

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

sent á nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 10. október 2022

Umsögn Landverndar um frumvarp til fjárlaga og laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga 2023 (2. mál)

Stjórn Landverndar hefur kynnt sér frumvarp til fjárlaga og vill koma á framfæri nokkrum athugasemdum. Jafnframt vill stjórnin þakka fyrir góðan tíma sem gefin er til umsagnar.

BANDORMURINN

Kolefnisgjald

Eins og komið hefur fram í mörgum umsögnum Landverndar telur stjórn samtakanna að hátt kolefnisgjald sé nauðsynleg og réttlát leið til þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þar er mengunarbótareglan (e. polluter pays principle) virkjuð. Þess er ekki að finna merki í núverandi fjármálafrumvarpi, þar sem kolefnisgjald hækkar eingöngu miðað við vísitölu neysluverðs. Nánari umfjöllun um kolefnisgjald í öðrum löndum er að finna í síðustu umsögn Landverndar vegna fjárlaga 2022.

Í úttekt sem gerð var fyrir Samorku og fleiri¹, kemur skýrt fram að ekki verður hægt að ná markmiðum fyrir losun gróðurhúsalofttegunda frá sjávarútvegi fyrir árið 2040 nema að beitt verði gjalddöku fyrir losun og með opinberum stuðningi til þeirra sem vilja prófa nýja tækni og orkugjafa. Landvernd hefur margsinnis í erindum um þetta efni bent á leið sem Norðmenn fóru með svo kölluðu [NOx-sjóði](#). Með því að beita kolefnisgjaldi í sjávarútvegi og nota hluta teknanna til að styrkja verkefni sem draga úr losun frá sjávarútvegi er stuðlað að meiri sjálfbærni greinarinnar.

Kolefnisgjald á eldsneyti

Í frumvarpinu er lagt til breytinga á ákvæðum í 1. gr. laga um umhverfis- og auðlindaskatt nr. 129 /2009 um kolefnisgjald á eldsneyti hækkum um 7,7%. Vísitala neysluverðs hefur hækkað um nákvæmlega þá prósentu á tímabilinu og er því ekki raunhækkun heldur bara í samræmi við aðrar verðlagshækkanir. Rétt er að benda á að mjög lítil hækkun á síðasta ári hélt ekki í við verðlagsþróun. Hækkunin mun því hafa afar takmörkuð áhrif á losun eins og henni er ætlað.

Stjórn Landverndar leggur til að kolefnisgjald verði hækkað í skrefum þannig að það verði um 55 kr. á lítra eigi síðar árið 2025 og allar undapágur afnumdar. Í fyrsta skrefinu leggur Landvernd til að kolefnisgjald verði hækkað í 20, ár árinu 2023 á leggist á alla sem nota olíu og bensín.

¹ https://samorka.is/wp-content/uploads/2021/12/Decarbonization-IMS_Final-Rev2.pdf

Þá hvetur Landvernd stjórnvöld til þess að deila hluta af gjaldinu aftur út til almennings til jöfnunar líf skjara. Einnig að gjald sem tekið er af sjávarútvegi og landbúnaði fari að hluta í sjóði sem styrki innleiðslu loftslagsvænni tækni og orkugjafa (sjá hér að fram um NOx sjóð Norðmanna).

Bifreiðagjald, vörugjöld, olíu-, og kílómetragjald og stuðningur við rafmagnsbíla

Stjórn Landverndar telur nauðsynlegt að hækka bifreiðagjald meira en lagt er til í tillögu um breytingar á lögum um bifreiðargjald nr. 39/1988. gr. til þess að hraða orkuskiptum í samgöngum.

Boðaðar breytingar á lækkun álagningar sem reiknuð er út frá skráðri losun bifreiða sem nota jarðfnaeldsneyti eru óskýrar og stjórn Landverndar telur ekki að aðgerðirnar séu jákvæðar. Nánari greining og skýringar á afleiðingum aðgerðanna eru nauðsynlegar. Hvað áhrif hafa þær á samsetningu bílaflotans og losun? Hafa þær áhrif á búsetu og líf skjör? Hafa þær meiri áhrif á lífsafkomu tekjulægri en tekjuhærri hópa samfélagsins?

