

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Borgartúni 26
105 REYKJAVÍK

Garðabær, 22. september 2024
Málsnúmer: 202406-0038
SS

Efni: Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum

Uppfærð aðgerðaáætlun umhverfis-, orku-, og loftslagsráðherra í loftslagsmálum, sem unnin er skv. ákvæðum laga um loftslagsmál nr. 70/2012, hefur verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Náttúrufræðistofnun hefur kynnt sér aðgerðaáætlunina og vill koma eftirfarandi á framfæri:

Loftslagsbreytingar eru ein stærsta umhverfisógn sem mannkyn og annað lífríki jarðar stendur frammi fyrir og afar mikilvægt er að ná tökum á vandanum með því að draga á markvissan hátt úr losun gróðurhúsalofttegunda, auka kolefnisbindingu og almennt stefna að kolefnishlutleysi í öllum athöfnum þar sem það á við sem eru flestar í mannlegu samfélagi, stórar sem smáar. Tryggja þarf metnaðarfulla og markvissa þátttöku Íslands í því stóra verkefni og allir þurfa þar að leggja hönd á plóg. Það þarf að endurspeglast í aðgerðaáætluninni. Jákvætt er að sjá að aðgerðirnar eru margar og mismunandi og ýmsar fela í sér töluverðan metnað. Hins vegar er óheppilegt að fjármögnun margra þeirra er ekki tryggð.

Áhrif loftslagsbreytinga á íslenska náttúru eru fjölbreytt. Sum eru vel sýnileg og vel vöktuð en önnur þekkjum við minna og án efa mun eitt og annað koma á óvart. Það á t.d. við um breytingar á lífríki landsins en nauðsynlegt er að efla rannsóknir á hvernig breytt loftslag mun leiða til breytinga á vistkerfum, tegundasamfélögum og einstökum tegundastofnum á Íslandi. Mikið er í húfi að hafa góða vitneskju um stöðuna og að geta sett fram sannfærandi spálíkön um mögulegar framtíðarsviðsmyndir. Samhliða aðgerðum til að ná fram kolefnishlutleysi er afar brýnt að styrkja rannsóknir og vöktun á áhrifum loftslagsbreytinga.

Einnig er mjög mikilvægt að allar loftslagsaðgerðir séu metnar með tilliti til annarra áhrifa þeirra. Í þeim getur falist umtalsvert inngríp inn í náttúru og umhverfi s.s. uppbygging mannvirkja, auðlindanotkun þ.m.t. landnotkun, notkun og losun mengandi efna, breytingar á náttúrulegum vistkerfum, úrgangsmýndun og margt fleira. Nauðsynlegt er að sjónarmið sjálfbærni og vistkerfisnálgunar séu í öndvegi þegar kemur að vali og framkvæmd á loftslagsaðgerðum. Fordast ber að velja aðgerðir, sem þrátt fyrir jákvæð áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda eða aukningu í kolefnisbindingu, fela í sér óásættanlega mikið neikvæð áhrif á t.d. lífríki eða landslag. Forgangsraða ætti aðgerðum sem fela í sér ágóða fyrir fleiri atriði t.a.m. verndun líffræðilegrar fjölbreytni, endurheimt raskaðra vistkerfa, bætt umhverfissgæði fyrir fólk og aðrar lífverur o.fl. þess háttar. Fram kemur í greinargerð aðgerðaáætlunarinnar að við uppfærslu hennar hafi ekki farið fram ítarleg greining á umfangi skörunar aðgerða hennar við aðra umhverfisþætti s.s. náttúruvernd og líffræðilega fjölbreytni, en að það sé mikilvægt að gera það. Náttúrufræðistofnun tekur undir að það sé afar mikilvægt að huga að því sem allra fyrst og áður en kemur að framkvæmd aðgerða þar sem slík skörun er líkleg til að vera mikil.

