

# Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2018-2030

Álitsgerð frá Loftslagsráði<sup>1</sup>

Eitt af hlutverkum Loftslagsráðs er að rýna aðgerðaáætlanir stjórnvalda með það að markmiði að veita stjórnvöldum aðhald með markvissri ráðgjöf. Ráðið hefur fengið kynningu á heildarhugsuninni að baki Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2018-2030 og skoðað sérstaklega fyrirætlanir varðandi orkuskipti og átak í kolefnisbindingu og bættri landnotkun.

## Heildarsamhengi

Íslenska þjóðin þarf á næstu tólf árum (fyrir 2030) að ná fram umtalsverðum samdrætti í losun frá efnahagsstarfsemi, samgöngum, heimilum og landinu sjálfu bæði til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar og til komast nær því markmiði að vera kolefnishlutlaus 2040. Þetta fer einkar vel saman við aukna sókn á sama tímabili í að bæta lífsgæði og lífsgæði þeirra sem hér búa og samkeppnihæfni íslensks efnahagslífs. Það er hagkvæmt að stefna hátt snemma í vegferðinni að kolefnishlutleysi 2040 þar sem margar af hagkvæmari lausnunum taka tíma að skila sér. Seinkun aðgerða er því kostnaðarsöm þegar upp er staðið.

Á sama tíma má stórauka árangur í þeim ásetningi þjóðarinnar að græða landið og endurheimta þau vistkerfi sem hafa látið á sjá frá þeim tíma þegar þjóðin var háðari beitarnytjum en nú er. Á þeim tíma var einnig ræst fram umtalsvert meira af votlendi en nauðsyn krafði. Þjóðaráttak í að endurheimta landsins gæði, að fella landnotkun betur að nýtingarþoli lands og að klæða það aftur skógi þar sem það á við mun hafa jákvæð áhrif á kolefnisbúskap landsins og er því eðlilegur hluti af metnaðarfullri loftslagsstefnu.

Áætlunin beinist að þeim hluta losunar sem ekki fellur undir Viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir (ETS). Það samstarf við nágrannaþjóðir sem Ísland er virkur þátttakandi í á grundvelli Samningsins um evrópska efnahagssvæðið er einnig afar mikilvægur þáttur í loftslagsstefnu Íslands. Samdrætti í losun á hverja framleiðslueiningu frá stóriðju verður best náð fram með því að beita þeim hagrænu stjórnækjum og sérhæfða eftirliti sem ETS kerfið felur í sér. Heimil heildarlosun frá starfsemi innan ETS kerfisins verður 43% lægri 2030 en hún var 2005. Full ástæða er til að kynna ETS kerfið betur hér á landi og auka gagnsæi gagnvart þjóðinni um árangur sem einstök stóriðjufyrirtæki hér á landi hafa náð miðað við sambærilega starfsemi innan ETS.

## Árangursmat og tenging við skuldbindingar

Áætlunin felur í sér flestar þær aðgerðir sem líklegastir eru til að skila árangri. Loftslagsráð getur ekki á þessu stigi lagt mat á hversu mikils árangurs megi vænta. Til þess skortir upplýsingar um tímasett og magnbundin markmið um samdrátt í losun og nánari útfærslu þeirra aðgerða sem grípa á til.

Þess er vænst að í annarri útgáfu áætlunarinnar, sem nú er í vinnslu, megi finna magnbundnar upplýsingar um umfang og eðli aðgerða, upplýsingar um hvernig þær skiptast á einstök ár og mat á kostnaði og væntanlegum árangri.

Eðli málsins samkvæmt þarf áætlunin að hafa skýr markmið og lúta stöðugri endurskoðun. Fylgjast þarf með breytingum í samfélaginu sem geta haft áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda og bregðast við í tíma. Þegar niðurstöðutölur heildarþóknalds Umhverfisstofnunar um kolefnisbúskapinn eru

---

<sup>1</sup> Byggð á umfjöllun á fundi ráðsins 27. febrúar, 2019, og rafrænu samráði sem lauk 15. mars.

birtar hafa tæp tvö ár liðið frá því að losunin átti sér stað. Það er því einnig brýnt að vakta lykilverisítölur í rauntíma, s.s. nýskráningar bifreiða, fjölda ferðamanna og aðrar breytur svo bregðast megi við væntanlegri aukningu á losun gróðurhúsalofttegunda tímanlega og fylgjast með hve miklu aðgerðir eru að skila.