Í þessu sambandi minnir Landvernd á tillögu samtakanna frá árinu 2019 að innflutningur á bensín- og díselbílum verði bannaður frá árinu 2023 til þess að bannið skili árangri á skuldbindingartímabili Parísarsáttmálans. Nýir bílar eru að jafnaði um 15 ár í notkun frá því að þeir eru keyptir og því mikilvægt að hraða enn frekar innleiðingu ökutækja sem ekki valda losun gróðurhúsalofttegunda. Ef ekki vilji til að banna innflutning bensín- og díselbílum er nauðsynlegt að breyta og beita vörugjaldi með þeim hætti að það dragi verulega úr innflutningi á stórum þungum og eyðslufrekum bílum. Þetta hefur gefið góða raun í Noregi og skýrir, ásamt niðurfellingu á vörugjöldum á rafbíla, hraða orkuskipta á sviði fólksbíla þar².

Stjórn Landverndar leggst ekki gegn því að álögur á tengiltvinnbíla verði hækkaðar til samræmis við bensín- og díselbíla. Samtímis er nauðsynlegt að hækka álögur á þunga og eyðslufreka bíla en ekki virðist vera gerð tilraun til þess í fjárlagafrumvarpi 2023 umfram vísitöluverðshækkun. Gjaldheimtan verður að vera í samræmi við umhverfisáhrifin, því meiri umhverfisáhrif því hærri álögur. Þá er ekki að finna áherslur til þess að draga almennt úr umferð í fjárlagafrumvarpinu en það er ódýr loftslagsaðgerð sem dregur úr loftmengun og kostnaði fyrir heilbrigðis- og vegakerfið. Nánari umfjöllun um þennan þátt er að finna neðar í þessari umsögn.

Gjaldtaka af fiskeldi

Stjórn Landverndar styðjur breytingar sem koma fram í 56. gr. frumvarpsins. Bæði hækkan á gjaldi, breytingu á viðmiðunartímabili og á því að miða við heildarlífsmassa en ekki heildarframleiðslu. Þó væri rétt að flýta hækkan á gjöldum verulega þannig að þau næðu fram að ganga að fullu þegar á næsta ári.

Úrvinnslugjald

Landvernd styður frekari styrkingu á úrvinnslugjaldi og telur hana nauðsynlega til að efla hringrásarhagkerfi. Mikilvægt er að leggja frekara úrvinnslugjald á glerumbúðir svo forsendur verði fyrir endurvinnslu á gleri hér á landi. Lélegar heimtur á notuðum rafhlöðum benda til þess að frekari gjaldtaka sé nauðsynleg. Þá er mikilvægt að haga gjaldtöku og fyrirkomulagi útborgunar með þeim hætti að kolefnisspor við endurvinnslu verði sem minnst. Í þessu sambandi má minna á umræður um möguleika á

² [Kjøpe bil i Norge - Skatteetaten](#)

að auka endurvinnslu á heyrúlluplasti hér á landi með úrvinnslugjaldi og með skynsamlegu fyrirkomulagi á greiðslum fyrir flutninga.

Stjórn Landverndar leggst gegn því að gjöld séu lækkuð á einnota umbúðir og telur mikilvægt að hækka gjöld á skilagjaldsskyldar umbúðir.

Urðunargjald

Stjórn Landverndar telur nauðsynlegt að setja á hátt urðunargjald eins og fjallað var um í síðustu umsögn Landverndar um fjárlög og vísar til þeirrar umfjöllunar hér. Stjórn Landverndar hvetur til að sett verði ákvæði um urðunargjald í lögum um umhverfis- og auðlindaskatt nr. 129 /2009.

FJÁRLÖGIN

Umhverfismál

Í kafla 17 er fjallað um umhverfismál sem nú heyra undir þrjú ráðuneyti, skipulagsmál hjá innviðaráðuneyti, landgræðsla og skógrækt hjá matvælaráðuneyti og önnur umhverfismál hjá umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti. Það er mjög jákvætt að fjárframlög hækka eitthvað í flestum málaflokkum eins og skýrt er í yfirliti á bls. 253. Stjórn Landverndar telur ástæðu til að hrósa fyrir skýra framsetningu og góð gögn almennt með örfáum undantekningum eins og með breytingar á gjöldum í vegasamgöngum. Þar skortir verulega á að skýra hvernig breyttar áherslur hafa áhrif á samsetningu bílaflotans og hver áhrifin á losun gróðurhúsalofttegunda verða.