Með þessi sjónarmið að leiðarljósi og með vísun í lögbundið hlutverk Náttúrufræðistofnunar um að veita ráðgjöf varðandi hvernig draga má úr neikvæðum áhrifum mannvirkjagerðar, landnotkunar og auðlindanýtingar á náttúru Íslands, hefur stofnunin við undirbúning þessarar

umsagnar einblínt á þær aðgerðir áætlunarinnar þar sem sérstök ástæða þykir til að koma með ábendingar þessu tengt. Stofnunin mun ekki leggja mat á aðgerðaáætlunina í heild eða hversu vel hefur tekist til við að ná fram meginmarkmiði hennar um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, auka kolefnisbindingu eða stuðla að kolefnishlutleysi þar sem það er ekki á fagsviði stofnunarinnar.

Landnotkun

Undir landnotkun fellur sú losun gróðurhúsalofttegunda, auk bindingar kolefnis, sem verður til vegna landnotkunar eða breytingar á landnotkun (e. Land use, land-use change and forestry, LULUCF). Sérstakt er að skilgreina framræst votlendi allt sem mólendi og tilgreina mólendi sem stærstu uppsprettu gróðurhúsalofttegunda þegar kemur að því að flokka land í mismunandi losunargerðir. Mikilvægt er að aðskilja náttúruleg óraskað mólendi sem geta verið kolefnisrík gróðurlendi frá röskuðu gróðurlendi þar sem tækifæri og tilefni eru til endurheimtar. Framsetningin eins og hún er í greinargerð aðgerðaáætlunarinnar er frekar villandi að mati Náttúrufræðistofnunar. Einnig er ekki gerður greinarmunur milli ræktaðs og náttúrulegs skóglendis en mikilvægt er að greina þar á milli þegar kemur að framkvæmd nauðsynlegra aðgerða.

Aðgerðir í flokki landnotkunar eru heilt yfir líklegastar til að fela í sér áhrif á náttúru og lífríki, og afar brýnt er að greina hver þau geta verið og hvernig aðlaga þarf aðgerðirnar til að koma í veg fyrir óþarfa tjón og styrkja frekar jákvæð samvirknisáhrif. Aðgerðirnar eru margar og nokkuð fjölbreyttar og gott að skýr áhersla er á samstarf, samráð og eftirfylgni á árangri þeirra. Óheppilegt er að sumar þeirra séu ekki með tryggt fjármagn.

Árangursríkasta aðgerðin til að draga úr losun frá landi er endurheimt votlendis og mýrlendis. Leggja á áherslu á endurheimt á ríkisjörðum en einnig að nýtt og endurskoðað styrkjakerfi fyrir einkajarðir hvetji landeigendur til að auka endurheimt í sínu landi. Til að auka bindingu á að leggja áherslu á vernd og endurheimt birkiskóga og annarra þurrlendisvistkerfa á ríkisjörðum en einnig að ræktun nýrra skóga sem og nýta endurskoðað styrkjakerfi fyrir einkajarðir. Fyrir bæði endurheimt votlendis og þurrlendisvistkerfa er stefnt að því að móta aðferðafræði sem uppfyllir verklag og staðla til að hægt sé að skrá kolefnisbindingu svæðanna sem vottaðar hágæðakolefniseiningar. Að lokum er áhersla á að skipulagsáætlanir sveitarfélaga eigi að huga að bættri landnýtingu með það að markmiði að vernda kolefnisrík vistkerfi og draga úr losun gróðurhúsalofttegunda en einnig auka bindingu kolefnis.

