

**Umhverfis- og auðlindaráðuneytið**  
**Skuggasundi 1-3**  
**101 Reykjavík**

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 1. október, 2020

### **Umsögn Landverndar Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, 2. útgáfa, mál nr. 119/2020**

Landvernd hefur kynnt sér nýja útgáfu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum og byrjar umsögn sína á samantekt:

Stjórn Landverndar telur að til þess að ná markmiðum um samdrátt um milljón tonn, sem er lágmarksmarkmið og ekki fullnægjandi ef áform ESB um framsæknari markmið (55% í stað 40% 2030) ná fram að ganga, sé nauðsynlegt að:

- taka ákvörðun um tímasetta áætlun um orkubúskap á Íslandi þar jarðefnaeldsneyti er útilokað í raunhæfum áföngum,
- endurskipuleggja Loftslagsráð þannig að það verði virkur faglegur vettvangur án aðkomu hagsmunaaðila sem bæði veitir stjórnvöldum aðhald og faglega ráðgjöf,
- koma á í áföngum heildstæðu og stighækkandi gjaldi á alla losun gróðurhúsalofttegunda,
- binda markmið um samdrátt í losun í lög,
- stofna miðlæga skrifstofu fyrir loftslagsmál með skilgreint og lögbundið hlutverk að samhæfa áætlanir og ákvarðanir ráðuneyta þannig að þær stuðli að minni losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda á Íslandi, og
- samhliða sjálfviljugum aðgerðum atvinnugreina verði sett lögbundin markmið og aðgerðir fyrir viðkomandi atvinnugrein.
- falla frá ofur bjartsýnum spám um samdrátt í losun án íhlutunar

Landvernd fagnar því að verið sé að herða á aðgerðum varðandi loftslagsmál, að fjármagn hafi verið aukið og að aukinn metnaður sé lagður í nýja uppfærða aðgerðaráætlun. Landvernd styður þær aðgerðir sem kynntar eru í áætluninni, mörg framfaraskref hafa verið tekin.

Landvernd telur nauðsynlegt að Ísland setji enn meiri metnað og kraft inn í aðgerðaráætlunina og uppfæri sín losunarmarkmið í takti við ráðleggingar umhverfissviðs Evrópuráðs<sup>1</sup>, sem mælist nú til að

---

<sup>1</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200925IPR87925/increasing-the-eu-s-2030-emissions-reduction-target-is-necessary-and-feasible>

samdráttur í losun verði 60%, miðað við losunina 1990, fyrir 2030. Bæði Noregur og Þýskaland hafa einnig uppfært sín viðmið, í 55% samdrátt, og Svíþjóð og Danmörk setja stefnuna á 63% og 70% miðað við 1990. Ísland er með samkeppnisforskot á önnur lönd vegna orkuauðlinda sinna og samtakamáttar þjóðarinnar.

Landvernd sendi frá sér umsögn um fyrstu útgáfu áætlunarinnar<sup>2</sup> þar sem gagnrýnt var að áætlunin væri ekki tímasett, ekki magnbundin og að hún næði til of fárra geira samfélagsins. Mörgum af þeim atriðum sem samtökin bentu á í umsögn sinni hefur verið gerð skil í nýrri áætlun, til dæmis aukin áhersla á fjölbreyttan ferðamáta, förgun kolefnis með Carbfix og að fjalla um fleiri geira samfélagsins. En mörgum atriðum hefur ekki verið gerð skil, t.d benti Landvernd á að án kerfisbreytinga þar sem loftslagsmálin væri rauður þráður í stefnumótun allra geira, er ekki líklegt að nauðsynlegur árangur náist.

Ný áætlun er mun betri en sú fyrri. Nú er skýrt hvað felst í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda (GHL) vegna alþjóðlegra skuldbindinga og hvað er átt við þegar talað er um kolefnishlutleysi. Aðgerðirnar eru nú magnbundnar sem felur í sér að áætlað er hve miklum samdrætti hver aðgerð skilar. Það er afar mikilvæg framför því þa auðveldar aðhald, umræðu og mat. Grannlönd okkar eins og til dæmis Svíþjóð hafa ekki gefið út magnbundna áætlun á sama hátt og íslensk stjórnvöld. Íslenska aðgerðaáætlunin er því betri en sú sænska að þessu leyti.

Framsetning áætlunarinnar er aðgengileg og auðvelt er að átta sig á um hvað er fjallað á hverjum stað og tölulegar upplýsingar eru að mestu leyti á hreinu. Það er þó mikilvægt að ramminn utan um aðgerðaráætlunin fegri ekki um of þær aðstæður sem Ísland er að takast á við varðandi loftslagsmálin og því miður hafa stjórnvöld fallið í þá gryfju nú. Það vita allir að staðan er grafalvarleg og Ísland hefur ekki staðið við sínar skuldbindingar. Aðgerðaáætlunin verður að endurspegla þennan veruleika.

Það skortir á skýringar á bjartsýnni grunnsviðsmynd, spám um samdrátt í losun í nokkrum geirum án frekari aðgerða (sjálfvirkan samdrátt) eins og vikið verður að síðar.

Aðgerðir í þremur af flokkunum níu eru mjög sannfærandi og til fyrirmyndar. Líklegt er að markmið um samdrátt í losun náist fyrir flokkana úrgangur og sóun, F-gös og orkunotkun og efnaiðnað.

