

Viðauki III: Markmið og skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum

Ísland er aðili að rammisamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (hér eftir nefndur Loftslagssamningurinn) og öll útfærsla markmiða í loftslagsmálum hér á landi tekur mið af alþjóðlegu og evrópsku regluverki. Það tryggir að markmið Íslands séu skýr, skiljanleg og samanburðarhæf á alþjóðavettvangi.

Kýótó-bókunin

Kýótó-bókunin frá árinu 1997 er undirsamningur Loftslagssamningsins sem kveður á um skuldbindingar þróaðra ríkja til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Fyrsta tímabil bókunarinnar náði yfir árin 2008-2012 og var gengið frá uppgjöri Íslands fyrir það tímabil árið 2016. Síðara skuldbindingatímabil bókunarinnar nær yfir árin 2013-2020. Á sínum tíma var það mat samninganefndar Íslands í loftslagsmálum að skynsamlegast væri fyrir Ísland að vera í samfloti með 28 aðildarríkjum Evrópusambandsins (ESB) í sameiginlegu markmiði á síðara tímabili Kýótó-bókunarinnar, um 20% samdrátt í losun til ársins 2020 miðað við árið 1990. Náðist um það samningur sem var undirritaður hinn 1. apríl 2015.

Samningurinn við ESB var meðal annars gerður þar sem annars konar fyrirkomulag hefði kallað á tvíþættar skuldbindingar af Íslands hálfu, það er annars vegar gagnvart Loftslagssamningnum og hins vegar samkvæmt EES-samningnum vegna viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir (*EU Emission Trading Scheme, ETS*) sem Ísland var þegar aðili að. Með þessu fyrirkomulagi þurfti ekki að semja um sérlausnir fyrir Ísland vegna losunar frá stóriðju á vettvangi Kýótó-bókunarinnar en sú losun fellur undir sameiginlega viðskiptakerfið (ETS). Uppgjör síðara tímabils Kýótó-bókunarinnar fer fram árið 2022.

Parísarsamningurinn og sameiginleg framkvæmd með Evrópusambandinu

Þing aðildarríkja Loftslagssamningsins samþykkti í París í desember 2015 sögulegan samning um samvinnu í baráttunni við loftslagsbreytingar. Samningurinn er líkt og Kýótó-bókunin undirsamningur og myndar ramma utan um skuldbindingar ríkjanna frá árinu 2021. Fyrsta tímabil skuldbindinga nær til ársins 2030. Alls hafa 195 ríki undirritað Parísarsamninginn af 197 aðildarríkjum Loftslagssamningsins og 189 ríki staðfest eða fullgilt hann.¹

Samkvæmt samningnum eiga öll ríki að senda inn svokölluð landsákvörðuð framlög, það er töluleg markmið um losun sem þau hyggjast standa við. Í tilviki þróaðra ríkja eiga markmiðin að vera „skilyrðislaus losunarskerðingarmarkmið“ sem taka til alls hagkerfisins (e. economy-wide absolute emission reduction targets). Ríkjum er þó heimilt samkvæmt samningnum að senda inn sameiginlegt markmið um samdrátt í losun en þá geta viðkomandi ríki komið sér saman um innri reglur og markmið hvers og eins. Á grundvelli þessa ákvæðis hafa Evrópusambandið og aðildarríki þess tilkynnt

¹ Miðað við 18. júní 2020.

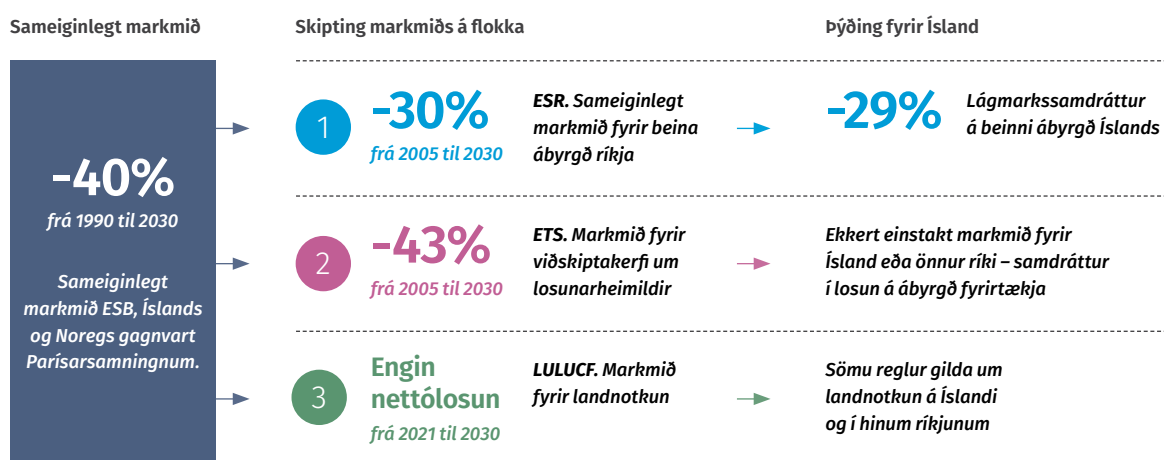
til skrifstofu Loftslagssamningsins sameiginlegt markmið varðandi skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum um samdrátt í losun um 40% til ársins 2030 miðað við árið 1990.

