

16. júlí 2024

International Carbon Registry ehf.
Laugavegur 11
105 Reykjavík

Samráðsgátt.

Efni: Umsögn International Carbon Registry ehf. um Frumvarp til laga um loftslagsmál (ný heildarlög)

Þann 18. Júní 2024 kynnti Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið (UOL) til samráðs áform um setningu nýrra heildarlaga um loftslagsmál.

Málaflokkur loftslagsmála hefur verið í örri þróun undanfarin ár en 12 ár eru liðin frá setningu laga nr. 70/2012 um loftslagsmál og hefur lögunum verið breytt margoft frá gildistöku þeirra.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að styrkja eigi stjórnsýslu loftslagsmála og endurskoða eigi hlutverk Loftslagsráðs. Frumvarp þess efnis hefur því verið á þingmálaskrá síðustu tvo vetur en beðið var greiningar á hlutverki loftslagsráðs. Breytingar vegna setningar laga nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og frekari greining á lögum um loftslagsmál leiddu í ljós að þörf væri á heildarendurskoðun laganna með setningu nýrra heildarlaga. Heildarendurskoðun loftslagslaga mun gefa tækifæri til að uppfæra ákvæði laganna með tilliti til markmiðs Íslands í loftslagsmálum og útfæra betur þann ramma sem lög um loftslagsmál þurfa að hafa.

Eins og greinir í upplýsingum um tilefni samráðsins eru núverandi lög gömul með hliðsjón af þeirri öru þróun sem er á sviði loftslagsmála alþjóðlega. Um er að ræða málaflokk sem á enga hliðstæðu í alþjóðlegu samhengi og krefst til alþjóðlegs samráðs og samvinnu til að ná fram markmiðum Parísarsamningsins um að halda hnattrænni hlýnun undir 2°C og helst 1.5°C. Óþarfi er að gera frekari grein fyrir þeim gríðarlegu áskorunum sem við stöndum frammi fyrir á næstu árum og áratugum í að ná þeim markmiðum sem alþjóðasamfélagið hefur sett sér.

Síðan lögin voru fyrst skrifuð hafa kolefnismarkaðir tekið stakkaskiptum á sama tíma og þörf á aðgerðum hefur orðið meiri. ICR fagnar heildstæðri endurskoðun.

Núverandi lög

Lög nr. 70/2012 um loftslagsmál með síðari breytingum er skipt upp í nokkra kafla.

- I. Kafi - Almenn ákvæði
- II. Kafi - Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögun að loftslagsbreyting
- II. kafi A.- Loftslagsráð, loftslagsstefna stjórnvalda og skýrsla um áhrif loftslagsbreytinga.
- III. Kafi - Losunarbókhald Íslands.
- III. kafi A - Skuldbindingar í loftslagsmálum til 2030
- VI. kafi A.- Skráningarkerfi.
- IX. kafi. - Loftslagssjóður
- IX. kafi B. Opinber innkaup á vistvænum og orkunýtnum ökutækjum
- XIV. kafi. Lokaákvæði
- Ákvæði til bráðabirgða

Augljóst er að mikið hefur verið um smá plástra gegnum tíðina enda samhengi laganna orðið mjög torlesið nema að þekkja sögu lagabreytinga til hlítar. Margir kaflar hafa verið aflagðir og nýjum bætt við.

Samstarf um árangur

ICR leggur til að UOL leggi áherslu á setningu nýrra heildarlaga um loftslagsmál. Einnig leggur ICR til að ekki verði aðeins litið til sameiginlegrar evrópskrar ábyrgðar heldur einnig að það verði vikið að heildar markmiðum Parísarsamningsins og þá sérstaklega að 2. gr. samningsins.

- 1. This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:*
 - a. Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change;*
 - b. Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production; and*
 - c. Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development.*
- 2. This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.*

og 1. mgr. 4. gr.

1. In order to achieve the long-term temperature goal set out in Article 2, Parties aim to reach global peaking of greenhouse gas emissions as soon as possible, recognizing that peaking will take longer for developing country Parties, and to undertake rapid reductions thereafter in accordance with best available science, so as to achieve a balance between anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases in the second half of this century, on the basis of equity, and in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty.

Með tilliti til ofangreindra greina Parísarsamningsins er þörf, að mati ICR, að UOL, hugi að því hvernig Ísland geti stutt við sjálfbæra þróun á sama tíma og Ísland nái metnaðarfullum markmiðum sínum um samdrátt í losun. Slíkum markmiðum getur Ísland náð með t.d. með samstarfi undir 6. gr Parísarsamningsins og þá sérstaklega gr. 6.2, 6.4 og 6.8.