Athygli vekur að ekki er um sjálfstæðan kafla um loftslagsmál að ræða heldur heyra þau eingöngu undir kafla 17.50. Athygli vekur ósamræmi í markmiðum ríkisstjórnarinnar sem fram kemur í stjórnarsáttmála um verulegan samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda (55% fyrir 2030 m.v. 2005) og markmiði 1 í kafla 17.50 um loftslagsmál. Þar er ekki að finna neinar aðgerðir sem leitt geta til samdráttar í losun á þeim fáu árum sem til stefnu eru til 2030 heldur er eingöngu um að ræða nýjar skýrslur, stefnumótun og greiningar. Öllum ætti að vera ljóst að tíminn er mjög stuttur og verulegra aðgerða er þörf en ekki meira blaður. Einnig er ljóst að núverandi aðgerðaáætlun dugir engan vegin til þess að ná því marki sem hún setur³, hvað þá uppfærðu markmiði um 55% samdrátt, og hana verður að uppfæra með raunverulegum aðgerðum sem skila árangri sem krefst fjármagns. Ekki er rætt um að uppfæra aðgerðaáætlunina þannig að hún geti mögulega verið grunnur að því að ná raunverulegum samdrætti í losun. Stjórn Landverndar mótmælir því harðlega ósamræmi og villandi upplýsingum frá ríkisstjórninni um háleit markmið í loftslagsmálum sem sjást engin merki um í fjármálaáætlun.

Markmið 3 í kafla 8.2 og kafla 17.3 fjalla um meðhöndlun úrgangs. Hér eru margar góðar stefnur til staðar sem fylgja á úr hlaði en stjórn Landverndar vill minna á útvíkkað hlutverk Úrvinnslusjóðs sem nú á að byggja á umhverfisvernd. Því er mikilvægt að taka til hjá sjóðnum í samræmi við gagnrýni og ábendingar í nýlegri skýrslu ríkisendurskoðunnar. Sjóðurinn leikur lykilhlutverk í því að styrkja hringrásarhagkerfið og því mikilvægt að endurskap traust á starfsemi hans. Stjórn Landverndar telur að það sé afar óheppilegt að atvinnulífið myndi meirihluta stjórnar sjóðsins og hvetur til þess að það verði

³ [Forsendur aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum brostnar - Landvernd](#)

endurskoðað. Æskilegt væri að hafa raddir neytenda og náttúruverndarsamtaka almennings við borðið til viðbótar við hagsmunaaðila frá atvinnulífinu. Þá telur stjórn Landverndar eins og rætt var um í umsögn samtakanna um síðasta fjárlagafrumvarp að mikilvægt sé að koma á urðunargjaldi sem lið í því að draga úr úrgangi. Það þyrfti að vera nýtt markmið, annað hvort í kafla 17.3 eða að markmið 5 í kafla 17.50 væri Fráveitu- og úrgangsmál hjá sveitafélögum þar sem liður í því yrði að draga verulega úr urðun úrgangs.

Markmið 3 í kafla 17.50 eru skýr og stjórn Landverndar fagnar sérstaklega markmiðinu um stofnun þjóðgarðs á Hálendi Íslands. Þjóðgarður er besta leiðin til að vernda náttúru- og menningarminjar en um leið tryggja aðgengi almennings að minjunum. Landvernd býður fram alla þá aðstoð sem Alþingi, ráðuneyti og stofnanir telja að samtökin geti veitt við þetta verkefni. Þá er markmið um kortlagningu óbyggðra víðerna mikið fagnaðarefni en í raun er kortlagningin til og bara spurning um að gefa henni réttan stað innan stjórnsýslunnar. Að öðru leyti er fyrirsögn markmiðs 3 villandi því þar er talað um friðlýsingu náttúruverndarsvæða en ekki virðist eiga að halda áfram með áttak í friðlýsingum sem hafið var á síðasta kjörtímabili. Það áttak fól í sér að þær friðlýsingar sem Alþingi hafði þegar samþykkt kæmu til framkvæmda og er lögbundin skylda Umhverfisstofnunar að halda áfram með. Vonandi er það á dagskrá þó þess sé ekki sérstaklega getið í þessum lið.

Í dag er áætlað að um árlega losni um 9 milljón tonn gróðurhúsalofttegunda frá landi. Drjúgur hluti þess kemur frá svæðum sem hafa verið ræst fram. Aðeins lítil hluti af framræstu landi er ræktaður til matvælaframleiðslu. Alþingi hefur sett í lög að Íslandi skuli verða kolefnishlutlaust árið 2040⁴. Ljóst er að skilvirkasta leiðin að því markmiði er að endurheimta votlendi. Fjárveitingar næstu ár verða að taka mið af þessu markmiði ef taka á samþykkt Alþingis um kolefnishlutleysi alvarlega. Þó fjárveitingar séu drjúgar í málaflokkinn þarf að bæta verulega í ef nást á að endurheimta verulegan hluta af þeim votlendum sem hafa verið ræst fram og eru eins og er ekki nýtt til túnræktar.