Jákvætt er að alþjóðlegt ráðgjafafyrirtæki skuli hafa farið yfir áætlunina. Landvernd hvetur til þess að þær niðurstöður verði gerðar opinberar, illskiljanlegt að sú yfirferð sé ekki aðgengileg öllum. Um sameiginlegt verkefni allra landsmanna er að ræða og við sem samfélag þurfum að fá þær upplýsingar

---

<sup>2</sup> Landvernd (2018) Umsögn um aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum. sótt 29. sept af <https://landvernd.is/umsogn-um-adgerdaraetlun-rikisstjornarinnar-i-loftslagsmalum/>

sem fánlegar eru til þess að meta hvað eru skynsamlegar og góðar ákvarðanir um aðgerðir. Ferlið við það sem gerist á milli aðgerðaáætlunar 1 og 2 er að sama skapi mjög ógagnsætt og óaðgengilegt. Aðkoma náttúruverndarsamtaka er nánast engin nema í gegnum loftslagsráð, en ráðið stóð ekki að gerð áætlunarinnar heldur rýndi hana bara þegar hún var tilbúin. Að mati Landverndar ætti stjórnýsla í loftslagsmálum að vera gagnsærri og í virkara samráði við almenning og náttúruverndarsamtök. Landvernd bendir á hversu vel hefur gengið að fá alla aðila, almenning, fyrirtæki og hið opinbera, með í aðgerðir til þess að hamla gegn útbreiðslu kórónuveirunnar. Það skýrist af miklu leyti af opnu ákvarðanaferli og stöðugu upplýsingaflæði.

Aðgerðirnar ná enn til of fárra geira samfélagsins og lýsa ekki þeim samfélagslegu kerfisbreytingum sem forsætisráðherra boðaði rétt fyrir útgáfu fyrstu áætlunarinnar haustið 2018 og eru nauðsynlegar til þess að tryggja árangur í loftslagsmálum. Engar kerfisbreytingar, veik stjórnýsla í loftslagsmálum og of bjartsýnar spár um mikinn samdrátt á grundvelli óbreytt ástands, er ástæðan fyrir því að ólíklegt má telja að markmið um samdrátt um milljón tonn CO<sub>2</sub> ígilda náist fyrir árið 2030.

## Almennar athugasemdir

### *Stjórnýsla veik og skortur á pólitískri sýn*

Stjórn Landverndar saknar þess að sjá ekki heildstæða pólitíska sýn um loftslagsvænt íslenskt samfélag. Umhverfisráðherra Svíþjóðar hefur sagt að til þess að ná árangri í loftslagsmálum verði að vefa þau inn í alla anga pólitíkurinnar (*"För att klimatställningen ska vara möjlig måste klimatfrågan genomsyra hela politiken."*). Ekki sjást merki um þetta í áætlunum ríkisstjórnarinnar sem bendir til þess að ósamkomulag sé meðal ríkisstjórnarflokkana um málaflokkinn. Nýleg niðurgreiðsla á flugsamgöngum innanlands og ýmis áhersluatriði í nýjustu samgönguáætlun benda til þess að talsvert skorti upp að loftslagsmálin séu tekin alvarlega á öllum stöðum stjórnýslunnar vegna skorts á samhæfingu og skýrri pólitískri sýn.

Stjórnýsla á Íslandi í loftslagsmálum snerist lengi vel um að semja um undanþágur fyrir Ísland frá alþjóðlegum samningum um loftslagsmál. Í stað þess að draga saman losun einsetti Ísland sér að fá að **auka við** sína losun. Grunnurinn sem íslenska stjórnýslan í loftslagsmálum byggir á er því að auka svigrúm til að losa GHG en ekki draga hana saman. Nokkur viðsnúningur varð í umhverfisráðherratið Svandísar Svavarsdóttur en þá var í fyrsta skipti sett fram aðgerðaáætlun um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda, en sem ekki var fylgt eftir. Síðan þá hafa nokkur mikilvæg skref verið tekin með undirritun Parísarsáttmálans og útkomu fyrstu fjármögnuðu aðgerðaráætlun Íslands árið 2018.

Loftslagsmál eru altumlykjandi viðfangsefni sem snerta alla anga samfélagsins. Svo virðist sem ein megin ástæða fyrir því að Ísland hafi ekki náð árangri í loftslagsmálum sé slök stjórnýsla, sbr. nýlega skýrslu

Capacent<sup>3</sup>. Í stjórnarráðinu þarf því samhæfingu fjölmargra ráðuneyta en einnig að efla miðlæga skrifstofu sem hefur loftslagsmál eingöngu á sinni könnu. Þá verða öll ráðuneyti að hafa skyldur gagnvart aðgerðaáætluninni og taka mið af loftslagsmálum í öllum sínum áætlunum. Í núverandi aðgerðaráætlun vantar að skýra hvernig á að bæta úr framangreindum alvarlega veikleika í stjórnsýslu loftslagsmála.

Loftslagsráð í nágrannalöndum okkar eiga að veita ríkisstjórninni ráðgjöf og faglega rökstutt aðhald og svo sett markmið og aðgerðir haldist í hendur. Vegna þess að íslenska loftslagsráðið er líka vettvangur hagaðila til samráðs og áhrifa getur það ekki veitt sambærilegt aðhald og ráðgjöf. Almennigur og félagasamtök eru því ein um að veita aðhald en hafa ekki forsendur til að veita jafn faglega rökstuddar ábendingar og loftslagsráð sem stendur undir nafni. Þá hamlar skortur á upplýsingum og gegnsæum vinnubrögðum möguleika almennings til aðkomu.

Um loftslagsráð, verkefnisstjórn aðgerðaáætlunarinnar og stjórnsýslu í loftslagsmálum hefur Landverð fjallað í fyrri umsögnum<sup>4</sup>

#### *Tíminn er naumur*

Þær breytingar sem gera þarf til þess að Ísland geti dregið saman losun sína um 29% eru umfangsmiklar. Þær þarf að undirbúa, byggja þarf upp innviði vegna þeirra og svo þarf að hrinda þeim í framkvæmd. Öll þess skref taka tíma og Ísland hefur ekki nýtt sinn tíma vel. Frá því að við skrifuðum undir Parísarsáttmálann fyrir 4 árum hefur losun aukist en ekki dregist saman. Á meðan mörg nágranalönd hafa unnið markvisst að því að draga úr sinni losun frá samþykkt Kyotobókunarinnar árið 1997 hefur Ísland aukið losun GHG og skort hefur áætlanir og framkvæmd aðgerða til að draga saman. Aðgerðir sem nú þarf að grípa til verða því vera afar afgerandi, skýrar og fljótvirkar. Við erum að vinna í allt öðrum tímamma en grannþjóðir okkar sem hafa lagt rækt við loftslagsaðgerðir sl. 20 ár.