2. Parties shall, where engaging on a voluntary basis in cooperative approaches that involve the use of internationally transferred mitigation outcomes towards nationally determined contributions, promote sustainable development and ensure environmental integrity and transparency, including in governance, and shall apply robust accounting to ensure, inter alia, the avoidance of double counting, consistent with guidance adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement.

4. A mechanism to contribute to the mitigation of greenhouse gas emissions and support sustainable development is hereby established under the authority and guidance of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement for use by Parties on a voluntary basis. It shall be supervised by a body designated by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Agreement, and shall aim:

- a. To promote the mitigation of greenhouse gas emissions while fostering sustainable development;*
- b. To incentivize and facilitate participation in the mitigation of greenhouse gas emissions by public and private entities authorized by a Party;*
- c. To contribute to the reduction of emission levels in the host Party, which will benefit from mitigation activities resulting in emission reductions that can also be used by another Party to fulfil its nationally determined contribution; and*
- d. To deliver an overall mitigation in global emissions.*

8. Parties recognize the importance of integrated, holistic and balanced non-market approaches being available to Parties to assist in the implementation of their nationally determined contributions, in the context of sustainable development and poverty eradication, in a coordinated and effective manner, including through, inter alia, mitigation, adaptation, finance, technology transfer and capacity building, as appropriate. These approaches shall aim to:

- a. *Promote mitigation and adaptation ambition;*
- b. *Enhance public and private sector participation in the implementation of nationally determined contributions; and*
- c. *Enable opportunities for coordination across instruments and relevant institutional arrangements.*

Til þess að undirbúa samninga undir 6. gr þarf að undirbúa stjórnsýslu, tilnefna stofnanir með lagalegt umboð og regluverk til slíks samstarfs. sbr. nánari leiðbeiningar um alþjóðlegt samstarf undir 6.gr Parísarsamningsins, t.d. Decision 2/CMA.3. Í því sambandi þarf m.a. að huga að:

- Pólitískt umboð
- Stefna um samstarf undir gr. 6.2, 6.4 eða 6.8.
- Aðlögun að NDC
- Reglur um samstarf
- Stjórnskipan
- Fyrirkomulag umboðs stofnana
- Þátttaka atvinnulífs
- Innflutningur/útflutningur
- Vottunarkerfi
- Skráningarkerfi og skýrslugjöf

Evrópuregluverk undir EES samningnum og séríslenskar aðstæður

Það er mikilvægt að stjórnvöld hugi tímanlega að evrópsku regluverki sem fellur undir EES samninginn og að þau gefi út leiðbeiningar í tengslum við nýja löggjöf til atvinnulífsins en hingað til hefur verið skortur á slíkum leiðbeiningum til fyrirtækja. Skortur á leiðbeiningum frá stjórnvöldum getur valdið því að íslensk fyrirtæki eiga erfitt með að að meta hvort starfsemi þeirra sé sjálfbær eða ekki. Það getur valdið því að íslensk fyrirtæki séu ekki samkeppnishæf á evrópskum mörkuðum. Í þessu samhengi má nefna núverandi skort á leiðbeiningum vegna flokkunarreglugerðar ESB (EU Taxonomy, ófjárhagslega upplýsingagjöf aðila á fjármálamarkaði samkvæmt, e. Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFRD) og tilskipun um sjálfbærni upplýsingagjöf stórra og/eða smárra fyrirtækja, e. Sustainability Reporting Directive (CSRD). Gert er ráð fyrir að CSRD taki gildi hér á landi 2024 eða 2025. Þessi tilskipun er m.a. mikilvæg fyrir losunarbókhald íslenskra fyrirtækja.

Í því samhengi má sérstaklega nefna að CSRD tilskipuninni fylgir e. Sustainability Reporting Standards (ESRS) staðlar. Hér má sérstaklega nefna ESRS E1 staðalinn sem er loftlagsstaðall hugsaður til þess að auka gagnsæi og veita leiðbeiningar fyrir þátttakendur innan frjálsa kolefnismarkaðsins (e. Voluntary carbon markets) um það hvernig eigi að höndla með kolefniseiningar.

ESRS E1 staðalinn nefnir sérstaklega mikilvægi þess að fyrirtæki kaupi kolefniseiningar sem eru vottaðar af óháðum þriðja aðila (e. Validation and verification body (VVB)). Einnig er minnst á mikilvægi þess að umræddar kolefniseiningar hafi raungerst í samræmi við

viðurkennda staðla. ESRS E1 staðalinn gefur einnig tilmæli um hvernig upplýsingagjöf varðandi kolefnisverkefni skuli háttað. ESRS E1 staðalinn gerir kröfur um viðbót (e. additionality) og varanleika (e. permanence) kolefnisverkefna og að upplýsingar um slíkt sé opinberlega aðgengilegar. Einnig skal binding eða samdráttur í losun vera mæld og vöktuð. Til viðbótar er gerð krafa um birtingu upplýsinga um kolefnisverkefni sem verða til innan ESB og hlutfall þeirra sem falla undir 6. grein. Parísarsamningsins sem og upplýsa skal um einingar sem eru í bið (e. cancelled in the future).