Orkumál

Orkumál er eitt stærsta umhverfismálið á Íslandi, bæði þegar kemur að loftslags- og náttúruvernd og um þau er fjallað í kafla 15. Þó er ekki að sjá af fjármálaáætlun að ætlunin sé að fara í sérstaka skoðun á orkubúskap eða stjórnsýslu þegar kemur að orkumálum á Íslandi. Rétt er að minna á að tvö alþjóðleg stórfyrirtæki nýta um helming allrar raforku sem framleidd er á Íslandi og að Ísland er langstærsti raforkuframleiðandi heims á íbúa. Þá er einnig rétt að minna á að orkustefna fyrir Ísland hefur ekki verið lögð fyrir Alþingi og getur því ekki talist grundvallarstefna í orkumálum á Íslandi. Í umræðunni er því flaggað að markmiðið sé að rúmlega tvöfalda raforkuframleiðslu fram til 2040 til að ná fram orkuskiptum. Landvernd hefur lagt fram gögn sem sýn að það er bæði óraunhæft og ónáðsynlegt, og er ávísun á mikla eyðileggju á íslenskri náttúru⁵.

Sjávarútvegur

⁴ Landvernd hefur lengi lýst eftir nánari skilgreiningu á þessum áformum. Hugtakið “kolefnishlutleysi” er óháft sem markmið ef skilgreining liggur ekki fyrir. Án skilgreiningnar er ekki mögulegt að meta hversu langt við höfum náð og hvað þarf að gera frekar til að ná markmiðinu.

⁵ [Sviðsmyndir Landverndar um raforkunotkun 2040 - Landvernd](#)

Í kafla 13 er fjallað um sjávarútvegsmál en athygli vekur að þar er mjög aum umræða um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Markmið 2 í kafla 13.10 um *áframhaldandi* aðgerðir til að draga úr losun sem eru í dag engar er mjög ósannfærandi og þyrfti að skýra mjög vel við hvað er átt. Ein stærsta óleysta áskorunin í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi er einmitt í sjávarútvegi. Stjórn Landverndar vill benda á nýjar bráðabirgðatölur Umhverfisstofnunar⁶ þar sem sést að losun frá fiskiskipum jókst verulega árið 2021 og rennir stoðum undir gagnrýni Landverndar á áætlaðan samdrátt í losun frá fiskiskipum sem gert var ráð fyrir í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum árið 2020. Landvernd hefur margsinnis í erindum um þetta efni bent á leið sem Norðmenn fóru með svo kölluðu [NOx-sjóði](#). Með því að beita kolefnisgjaldi í sjávarútvegi og nota hluta tekna til að styrkja verkefni sem raunverulega draga úr losun frá sjávarútvegi er stuðlaða að meiri sjálfbærni greinarinnar.

Tölur um losun gróðurhúsalofttegunda frá fiskeldi hafa verið vantaldar vegna mikils dauða í sjókvíaeldi. Gera þarf í úttekt á því. Stjórn Landverndar fagnar auknu fjármagni til MAST til þess að sinna eftirliti með fiskeldi en stofnunin verður einnig að fá hvatningu og lagaheimildir til að gera mun betur í sínu eftirliti sem hefur verið ábótavant til þessa.

Landbúnaður

Kafla 12 fjallar um landbúnaðarmál. Áætlað er að leggja fyrir stefnu um landbúnað fyrir alþingi og vill stjórn Landverndar benda á umsögn sína um stefnuna frá 26. Maí 2021. Að mati stjórnar Landverndar voru drög stefnunnar mjög fortíðarbundin og ekki líkleg til að tryggja blómlegan landbúnað í sátt við umhverfi og samfélag⁷. Verulegum fjáhæðum er í dag veitt úr ríkissjóði til framleiðslu á landbúnaðarvörum sem valda mikill losun gróðurhúsalofttegunda. Þær fjárhæðir er margfalt hærri en það fjármagn sem veitt er til að draga úr losun, ma.a. með breyttum búskaparháttum og framleiðsluvörum.

Landvernd notar tækifærið til minna á skýrslu samtakanna um hvernig best sé að því staðið að stöðva lausagöngu búfjár⁸ sem og að landnýtingarþáttur gæðastýringar í sauðfjárrækt virkar ekki⁹.

Samgöngumál

Stjórn Landverndar fagnar því að skoða á gjaldskrá almenningssamgangna og að áfram verður unnið að borgarlínu. Í kafla 12 eru þó ekki sett markmið um að draga úr umferð eða að auka áherslu á vegagerð í sátt við náttúru. Þá er stækkun flugstöðvarinnar sem talað er um í markmiði 5 á bls. 229 í andstöðu við loftslagsmarkmið sem og aðrar auknar fjárfestingar í vegagerð.