Mikilvægt er að árangursmat fyrir áætlunina verði samræmt vinnslu losunarspár fyrir landið í heild sem Umhverfisstofnun vinnur á grundvelli laga um loftslagsmál. Aðeins með þeim hætti verður mögulegt að átta sig á stöðu Íslands gagnvart alþjóðlegum skuldbindingum og hvort grípa þurfi til frekari aðgerða til að draga úr losun. Kanna þarf hvort núverandi ábyrgðarskipting innan stjórnkerfisins varðandi gagnasöfnun og upplýsingagjöf um kolefnisbúskapinn sé nægjanlega skýr; hvort fullnægjandi mannauður, innviðir eða fjármagn séu til staðar. Ef ekki, er brýnt ráða bót á því án tafar því hér eru miklir hagsmunir í húfi.

Jafnframt er mikilvægt að útfærsla skuldbindinga Íslands gagnvart Parísarsamningnum, sem uppfylltar verða sameiginlega með aðildarríkjum ESB, verði kynnt með skýrum og aðgengilegum hætti í næstu útgáfu.

### **Eftirfylgni og samstilling**

Margir koma hér að málum og samtal og samstilling kraftanna því úrslitaatriði. Aðgerðaáætlunin var unnin að frumkvæði ríkisstjórnar. Rík samstaða innan ríkisstjórnar er mikilvæg forsenda árangurs þar sem loftslagsmál snerta ábyrgðarsvið allra ráðherra með beinum eða óbeinum hætti. Nú þegar áætlunin er komin á framkvæmdastig gefst tækifæri til að skapa víðtækara eignarhald með því að fá sem flesta að borðinu með virkum hætti.

Hvernig eftirfylgni verður háttað ræður miklu um árangur. Mikilvægt er að tryggja að ráðuneytin og stofnanir þeirra sýni árangur hið fyrsta í þeim verkefnum sem þau bera ábyrgð á og því eðlilegt að viðhalda því samráði innan stjórnarráðsins sem byggt var upp við undirbúning áætlunarinnar. Einnig er mikilvægt að ríkisstjórnin í heild sinni fari reglulega yfir stöðuna, meti hana og grípi til viðeigandi ráðstafana.

Áætlunin mun aðeins skila þeim árangri sem að er stefnt ef hún verður sameign þjóðarinnar þannig að öll stjórnarsýslustig og hagaðilar finni til ábyrgðar og skynji að framlag þeirra sé metið. Eðlilegt er því að fulltrúar sveitarfélaga og hagaðila komi með beinum hætti að eftirfylgni þeirra þátta sem að þeim snúa. Með þessu er ekki gert lítið úr ábyrgð stjórnvalda sem er mikil vegna þess hve mikil áhrif þeirra ákvarðanir, hvort sem er á landsvísu eða sveitarstjórnarstigi, hafa á kolefnisbúskapinn í bráð og lengd. Eftirfylgni á framkvæmdastigi er meira krefjandi en undirbúningur aðgerða.

Mikilvægi samstillingar kraftanna og virkrar eftirfylgni kemur best í ljós í umfangsmestu aðgerðunum þar sem margir koma að. Orkuskipti í samgöngum eru mikið framfaramál fyrir þjóðina og því mikilvægt að vel takist til. Samhliða orkuskiptum þarf að leggja áherslu á breyttar, hollar ferðavenjur og tryggja að einn samgöngumáti útiloki ekki annan, t.d. innviðir fyrir almenningssamgöngur, gönguleiðir, hjólaleiðir og rafhjól gleymist ekki þegar byggðir eru upp innviðir fyrir rafbíla. Ef vel er á málum haldið og upplýsingaflæði, samráð og samstilling kraftanna eins og best verður á kosið, og ef ríkisvaldið og sveitarfélögin koma af einurð og festu saman að verkefninu, stefnir í mjög jákvæða þróun hvort sem lítið er til loftslagsmála, loftgæða, lýðheilsu, efnahags heimilanna, gjaldeyrisústreymis eða ferðaþjónustunnar svo nokkur dæmi séu nefnd.

Ráðið telur nokkuð í land að við séum komin í þá stöðu sem lýst er hér að ofan varðandi orkuskiptin en þrátt fyrir góðan vilja stjórnvalda til að ryðja úr braut þeim hindrunum sem enn eru til staðar. Þetta þarf hins vegar að gerast hratt því dag hvern eru ákvarðanir teknar sem hafa mótandi áhrif á

kolefnisbúskap landsins til framtíðar. Unnið er að forgagnsröðun verkefna og skarpari framsetningu áfanga ásamt áætlun um ráðstöfun fjármuna og mun ráðið meta stöðuna á ný þegar niðurstaðan liggur fyrir.