Þegar farið var að huga að innleiðingu Parísarsamningsins árið 2015 komst samninga-nefnd Íslands í loftslagsmálum að þeirri niðurstöðu að áfram væri skynsamlegast fyrir Ísland að vera með í sameiginlegu markmiði Evrópuríkja. Með því mætti forðast misræmi í bókhaldi og markmiðum samkvæmt EES-reglum annars vegar og alþjóðasamningum hins vegar. Noregur komst að sömu niðurstöðu.

Í innsendu landsmarkmiði Íslands frá 30. júní 2015 var greint frá áformum um að taka þátt í sameiginlegu markmiði með EES-ríkjum um samdrátt um 40% til ársins 2030 miðað við árið 1990, með þeim fyrirvara að samkomulag næðist. Að öðrum kosti hefði Ísland þurft að senda inn sjálfstætt markmið varðandi skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum um samdrátt í losun á tímabilinu 2021–2030 sem taka þarf til allrar losunar, þ.m.t. stóriðju. Norðmenn sendu inn sambærilegt landsmarkmið.

Með þessu fyrirkomulagi eru Ísland, Noregur og aðildarríki ESB með eitt sameiginlegt framlag gagnvart Parísarsamningnum en innri reglur ríkjanna ákvarða hlutdeild og skyldur hvers ríkis. Sameiginlega markmiðið er þrískipt og er útfært þannig að hluti samdráttar í losun skiptis niður á ríkin og myndar beinar skuldbindingar þeirra. Sú losun er því á beinni ábyrgð ríkjanna (e. ESR – Effort sharing Regulation). Hluti samdráttarins fellur undir viðskiptakerfi með losunarheimildir (e. Emission Trading System – ETS). Töluleg markmið hvað báða þessi þætti varðar miðast við árið 2005. Í þriðja lagi gilda sérstakar reglur varðandi landnotkun (e. Land Use, Land Use Change and Forestry – LULUCF).

Sameiginlegt markmið Evrópuríkja gagnvart Parísarsamningnum



Mynd 28. Sameiginlegt markmið Evrópuríkja gagnvart Parísarsamningnum.



Samningar við ESB

Þegar farið var að ræða aðild Íslands og Noregs að sameiginlegu markmiði með Evrópusambandsríkjunum, kom það skýrt fram af hálfu framkvæmdastjórnar ESB að forsenda slíks samstarfs væri að sömu leikreglur myndu gilda fyrir öll ríkin innan hins sameiginlega markmiðs. Þannig yrðu ákvæði þeirra ESB-gerða sem gefnar hafa verið út til að fylgja eftir markmiðum Parísarsamningsins að gilda að fullu gagnvart Íslandi og Noregi. Þá yrðu það eftirlits- og dómsvald sem stofnanir ESB hafa gagnvart aðildarríkjum sambandsins vegna slíkra ESB-gerða að endurspeglast gagnvart Íslandi og Noregi í gegnum tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Samkomulag náðist um að loftslagsgerðirnar yrðu teknar upp í EES-samninginn en þó með þeim hætti að þær voru felldar inn í bókun 31 við EES-samninginn sem fjallar um samvinnu á sérstökum sviðum sem ekki falla undir samninginn, það er utan marka fjórþætta frelsisins. Er þetta gert með þessum hætti þar sem sameiginlegur skilningur er á því að gerðirnar falli utan gildissviðs hins fjórþætta frelsis samkvæmt EES-samningnum og teknar upp á þeim forsendum. Samt sem áður er gert ráð fyrir aðkomu Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins við framfylgd regluverksins sem er í fullu samræmi við tveggja stoða kerfið. Að mati Íslands og Noregs var mikilvægt að halda til haga því grundvallarsjónarmiði að ekki sé lagaleg skylda til að taka nýju loftslagsgerðirnar inn. Þetta fyrirkomulag um sameiginlega framkvæmd yrði í gildi á tímabilinu 2021-2030 en að því loknu gætu Ísland og Noregur skoðað málið að nýju.