#### *Of fáir geirar*

Svíar líta á starfsemi sem fellur innan ETS kerfisins sem sína ábyrgð og taka það með inn í markmið um að draga úr losun um 63% til ársins 2030 miðað við árið 1990. Íslensk stjórnvöld virðast telja að þeir geirar sem tilheyra ETS kerfinu þurfi engrar frekari hvatningar við. Að stærsti losunarvaldur GHG, erlend stóriðja staðsett á Íslandi, sé undanskilin áætlunum um samdrátt í losun er óásættanlegt. Hið minnsta

---

<sup>3</sup> Capacent (2020) *Stjórnsýsla loftslagsmála*. Unnið fyrir Loftslagsráð

<sup>4</sup> <https://landvernd.is/umsogn-um-frumvarp-til-laga-um-breytingu-a-logum-um-loftslagsmal/>;  
<https://landvernd.is/umgjord-loftslagsmala-a-islandi-veik/>;  
<https://landvernd.is/stjorn-landverndar-stydur-graena-utanrikisstefnu-en-kallar-a-adgerdir-sem-draga-ur-losun-grodurhusalofteggunda/>;  
<https://landvernd.is/landvernd-stydur-breytingar-a-logum-um-loftslagsrad/>

þarf að sýna fram á áætlun um að ETS kerfið skili árangri og til hvaða aðgerða skal grípa ef þær áætlanir ganga ekki eftir.

Þá eru kröfurnar á hina tvo stóru atvinnuvegina sjávarútveg og ferðaþjónustu hverfandi og virðast miðast við þá þætti sem greinarnar eru sjálfviljugar tilbúnir í. Hækkun kolefnisgjalds myndi hafa mjög skjótvirk áhrif á losun frá báðum þessum atvinnuvegum. Kröfur á landbúnað sem er umtalsverð uppspretta losunar eru einnig allt of veikar. Ósjálfbæra beit ætti að taka algjörlega fyrir á næstu árum.

#### *Aðgerðir ekki nógu afgerandi – vantar hækkun á kolefnisgjaldi*

Stjórn Landverndar telur ólíklegt að þær aðgerðir sem ríkisstjórnin boðar í aðgerðaáætlun sinni dugi til þess að draga saman losun um milljón tonn m.v. árið 2005 af tveimur ástæðum:

- Núverandi aðgerðaráætlun gerir ráð fyrir því að 400 þúsund tonna losun hverfi án íhlutunar eða frekari aðgerða. Losun hefur aukist mikið frá 2005 þar til nú í sumum flokkum, til dæmis í vegasamgöngum og staðið í stað síðastliðin 4 ár í flokknum skip og hafnir. Sjálfkrafa kröftugur viðsnúningur er því ólíklegur
- Aðgerðir sem eru fjárhagslega eða lagalega íþyngjandi vantar

Aðgerðaáætlunin gerir ráð fyrir því að fjárhagslegir hvatar og önnur hvatning dugi til þess að snúa okkur af þeirri braut sem við erum nú á, á bara 9 árum. Til þess að ná árangri á svo stuttum tíma verður einnig að beita fjárhagslegum „lötum“ (refsiaðgerðum) það er gjöldum á losun og harðari reglum um losun. Aðgerðirnar sem beita á í úrgangsmálum eru þessa eðlis og ætti að yfirfæra á aðra atvinnustarfsemi sem losar mun meira.

Hátt kolefnisgjald er vænlegasta leiðin til þess að ná árangri skjótt í mörgum geirum. (sjá nánari umfjöllun um gjald á GHJ síðar)

#### *Grunnsviðsmynd of bjartsýn*

Aðgerðaráætlunin gerir ráð fyrir því að 286 þúsund tonna samdráttur náist frá vegasamgöngum án frekara inngrips og 132 þúsund tonn frá sjávarútvegi án inngrips. Þetta er hæpið þegar þróunin undanfarin ár er skoðuð en losun hefur aukist lítillega frá fiskiskipum en mikið frá vegasamgöngum síðastliðin 5 ár. Að gera ráð fyrir algjörum viðsnúningi án nokkurs inngrips eða aðgerða af hálfu ríkisins er ekki raunhæft. Enda sést að grunnsviðsmyndir fyrir samdrátt í losun fyrir árið 2019 hafa verið allt of bjartsýnar þegar bráðabirgðatölur Umhverfisstofnunar fyrir árið 2019 eru skoðaðar. Til dæmis átti losun frá skipum og höfnum skv. grunnsviðsmynd að dragast saman um 8% milli árána 2018 og 2019 en samdráttur var í raun enginn. Í sjávarútvegi væri kolefnisgjald gríðarmikilvægur hvati til þess að leita annarra lausna til þess að knýja fiskiskip.

