því að uppboðsheimildum í viðskiptakerfinu fjölgi verulega vegna breyttra úthlutunarreglna og nýrra geira sem háðir verða losunarheimildum á komandi árum. Uppboðstekjur munu því aukast ef tillagan nær fram að ganga. Í því samhengi hefur einnig þýðingu að spáð er áframhaldandi hækkun á markaðsverði losunarheimilda.

Sem fyrr er miðað við að uppboðsheimildir skiptist milli aðildarríkja eftir viðmiðum sem taka að meginstefnu mið af hlutdeild ríkja í heildarlosun viðkomandi geira á tilteknu viðmiðunartímabili. Auk þess er lagt til að stærrí hluti uppboðsheimilda en áður verði eyrnamerkur loftslagstengdum úthlutunarsjóðum ESB.

Í tillögnum koma fram afdráttarlausari kröfur til aðildarríkja en áður um að nýta uppboðstekjur til aðgerða á sviði orkuskipta, loftslagsvænnar tækniþróunar o.fl. Lagt er til að aðildarríkjum verði framvegis skylt að ráðstafa öllum uppboðstekjum sínum til að takast á við loftslagsvandann.

Í tillögnum er jafnframt að finna það mikilvæga nýmæli að hluti uppboðstekna aðildarríkjanna skuli nýttur til að takast á við samfélagsleg áhrif viðskiptakerfisins, einkum áhrif á heimili, lítil fyrirtæki og samgöngunotendur sem eiga erfitt með að standa undir auknum álögum vegna verðlagningar á losun gróðurhúsalofttegunda frá vegasamgöngum og byggingum. Jafnframt er lagt til að stofnaður verði nýr sjóður, [félagslegur loftslagsjóður](#) (Social Climate Fund), til að styðja með markvissum hætti við framangreinda hópa á grundvelli sérstakra áætlana sem gerðar eru í hverju aðildarríki.

„FIT FOR 55“-PAKKINN

Framkvæmdastjórn ESB lagði í júlí 2021 fram svokallaðan „Fit for 55“-aðgerðapakka, sem ætlað er að stuðla að því að ESB nái markmiðum sínum um kolefnishlutleysi árið 2050 og markmiði um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030, miðað við losun ársins 1990. Pakkinn samanstendur af fjölmörgum tillögum að nýjum lagagerðum og breytingum á gildandi reglum ESB á sviði loftslags- og orkumála þar sem m.a. eru sett fram uppfærð markmið varðandi losun frá tilteknum geirum og uppsprettum.

Tillögurnar gera ráð fyrir því að viðskipti með losunarheimildir leiki enn stærra hlutverk en áður við að ná markmiðum sambandsins í loftslagsmálum. Helstu breytingarnar felast í því að losunarmarkmið viðskiptakerfisins verður hert, fleiri geirar en áður (sjóflutningar, vegasamgöngur og byggingar) verða felldir undir viðskiptakerfi með losunarheimildir, skilyrði endurgjaldslausrar úthlutunar losunarheimilda verða hert til að auka hvata fyrirtækja til að innleiða loftslagsvænar tækninýjungar og endurgjaldslausri úthlutun til tiltekinnar iðnaðarstarfsemi verður hætt í áföngum. Auk þess eru breytingar gerðar á reglum um uppboð losunarheimilda, loftslagstengda úthlutunarsjóði á vegum ESB og ráðstöfun uppboðstekna, með það að markmiði að stýra fjármagni með markvissari hætti í aðgerðir til að takast á við loftslagsvandann, þ.á m. félagsleg áhrif vegna verðlagningar á losun gróðurhúsalofttegunda.

Ítarefni

[What is Carbon Pricing? | Carbon Pricing Dashboard \(worldbank.org\)](#)

[Next generation of EU own resources \(europa.eu\)](#)

[Auctioning \(europa.eu\)](#)

[Fit for 55 - The EU's plan for a green transition - Consilium \(europa.eu\)](#)