Fram kemur að þessar aðgerðir þurfi að meta þannig að fundin séu bestu tækifærin þar sem breytingar í landnotkun eru bæði í þágu loftslagsmála og vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Þetta er afar mikilvægt að mati Náttúrufræðistofnunar. Ákvarðanir um hvar vernda eigi vistkerfi þarf að skoða með þetta í huga þannig að svæði sem teljast sérstaklega mikilvæg fyrir verndun líffræðilegrar fjölbreytni séu sett í forgang hvað þetta varðar. Sama á við um ákvarðanir um endurheimt raskaðra vistkerfa, bæði votlendis og þurrlendis. Velja þarf þau svæði þar sem ágóðinn af endurheimtinni er sem mestur og fyrir vistkerfi og tegundir með hátt verndargildi eða þar sem verndarstaðan telst slæm og þar sem endurheimtaraðgerðir eru líklegar til að bæta verulega þá stöðu. Vanda þarf sérstaklega framkvæmd skógræktar þannig að hún fari ekki fram í vistkerfum sem eru sérstaklega verðmæt eða viðkvæm fyrir breytingum. Það er sérstaklega

mikilvægt þar sem skógrækt með framandi trjátegundum fer fram. Nauðsynlegt er að meta á fullnægjandi hátt hvort notkun framandi tegunda feli í sér hættu á að þær gerist ágengar og forðast notkun slíkra tegunda ef hætta er talin til staðar. Það mat þarf að byggjast á alþjóðlegri viðurkenndri aðferðafræði. Nauðsynlegt er að bæta þekkingu um þau atriði sem hér hafa verið nefnd til að tryggja upplýsta ákvarðanatöku.

Aðgerð L1.A2 sem fjallar um hvata í stuðningskerfi ríkisins fyrir einkalönd, er ætlað að styðja bæði við markmið stjórnvalda í loftslagsmálum og um vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Það er mikilvægt að styrkirnir séu skilgreindir og útfærðir þannig að í þeim felist tækifæri fyrir fjölbreyttar útfærslur með áherslu á sem mestum ágóða fyrir loftslag og lífríki. Viða á einkalöndum eru lykilsvæði fyrir líffræðilega fjölbreytni og nauðsynlegt að hvatar séu til staðar fyrir verndun og endurheimt slíkra svæða samhliða loftslagsaðgerðum.

Aðgerð L.1.D2 um greiningu á stjórnækjum til verndunar kolefnisríkra vistkerfa er mikilvæg aðgerð og nauðsynlegt er að tryggja fjármagn fyrir aðgerðina sem er ekki innan ramma núgildandi fjármálaáætlunar. Til viðbótar við stjórnækki laga um náttúruvernd nr. 60/2013 s.s. friðlýsingar og friðun vistgerða sem mikilvægt er að beita markvisst eru fleiri leiðir sem ber að skoða s.s. hverfisvernd í skipulagsáætlunum sveitarfélaga, verndun á einkalandi gegnum samninga o.fl. Tryggja þarf skýra samlegð við markmið og lykilforsendur fyrir vali á verndarsvæðum fyrir líffræðilega fjölbreytni sem og landslag, jarðminjar o.fl. Aðgerð L.1.D4 um samstarf á sviði verndar og endurheimt kolefnisríkra vistkerfa er nátengd aðgerð, sem sömuleiðis er ófjármögnuð á þessu stigi. Öflugt samstarf er lykilforsenda fyrir árangur í verndun.

Aðgerðir L.1.B2 og L.1.C4 fjalla um mótun aðferðafræði fyrir framleiðslu vottaðra kolefniseininga með endurheimt votlendis annars vegar og þurrlandisvistkerfa hins vegar. Mikilvægt er að tryggja að nauðsynleg gögn séu til staðar til að uppfylla öll nauðsynleg skilyrði vottunar, og að gæði þeirra séu tryggð. Gögn um líffræðilega fjölbreytni, kolefnisbindingu í náttúrulegu gróðurlendi o.fl. eru ekki alltaf til staðar og huga þarf að því að þeim sé safnað á skilmerkilegan og faglegan hátt. Þá þarf að tryggja að sömu gæðakröfur séu gerðar um þá aðferðafræði sem beitt er fyrir vottaðar kolefniseiningar í skógrækt í dag, og endurskoða þarf þá aðferðafræði eins og við á.

