

Reykjavík
02.01.2025

Efni: Umsögn Fuglaverndar um skýrslu um kolefnismarkaði - Áskoranir og tækifæri í íslensku samhengi

Í þessari umsögn mun Fuglavernd beina sjónum að þeim hluta skýrslunnar sem snýr að framleiðslu kolefniseininga hér á landi en ekki mögulegum kaupum íslenskra stjórnvalda á kolefniseiningum sem framleiddar eru erlendis.

Almennar athugasemdir:

Nauðsynlegt er að heimsbyggðin öll grípi til rótækra aðgerða til að fyrirbyggja frekari loftslagsbreytingar af mannavöldum og þær hamfarir sem breytingarnar kunna að hafa í för með sér. Í því samhengi er mikilvægast að draga hratt úr losun en einnig þarf að auka kolefnisbindingu með ýmsum leiðum. Það vill þó gjarnan gleymast að heimurinn glímir ekki einungis við alvarlega loftslagsvá heldur er ekki síður alvarleg sú hnignun sem á sér stað á vistkerfum jarðar og það hrun á líffræðilegri fjölbreytni sem henni fylgir. Einnhverra hluta vegna hefur loftslagsváin og aðgerðir til að bregðast við henni þó fengið mun meiri athygli, bæði á heimsvísu og héraðs, og finna má fjölmörg dæmi þess að aðgerðir í þágu loftslags hafi jafnvel haft í för með sér neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Þessu þarf að breyta, enda haldast loftslag og líffræðileg fjölbreytni í hendur og munu hraust og heilbrigð vistkerfi alltaf stuðla að bættu loftslagi, auk þess sem ekki má gleymast að aðgerðir til þess að draga úr neikvæðum afleiðingum loftslagsbreytinga hafa einmitt að hluta til það markmið að standa vörð um líffræðilega fjölbreytni.

Ísland er aðili að fjölda alþjóðlegra samninga á sviði náttúruverndar og líffræðilegrar fjölbreytni, m.a. rammisamningi Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni (Convention on Biological Diversity – CBD), Kunming-Montréal stefnunni um líffræðilega fjölbreytni (Global Biodiversity Framework – GBF), Ramsarsamningnum um votlendi, Bernarsamningnum um verndun villtra dýra og plantna og búsvæða í Evrópu og samningi um vernd votlendisfarfugla og búsvæða þeirra (African-Eurasian Waterbird Agreement – AEWA). Gríðarlega mikilvægt er að tryggja að þessir samningar verði virtir í allri framleiðslu kolefniseininga hér á landi.

Fuglavernd gerir alvarlega athugasemd við að engin umfjöllun skuli vera í skýrslunni um líffræðilega fjölbreytni og þau áhrif sem framleiðsla kolefniseininga getur haft á íslensk vistkerfi.

Ísland ber alþjóðlega ábyrgð á fjölda fuglategunda vegna þess hve stór hluti Evrópustofns þeirra nýtir sér landið til varps eða viðurværis. Þetta eru ábyrgðartegundir Íslands¹. Vaðfuglar á Íslandi, til að mynda heiðlóa, spói, lóupræll, jaðrakan og stelkur, eru áberandi stór hluti af ábyrgðartegundum Íslands en allar þessar tegundir eru háðar opnum búsvæðum til varps og viðurværis.

Nýskógrækt á slíkum búsvæðum, hvort sem það er til framleiðslu kolefniseininga eða annars, útilokar því fuglana frá því að nýta sér svæðið eftir því sem skógurinn tekur að vaxa og fælir þá auk þess frá því að nýta sér svæði í allt að nokkur hundruð metra fjarlægð frá skógarjaðrinum². Vegna þessara jaðaráhrifa geta margir litlir skógræktarreitir haft mun meiri neikvæð áhrif á mófuglastofna en fáir stórir skógræktarreitir, þó heildarflatarmálið sé það sama². Í núverandi lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlana³ er nýskógrækt einungis tilkynningaskyld til Skipulagsstofnunnar ef hún tekur til 200 ha svæðis eða meira (eða ef skógræktin er fyrirhuguð á verndarsvæðum). Það er því augljós hvati fyrir framleiðendur kolefniseininga með skógrækt að hverri og einni framkvæmd sé haldið innan við 200 ha markið því þá þarf ekki tilkynna hana til Skipulagsstofnunnar og stofnunin hefur því aldrei tækifæri til að úrskurða að framkvæmdin skuli háð umhverfismati. Þessu þarf að breyta enda má sjá greinileg dæmi þess að framleiðendur kolefniseininga með skógrækt nýti sér þessa glufu og fari frekar í margar tiltölulega litlar framkvæmdir heldur en fáar stórar, jafnvel á aðliggjandi svæðum þar sem vistfræðileg áhrif framkvæmdanna jafnast á við mun stærri skógræktarsvæði. Þar sem stofnar þessara mófuglategunda eru stórir hér á landi og tiltölulega jafndreifðir á stærri skala litið (þ.e. ekki mjög hnappdreifðir) þá mun hver og ein 200 ha framkvæmd sennilega ekki hafa mikil neikvæð stofnáhrif ein og sér, þar sem áhrifin nær einungis til lítils hluta af landsstofni tegundarinnar. Hins vegar munu margar slíkar framkvæmdir samt sem áður geta haft veruleg neikvæð áhrif á heildina litið.

