



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Borgartúni 26,
105 Reykjavík
urn@urn.is

Reykjavík, 23. september 2024

Efni: Umsögn SI um uppfærða aðgerðaáætlun í loftslagsmálum

I. Almenn

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) vísa til máls nr. 119/2024, á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt er til umsagnar ný og uppfærð aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum (hér eftir „**AÁL**“).

Í kynningu um málið kemur meðal annars fram að drögin eru uppfærsla eldri aðgerðaáætlunar sem fyrst var gefin út árið 2018 og síðan uppfærð árið 2020. Uppfærslan inniheldur 150 loftslagsaðgerðir og loftslagsverkefni sem endurspeгла raunhæfar, en metnaðarfullar lausnir til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda og aukinnar bindingar kolefnis. AÁL er þannig bæði tól til að Ísland geti framkvæmt aðgerðir til að draga úr styrk gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu og tæki til að undirbúa, samhæfa og samstilla samfélagið í heild til þess að innleiða slíkar aðgerðir. Þá er áætlunin mikilvæg undirstaða þegar kemur að markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi, sem skal ná eigi síðar en 2040.

SI undirstrika að í öðrum ríkjum hefur árangur í loftslagsmálum fyrst og fremst náðst með samvinnu stjórnvalda, atvinnulífs og almennings. Stjórnvöld setja markmið, geta stuðlað að vitundarvakningu og setja jákvæða sem neikvæða hvata til viðbótar við umbætur á regluverki til að greiða götu grænnar iðnbýltingar. Fyrirtæki finna nýjar og loftlagsvænni lausnir og innleiða þær í sinni starfsemi. Þeim mun fyrr sem stjórnvöld vilja ná árangri, þeim mun meiri hvata þarf til. Í Danmörku gerðu stjórnvöld tímasetta og fjármagnaða samninga við 13 atvinnugreinar undir merkjum Climate Partnerships 2030. Í Svíþjóð stofnuðu stjórnvöld til Fossil Free Sweden sem aðstoðar atvinnugreinar við markmiðasetningu, aðgerðir og eftirfylgni til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda auk þess að veita stjórnvöldum ráð um stefnumótun til að flýta fyrir árangri. Vísir að þessu hér á landi er verkefnið Byggjum grænni framtíð sem fjallað er um hér fyrir neðan. AÁL er góðra gjalda verð en til þess að ná árangri þarf nánara samstarf við atvinnugreinar og jafnvel þvert á atvinnugreinar til að vinna að nákvæmum útfærslum og framkvæmd.

SI hafa rýnt uppfærða AÁL og óska samtökin eftir að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum hvað hana varðar.

II. Metnaður og aðgerðir atvinnulífs í loftslagsmálum

SI ítreka að loftslagsmálin eru eitt stærsta viðfangsefni nútímans og atvinnulífið mun ekki að láta sitt eftir liggja til að ná árangri á þeim vettvangi. Til marks um það hafa SI lagt



áherslu á þennan málaflökk í starfi samtakanna á síðustu árum. Þannig var árið 2022 tileinkað grænni iðnbyltingu í starfsemi samtakanna en með þeirri áherslu vildu samtökin hvetja til aðgerða á sviði loftslagsmála. Var þannig áréttuð sú vitundavakning um að við getum öll lagst á eitt; atvinnulífið, stjórnvöld og almenningur, til að brýn úrlausnarefni í loftslagsmálum nái fram að ganga og Ísland skipi sér í fremstu röð á þessu sviði.

Þá áttu SI frumkvæði að stofnun Grænvangs, samstarfsvettvangs atvinnulífs og stjórnvalda um loftslagsmál og grænar lausnir, en sá vettvangur gefur fyrirheit um vilja og metnað atvinnulífsins til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið stjórnvalda. Þessi mikli áhugi dregur einnig fram þá staðreynd að vandinn er viðurkenndur enda er vettvangurinn stofnaður um aðgerðir.

Sem dæmi um frumkvæði atvinnulífsins má nefna að mannvirkjageirinn hefur þegar lokið vinnu við aðgerðaáætlun á sviði umhverfis- og loftslagsmála, sbr. Byggjum grænni framtíð, en um er að ræða samstarfsverkefni stjórnvalda og hagaðila byggingariðnaðarins um vistvænni mannvirkjagerð en það á meðal annars rætur sínar að rekja til aðgerðar C.3 í núgildandi AÁL. Fyrsti fasi verkefnisins, sem unninn var frá september 2020 til maí 2022, fólst í að meta árlega losun mannvirkjageirans, setja markmið um að draga úr þeirri losun til ársins 2030 og skilgreina aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Niðurstöður þeirrar vinnu er að finna í Vegvísi að vistvænni mannvirkjagerð 2030, þar sem nánar er gerð grein fyrir einstökum aðgerðum og stöðu þeirra í rauntíma. Miðað er við að losun mannvirkjageirans verði metin á ný fyrir lok ársins 2024 og að markmið og aðgerðaáætlunin verði í framhaldinu endurskoðuð í samræmi við reynslu og nýjar upplýsingar varðandi vistvæna mannvirkjagerð. Í ljósi þessa má með sannri segja að aðgerðir er snúa að mannvirkjagerð í fyrirliggjandi drögum séu nú þegar hluti af verkefninu Byggjum grænni framtíð.