Útreikningar á hlut Íslands og Noregs í sameiginlegu markmiði fóru fram samhliða viðræðum við ESB en þá þegar lágu fyrir upplýsingar um tölulegar skuldbindingar EES-ríkjanna.

Samkvæmt samræmdum reiknireglum ESB er hlutur Íslands í sameiginlegu markmiði Íslands, Noregs og aðildarríkja ESB alls 29% samdráttur í losun til ársins 2030 miðað við árið 2005 varðandi losun utan viðskiptakerfis ESB (ETS). Reiknireglurnar taka meðal annars tillit til hlutfalls endurnýjanlegrar orku í viðkomandi ríki, þjóðarframleiðslu og kostnaðarhagkvæmni aðgerða.

Eins og fram kemur á mynd 1 á bls. 11 stefna íslensk stjórnvöld að meiri samdrætti í losun en sem þessu nemur, eða að minnsta kosti 40%. Kröfur á Ísland samkvæmt Parísarsamningnum og í sameiginlegri framkvæmd með öðrum Evrópuríkjum aftra Íslandi ekki frá því að setja sér metnaðarfullra markmið.

Krafa er á aðildarríki Parísarsamningsins um að uppfæra framlög sín gagnvart samningnum á fimm ára fresti. Fyrsta uppfærsla á að eiga sér stað á árinu 2020 og mun Ísland taka þátt í því líkt og önnur ríki. Til stóð að uppfærð markmið ríkja lægju fyrir á aðildarríkjafundi Loftslagssamningsins (COP26) sem áætlað var að halda í Glasgow í nóvember 2020. Vegna Covid-19 heimsfaraldursins verður loftslagsfundur hins vegar ekki haldinn næst fyrr en árið 2021 og dagsetning hans liggur ekki fyrir.

Loftslagsgerðir

Viðleitni ESB við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda innan ramma Parísarsamningsins eftir 2020 byggir að mestu á fjórum loftslagsgerðum. Þær verða innleiddar í samræmi við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019.²

1

Tilskipun (ESB) 2018/410 um uppfærslu viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfisins sem hefst árið 2021.

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir er lykiltól til að markmiðum Parísarsamningsins 2030 verði náð en gerð er krafa um að geirar sem heyra undir viðskiptakerfi með losunarheimildir dragi úr losun um 43% miðað við losun árið 2005. Ísland er nú þegar þátttakandi í viðskiptakerfinu – sem nær einkum til stóriðju og flugstarfsemi hér á landi og eru því þær breytingar á viðskiptakerfinu, sem nú verður ráðist í, gerðar til að stuðla að því að þeim markmiðum verði náð.

2

Reglugerð (ESB) 2018/842 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum.

Reglugerðin kveður á um skyldubundið lágmarksframlag aðildarríkja svo ná megi markmiði Evrópusambandsins í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir tímabilið 2021-2030. Einnig eru í reglugerðinni settar fram reglur um úthlutun og uppgjör losunar til aðildarríkjanna, ásamt reglum um eftirfylgni og afleiðingar þess að aðildarríki uppfylli ekki skuldbindingar sínar. Í reglugerðinni er skuldbindingartímabilinu skipt í tvö uppgjörstímabil, það er 2021-2025 og 2026-2030. Að loknu hvoru uppgjörstímabili (2027 og 2032) skulu aðildarríkin gera upp losun sína í samræmi við losunarbókhald sitt.

Reglugerðin tekur til losunar frá orku (þar með talið í samgöngum og sjávarútvegi), iðnaðarferlum og efnanotkun, landbúnaði og úrgangi en ekki til losunar sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS) eða til losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt (LULUCF).

Í I. viðauka reglugerðarinnar er tilgreint hversu mörg prósent hvert aðildarríki skuli að lágmarki draga úr losun gróðurhúsalofttegunda sem fellur undir gildissvið hennar á tímabilinu 2021-2030, miðað við losun árið 2005. Eins og áður hefur komið fram er sú tala 29% hvað varðar Ísland. Aðildarríki skulu tryggja að árleg losun gróðurhúsalofttegunda á árunum 2021-2029 fari ekki yfir skilgreind mörk sem eru línuleg frá 2020, byggð á meðaltalslosun á árunum 2016-2018, og lýkur árið 2030 á markmiði hvers aðildarríkis. Árleg losunarúthlutun (e. Annual Emission Allocation – AEA) verður reiknuð út fyrir tímabilið og mun byggja á ítarlegri úttekt á losunarbókhaldi ríkja.