Áhrifaríkasta leiðin til að vernda ábyrgðartegundir Íslands er að vernda búsvæði þeirra, sérstaklega búsvæði eða vistgerðir sem eru þeim hlutfallslega mikilvæg. Nú þegar er vegið að þessum opnu búsvæðum (t.a.m. mólendi) úr ýmsum áttum, s.s með skógrækt, sumarhúsabyggðum, vegagerð, landbúnaði og áformum um vindorkuver. Þó hver og ein framkvæmd taki sjaldnast nema lítinn hluta af heildarflatarmáli þess búsvæðis á landinu, munu heildaráhrifin verða umtalsverð og

¹ <https://www.ni.is/is/midlun/natturuminjaskra/forgangstegundir-fugla>

² <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1365-2664.14238>

³ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2021.111.html>

er nauðsynlegt að líta til þess þegar ákvarðanir eru teknar varðandi landnotkun hérlendis. Auk þess að tryggja verndun þeirra búsvæða sem mikilvægust eru fyrir afkomu mófugla er því nauðsynlegt að framleiðendur kolefniseininga verði skyldaðir til að meta uppsöfnuð heildaráhrif allra sinna framkvæmda á lífríki landsins. Einungis með þeim hætti má fá heildarmynd af áhrifum framleiðslu kolefniseininga á vistkerfi Íslands og líffræðilega fjölbreytni og er nauðsynlegt að stjórnvöld móti sér stefnu um ásættanleg heildaráhrif slíkrar starfsemi hér á landi, þ.e. hversu háu hlutfalli stofna tegunda sem kjósa opin búsvæði fremur en skóglendi er ásættanlegt að fórna í nafni kolefnisbindingar.

Huga þarf sérstaklega að notkun erlendra trjátegunda í framleiðslu kolefniseininga og þeim neikvæðu áhrifum sem þær gætu haft á íslensk vistkerfi og líffræðilega fjölbreytni. Sumar þeirra tegunda sem notaðar eru í miklum mæli í skógrækt á Íslandi, s.s. stafafura, hafa reynst ágengar í nágrannalöndum okkar⁴ og því er ekki ólíklegt að svo geti einnig farið hér. Þó að skógrækt með framandi tegundum gæti skapað bætt skilyrði fyrir landnám og útbreiðslu einhverra skógarfugla hérlendis, er ljóst að með aukinni útbreiðslu barrskóga hér á landi er verið að skipta út búsvæðum og tegundum sem eru tiltölulega sjaldgæfar á heimsvísu fyrir búsvæði og tegundir sem eru mun algengari. Þar með er dregið úr líffræðilegri fjölbreytni á heildina litið⁵. Að auki eru sterkar vísbendingar um að skógrækt með barrtrám á norðlægum slóðum geti frekar leitt til hlýnunar en kólnunar á veðurfari heimsins vegna þess að dökk trén draga úr endurkasti sólar af annars snævi þöktu landi á veturna^{6,7}.

Framleiðsla kolefniseininga hér á landi ætti fyrst og fremst að vinna að endurheimt íslenskra vistkerfa, s.s. með endurheimt votlendis eða landgræðslu með innlendum tegundum á rofnum svæðum þar sem kolefni er að losna úr jarðvegi, en slík verkefni myndu gagnast bæði loftslaginu og líffræðilegri fjölbreytni. Það er mikilvægt að ekki myndist fjárhagslegur hvati fyrir því að framleiða og kaupa kolefniseiningar með sem minnstum tilkostnaði ef áhrifin af því verða neikvæð á íslenskt lífríki, s.s. að plægja upp vel gróið mólendi til að planta í það fljótsprottnum erlendum trjátegundum. Í staðinn væri mun heppilegra að planta innlendum trjátegundum í illa farið eða örfoka land, þó þær vaxi hægar, eða vinna að endurheimt votlendis, sem er líklega ein einfaldasta og áhrifaríkasta leiðin til að draga hratt úr losun

⁴ <https://www.nobanis.org/species-info/?taxaid=2531> og <https://biodiversity.no/taxon/Pinus%20contorta/103817>

⁵ https://www.hi.is/sites/default/files/mas/pdf/mofuglar_og_skograekt.pdf

⁶ <https://www.nature.com/articles/s41561-024-01573-4>

⁷ <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/2016GL071459>

gróðurhúsalofttegunda og tryggja um leið endurheimt íslenskra vistkerfa og líffræðilegrar fjölbreytni.

