

Svar

umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Ólafi Ísleifssyni um stefnu og aðgerðir í loftslagsmálum.

1. *Hver er í einstökum atriðum stefna ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum? Hvaða töluleg markmið hafa verið sett um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis?*

Stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum má finna í stefnuyfirlýsingu hennar. Þar er m.a. að finna yfirlýsingu um að Ísland stefni að kolefnishlutleysi árið 2040, auk frekari stefnumála sem ná m.a. til aðgerða til að ná samdrætti í losun, vinna að aðlögun að loftslagsbreytingum og efla rannsóknir og vöktun sem þeim tengjast. Hvað varðar framkvæmd stefnu um samdrátt í losun kynnti ríkisstjórnin aðgerðaáætlun í loftslagsmálum í september 2018 þar sem er að finna aðgerðir sem eiga að stuðla að samdrætti í losun og eflri kolefnisbindingu úr andrúmslofti. Samhliða var kynnt fjárveiting til aðgerðaáætlunar og annarra verkefna í loftslagsmálum upp á 6,8 milljarða kr. á árunum 2019–2023 sem markar straumhvörf í málaflöknum sem hefur ekki áður notið umtalsverðra beinna fjárveitinga.

Ísland hefur lagt fram svokallað landsmarkmið á vettvangi Parísarsamningsins sem er grunnur að tölulegum skuldbindingum Íslands á alþjóðavísu (sjá nánar í svari við 3. tölul.). Yfirlýst markmið stjórnvalda er síðan að ná 40% samdrætti í losun til 2030 miðað við 2005 varðandi uppsprettur sem eru á beinni ábyrgð íslenskra stjórnvalda. Ekki hafa verið sett töluleg markmið um bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, eða í bergi, en ljóst að aðgerðir stjórnvalda munu auka bindingu verulega. Áætlað er að árlegur loftslagsávinningur eflra aðgerða á sviði skógræktar, landgræðslu og endurheimtar votlendis, sem kynntar voru í júlí 2019 verði um 50% meiri árið 2030, miðað við umfang aðgerða árið 2018. Það þýðir aukningu í kolefnisbindingu úr um 770 þús. tonn CO₂-ígilda á ári í allt að 1.140 þús. tonn. Árið 2040 er áætlað að þessi aukning nemi um 80% og að loftslagsávinningur hafi þá aukist í rúmlega 1.630 þús. tonn.

2. *Hverjar eru helstu vísindalegar rannsóknir og niðurstöður sem ríkisstjórnin leggur til grundvallar og hefur til hliðsjónar við mótun stefnu í loftslagsmálum og framkvæmd aðgerða?*

Skýrslur og samantektir milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) eru almennt lagðar til grundvallar í stefnumótun í loftslagsmálum á heimsvísu. Þar eru teknar saman niðurstöður helstu vísindalegra rannsókna á eðli og orsökum loftslagsbreytinga, losun gróðurhúsalofttegunda og áhrifum hennar, afleiðingum loftslagsbreytinga o.s.frv. Íslensk stjórnvöld telja mikilvægt að styðjast við samantektir IPCC og bestu fánlegu vísindalegu þekkingu á hverjum tíma.

IPCC gefur líka út leiðbeiningar um bókhald varðandi losun og upptöku gróðurhúsalofttegunda sem ríki heims styðjast við. Hér á Íslandi hafa þrisvar sinnum komið út fyrir tilstuðlan umhverfis- og auðlindaráðuneytisins vísindaskýrslur um afleiðingar loftslagsbreytinga á Íslandi, nú síðast árið 2018. Skýrslurnar taka mið af úttektum IPCC og fjalla ítarlega

um fram komin og líkleg áhrif loftslagsbreytinga á umhverfi og samfélag á Íslandi. Ákvæði um reglulega útgáfu slíkra skýrslna var sett inn í lög um loftslagsmál á Alþingi á vorþingi 2019. Skýrslurnar eru unnar af nefnd vísindamanna, undir forustu Veðurstofu Íslands. Stjórnvöld hafa einnig fengið sérfræðileg álit um árangursríkustu og hagkvæmustu leiðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, m.a. frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

3. *Hverjar eru skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum vegna Parísarsamkomulagsins? Hver eru áfangamarkmið og lokamarkmið með skilgreindum mælikvörðum og viðmiðunum?*

Þegar Parísarsamningurinn var samþykktur árið 2016 sendi Ísland eins og önnur aðildarríki samningsins inn svokallað landsmarkmið um samdrátt í losun til 2030. Ísland sagðist mundu taka þátt í sameiginlegu markmiði Evrópuríkja um 40% samdrátt í losun til 2030, með fyrirvara um að samkomulag þar um næðist við ESB um þátttöku í því. Norðmenn sendu inn sambærilegt landsmarkmið. Með þessu fyrirkomulagi ákvarða innri reglur ríkjanna 30 hlutdeild og skyldur hvers ríkis, en gagnvart Parísarsamningnum leggja ríkin fram eitt sameiginlegt framlag.

Viðræður hafa staðið yfir milli Íslands og Noregs annars vegar og ESB hins vegar í um tvö ár um hvernig löndin tvö gætu verið hluti af sameiginlegu markmiði 30 Evrópuríkja um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030, miðað við 1990. Efnislegt samkomulag náðist að mestu í lok árs 2018, en síðan hefur farið fram skoðun á lagalegum þáttum og frágangur á texta.