Útgjöld ríkissjóð til að efla almenningssamgöngur er aðeins örlítill hlut þess sem fer til framkvæmda við að breikka fjölförnustu vegi landsins. Það er löngu tímabært að skoða hvort ekki megi draga úr þörf fyrir því að fjölga akreinum með bættum almenningssamgöngum. Stjórn Landverndar telur skynsamlegt að efla til muna almenningssamgöngur á milli höfuðborgarsvæðisins og bæjarkjarna á Vesturlandi,

⁶ [Umhverfisstofnun | Bráðabirgðatölur \(ust.is\)](#)

⁷ [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetAdviceFile/?id=01776529-31be-eb11-9ba2-005056bcce7e](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetAdviceFile/?id=01776529-31be-eb11-9ba2-005056bcce7e)

⁸ [Vörsluskylda búfjár – Ný skýrsla Landverndar - Landvernd](#)

⁹ [Umsögn Landverndar um ráðstöfun almannaþingsins um gæðastýringu í sauðfjárrækt, 32. mál. - Landvernd](#)

Reykjanesskaga og Suðurlandi. Margir íbúar á þessum svæðum vinna í höfuðborginni og það myndi draga verulega úr umferðarþunga og losun ef fleiri sem í dag aka daglega á einkabíl velja almenningssamgöngur til að koma sér í og úr vinnu. Til þess að ná því markmiði verður að gera almenningssamgöngur skilvirkari, þægilegri og auka tíðni ferða. Þetta er uppbygging sem tekur tíma en skilar miklum ávinningi; dregur úr þörf fyrir að auka afkastagetu vega, sparar notendum útgjöld, dregur úr umferðarslysum auk þess að draga úr losun koldíoxíð. Góðar almenningssamgöngur munu einnig stuðla að minni losun vegna ferðamanna sem í dag sjá sig tilneydda til að aka um landið á einkabíl. Stjórn Landverndar hvetur því til að framlög til almenningssamgagna verði aukin til muna á næsta ári og árum.

Að öllu jöfnu eru góðar almenningssamgöngur besta leiðin til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, draga úr mengun og slysaættu og bæta lífskjör þeirra sem minnst hafa tekjur. Kalla verður eftir góðri greiningu á þessu atriði og forgangsraða fjármunum í þessum málaflokki til samræmis.

Landvernd minnir á að losun vegna innalandsflugs er umtalsverð og niðurgreiðsla á almennu flugi skýtur því skökku við. Öllu frekar ætti að nýt fjármagnið til að greiða fyrir þá sem verða að nýta flug til að sækja nauðsynlega heilbrigðisþjónustu á höfuðborgarsvæðinu.

Réttaröryggi, Dómstólar og utanríkisþjónusta

Stjórn Landverndar vill benda á að með innleiðingu Árórsáttmálans hefur réttur umhverfisverndarsamtaka til að fá fyrirtækt fyrir dómsstólum rýrnað en ekki aukist eins og markmið Árórsáttmálans segir til um¹⁰. ESA hefur hafið frumkvæðisathugun vegna þessa en nú eru mál sem ESA hefur til meðferðar vegna brota Íslands á EES reglum í umhverfismálum orðin þrjú. Stjórn Landverndar vill því beina því til ríkisstjórnarinnar að hún setji sérstakt fjármagn í að skoða réttarstöðu umhverfisverndarsamtaka sem og að hún fari yfir hvers vegna íslensk lög brjóta ítrekað gegn EES samningnum þegar kemur að umhverfismálum.

Lokaorð

Stóraukin áhersla samfélags og ríkisstjórnar á umhverfismál¹¹ endurspeglar að litlu leyti í fjármálaáætlun. Nokkur jákvæð teikn eru á lofti en ástand íslenskra vistkerfa og losun gróðurhúsalofttegunda eru í slæmum málum og verulegt átak þarf til að bæta þar úr. Fjárlögin verða að taka betur mið af þessu.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Landverndar

¹⁰ [Some Critical Views Relating to the Implementation of Article 9\(2\) of the Aarhus Convention in Iceland and the Situation of ENGOs, Festskrift till Jan Darpo, eds. Maria Forsberg, Annika Nilsson and Charlotta Zetterberg, iUstus förlag, 2022, pp. 215-235, | Request PDF \(researchgate.net\)](#)

¹¹ <https://landvernd.is/umsogn-stada-natturuverndar-veik/>

<https://landvernd.is/umsogn-stada-natturuverndar-veik/> ekki hefur tekist að framfylgja ákvæðum Árórsáttmálans um aðkomu



Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri