

Loftslagsskuldbindingar Íslands

Stutt samantekt á helstu skuldbindingum sem varða samdrátt í nettólosun gróðurhúsalofttegunda

Unnið af Hrafnhildi Bragadóttur fyrir Loftslagsráð

HELSTU ATRIÐI

- ⇒ Í landsframlagi gagnvart Parísarsamningnum kemur fram að Ísland vinni með ESB, aðildarríkjum þess og Noregi að sameiginlegu markmiði um 55% samdrátt í nettólosun gróðurhúsalofttegunda fyrir 2030, miðað við 1990. Samvinnan felur í sér að Ísland tekur þátt í þremur lykilkorfum ESB sem ætlað er að draga úr nettólosun í Evrópu: kerfi um skiptingu ábyrgðar, landnotkunarkerfi og viðskiptakerfi með losunarheimildir.
- ⇒ Nýlega gerði ESB umtalsverðar breytingar á þessum kerfum undir yfirskriftinni *Fær í 55*. Breytingarnar munu leiða til hertra skuldbindinga Íslands um samdrátt í nettólosun, auk þess sem kröfur viðskiptakerfisins munu hafa aukin áhrif á fyrirtæki hér á landi.
- ⇒ Einnig standa yfir viðamiklar breytingar á löggjöf ESB á ýmsum sviðum sem ætlað er að innleiða hugmyndafræði Evrópska græna sáttmálans og stuðla að kolefnishlutleysi Evrópu árið 2050. Fylgjast þarf náið með þessari þróun enda er fyrir séð að hún muni hafa veruleg áhrif á Íslandi.

ALÞJÓÐLEGI RAMMINN

Alþjóðleg samvinna í loftslagsmálum rekur rætur sínar til **loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna** sem samþykktur var árið 1992 og myndar eins konar ramma um aðgerðir ríkja til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) á heimsvísu. Nær öll ríki heims eru aðilar að samningnum og er árlegt þing þeirra, svokallað COP (*Conference of the Parties*), helsti samstarfsvettvangur ríkja um aðgerðir í loftslagsmálum. Á grunni loftslagssamningsins hafa verið samþykktir tveir mikilvægir alþjóðasamningar sem Ísland er aðili að:

- ❖ **Kýótó-bókunin** fól í sér skyldu þróaðra samningsaðila, m.a. Íslands, til að draga úr losun GHL á tímabilunum 2008–2012 og 2013–2020 í samræmi við bindandi losunarmörk sem skilgreind voru fyrir hvern aðila um sig. Á síðara tímabilinu, 2013–2020, gekkst Ísland undir sameiginlega skuldbindingu með Evrópusambandinu (ESB) og aðildarríkjum þess um 20% samdrátt í losun GHL. Hlutdeild Íslands var nánar skilgreind árið 2015 í [samningi við ESB og aðildarríki þess](#). Aðilum Kýótó-bókunarinnar bar að uppfylla skuldbindingar sínar með aðgerðum innan eigin lögsögu, en var einnig að nokkru marki heimilt að kaupa kolefniseiningar (svonefndar Kýótó-einingar) af öðrum aðilum bókunarinnar. Ísland uppfyllti skuldbindingar sínar á báðum tímabilum en þurfti að kaupa kolefniseiningar vegna samtals 3,4 milljóna tonna GHL sem voru umfram losunarmörk Íslands á síðara tímabilinu. Til að setja þá tölu í samhengi má nefna að árslosun Íslands á umræddu tímabili (án tillits til landnotkunar) var að meðaltali 4,7 milljónir tonna.

- ❖ **Parísarsamningurinn** sem samþykktur var árið 2015 miðar að því að halda hækkun hitastigs jarðar innan við 1,5°C. Engin bindandi losunarmörk er að finna í samningnum sjálfum heldur ber aðilum hans að setja sér eigin markmið í formi svokallaðra **landsframlaga**. Krafa um gagnsæi er nokkurs konar kjarni samningsins; aðilum er skylt að veita samanburðarhæfar upplýsingar um losun og bindingu GHG, auk upplýsinga um eigin stefnumörkun og aðgerðir í loftslagsmálum og um væntan árangur. Þannig er stuðlað að trausti milli aðila og stigvaxandi metnaði í alþjóðlegri loftslagssamvinnu.