² <https://www.althingi.is/alttext/150/s/0464.html>

Kveðið er á um ýmsa möguleika til sveigjanleika í viðleitni ríkja til að standast skuldbindingar sínar. Ríki geta fengið lánað allt að 10% af losunarúthlutun komandi árs á tímabilinu 2021-2025 og allt að 5% á árunum 2026-2029. Í þeim tilvikum sem losun ríkis fyrir tiltekið ár er minni en sem nemur árlegri losunarúthlutun er því heimilt að nýta umframúthlutun til að standast skuldbindingar sínar síðar, fram til ársins 2030.

Þá mega ríki millifæra allt að 5% af árlegri losunarúthlutun sinni á árunum 2021-2025 til annarra aðildarríkja sem geta nýtt losunarúthlutunina og allt að 10% fyrir árin 2026-2030. Ríki sem ekki eru á réttri leið miðað við skuldbindingar geta nýtt þessa heimild til að semja um að fá millifært frá ríkjum sem standa betur en skuldbindingar þeirra krefjast. Jafnframt fá tiltekin ríki heimild til að færa ákveðinn fjölda losunarheimilda úr ETS-kerfinu til að standa við skuldbindingar sínar og nýta bindingu sem er umfram losun vegna skógræktar og landnotkunar.

Árin 2027 og 2032 mun verða metið hvort ríki hafi staðist skuldbindingar sínar hvað varðar árlega losun innan hvers fimm ára tímabils. Komi í ljós að svo sé ekki gildir eftirfarandi: Umframlosun viðkomandi árs í CO₂-ígildum verður margfölduð með stuðlinum 1,08 og bætist við losun næsta árs og ríkinu verður óheimilt að millifæra árlega losunarúthlutun til annarra ríkja þar til það uppfyllir skuldbindingar sínar.

Komi í ljós í kjölfar árlegs mats á framvindu ríkis varðandi losun að hún sé ófullnægjandi skal ríkið skila áætlun um aðgerðir til úrbóta innan þriggja mánaða. Í slíkri áætlun skal gerð grein fyrir aðgerðum sem ríkið ætlar að framkvæma til að uppfylla skuldbindingar sínar.

3

Reglugerð (ESB) 2018/841 um losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt (LULUCF)

Reglugerðin kveður á um skyldur aðildarríkja varðandi landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt sem eiga að tryggja að skuldbindingum ESB verði náð hvað varðar samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021-2030. Samkvæmt gerðinni þarf að tryggja að aðgerðir á nytjalandi, svo sem skógrækt, landgræðsla og framræsla og endurheimt votlendis, stuðli að samdrætti í losun og aukinni kolefnisbindingu en ekki aukinni losun. Reglugerðin kveður einnig á um bókhaldsreglur um losun og bindingu vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar og reglur varðandi mat á því hvort aðildarríki uppfylli skyldur sínar samkvæmt reglugerðinni.

Líkt og fyrir losun sem fellur undir skuldbindingar um losun er fellur undir beina ábyrgð ríkja (sjá lið 2) er skuldbindingartímabilinu skipt í tvennt, 2021-2025 og 2026-2030. Mat á framvindu fer sem fyrr fram árið 2027 fyrir fyrra tímabilið og árið 2032 fyrir seinna tímabilið. Reglugerðin mun fella úr gildi núverandi bókhaldsreglur sem

gilda undir Kyótó-bókuninni og byggjast á tilteknum völdum aðgerðum (e. Activity-based accounting) og innleiða bókhaldsreglur sem byggjast á heildstæðu mati á losun og bindingu á landi í tilteknum landnotkunarflokkum (e. Land-based accounting).

Ísland þarf sérstaka aðlögun vegna þess hve skógar eru hér lengi að vaxa. Gerðin gerir ráð fyrir 20-30 ára vaxtartímabili en Ísland fær aðlögun um að reiknað verði með 50 ára vaxtartímabili í samræmi við þau viðmið sem Ísland hefur fengið samþykkt innan Loftslagssamningsins.

4

Reglugerð (ESB) 2018/1999 um stjórnun orkusambandsins og aðgerða í loftslagsmálum.

Einnig verða innleidd þau ákvæði reglugerðar (ESB) 2018/1999 um stjórnun orkusambandsins og aðgerða í loftslagsmálum sem sérstaklega varða loftslagsmál og sameiginlega framkvæmd Parísarsamningsins. Samkomulagið nær ekki til ákvæða er varða orkumál og eru þau því undanskilin. Reglugerðin kveður á um skuldbindingar varðandi samræmda upplýsingagjöf, þar með talið reglur varðandi losunarbókhald og skýrsluskil.