Skuldbindingar Íslands samkvæmt þessu samkomulagi verða þrjúþættar. Í fyrsta lagi varða þær losun frá landnotkun; þá er einföld krafa um að aðgerðir, svo sem skógrækt og landgræðsla, skili nettóávinningi í minni losun og aukinni kolefnisbindingu, en valdi ekki aukinni losun. Í öðru lagi fellur hluti af losun Íslands, einkum frá stóriðju, undir viðskiptakerfi ESB (ETS); þar á losun í heild á Evrópska efnahagssvæðinu að dragast saman um 43% til 2030 miðað við 2005, en ekki er gerð töluleg krafa á einstök ríki. Í þriðja lagi er um að ræða losun sem fellur utan ETS – frá samgöngum, landbúnaði, sjávarútvegi, meðferð úrgangs og fleiri uppsprettum – og þar fær Ísland tölulegt markmið um lágmarkssamdrátt í losun um 29% til 2030 miðað við 2005. Íslensk stjórnvöld hafa lýst því yfir að markmið þeirra sé eftir sem áður að ná 40% samdrætti í losun, líkt og kveðið er á um í aðgerðaáætlun Íslands í loftslagsmálum.

4. *Hver er áætlaður kostnaður við að ná áfangamarkmiðum Íslands og lokamarkmiðum, og hver er áætlaður fjárhagslegur ávinningur, t.d. í eldsneytissparnaði?*

Heildarkostnaður við að ná markmiðum Íslands í loftslagsmálum til 2030 eða 2040 liggur ekki fyrir og ljóst er að eðli málsins samkvæmt er flókið að taka hann saman í heild sinni. Þegar fyrsta útgáfa aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum var kynnt kom fram að 6,8 milljörðum kr. yrði varið sérstaklega til loftslagsmála og var þar miðað við fjármálaáætlun 2019–2023. Langstærstur hluti þeirra fjárveitinga er ætlaður til aðgerðaáætlunar, en þó ekki allt; einnig fer fé til að efla vöktun og rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga, svo dæmi sé tekið.

Fjárframlög til loftslagsmála munu aukast frá ári til árs á árabílinu 2019–2023 og þannig fara 9 milljarðar kr. aukalega til málaflokksins frá ársbyrjun 2019 til ársloka 2024 miðað við núgildandi fjármálaáætlun og fjárlög 2019. Hér er einungis átt við fjármagn sem sérstaklega er eyrnamerkt loftslagsmálum en stórir liðir á borð við uppbyggingu almenningsgangna eru til að mynda utan við þetta og fjármagnaðir með öðrum hætti. Einnig má sem dæmi nefna þær tekjur sem ríkið verður af vegna ívilnana sem nú eru í gildi og er ætlað að tryggja að

orkuskipti í samgöngum gangi hratt og örugglega fyrir sig. Einnig er ljóst að verulegur kostnaður er við loftslagsverkefni sem sveitarfélög, einkaaðilar og aðrir gangast fyrir.

Fjárhagslegur ávinningur af loftslagstengdum aðgerðum hefur ekki verið áætlaður í heild af stjórnvöldum. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið lét gera úttekt á árangri og kostnaði við aðgerðir í loftslagsmálum. Hún var unnin af Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og gefin út árið 2017. Þar er reynt að meta kostnað við aðgerðir á hvert tonn af koldíoxíði. Þar kemur m.a. fram að orkuskipti í samgöngum borga sig, óháð loftslagsávinningnum. Því má halda því fram að kostnaður við fjárfestingar í hleðslustöðvum fyrir rafbíla og annað þess háttar borgi sig fjárhagslega þar sem þær stuðla að því að ódýr og hrein innlend orka sé notuð í stað mengandi innflutts eldsneytis. Flestar aðgerðir bera þó einhvern kostnað, en margar þeirra skila öðrum ávinningi en varðandi losunarbókhaldið, svo sem bættum loftgæðum.

5. Hvernig er háttáð samstarfi Íslands við Evrópusambandið í loftslagsmálum? Hefur Ísland undirgengist skuldbindingar í loftslagsmálum á grundvelli EES-samningsins?

Ísland hefur tekið upp regluverk ESB á sviði loftslagsmála að hluta til allt frá 2008. Þá var tekið upp regluverk ESB um viðskiptakerfi með losunarheimildir (ETS). Ísland gerði svo tvíhliða samning við ESB og aðildarríki þess um þátttöku í sameiginlegu markmiði innan Kyoto-bókunarinnar á 2. skuldbindingartímabili, 2013–2020; þá var tekin upp gerð ESB sem varðaði framsetningu á loftslagsbókhaldinu í samræmi við reglur loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna.

Ísland hefur síðan ásamt Noregi stefnt að því að ganga inn í sameiginlegt markmið um samdrátt í losun til 2030 með ESB og ríkjum þess, eins og rakið er hér að framan, og þings-ályktunartillaga um heimild til upptöku nýrra gerða inn í EES-samninginn verður lögð fram á Alþingi innan skamms.