III. Samtal við atvinnulífið

SI vekja athygli á formála fyrirliggjandi draga þar sem umfjöllun er um atvinnugreinasamtal og samstarf við sveitarfélög. Þar kemur m.a. fram að fyrirliggjandi drög voru unnin í viðamiklu samráði við atvinnulífið sem er grundvallarbreyting frá fyrra vinnulagi. Samtal sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti átti við fulltrúa fjölda atvinnugreina og samvinna ráðuneytis við sveitarfélög veturinn 2022-2023 er að mati ráðuneytisins ein af undirstöðum þessarar uppfærslu.

Hvað framangreint samtal varðar telja SI að vísað sé þar til vinnu við Loftslagsvegvísa atvinnulífsins þar sem unnar voru 332 tillögur um aðgerðir og úrbætur sem snúa að atvinnulífinu og stjórnvöldum til að stuðla að því að loftslagsmarkmið Íslands náist. Vegvísar þessir voru formlega afhentir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra árið 2023. SI hafa bundið miklar vonir við að uppfærð AÁL endurspegli þær áherslur sem fram koma í áðurnefndum vegvísunum og ljóst er af fyrirliggjandi drögum að þeir hafi upp að vissu marki verið hafðir til hliðsjónar við gerð fyrirliggjandi draga. Þannig bera aðgerðir er varða ETS-kerfið þess vott að horft hafi verið til vegvísar ál- og kísilvera að einhverju leyti. Ber þar að nefna formfestingu á vettvangi stjórnvalda og iðnaðar vegna regluverks og nýsköpunar, að tryggja samkeppnishæfni innlends iðnaðar og samstarf ríkis og iðnaðar



um föngun á CO₂ svo dæmi séu tekin. SI telja slíkt fela í sér jákvæð skref fram á við og viðurkenningu á ábendingum frá atvinnulífi er viðkemur þessari starfsemi.

Að sama skapi er hins vegar ljóst að víða er vikið frá þeim ábendingum sem þar koma fram og ýmsar íþyngjandi aðgerðir boðaðar sem eru á skjön við það upplegg sem unnið var með. Má hér nefna sem dæmi óvissu hvað varðar fyrirkomulag kolefnisgjalda og aðgerðir á sviði orkumála sem setja ýmsar aðgerðir er varða m.a. orkuskipti í uppnám.

SI ítreka mikilvægi þess að aðgerðir hins opinbera gangi í takt við aðgerðir atvinnulífsins enda verða lausnir til hjá atvinnulífinu á meðan hlutverk hins opinbera er að skapa réttu umgjörðina og hvatana og aðlaga og móta regluverk að þeim breytingum sem nauðsynlegar eru til að ná settum markmiðum á sviði umhverfis- og loftslagsmála.

IV. Ákall eftir kostnaðarmati

Því næst benda SI á að á upplýsingasíðu um fyrirbyggjandi drög, þ.e. www.co2.is, er sérstök umfjöllun um fjármögnun boðaðra aðgerða. Þar kemur m.a. fram að loftslagsvegferðin krefst þess að ríkið, sveitarfélög, atvinnulífið og samfélagið allt vinni náið saman að sameiginlegu markmiði. Hlutverk stjórnvalda er að tryggja viðeigandi innviði, stuðla að nauðsynlegri fjárfestingu í orkuskiptum og innviðum og hvetja til nýsköpunar og þróunar sjálfbærra lausna, og þannig skapa aðstæður fyrir einkaframtak og sveitarfélög til að taka til hendinni í loftslagsmálum. SI taka undir mikilvægi þess að framangreindir aðilar taki höndum saman til að ná settum markmiðum á þessu sviði.

Í fyrirbyggjandi drögum er svo, þvert á atvinnugreinar, að finna tækifæri er kemur að nýsköpun og þróun tæknilausna. Hins vegar er að mati SI bagalegt að ekki liggi fyrir kostnaðarmat á þeim aðgerðum sem liggja aðgerðum og áætluninni til grundvallar. Þannig er einungis hluti þeirra 150 aðgerða, sem kynntar eru, verið metnar að teknu tilliti til kostnaðar. Í því samhengi vísa SI hér til lokamálsliðar 1. mgr. 5. gr. laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, þar sem segir orðrétt að í aðgerðaráætlun skuli koma fram mat á áætluðum kostnaði ásamt mati á loftslagsávinningi af framkvæmd aðgerðanna. Í almennum athugasemdum við frumvarp til laga nr. 86/2019, sem núverandi 5. gr. grundvallast á, er um leið ítrekuð sú kvöð sem innleidd var í lög um loftslagsmál um að kostnaðarmeta aðgerðir.