Landsframlög skulu uppfærð á fimm ára fresti, m.a. í ljósi niðurstaðna hnattræns stöðumats sem lokið var við í fyrsta skipti á COP28 árið 2023. Alls hafa [195 landsframlög](#) verið send skrifstofu loftslagssamningsins og hafa flest verið uppfærð a.m.k. einu sinni. Ísland sendi inn sitt fyrsta landsframlag árið 2016 og uppfærði það í [febrúar 2021](#). Í uppfærðu landsframlagi kemur fram að Ísland stefni að 55% samdrætti nettólosunar árið 2030, miðað við 1990, í samvinnu við ESB, aðildarríki þess og Noreg, og muni uppfylla það markmið með þátttöku í þremur lykilkerfum ESB.

⇒ ***Af þessu leiðir að nauðsynlegt er að þekkja umrædd kerfi ESB til að skilja inntak alþjóðlegra skuldbindinga Íslands í loftslagsmálum (sjá nánari umfjöllun að neðan).***

Samvinna ríkja utan ramma loftslagssamningsins

Auk samvinnu á grunni loftslagssamningsins tekur Ísland þátt í fjölbreyttu loftslagssamstarfi á alþjóðlegum, evrópskum og norrænum vettvangi. Nefna má samvinna innan Alþjóðaflugmálastofnunarinnar og Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar um að draga úr losun GHG frá millilandaflugi og -siglingum. Árið 2016 komu aðilar Alþjóðaflugmálastofnunarinnar á fót hnattrænu markaðskerfi, svokölluðu [CORSIA-kerfi](#), sem ætlað er að stuðla að því að vöxtur í alþjóðaflugi verði kolefnishlutlaus. Alls hafa 126 ríki, þ.á m. Ísland, lýst yfir vilja til að taka þátt í kerfinu. Þátttakan hefur verið valkvæð frá árinu 2021 en verður bindandi árið 2027. Á undanförunum árum hafa einnig margvíslegar kröfur sem varða losun frá flugvélum og skipum verið fléttaðar inn í regluverk Chicago-sáttmálans um almannaflyg og MARPOL-samningsins um varnir gegn mengun frá skipum. Þá má nefna að Ísland er aðili að svonefndri [Kigali-breytingu](#) á Montreal-bókuninni um ósoneyðandi efni, sem stefnir að útfösun F-gasa á heimsvísu á komandi árum vegna mikilla gróðurhúsaáhrifa þeirra.

HVAÐ FELST Í SAMVINNUNNI VIÐ EVRÓPUSAMBANDIÐ?

Á síðasta áratug hefur Ísland í vaxandi mæli tekið sér stöðu með ESB og aðildarríkjum þess í alþjóðlegum loftslagsskuldbindingum. Eins og fram kom að ofan felur landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum í sér yfirlýsingu um að Ísland undirgangist sameiginlega skuldbindingu með ESB, aðildarríkjum þess og Noregi um 55% samdrátt í nettólosun GHG fram til ársins 2030, miðað við árið 1990. Hafa verður í huga að þetta jafngildir **ekki** markmiði um 55% samdrátt heildarlosunar GHG *innan íslenskrar lögsögu*, heldur er átt við að **Ísland taki þátt í þremur lykilkerfum ESB** sem ætlað er að tryggja að *sameiginlegu markmiði* Evrópuríkja verði náð. Nánari reglur um framlag Íslands til sameiginlega markmiðsins og þátttöku í framangreindum kerfum eru útfærðar í EES-samningnum þar sem viðkomandi lagagerðir ESB eru teknar upp, eftir atvikum með aðlögunum fyrir Ísland. Miðað við þær reglur sem nú hafa verið teknar upp í EES-samninginn skiptist losun Íslands niður á kerfin með eftirfarandi hætti:

