

Svar

umhverfis- og auðlindaráðherra við fyrirspurn frá Berghóri Ólasyni um hið íslenska ákvæði Kyoto-bókunarinnar.

1. *Hver voru réttindin sem tengdust hinu svokallaða íslenska ákvæði Kyoto-bókunarinnar?*

„Íslenska ákvæðið“ var sérstök ákvörðun á 7. þingi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna árið 2001 (Ákvörðun 14/CP.7), sem laut að losun koldíoxíðs frá nýjum stórum verkefnum í litlum hagkerfum í tengslum við skuldbindingar á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar. Ákvæðið var almennt og Ísland ekki nefnt á nafn í því, en í raun var það sniðið að losun frá nýrri stóriðju á Íslandi og Ísland var eina ríkið sem nýtti sér ákvæðið. Efnislega sneri það að losun frá nýjum stórum verkefnum (sem voru sérstaklega skilgreind) í litlum hagkerfum, sem losuðu minna en 0,05% af heildarlosun ríkja sem báru skuldbindingar samkvæmt Kyoto-bókuninni. Þak var sett á losun sem gæti fallið undir ákvæðið, 1,6 milljón tonn á ári að meðaltali á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto. Skilyrði voru sett varðandi verkefni sem féllu undir ákvæðið, svo sem að þau yrðu að vera knúin af endurnýjanlegri orku og nýta bestu fáanlegu tækni til að draga úr losun. Þá var það tekið fram að einungis mætti telja þá losun sem félli undir skilgreiningar íslenska ákvæðisins sérstaklega fram að því marki sem hún væri umfram almennar skuldbindingar Íslands.

Íslensk stjórnvöld töldu nýja losun koldíoxíðs frá fjórum verksmiðjum falla undir skilgreiningar ákvörðunarinnar; frá nýjum álverum á Grundartanga og í Reyðarfirði og frá stækkuun álversins í Straumsvík og járnblendiverksmiðjunnar á Grundartanga. Losun flúorkolefna frá álverum féll ekki undir ákvæðið, heldur undir almennar Kyoto-skuldbindingar Íslands. Ákvörðun 14/CP.7 var bundin við fyrsta skuldbindingartímabil Kyoto-bókunarinnar, 2008–2012 og féll sjálfkrafa niður í lok árs 2012.

2. *Hvert er magn losunareininga sem ákvæðið tryggði umfram það sem hefði verið án tilkomu þess? Hvað heita þær einingar? Og hvert var magn þeirra við árslok hvert ár frá innleiðingu og þar til hið íslenska ákvæði féll niður?*

Engar einingar voru gefnar út fyrir losun sem féll undir íslenska ákvæðið. Slík losun var einfaldlega undanþegin skuldbindingum og einingakerfi Kyoto-bókunarinnar. Ísland tilkynnti í skýrslum til loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna á gildistíma ákvæðisins hve mikil losun teldist falla undir skilgreiningar íslenska ákvæðisins.

Heildarlosun Íslands á fyrsta skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar nam rúmum 23 milljónum tonna, nánar tiltekið 23.356 kt CO₂-ígilda. Mat íslenskra stjórnvalda var að tæplega 6 milljón tonna losun gæti fallið undir skilgreiningar íslenska ákvæðisins. Hins vegar var ákvæðið þess eðlis, eins og fyrr er nefnt, að ekki mátti telja alla þá losun utan tölulegra skuldbindinga Íslands, heldur einungis þann hluta losunarinnar sem var umfram almennar skuldbindingar Íslands. Ísland gerði upp tæplega 20.099 þúsund tonna losunarheimildir til að uppfylla almennar skuldbindingar sínar og tilkynnti rúmlega 3.257 þúsund tonna losun sérstaklega utan skuldbindinga, þannig að sú losun félli undir skilyrði íslenska ákvæðisins og væru umfram almennar skuldbindingar Íslands. Að meðaltali gerir það 651 þúsund tonn

á ári, en ekki er auðvelt að skipta því magni niður á hvert og eitt ár, þar sem tímabilið 2008–2012 var gert upp í heild sinni.

3. *Hvert er markaðsverð þeirra eininga í lok hvers árs frá upphafi gildistöku til 2020?*

Engar einingar voru gefnar út fyrir losun sem féll undir íslenska ákvæðið og sérstaklega var tekið fram í ákvæðinu að réttindin til að undanskilja ákveðna losun frá skuldbindingum Kyoto-bókunarinnar mætti ekki framselja til annarra ríkja. Þetta er m.a. skýrt tekið fram í greinargerð með frumvarpi til laga um losun gróðurhúsalofttegunda sem varð að lögum árið 2007 (þskj. 957, 642. mál), en þar segir m.a.: „Ákvörðunin kemur í veg fyrir að Ísland geti selt losunarheimildir til annarra ríkja.“ Þar af leiðandi hafði losun sem féll undir ákvæðið ekkert markaðsvirði.