Þegar CSRD tilskipunin verður innleidd í lög hér á landi munu íslensk fyrirtæki í samræmi við ESRS E1 staðalinn þurfa að veita mun ítarlegri upplýsingar í tengslum við þátttöku sína á frjálsum kolefnismörkuðum heldur en þau þurfa að gera í dag. Fyrirtækin munu þurfa að upplýsa um kaup og notkun þeirra á vottuðum kolefniseiningum sem hafa verið vottaðar af viðurkenndum VVB í gefnar út af viðurkenndum vottunarkerfum í kolefnisskrá.

Það gefur því auga leið að þegar CSRD tilskipunin tekur gildi hér á landi, er mikilvægt að stjórnvöld séu reiðubúin með leiðbeiningar sem fylgja staðlinum til íslenskrar fyrirtækja, sérstaklega í ljósi stefnu stjórnvalda í lögum um loftslagsmál um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aðgerðir til þess að auka kolefnisbindingu og kolefnisjöfnun.

Í lögum um loftslagsmál, vantar tilfinnanlega skilgreiningar eða uppfærslu á helstu hugtökum eins og kolefniseining, kolefnisskrá, kolefnislosun, kolefnisbinding, kolefnisföngun, kolefnisförgun kolefnishlutleysi, kolefnisjöfnun, vottun, svo eitthvað sé nefnt og mikilvægt er að styðjast við alþjóðlegar skilgreiningar í þeim efnum og með hliðsjón af þeirri vinnu sem nú þegar hefur átt sér stað á sviði Staðlaráðs með tækniforskrift um kolefnisjöfnun ÍST 92:2022.

Þetta er afar mikilvægt einkum í tengslum við evrópskar reglugerðir á borð við CSRD og ESRS loftlagsstaðalsins en einnig vegna fyrirhugaðrar e. Carbon Removals and Carbon Farming (CRCF) Regulation tilskipunarinnar. Tilskipunin er drög fyrir vottun á kolefnisföngun og bindingu ESB og er hún sett fram sem töl til þess að staðfesta (votta) kolefnisföngun og bindingu kolefnisverkefna innan aðildarríkja ESB. Ef vottun á kolefnisföngun og bindingu skv. CRCF, verður innleidd innan ESB verður hún bindandi fyrir aðildarríkin. Ef síðar kemur í ljós að hún fellur undir EES samninginn verður hún einnig bindandi hér á landi. Þá myndu íslensk kolefnisbindingarverkefni eins og t.d. nýskógrækt sem byggja á Skógarkolefni, Gold Standard og endurheimt votlendis með staðli byggðum á ISO 14064-2 sem er nú þróun af Land og Skógi undir ICR auk annarra verkefna undir ICR að eiga möguleika á að falla undir hana.

Ef aðlag á íslenska löggjöf að evrópsku regluverki er afar mikilvægt að orðskýringar sem tengjast málaflokknum séu skýrar og gefnar út af stjórnvöldum svo rétt sé farið með þegar á að fjalla um eða meta kolefnisverkefni, aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögun að loftslagsbreytingum, loftslagsstefna stjórnvalda og skýrslu um áhrif loftslagsbreytinga, losunarbókhald Íslands og skuldbindingar í loftslagsmálum til 2030.

Sambætt kerfi losunarheimilda skatta og kolefniseininga

Umfram beina tengingu við gildissvið laganna hvetur ICR að UOL hugi að endurskoðun á tengdum lögum sem munu stuðla að frekari árangri í samdrætti í losun og bindingu og stuðli að markmið laganna náist.

Ýmis ríki, t.d. Ástralía, Singapore, Kólumbía, ríki Bandaríkjanna hafa komið á eða eru með í þróun samvinnukerfi losunarheimilda (ETS), kolefnisskatta og kolefnisjöfnunar¹. Slík kerfi fela í sér skatt sem lagður er á fyrirtæki en fyrirtæki hafi val um hvernig skattur sé greiddur (með takmörkunum). Þannig er gerð krafa um samdrátt í losun en skattur á umfram losun, eða á heildarlosun. Hægt sé að greiða skatt í formi fjármuna eða í formi kolefniseininga. Sum ríki hafa gengið svo langt í aðlögun að markmiðum Parísarsamningsins að tengja einingarnar með beinum hætti við 6. gr. hans.