Samfélagslosun ...	Losun vegna landnotkunar ...	Ýmis losun ...
(losun frá vegasamgöngum, fiskveiðum, landbúnaði, meðhöndlun úrgangs, smáiðnaði, efnanotkun o.fl.)	(losun og binding sem tengist landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt)	(losun frá stóriðju, orkuframleiðslu, flugstarfsemi og sjóflutningum)
... heyrir undir kerfi um skiptingu ábyrgðar (ESR)	... heyrir undir landnotkunarkerfi (LULUCF)	... heyrir undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS)
Reglugerð (ESB) 2018/842	Reglugerð (ESB) 2018/841	Tilskipun 2003/87/EB
<i>Felur í sér kröfu til ríkja um að tryggja tiltekinn samdrátt losunar fram til 2030, miðað við árið 2005.</i>	<i>Felur í sér kröfu til ríkja um að ná tilteknum árangri í kolefnisbindingu fram til ársins 2030.</i>	<i>Felur í sér kröfu til fyrirtækja um að standa skil á losunarheimildum vegna losunar GHIL í starfsemi sinni.</i>

Evrópusambandið hefur einnig samþykkt fjölmargar aðrar gerðir sem styðja við ofangreind kerfi með því að stuðla að samdrætti í losun GHIL og kolefnisbindingu. Nefna má reglur um endurnýjanlega orku, orkunýtni, gæði eldsneytis, mengunarstaðla bifreiða, F-gös og upplýsingagjöf fyrirtækja. Margar þessara reglna eru hluti EES-samningsins og hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf.

NÝLEGAR BREYTINGAR – FÆR Í 55

Nýlega lauk ESB við heildarendurskoðun á löggjöf á sviði loftslags- og orkumála sem ráðist var í eftir að landsframlag ESB og aðildarríkja þess gagnvart Parísarsamningnum var hækkað úr 40% í 55%. Endurskoðunin, sem fór fram undir yfirskriftinni **Fær í 55 (Fit for 55)**, felur í sér umtalsverðar breytingar á reglum sem gilda um framangreind kerfi, sem hafa aðeins að hluta til verið teknar upp í EES-samninginn þegar þetta er skrifað. Meðal breytinga sem hafa (eða munu hafa) áhrif á Íslandi eru eftirfarandi:

- ❖ Kröfur til einstakra ríkja um samdrátt í **samfélagslosun** fram til 2030 eru hertar, með það að markmiði að draga úr samfélagslosun í Evrópu um 40% fram til 2030, miðað við 2005. *Núgildandi skuldbinding Íslands kveður á um árlegar losunartakmarkanir sem miða að 29% samdrætti fram til 2030, miðað við 2005, en þetta takmark hækkar líklega upp í u.þ.b. 40%.*
- ❖ Kröfur um **kolefnisbindingu** einstakra ríkja eru auknar verulega, einkum frá árinu 2026, og er stefnt að því að nettókolefnisbinding í Evrópu verði 310 milljón tonn GHIL (CO₂e) árið 2030. *Núgildandi skuldbinding Íslands miðast við að engin nettólosun verði vegna landnotkunar fram til 2030 (miðað við tiltekið viðmiðunargildi), en líklegt er að skilgreint verði bindandi markmið um árangur á sviði kolefnisbindingar fyrir tímabilið 2026–2030.*
- ❖ **Verulegar breytingar eru gerðar á gildissviði og framkvæmd viðskiptakerfisins**, þ.á m. þessar:
 - Heildarmarkmið **viðskiptakerfisins kveður nú á um 62% samdrátt losunar** innan kerfisins fram til 2030, miðað við 2005, í stað eldra markmiðs um 43% samdrátt. Af þessu leiðir að færri losunarheimildir verða í umferð í kerfinu sem leiðir að líkindum til verðhækkunar þeirra.
 - Nýtt kerfi um **kolefnisgjald á innflutning (CBAM)** verður innleitt í skrefum á tímabilinu 2026–2034. Samhliða því verður endurgjaldslausri úthlutun til starfsstöðva í iðnaði smám saman hætt. Þrátt fyrir að uppboð losunarheimilda sé meginregla í

viðskiptakerfinu hefur starfsemi sem telst hætt við kolefnisleka að nokkru marki verið úthlutað losunarheimildum án endurgjalds. Þetta á m.a. við um stóriðju á Íslandi. Með hættu á kolefnisleka er átt við að fyrirtæki séu líkleg til að færa starfsemi sína út fyrir Evrópu vegna kostnaðar við öflun losunarheimilda og tilheyrandi áhrifa á samkeppnishæfni á alþjóðlegum mörkuðum.