### *Aðkoma hagsmunaaðila – hlutleysi og þvingandi aðgerðir*

Fram hefur komið m.a. í úttekt Capacent á stjórnsýslu loftslagsmála á Íslandi<sup>5</sup> að stjórnvöld skorti aðhald frá hlutlausum aðilum. Loftslagsráð Íslands er ekki skv. fyrirmyndum frá Bretlandi eða hinum Norðurlöndunum heldur er það í raun samráðsvettvangur ríkisins og hagsmunaaðila. Loftslagsráð getur því ekki veitt stjórnvöldum aðhald og almenningur hefur það alfarið í sínum höndum. Bæta þarf úr þessu hið fyrsta. Þá er brýnt að tryggja sjálfstæði loftslagsráðs, bæði frá hagsmunaaðilum en einnig frá stjórnvöldum. Í nágranalöndunum eru loftslagsráð töluvert sjálfstæðari sem tryggir sanngjarna og raunhæfa umfjöllun um aðgerðaáætlanir. Til dæmis má vísa á Loftslagsráð Danmerkur<sup>6</sup>. Þar er lögð áhersla á að ráðið sé óháð ráð sérfræðinga en ekki ráð tengt hagsmunaaðilum. Þetta er gert svo ráðið geti lagt óháð mat á aðgerðir en sé ekki bundið við múla sértækra hagsmuna.

Sjálfviljugar aðgerðir eru til vinsælda, en reynslan sýnir að þær duga skammt. Í framsettum aðgerðum bera of margar aðgerðir keim af því að þeir sem losa gróðurhúsalofttegundir eigi bara að draga úr sinni losun ef þeim svo hugnast. Of fáar aðgerðir fela í sér fjárhagslega eða lagalegar þvinganir til þess að draga úr losun. Með það í huga hversu illa hefur gengið hingað til að draga úr losun frá Íslandi og hversu skammur tími er til stefnu er þetta alvarlegur ágalli á áætluninni.

### *Jarðefnaeldsneytislaut Ísland 2035*

Landvernd vill að markmið um samdráttinn verði með skýrum hætti bundinn í lög og að markmið um að hætta notkun jarðefnaeldsneytis fyrir ákveðinn tíma verði sett. Að mati Landverndar ætti að vera hægt að ná því markmiði árið 2035<sup>7</sup>. Hefja þarf þessa vegferð með því að banna innflutning á einkabílum sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti frá og með árinu 2023.

Ísland er á fullri ferð varðandi orkuskipti, það sést á öllum tölum um fjölda rafbíla í umferð, fjölda rafhjóla og rafhlaupahjóla. Ísland hefur fulla burði til þess að setja sér sem markmið um að verða laust við bruna á jarðefnaeldsneyti 2035. Þetta myndi koma Íslandi á kortið sem loftslagsvæn þjóð sem velur aðgerðir, ekki frestanir og er gott fordæmi.

---

<sup>5</sup> Capacent (2020) *Stjórnsýsla loftslagsmála*. Unnið fyrir Loftslagsráð

<sup>6</sup> <https://klimaraadet.dk/>.

<sup>7</sup> Aðalfundur Landverndar (2020) *Olíulaust Ísland 2035 – ályktun aðalfundar Landverndar 2020*. sótt af <https://landvernd.is/oliulaust-island-2035/>

## Sértækar athugasemdir við einstaka flokka

### A. Samgöngur á landi

Stjórn Landverndar telur að töluverð bæting hafi orðið á milli aðgerðaáætlana í flokknum samgöngur á landi. Um mun fleiri aðgerðir er að ræða sem ekki hafa með orkuskipti að gera heldur snerta á fjölbreyttum ferðamáta og þar með því markmiði að fækka einkabílum í umferð sem valda 65% af losun frá vegasamgöngum eins og lagningu borgarlínu og afnám virðisaukaskatts á rafmagnsreiðhjól. Fækkun einkabíla í umferð er einnig mikilvæg lýðheilsuáðgerð.

Landvernd telur þó að ekki sé nógu langt gengið og saknar þess að áhrifamesta tækið til skjótra umskipta sé ekki nýtt, það er hækkað kolefnisgjald. Ívilnanir og innviðir munu ekki einir og sér ná að draga úr losun frá vegsamgöngum eins mikið og áætlað er. Hærra kolefnisgjald mun bæði hafa áhrif á innflutning á nýjum bifreiðum og á akstur þeirra sem fyrir eru í landinu.

Það er afar jákvætt að leggja skuli aukna áhersla á fjölbreyttan ferðamáta. En hvernig og hvar á að leggja áherslu? Það væri gagnlegt að efla almenningssamgöngur á suðurvesturhluta landsins þar sem 70 % landsmanna býr. Mikil soun felst í því að ekki eru nógu góðar almenningssamgöngur frá höfuðborgarsvæðinu til byggðarlaga þaðan sem margir sækja vinnu til höfuðborgarinnar. Hér bíður vannýtt tækifæri sem vert er að grandskoða.

Þá gerir stjórn Landverndar alvarlega athugasemd við það að gert ráð fyrir því að 286 þúsund tonna samdráttur náist frá samgöngum frá landi án frekara inngrips, það er eðlileg þróun og þær aðgerðir sem þegar hefur verið gripið til. Þegar þróunin viðmiðunarárin 2005-2018 er skoðuð sést að losun hefur aukist um 200 þúsund tonn. Því er mjög ótrúlegt að án frekari aðgerða muni svo mikill viðsnúningur nást. Til samanburðar má geta þess að í Svíþjóð hefur losun frá samgöngum (utan flugs) dregist saman um 16% frá árinu 1990 með vandlega útfærðum aðgerðum<sup>8</sup> á meðan losun frá vegasamgöngum á Íslandi hefur aukist um 82%. Þá sést af nýlegum bráðabirgðatölum Umhverfisstofnunar að samdráttur í losun frá vegasamgöngum hefur eingöngu verið 2% á milli árunna 2018 og 2019 en ekki rúmlega 4% eins og grunnsviðsmynd aðgerðaáætlunarinnar gerir ráð fyrir. Við erum því strax komin á eftir áætlun í þessum flokki.

Við bætist aðferðinni sem hefur sýnt sig vera árangursríkust til þess að draga úr losun og OECD<sup>9</sup> og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn<sup>10</sup> hafa sagt að sé skjótvirkasta leiðin til þess að Parísarsamkomulagið náist,

---

<sup>8</sup> Miljödepartementet, Regeringen (2019). En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. Prop. 2019/20:65

<sup>9</sup> OECD (2019). Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action, OECD Publishing, Paris,

verður ekki beitt hér. Sú aðferð er hátt kolefnisgjald. Kosturinn við það er að það nær til langflestra geira og hægt er að tryggja að tekjulágir hópar beri ekki óeðlilega háar byrgðar. Þar að auki er gert ráð fyrir því í aðgerðaráætluninni að banna nýskráningu bensín og díselbíla eftir að Parísarsamkomulaginu lýkur og mun sú aðgerð því ekki hafa nein áhrif á losun á tímabilinu. Landvernd hefur ítrekað gagnrýnt þessa tímasetingu.

Aðgerðir sem varða orkuskipti í samgöngum eru því ekki sannfærandi. Bann við innflutningi bensín og díselbíla er enn bundið við 2030 þrátt fyrir að verkefnisstjórn aðgerðaáætlunarinnar hafi ítrekað verið bent á gagnleysið í því að tímasetja þá aðgerð svo seint, og kolefnisgjald er ekki hækkað. Á næstu 9 árum eiga aðgerðir sem eingöngu samanstanda af hvötum og velvilja almennings að snúa við þróun þar sem losun hefur aukist fram til þessa. Til þess að ná árangri er nauðsynlegt að banna nýskráningu bensín og díselbíla mun fyrr og hækka kolefnisgjald. Þeir bílar sem eru keyptir í dag verða enn á götunum eftir 10 ár. Í þessu samhengi er áriðandi að meta nú þegar áhrifin af vistvænum bílaleigubílum og fara strax í aðgerðir sem tryggja að bílaleigurnar kaupi ekki inn bensín og díselbíla á næstu árum.

### *B. Skip og Hafnir*

Í aðgerðaráætluninn koma fram mjög góðar aðgerðir í þessum flokki eins og til dæmis rafvæðing hafna og ferja. Landvernd fagnar því að Herjólfur geti nú gengið fyrir rafmagni og styður aukna rafvæðingu í sjóflutningum.

Það verður þó furðu að svo stór losunarpáttur eins og sjávarútvegurinn eigi alveg sjálfur að sjá um að draga úr sinni losun. Stærsti hluti losunar kemur frá fiskiskipum í þessum flokki og því verður að taka fast á þeirri losun. Ekki liggur fyrir hvernig það verður gert en nefnd sem tók til starfa í júlí um græn skref í sjávarútvegi á að skila af sér í desember. Mjög óljóst er hvernig græn skref í sjávarútvegi eiga að minnka losun.

Samkvæmt grunnsviðsmynd aðgerðaáætlunarinnar mun nást um 132 þúsund tonna samdráttur í losun frá sjávarútvegi án , fyrir utan hið óljósa verkefni „græn skref í sjávarútvegi“. Samkvæmt upplýsingum frá umhverfisráðuneytinu grunndvallast það á því að afli muni dragast mikið saman á næstu 10 árum. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands gerði spálíkan um afla fram til 2030 og byggði spánna á aflanum frá 2005 til 2018. Olíunotkun fiskiskipaflotans dróst vissulega saman til 2015 en sl. fjögur ár hefur hún aukist lítillega aftur. Hægst hefur mjög á þeirri þróun þar sem verðmæti aflans eykst en aflamagn dregst saman. Mjög miklar breytingar urðu á fyrsta áratug aldarinnar á nýtingu sjávarafurða en á þeim breytingum hefur hægst mjög. Það er afar erfitt að spá fyrir um þróun afla og því óráðlegt að gera ráð fyrir því að afli muni dragast mikið saman á næstu 10 árum með tilvísun til þessarar þróunar frá 2005.

---

<sup>10</sup> International monetary fund (2019). *Fiscal monitor - How to Mitigate Climate Change*. IMF publishing, Washington



Athyglivert er að þessi spáaðferð er ekki talin viðeigandi um losun frá vegsamgöngum enda hafa forsendur breyst mikið á síðastliðnum 3 árum. Nú hafa bráðabirgðalosunartölur fyrir árið 2019 fengist frá Umhverfisstofnun þar sem fram kemur að losun frá skipum og höfnum er sú sama árið 2018 og 2019. Í nýrri aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir skv. grunnsviðsmynd að samdráttur verði í losun milli 2018 og 2019 um ca. 8% eða tæp 50 þúsund tonn, af þeim 147 þúsund sem draga á saman um á tímabilinu. Nú þegar er því grunnsviðsmyndin verulega á skjön við raunveruleikann líklega vegna þess að spálíkanið sem liggur til grundvallar er allt of einfalt.

Erfitt að sjá hvernig 50-60% orkuskipti í sjávarútvegi eiga að nást á næstu 9 árum (þó aðgerðaáætlunin taki til 2019-2030 er 2020 nú næstum liðið án teljandi árangurs) þegar starfshópur um þau á að skila tillögum um áramótin 2020-2021. Orkuskipti í sjávarútvegi verða ekki á næstu 9 árum nema með mjög ströngu aðhaldi ríkisins. Fram til þessa hefur opinberum aðilum reynst erfitt að setja gjöld eða hömlur á sjávarútveginn með tilvísun til samkeppnisstöðu greinarinnar.

Helsti hvati til að draga úr losun GHG við sjávarútveg er sparnaður í rekstri. Fyrirsjáanleiki um hækkandi kolefnisskatt á sjávarútveg mun hafa mikil áhrif á fjárfestingar í orkusparnaði og orkuskiptum á næstu árum. Hægt er að nýta reynslu Norðmanna af köfnunarefnis- og brennisteinsgjaldi. Afrakstur þess fór í sjóð<sup>11</sup> sem nýttur var til að styrkja fyrirtæki til að draga úr losun köfnunarefnis og brennisteins með fjárfestingu í hreinni tækni. Slíkt fyrirkomulag veikir ekki samkeppnisstöðu sjávarútvegs sem heildar og styrkir þá aðila sem geta nýtt þau tækifæri sem það býður upp á, sem væntanlega verða bestu og framsæknustu fyrirtækin. Til lengri tíma gæti slíkt fyrirkomulag styrkt samkeppnisstöðu sjávarútvegs þegar afrakstur fjárfestinga í hreinni tækni fer að skila sér með sem minni rekstrarkostnaði.