Með hliðsjón af framangreindu vill Fuglavernd koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri varðandi einstakar tillögur skýrslunnar:

- Tillögur **A1**, **A2** og **A4**. Fuglavernd tekur undir mikilvægi þess að settar verði leiðbeiningar um gæði kolefniseininga sem ríkið eða aðrir opinberir aðilar kaupa. Í huga Fuglaverndar snúast gæði kolefniseininga þó ekki einungis um raunverulegan, mælanlegan loftslagsávinning sem staðfestur er af vottunaraðila heldur einnig um þau áhrif sem framleiðsla kolefniseininganna hefur á íslensk vistkerfi og líffræðilega fjölbreytni, sbr. umræðu hér að framan. Tryggja þarf að kolefniseingar sem ríkið eða aðrir opinberir aðilar kaupa rýri ekki sérstöðu íslenskra vistkerfa og líffræðilega fjölbreytni þeirra eða gangi gegn alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Leitast ætti við að framleiðsla kolefniseininganna stuðli að endurheimt íslenskra vistkerfa og feli þannig í sér hvoru tveggja ávinning fyrir líffræðilega fjölbreytni og loftslag. Slíkar kolefniseingar væru augljóslega af hærri gæðum heldur en t.d. kolefniseingar framleiddar með nýskógrækt erlendra trjátegunda á vel grónu íslensku mólendi.
- Tillaga **A8**. Eðlilegra væri að ríkið sem landeigandi ætti frumkvæði að því að skilgreina land til verndar líffræðilegrar fjölbreytni, endurheimt vistkerfa og landgræðslu með innlendum tegundum, en með slíkum aðgerðum myndi loftslagsávinningur óhjákvæmilega fylgja með í kjölfarið og því ekki nauðsynlegt að skilgreina land í eigu ríkisins sérstaklega til loftslagsaðgerða eingöngu.
- Tillögur **B** og **C**. Íslensk stjórnvöld þurfa nauðsynlega að móta sér stefnu og setja skýran lagaramma og leikreglur um valfrjálsa kolefnismarkaðinn hér á landi áður en farið verður í að útbúa fjárhagslega hvata fyrir fyrirtæki og einstaklinga til að ýmist framleiða og selja eða kaupa kolefniseingar. Með þessu á Fuglavernd ekki einungis við að tryggð verði rétt skráning og raunverulegur loftslagsávinningur af hverri seldri kolefniseiningu heldur ekki síður að ríkið móti stefnu og setji lög sem snúa að þessari landnýtingu og áhrifum hennar á lífríki landsins. Til dæmis:
 - Setja skorður á umfang skógræktar með erlendum trjátegundum til framleiðslu kolefniseininga.
 - Setja skorður á þau svæði eða þær vistgerðir sem leyfilegt er að nýta til framleiðslu kolefniseininga með skógrækt.
 - Skilyrða alla skógrækt til sölu kolefniseininga, óháð umfangi, til að fara í gegnum mat á umhverfisáhrifum eða a.m.k. tryggja að hún verði ávallt tilkynningaskyld til Skipulagsstofnunar, sem síðan ákvarðar hvort framkvæmdin skuli háð umhverfismati.

- Skilyrða fyrirtæki sem framleiða og selja kolefniseiningar hér á landi til að láta meta heildaráhrif allra sinna framkvæmda á lífríki landsins, ekki einungis áhrif einstakara framkvæmda.
- Tryggja hvata til framleiðenda og kaupenda kolefniseininga að fjárfesta frekar í verkefnum sem snúa að endurheimt vistkerfa heldur en nýskógrækt með erlendum trjategundum á grónu landi, jafnvel þó kostnaður við hverja kolefniseiningu kunni að vera hærri, enda næst þannig fram ávinningur fyrir líffræðilega fjölbreytni, auk loftslags.
- Tillaga E1. Varðandi notkun uppboðsmarkaða með kolefniseiningar til að stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri ítrekar Fuglavernd að ódýrustu kolefniseiningarnar eru ekki endilega alltaf þær sem eru bestar fyrir vistkerfi landsins og líffræðilega fjölbreytni og því gæti verið vel þess virði fyrir ríkið og aðra opinbera aðila að kaupa dýrari kolefniseiningar ef þær tryggja betur vernd líffræðilegrar fjölbreytni eða endurheimt vistkerfa. Þetta mætti auðveldlega samþætta við það mikilvæga og metnaðarfulla markmið Íslendinga og hátt í 200 annarra þjóða að tryggja vernd og sjálfbæra nýtingu 30% landsvæða fyrir árið 2030, sbr. Kunming-Montreal samninginn.^{8,9}

Af þessu sést að gríðarlega mikilvægt er að íslensk stjórnvöld stígi fast inn í þá þróun sem er að eiga sér stað í framleiðslu kolefniseininga hér á landi og tryggi að mótuð verði stefna og skýr lagarammi um málaflokkinn, svo þjóðin lendi ekki í því einu sinni enn að farið sé á fullt í framkvæmdir fyrir starfsemi með mögulega verulega neikvæðum umhverfisáhrifum áður en almennilegu regluverki er komið á.

Með góðum kveðjum, f.h. stjórnar Fuglaverndar,
Menja von Schmalensee, formaður
Hólmfríður Arnardóttur, framkvæmdastjóri

⁸ <https://www.nature.org/en-us/what-we-do/our-priorities/protect-water-and-land/land-and-water-stories/committing-to-30x30/>

⁹ <https://www.cbd.int/gbf>