4. *Hver væru heildarverðmæti þessara eininga í lok hvers árs, frá upphafi til loka árs 2020, hefði ákvæðinu verið viðhaldið?*

Eins og fyrr segir voru engar einingar gefnar út á grundvelli íslenska ákvæðisins og engin viðskipti fóru fram (enda óheimil, sbr. framangreint) í tengslum við losun sem féll undir það. Það er því vandasamt að áætla verðmæti þeirrar losunar sem féll undir ákvæðið á gildistíma þess án þess að gefa sér einhverjar forsendur. Hægt væri t.d. að gefa sér að Ísland hefði þurft að kaupa heimildir fyrir þær 3,3 milljónir tonna CO₂-ígilda sem á endanum féllu undir ákvæðið á tímabilinu 2008–2012, en rýna þyrfti dæmi annarra ríkja til að finna út líklegt verð á Kyoto-einingum á þeim tíma, sem var breytilegt eftir tíma og eðli eininga. Slíkir útreikningar eru miklum mun vandasamari fyrir árin eftir 2012, eftir að ákvæðið féll niður og spurning hvaða forsendur menn vilja gefa sér við slíkt. Aðstæður Íslands varðandi skuldbindingar voru mjög breyttar á 2. skuldbindingartímabili Kyoto, 2013–2020, frá því sem var á 1. skuldbindingartímabili, 2008–2012, sem varð til þess að Ísland fór nýja leið varðandi skuldbindingar sínar. Með þeirri leið varð íslenska ákvæðið einfaldlega óþarft, því losun frá stóriðju féll þá undir evrópskt viðskiptakerfi en ekki undir beinar tölulegar skuldbindingar Íslands undir Kyoto-bókuninni, eins og skýrt er nánar hér á eftir.

Við samningaviðræður um 2. skuldbindingartímabil Kyoto, sem fram fóru á árunum 2008 og 2009, var horft til þess að herða skuldbindingar ríka sem aðild áttu að loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna. Ljóst var þá að endurnýjun á hinu svokallaða „íslenska ákvæði“ vegna 2. skuldbindingartímabilsins 2013–2020 yrði torsótt, enda litu sum ríki svo á að um sértækt undanþáguákvæði væri að ræða. Eins og fram hefur komið nýttist það í reynd bara Íslandi, einu landa. Íslenska samninganefndin skoðaði því aðrar mögulegar leiðir.

Fyrir lá að aðstæður Íslands varðandi skuldbindingar í loftslagsmálum myndu breytast mjög á 2. skuldbindingartímabili Kyoto, hvað varðar samninginn um evrópska efnahagssvæðið, EES. Skuldbindingar í loftslagsmálum falla að hluta undir EES-samninginn, þ.e. viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS). Ísland óskaði eftir undanþágu frá ETS á tímabilinu 2008–2012, þar sem aðeins örfá íslensk fyrirtæki, svo sem fiskimjölsværsmiðjur, féllu þá undir gildissvið ETS og Ísland hélt því fram að það væri íþyngjandi að setja upp flókið kerfi utan um mjög litla losun; fallist var á röksemdir og beiðni Íslands hvað það varðaði. Hins vegar var ljóst að losun frá stóriðju yrði felld undir ETS á Evrópuvísu frá og með árinu 2013 og þar með myndu rök Íslands um undanþágu frá ETS falla niður og losun frá stóriðju á Íslandi falla undir viðskiptakerfið. ESB-ríki taka á sig sameiginlegar skuldbindingar í Kyoto-bókuninni, svo að einstök ríki þar þurfa einungis að uppfylla ESB-reglur í loftslagsmálum. Þarna blasti það hins vegar við íslenskum stjórnvöldum að Ísland gæti þurft að taka á sig tvöfaldar skuldbindingar vegna losunar frá stóriðju, annars vegar á Evrópuvísu

og hins vegar á heimsvísu. Íslenska samninganefndin ræddi því við ESB um möguleika á því að taka á sig sameiginlegar skuldbindingar með ríkjum ESB innan Kyoto; sem þýddi að losun frá stóriðju yrði ekki undir tölulegum skuldbindingum Íslands í Kyoto, heldur einungis losun sem væri utan við ETS. Samningar um slíkt fyrirkomulag náðust milli Íslands og ESB og Ísland gekk inn í sameiginlegt markmiði 29 ríkja á 2. tímabili Kyoto-bókunarinnar. Sú ákvörðun lá fyrir í desember árið 2009.

Þetta fyrirkomulag þýddi að ekki var þörf á framhaldi af íslenska ákvæðinu á 2. skuldbindingartímabili Kyoto. Staða Íslands á 2. skuldbindingartímabilinu var sú að losun varð tvískipt með tilliti til skuldbindinga. Annars vegar var losun undir ETS (einkum frá stóriðju), sem var ekki undir tölulegum skuldbindingum Íslands, heldur féll undir sameiginlegt evrópskt kerfi (ETS). Hins vegar var losun utan ETS, þar sem Ísland tók á sig tölulegar skuldbindingar um minnkun losunar. Með öðrum orðum var losun frá stóriðju utan beinna tölulegra skuldbindinga Íslands á tímabilinu 2013–2020 og með samfloti með öðrum Evrópuríkjum var ekki þörf á sérstöku ákvæði eða undanþágum í Kyoto-bókuninni.