### C. Orka og iðnaður

Hér er mikil áhersla á Carbfix verkefnið sem gæti skipt sköpum og finnst Landvernd boðaður samdráttur í þessum flokki trúverðugur. Rétt er að benda á að þrátt fyrir að við státum okkur af 100% endurnýjanlegri orku, þá er losun okkar frá þessum flokki u.þ.b. sama hlutfall af heildarlosun og húshitun og rafmagn í Svíþjóð (12% í Svíþjóð og 10 % á Íslandi). Hér þurfum við því sannarlega að taka okkur á. Með Carbfix tækninni gæti það tekist, og aðgerð C1 er mjög trúverðug ef vel er staðið að henni og ef henni fylgja einnig íþyngjandi aðgerðir fyrir aðila sem losa GHG þannig rekstrarábati af uppsetningu á Carbfix tækni verði meiri.

---

<sup>11</sup> sjá heimasíðu sjóðsins <https://www.nho.no/samarbeid/nox-fondet/>

Gert var ráð fyrir í aðgerðaáætluninni að samdráttur yrði í þessum flokki um 10% á milli árána 2018 og 2019. Það eru því mikil vonbrigði eru að losun frá jarðvarmavirkjunum eykst milli árána 2018 og 2019 um 5% skv. bráðabirgðatölum UST.<sup>12</sup>

Aðgerðir í mótun í þessum flokki eru afar spennandi en tíminn er naumur. Loftslagsvænni byggingariðnaður er nauðsynlegur en þar hefur lítil áhersla verið lögð á umhverfismál til þessa. GHJ-gjald á sement er tímabær aðgerð þar sem valkostir eru nú fyrir hendi. Mörg tækifæri eru á Íslandi til þess að nýta betur þær skógarafurðir sem við fáum á hverju ári, t.d. inn í byggingariðnaðinn. En í dag eru nánast öll byggingarefni, nema fylliefni, flutt inn til landsins. Hér gætu því verið framtíðartækifæri bæði fyrir aukna sjálfbærni en einnig aukna innlenda verðmætasköpun.

Mikilvægt er að tryggja fjölbreytni í orkuöflun og nýta innlenda orkugjafa til fullnustu og því eru verkefni sem lúta að þessu afar mikilvæg þegar kemur að samdrætti í losun. Nýting metans á Íslandi er allt of lítil en tæknilega mjög einföld og ætti að liggja beint við að auka hana. Til þess að geta nýtt metan á fleiri vélar og tæki, þarf að skoða möguleikana á því að framleiða fljótandi metan, en slíkt hentar vel á stærri flutningarbíla og tæki. Frekari hvata er þörf. Sveitarfélög gætu leikið lykilhlutverk.

#### *D. F-gös og efnanotkun*

Þetta er einn af fáum flokkum þar sem setja á strangar reglur um losun og vonast Landvernd til þess að af þeim aðgerðum verði. Skattlagning (sem má auka) og dregið úr innflutningi í þrepum (þak sem minnkar sett á með hverju ári) er til fyrirmyndar og ætti að beita á jarðefnaeldsneyti. Hér er þó ekki um að ræða samdrátt frá árinu 2005 heldur aukningu um 12 þúsund tonn. Líklega er það þó raunhæf spá, því miður. Í þessum flokki gerir aðgerðaáætlunin ráð fyrir aukningu í losun á næstu árum sem kemur heim og saman við bráðabirgðatölur UST fyrir árið 2019: losun frá F-gösnum jókst um 25% á milli árána 2018 og 2019.

#### *E. Landbúnaður*

Það er einkennilegt að svo stór losunarpáttur eins og landbúnaður eigi ekki að draga úr sinni losun, sérstaklega með tilliti til þess að ríkisstjórnin stýrir í raun landbúnaðarframleiðslu á Íslandi. Hér gæti íslenska ríkið gert mun betur. Búast má við að neysluvenjur breytist á næstu árum þannig að ástæða er til að ætla að draga megi úr framleiðslu dýraafurða, en við þá framleiðslu losnar umtalsvert magn af GHJ. Þetta sést á bráðgabirgðatölum UST þar sem samdráttur hefur orðið í losun frá landbúnaði vegna fækkunar búfjár um 2,5% milli árána 2018 og 2019<sup>12</sup> þó grunnsviðsmynd aðgerðaáætlunarinnar geri ekki ráð fyrir neinum samdrætti. Það er tímabært að ríkið dragi úr hvötum (niðurgreiðslum) til neyslu á afurðum með hátt kolefnisfótspor. Ástæða er til að leggja vaxandi áherslu á loftslagsvænan landbúnað

---

<sup>12</sup> <https://ust.is/umhverfisstofnun/frettir/stok-frett/2020/09/23/Visbendingar-um-samdratt-i-losun-fra-vegasamgongum/>

eins og grænmetis- og kornrækt. Sú staðreynd að ríkið veitir framleiðslu á landbúnaðarvörum verulega styrki er tækifæri sem ber að nýta að fullu.

Búast má við að aðgerðir leiði til þess að sauðfé og nautgripum verði að fækka svo að ná megi raunverulegum árangri. Hér þarf að gæta að svo bændur þurfi ekki að bregða búi og búseta á landsbyggðinni veikist. Breyta þarf fyrirkomulagi styrkja í þessum tilgangi. Gott dæmi úr fortíðinni er að þegar riða kom upp í Fljótsdal fyrir hálfri öld þá fengu bændur styrki til þess að vera áfram á jörðum sínum og byrja með skógrækt sem samfélagið nýtur sannarlega góðs af í dag. Hægt er að byggja upp styrkjakerfi í landbúnaði þar sem bændur frá greitt fyrir að búa og stunda atvinnustarfsemi á jörðum sínum en þeir eru ekki bundnir við ákveðnar afurðir eins og nú er.