FIGURE 12
Carbon credit use in ETSs and carbon taxes

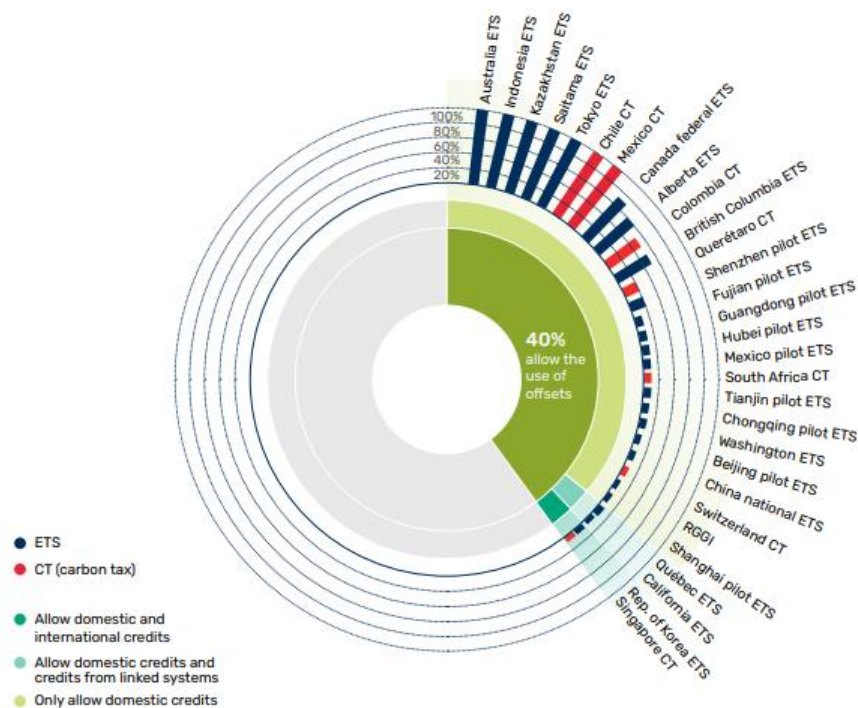


Figure 1: Innleidd alþjóðleg kerfi um losunarheimildir, skatta og kolefniseiningar. (State and trends of carbon pricing 2024, Worldbank)²

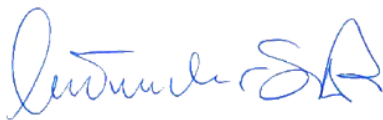
Nauðsynlegt að nýta markaðslausnir sem stuðla að minni kolefnislosun og stjórnvöldum að ná markmiðum sem sett hafa verið. Einn mikilvægur þáttur í því ferli er að hvetja fyrirtæki og einstaklinga til að fjárfesta í kolefnisjöfnun. Til að stuðla að aukinni fjárfestingu í kolefnisjöfnun er mikilvægt að stjórnvöld tryggja skattalega hvata.

¹ T.d. Singapore <https://www.nccs.gov.sg/singapores-climate-action/mitigation-efforts/carbontax/#:~:text=Carbon%20Tax%20in%20Singapore%20from,period%20for%20emitters%20to%20a%20just.>

² <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/b0d66765-299c-4fb8-921f-61f6bb979087>

ICR leggur til að innleiddir verið skattalegir hvatar til að stuðla að aukningu fjárfestingar í loftslagsverkefnum, t.d. í formi niðurfellingar virðisaukaskatts af sölu kolefniseininga. Slíkt myndi skapa hvata fyrir einstaklinga og fyrirtæki til þess að taka þátt í uppbyggingu loftslagsverkefna, sem er mikilvægur liður í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Skattalegir hvatar geta þannig hjálpað innlendum aðilum við uppbyggingu loftslagsverkefna sem framleiða kolefniseiningar sem og að auka sölu þeirra. Skattalegir hvatar til loftslagsverkefna geta einnig aukið nýsköpun og þar með skapað ný tækifæri á innlendum og alþjóðlegum kolefnismörkuðum. Auk þess myndi slíkt skref einfalda ferlið og draga úr flækjum við kaup á kolefniseiningum, sem gæti hvatt fleiri aðila til að þátttöku. Þá er lagt til að afskráðar (e. retired) kolefniseiningar verði frádráttarbærar frá skattstofni með það að markmiði að skapa hvata til þátttöku í kolefnisverkefnum. Með þessum hætti geta stjórnvöld stuðlað að öflugri og skilvirkari loftslagsstefnu til framtíðar. Með því að gera kolefniseiningar aðgengilegri og hagkvæmari með skattalegum hvötum er líklegt að við sjáum hraðari framgang í loftslagsaðgerðum og aukna fjárfestingu í sjálfbærum lausnum.

Reykjavík 16. júlí 2024



Gudmundur Sigbergsson
International Carbon Registry