- **Endurgjaldslaus úthlutun losunarheimilda til flugrekenda verður lögð af í skrefum á árunum 2024 og 2025.** Frá og með 2026 þurfa flugrekendur að kaupa allar losunarheimildir sem þeir þurfa á að halda. Fram til 2030 munu þeir þó geta sótt um úthlutun losunarheimilda vegna notkunar á sjálfbæru flugeldsneyti (SAF). *Samið var um sérstaka heimild íslenskra stjórnvalda til að úthluta flugrekendum losunarheimildum endurgjaldslaust á árunum 2025 og 2026 vegna flugferða til og frá Íslandi. Umræddar losunarheimildir dragast frá þeim fjölda heimilda sem íslenska ríkinu hefði verið heimilt að bjóða upp til flugrekenda.*
- **Sjóflutningar verða felldir undir viðskiptakerfið** í áföngum á tímabilinu 2024–2026. Engum losunarheimildum verður úthlutað endurgjaldslaust til skipafyrirtækja.
- **Nýju viðskiptakerfi (ETS II) verður komið á fót fyrir losun vegna eldsneytisbrennslu í m.a. vegasamgöngum og byggingum.** Sölu- og dreifingaraðilum eldsneytis er skylt að vakta losun frá árinu 2024 og standa skil á losunarheimildum frá og með árinu 2027 (vegna ársins 2026).

FREKARI BREYTINGAR Í FARVATNINU – GRÆNI EVRÓPSKI SÁTTMÁLINN

Fær í 55-breytingarnar eru hluti af viðamiklu endurskoðunar- og umbótaferli innan ESB sem staðið hefur yfir í nokkur ár og er ætlað að innleiða hugmyndafræði [Græna evrópska sáttmálans](#) í stefnu og löggjöf sambandsins. Leiðarstef þessarar vinnu er að gera Evrópu að **fyrstu kolefnishlutlausu heimsálfunni árið 2050** og er stefnt að því að þetta markmið liggja framvegis til grundvallar aðgerðum á **öllum sviðum efnahagslífs og samfélagsþróunar**. Dæmi um nýlegar og yfirstandandi breytingar á stefnu og löggjöf ESB sem líklegt er að hafi síaukin áhrif hér á landi á næstu árum eru:

- ❖ **Orkumál:** Fjöl margar breytingar til að hraða orkuskiptum í Evrópu, efla framboð á endurnýjanlegri og grænni orku og auka orkunýtni.
- ❖ **Líffræðileg fjölbreytni:** Ýmiss konar aðgerðir til að vernda náttúru og sporna við hnignun vistkerfa.
- ❖ **Hringrásarhagkerfið:** Breytingar í ýmsum málaflokkum sem tengjast auðlindanotkun og sjálfbærum vexti og atvinnuþróun, þ.á m. efna-, iðnaðar-, mengunar- og úrgangsmálum.
- ❖ **Tækniþróun:** Aukinn stuðningur við rannsóknir og nýsköpun sem hraða þróun kolefnishlutlauss samfélags, m.a. gegnum Horizon-styrkjakerfið og Nýsköpunarsjóðinn sem fjármagnaður er af sölu losunarheimilda í viðskiptakerfinu.
- ❖ **Neytendamál:** Hertar kröfur um upplýsingagjöf á markaði til að fyrirbyggja grænþvott, auk áherslu á að virkja neytendur með ýmsum hætti til þátttöku í aðgerðum sem stuðla að kolefnishlutleysi.
- ❖ **Sjálfbær fjármál:** Endurskoðun á regluverki um upplýsingagjöf og sjálfbærni í rekstri fyrirtækja, m.a. með innleiðingu flokkunarkerfis um samræmda upplýsingagjöf um sjálfbærar fjárfestingar og kröfum til fjármálafrýrtækja um greiningu á loftslagstengdri áhættu.