Markmið um að auka grænmetisframleiðslu um 25% er mjög jákvætt og styður Landvernd það markmið heilshugar. Jafnframt þarf að stefna að samdrætti í framleiðslu á dýraafurðum. Aðgerðin "loftslagsvænni landbúnaður" er alveg óljós og þarf að koma fram miklu betur hvað átt er við. Eins og áður sagði er tíminn mjög naumur.

Landvernd hefur ítrekað bent á rannsóknir sem sýna að opinberu fé er veitt til bænda sem ekki stýra beit með sjálfbærum hætti þó reglur kveði á um annað<sup>13</sup>. Sjálfbær landnýting er loftslagsmál.

#### *F. Úrgangur og sóun*

Stjórn Landverndar telur aðgerðirnar í þessu flokki vera sannfærandi og þarfar. Þær hafa einnig áhrif út fyrir loftslagsmál þar sem þær stuðla að innleiðingu hringrásarhagkerfisins. Hér er um að ræða ákveðnar aðgerðir, sambland af hvötum og hamlandi aðgerðum sem eru vænlegastar til skjóts árangur. Ef boðaðar aðgerðir í þessum flokki komast í framkvæmd á næstu tveimur árum er góð von til þess að þessi mikli samdráttur sem gert er ráð fyrir hér náist. Lengri líftími á tækjum og tólum og hvati til viðgerða við bilanir er ein af þeim lausnum sem leggja ber áherslu á. Reglur um flokkun úrgangs sem gilda fyrir landið sem heild eru löngu tímabærar.

Ánægjulegt er að sjá bráðabirgðatölur UST í þessum flokki en losun frá úrgangi hefur dregist saman um 10% á milli árána 2018 og 2019. Í grunnsviðsmynd áætlunarinnar var þó gert ráð fyrir að þessi samdráttur yrði rúmlega 12%.

Landvernd vill vekja athygli á því að til þess að draga úr úrgangi til langframa þarf að draga úr neyslu og setja skyldur á framleiðendur og dreifingaraðila þannig að vörur þeirra séu endingargóðar, endurnýjanlegar og hægt sé að gera við og endurvinnna þær.

---

<sup>13</sup> <https://eldri.landvernd.is/sidur/abending-um-gaedastyringu-saudfjarraektar>

### G. Hvatar til umskipta

Umfjöllun um kolefnisgjald ófullnægjandi í aðgerðaáætluninni. Kolefnisgjald (aðgerð g1.) verður að hækka til þess að það hafi raunveruleg áhrif. Gjaldið má ekki verða mikilvægur tekjustofn ríkissjóðs þar sem það mun ef áform ganga eftir, hverfa að sjálfum sér.

Danmörk hefur nú sett sér markmið um að draga úr losun um 70 % miðað við 1990. Klimaráðið í Danmörku hefur farið vel yfir þessi áform og komist að þeirri niðurstöðu í skýrslu fyrr á þessu ári<sup>14</sup> að marktækt og heildstætt gjald á losun GHG sé hornsteinninn í hagkvæmum aðgerðum til að ná þessum framsæknu markmiðum („En markant og ensartet pris på udledning af drivhusgasser er en hjørnesten i en omkostningseffektiv klimaregulering for at nå et så ambitiøst mål som de 70 pct. i 2030“)<sup>14</sup>.

Kolefnisgjald í Svíþjóð hefur haft mjög jákvæð áhrif á samdrátt í losun án þess að hafa neikvæð áhrif á efnahaginn<sup>15</sup>. Sama má segja um British Columbia í Kanada<sup>16</sup>. Nýleg rannsókn sýnir að í þeim löndum sem kolefnisgjald hefur verið notað hefur það ekki haft neikvæð áhrif á efnahaginn<sup>17</sup>. Nauðsynlegt er að ekki sé um varanlegan tekjustofn fyrir ríkið að ræða: að peningunum sé beint aftur út í samfélagið til dæmis með hækkingu persónuafsláttar eða árlegri ávísun á alla íbúa landsins

OECD<sup>18</sup> og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn<sup>19</sup> hafa gefið út að kolefnisgjaldið verði að hækka til þess að ná Parísarsamkomulaginu. Samkvæmt viðmiðum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins verður að tvö- til þrefalda það hér til þess að það hafi tilætluð áhrif. Kosturinn við það er einnig að hátt kolefnisgjald nær til langflestra geira og hægt er að tryggja að tekjulágir hópar beri ekki óeðlilega háar byrðar.

### *Bjarga umhverfinu nú, en bönkunum forðum*

Landvernd skorar á ríkisstjórnina til þess að horfa til Svíþjóðar varðandi fjárlög næsta árs og ára. En þar hefur verið ákveðið að setja 150 milljarða íslenskra króna aukalega í fjárlög ríkisins í að bjarga umhverfinu. „– **Förra krisen räddade vi bankerna nu ska vi rädda klimatet, säger miljöminister Isabella Lövin (MP).**“<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Klimarådet (2020) *Kendte veje og nye spor til 70 procents reduktion*, Klimarådet, Kaupmannahöfn.