Lögbundið hlutverk Náttúrufræðistofnunar við flokkun, skrásetningu, kortlagningu og mat á verndargildi og verndarstöðu náttúru landsins þ.m.t. líffræðilegrar fjölbreytni s.s. vistgerða á þurrlandi, plantna og dýra en einnig jarðfræðilegrar fjölbreytni og landslags, gerir það að verkum að eðlilegt sé að leitað verði til stofnunarinnar þegar kemur að undirbúningi og framkvæmd þeirra aðgerða sem krefjast upplýsinga og fagþekkingar af þeim toga sem stofnunin býr yfir. Það á við um margar aðgerðir sem falla undir landnotkunarflokkinn. Stofnunin er tilbúin til markviss samstarfs hvað þetta varðar.

Samfélagslosun

Meðal aðgerða er varða orkuvinnslu er lagt til að einfalda leyfisveitingarferla í þágu loftslagsaðgerða (Aðgerð S.1.B3). Náttúrufræðistofnun vill benda á að ekki má ganga svo langt í einföldun að hætta sé að slegið sé af eðlilegum kröfum um rýni á umhverfisáhrif orkuvinnslu.

Til þess ber að nýta á faglegan og fullnægjandi máta lögbundna ferla umhverfismats framkvæmda og áætlana sem og orkunýtingar- og verndaráætlunar þar sem umfang og eðli orkuvinnslu er af þeim toga að áhrif á umhverfi þ.m.t. náttúru landsins eru líkleg til að verða töluverð. Það er ekki síst í ljósi áherslu aðgerðaáætlunarinnar á að auka orkaöflun fyrir loftslagsaðgerðir sbr. aðgerð S.1.B5. Mikilvægt er að aukin orkuöflun hafi alltaf að markmiði að forgangsraða valkostum sem hafa vægari umhverfisáhrif umfram þá sem hafa meiri áhrif. Aðgerð S.1.B7 um bættu orkunýtni er afar mikilvæg að mati Náttúrufræðistofnunar því ef vel tekst til þar er minni þörf á að sækja í nýja orkunýtingu með mögulegum neikvæðum umhverfisáhrifum. Skoða þarf alla kosti með tilheyrandi nýsköpun til að bæta orkunýtni í þaula.

Jákvætt er að sjá að meðal aðgerða er undirbúningur að hagkvæmu styrkjaumhverfi fyrir landbúnað (aðgerð S.4.A3) og að þar eigi m.a. að stefna að því að stuðningskerfið feli í sér árangursmiðaða hvata sem m.a. snúa að bættri landnýtingu í þágu loftslagsmála og lífríkis s.s. með verndun og endurheimt kolefnisríkra vistkerfa. Mikilvægt er að þessu sé fylgt eftir á markvissan hátt, töluverðu fjármagni er beitt í landbúnaðarstyrki og mikilvægt að nýta tækifæri til að umbuna fyrir landbúnað sem sýnir skýran árangur við loftslags- og lífríkisvæna landnýtingu.

Meðal aðgerða í flokki úrgangsmála er aðgerð S.7.C2 um fjárhagslegan stuðning við innviðauppyggingu fyrir skólþ. Ófullnægjandi hreinsun á skólþi sem berst með fráveitu í ýmsa viðtaka s.s. strandsjó, ár og vötn, veldur álagi á lífríki þessara vatnshlota. Afar brýnt er að vinna markvisst að úrbótum og jákvætt að fjallað er um þetta í aðgerðaáætluninni. Óheppilegt er að aðgerð sem fjallar um fjárhagslegan stuðning hefur ekki verið fjármögnuð enn og bæta þarf úr því hið fyrsta.

Náttúrufræðistofnun gerir ekki athugasemdir við aðgerðir í flokki viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir eða flokki þverlægra aðgerða.

Virðingarfyllst,



Snorri Sigurðsson
Sviðsstjóri náttúruverndarsviðs