Þjóðaráttak í að endurheimta vistkerfi votlendis, skóglendis og annars þjurrlendis (vistheimt), draga úr losun frá hnignuðum vistkerfum og að fella gróðurnýtingu betur að náttúru landsins er mikilvægur þáttur loftslagsstefnu en felur einnig í sér ávinning á öðrum mikilvægum sviðum. Það er því mikilvægt að loftslagstengdar aðgerðir á þessi sviði verði unnar á breiðum grunni og í góðu samstarfi við ábyrgðaraðila lands, sveitarfélög, félagasamtök, vísindasamfélagið og almenning. Gagnsæi um ráðstöfun fjár og árangursmat er einkar mikilvægt í þessu samhengi.

### **Gagnsæi og upplýsingar**

Loftslagsráð telur brýnt að einfalda framsetningu staðreynda varðandi kolefnisbúskap landsins, efnahagslífsins og heimilanna. Sá vandi er enn meiri þegar kemur að sviðsmyndum um framtíðina og leiðsögn um hvað telst ábyrg stefna. Brýnt er að gera stóráttak í að upplýsa almenning og þá sem taka ákvarðanir í umboði annarra því viljinn er til staðar og áhyggjur af þeim hættum sem hér eru á ferðinni fara ört vaxandi.

Markmið þurfa að vera skýr og meta þarf ávinning af hverri aðgerð og fyrir áætlunina í heild sinni. Lagt er til að með næstu útgáfu áætlunarinnar fylgi vefgátt þar sem markmið og leiðir eru settar fram með auðskildum hætti og raunupplýsingar um aðgerðir og árangur sem náðst hefur birtar reglulega.

Ríkissjóður mun verja meiri fjármunum til loftslagsaðgerða á næstu árum en áður. Það er því mikið í húfi að fjármagnið skili sem mestum árangri. Ráðið telur mikilvægt að gagnsæi ríki um ráðstöfun fjármuna og leggur til að vefgáttin verði farvegur fyrir slíka upplýsingagjöf. Jafnframt er nauðsynlegt að endurmeta reglulega nauðsyn þess að veita meira fjármagni til að tryggja árangur við framkvæmd áætlunarinnar.

Vonir eru bundnar við Loftslagssjóð í þessu sambandi. Eitt af fyrstu verkum stjórnar hans verður að setja sjóðnum verklagsreglur. Þess er vænst að það samstarf sem komið hefur verið á við Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) um rekstur sjóðsins muni tryggja að þekking og reynsla af mati umsókna og við úthlutun leiði til ítrustu hagkvæmni í rekstri sjóðsins svo fjármagnið nýtist að mestu til nýsköpunar í átt að kolefnishlutleysi. Nýsköpunarverkefni sem Loftslagssjóður fjárfestir í þurfa að vera þess eðlis að þau opni nýja möguleika á sama tíma og þau styðja við kolefnishlutleysi.

### **Þjóðarsamstaða um aukinn metnað**

Aðgerðaáætlunin hefur það meginmarkmið að Ísland geti staðið við skuldbindingar til 2030 innan Parísarsamningsins. Sá samningur er langtímasamningur og stefnir að hnattrænu kolefnishlutleysi upp úr miðri öldinni. Ísland hefur einsett sér að ná kolefnishlutleysi 2040.

Loftslagsráð telur mikilvægt að láta ekki staðar numið við það markmið að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar<sup>2</sup> og að ná þeim lágmarksárangri sem það krefst. Það er í þjóðarhag að ná lengra í að

---

<sup>2</sup> Parísasamningurinn er hér mikilvægastur en Ísland hefur tekið á sig loftslagstengdar skuldbindingar í öðrum samningum. Alþjóðastofnanir sem Ísland er aðili að leggja einnig sitt af mörkum og ber þar hæst Alþjóðaflugmálastofnunina (ICAO) og Alþjóðasiglingamálastofnunina (IMO) sem hafa mikla þýðingu fyrir eylandið Ísland. Samkvæmt samkomulagi Íslands og ESB fela sameiginlegar skuldbindingar gagnvart Parísarsamningnum í sér 29% samdrátt 2030 í þeirri losun sem fellur utan ETS að frádregnum hluta af þeirri bindingu sem eiga mun sér stað á tímabilinu. Íslensk stjórnvöld hafa jafnframt lýst vilja sínum til að ná 40% samdrætti í losun.

bæta samkeppnishæfni hagkerfisins með nýsköpun og fjárfestingum í lágkolefnisinnviðum, bæta hið byggða umhverfi og endurheimta verðmæt vistkerfi.

Skapa má samstöðu meðal þjóðarinnar um slíkan ásetning með samstilltu átaki í fræðslu og með samtali milli ríkisvalds, sveitarfélaga, atvinnulífs, fagstofnana, félagasamtaka og almennings. Setja má fram slíkan ásetning á íslenskum forsendum þar sem hann kemur til viðbótar alþjóðlegum skuldbindingum.