<sup>15</sup> Miljödepartementet, Regeringen (2019). En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. Prop. 2019/20:65

<sup>16</sup> sjá til dæmis A. Yamazaki (2017) *Jobs and climate policy: Evidence from British Columbia's revenue-neutral carbon tax*. *J Env Econom and Man* **83** pp. 197-216 og umfjöllun Kathryn Harrison frá 2019 í *Policy Options Politiques*, <https://policyoptions.irpp.org/magazines/july-2019/lessons-from-british-columbias-carbon-tax/>

<sup>17</sup> sjá nokkrar greinar í *Climate Change Economics* (2018) vol 9 issue 1 Ed. Robert Mendelson

<sup>18</sup> OECD (2019). *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OECD Publishing, Paris,

<sup>19</sup> <sup>19</sup> International monetary fund (2019). *Fiscal monitor - How to Mitigate Climate Change*. IMF publishing, Washington

<sup>20</sup> <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/presskonferens-om-regeringens-klimat-och-miljobudget>

Hið opinbera getur líka verið mikilvægur hvati til breytinga með því að sýna gott fordæmi og fræða um loftslagsvænni fjárfestingar.

Erlendir markaðir eru í sí auknum mæli að líta til grænna skuldabréfa, grænna lána og að lífeyrissjóðir og aðrir stjóri fjárfestingarsjóðir beini sínu fjármagni í loftslagsvænan farveg. Hér eru mikil sóknarfæri fyrir Íslenskan fjármálamarkað, og ríkið sem eigandi banka getur nýtt sína aðstöðu til þess að hvetja til skýrra umbóta á þessu sviði. Kröfur ætti að setja á stóra fjárfestingasjóði að færa sig í loftslagsvænar fjárfestingar.

#### *H. ETS, flug og iðnaður*

Íslensk stjórnvöld verða að setja sér markmið um að bregðast við ef ETS virkar ekki til að draga úr losun frá stóriðju á Íslandi. Ókeypisúthlutanir hafa verið allt of miklar í ETS kerfinu til þess að hafa raunveruleg áhrif. Iðnaður í Svíþjóð sem er innan ETS kerfisins hafði árið 2017 fengið allar losunarheimildir sínar við ókeypis úthlutun. Við þurfum að taka ábyrgð á stóriðju, gera kröfur til hennar þó losun falli innan ETS, sem enn hefur ekki náð að sanna gildi sitt í raun. ETS er tæki til þess að draga úr losun og íslensk stjórnvöld verða að sjá til þess að það virki hér. ETS kerfið er ekki frípassi til þess að líta framhjá losuninni. Sænsk stjórnvöld telja losun sem tilheyrir ETS með í þeirri losun sem þau bera ábyrgð á og ætla að grípa til aðgerða til þess að sjá til þess að hún dragist saman.

Stjórn Landverndar telur að setja eigi tímasettar kröfur um að losun frá stóriðju dragist saman þannig að hún komi sér upp búnaði til þess að fanga kolefni í útblæstri sínum. Í þessu sambandi er samstarf við hin Norðurlöndin nauðsynlegt, bæði til að setja sameiningleg markmið og til að stuðla að sameiginlegum rannsóknum og þróun tækni sem er forsenda þess að þetta markmið náist.

Landvernd telur að tími orkufrekrar og mengandi stóriðju á Íslandi sé að líða undir lok.

Hringrásarhagkerfið er framtíðin og strangar aðgerðir í loftslagsmálum muni flýta þeirri þróun sem er forsenda góðra lífsskilyrða fyrir samfélög manna á jörðinni til lengri tíma litið.

#### *I. Landnotkun*

Í aðgerðaáætluninni er eingöngu fjallað um þær aðgerðir sem bæta á við í bindingu kolefnis á landi. Fjalla verður um raunverulega losun og bindingu frá landnotkun í heild, ekki bara aukningu í bindingu. Þetta er verulegur ágalli. Landnotkun á Íslandi losar gríðarlega mikið af gróðurhúsalofttegundum og fimmföldun á bindingu mun ekki leiða til þess að nettólosun verði neikvæð, hvað þá að virka sem kolefnisjöfnunaraðgerð vegna annarrar losunar.

Í þennan lið vantar beinar aðgerðir til dæmis eins og beitarstýringar sem er skilvirk leið til að efla gróðurþekju og draga úr losun. Þetta þarf að tilgreina í aðgerðaáætluninni.

Nýgróðursetningar og landgræðsla er góð viðbót í aðgerðum í loftslagsmálum en þær en uppfylla ekki þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Landvernd tekur undir að ekki verði notaðar ágengar erlendar tegundir í þessu skyni.

## Lokaorð

Almenningur í landinu vill rótækar aðgerðir í loftslagsmálum<sup>21</sup>, víðtækur stuðningur er fyrir því að gera mun meira en lagt er til í þessari aðgerðaáætlun.

Landvernd skorar á ríkisstjórnina að tryggja virka og miðlæga stýringu í loftslagsmálum með heilstæðri og skýrri framtíðarsýn um láglosunarlausnir í öllum geirum.

Tilætlaður árgangur fæst ekki án skýrrar framtíðarsýnar eða með því að gera ráð fyrir að 40% af samdrættinum gerist án frekari aðgerða. Grunnsviðsmynd aðgerðaáætlunarinnar, spáin um samdrátt án aðgerða, er allt of bjartsýn. Strax á fyrsta ári áætlunarinnar 2019 sjáum við skýr merki um þetta því flestir liðir áætlunarinnar farið fram úr henni í losun. Betur má ef duga skal.

Landvernd endurtekur að áætlunin hefur tekið miklum framförum en kallar eftir skýrri pólitískri sýn, styrkari stjórnarsýslu, gagnsærri vinnu og ákvarðanatöku í loftslagsmálum sem og miklu fleiri beinni og meira íþyngjandi aðgerðum. Tíminn er eins og margoft hefur komið fram næstum runninn út.

Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri

---

<sup>21</sup> Ríkið tók breytt loftslag af alvöru eins og COVID. Fréttablaðið 2. júní 2020. sótt af <https://www.frettabladid.is/frettir/rikid-taki-breytt-loftslag-af-alvoru-eins-og-covid/>