Í ljósi tómlætis fyrirbyggjandi draga að AÁL um kostnaðarmat má draga þá ályktun að drögin **uppfylli ekki kröfur laga um loftslagsmál**. Að sama skapi dregur slíkt verulega úr svigrúmi hagaðila til að leggja endanlegt mat á boðaðar tillögur í fyrirbyggjandi drögum.

V. Áhersla á orkuskipti

Í fyrirbyggjandi drögum er víða lögð áhersla á orkuskipti og taka SI heilshugar undir mikilvægi þess að ráðist verði í græn orkuskipti enda bera allar opinberar tölur með sér að mesta losun hér á landi stafar af bruna jarðefnaeldsneytis í samgöngum, s.s. í flugi, siglingum og samgöngum á vegum. Helstu sóknarfæri til að ná settum markmiðum eru því að draga úr losun vegna bruna jarðefnaeldsneytis.



Hins vegar árétta SI um leið þær hindranir sem blasa við með tilliti til þriðju orkuskiptanna, jafnt framboð á raforku og nauðsynleg innviðauppbýgging, líkt og reifað er á bls. 15 í drögum um samfélagslosun. Þar segir að líkt og grænbók um stöðu og áskoranir í orkumálum og sviðsmyndir sem í henni birtust sýna, þá krefjast orkuskipti í samgöngum mikillar raforku, hvort sem það eru orkuskipti að hluta eða að fullu, þ.e. útskipti jarðefnaeldsneytis. Er þetta einnig í samræmi við nýlega [raforkuspá](#) Landsnets sem kynnt var 17. september sl. Framboð raforku hefur ekki haldið í við eftirspurn undanfarin ár og blikur eru á lofti um afhendingaröryggi raforku hér á landi. Bregðast þarf við þessu án tafar ef áframhaldandi árangur á að nást í loftslagsmálum og til þess að skapa hér á landi grundvallarforsendur fyrir áframhaldandi velsæld og hagvexti. Skortur á raforku hefur leitt til aukningar á notkun annarra orkugjafa, sér í lagi jarðefnaeldsneytis, með tilheyrandi aukningu á losun gróðurhúsalofttegunda þvert á markmið í loftslagsmálum.

SI taka heilshugar undir markmið um tæknihlutlaus orkuskipti þar sem ólíkir orkugjafar þjóna mismunandi notendahópum. Þannig þarf að gæta jafnræðis er viðkemur lausnum á sviði rafmagns annars vegar og vetnis og rafeldsneytis hins vegar. Sama á við um hvata og aðgerðir til uppbyggingar innviða.

Samtökin ítreka einnig mikilvægi þess að hugað verði að tæknihlutleysi við opinber innkaup vegna tækjakosta í samgöngum á landi sem og hafi, s.s. ökutæki, skip eða farþegaferjur. Mikilvægt er að stuðla að nýsköpun og framþróun innlendra orkugjafa í þessum geirum og getur hið opinbera varðað leiðina með því að huga að tæknihlutleysi slíkra orkugjafa í sínum innkaupum. Vísast hér til stuðnings að eitt af markmiðum núgildandi regluverks um opinber innkaup er að auka vægi umhverfisverndar við innkaup ríkisins.

Þá ítreka SI einnig fyrri ábendingar samtakanna, m.a. athugasemd við núgildandi AÁL, að hafa þarf hugfast að þótt tækniframþróun sé hröð í þessum efnum er það ekki svo að hægt sé í öllum tilvikum að fá stærri ökutæki, vinnuvélar eða önnur iðnaðartæki sem nýta eingöngu og alfarið endurnýjanlega orkugjafa. Orkuskipti eru því enn takmörkuð fyrir tilteknar atvinnugreinar, sér í lagi fyrir iðnað og atvinnutæki sem nota svokallaða litaða olíu, enn sem komið er. Óvíst er hvort sá möguleiki verði fyrir hendi og taka þarf tillit til þessa við stefnumótun stjórnvalda.

Að teknu tilliti til þess ómöguleika sem margar atvinnugreinar kunna að standa frammi fyrir á þessum tímapunkti, hvað varðar orkuskipti vegna þungavinnuvéla telja SI mikilvægt að stjórnvöld leggi frekar áherslu á að umbuna þeim aðilum sem ná að umbreyta orkugjöfum í starfsemi sinni á eigin forsendum í stað þess að refsa þeim sem ekki er unnt að innleiða slíkar breytingar.

Þá eru auknar álögur á atvinnulífið og hvatar sem fyrirtæki hafa ekki möguleika á að fylgja eftir í andstöðu við það markmið ríkisstjórnarinnar að efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Sé ekki tekið tillit til þessa eru boðaðar aðgerðir til þess fallnar að auka kostnað fyrirtækja, t.d. við vegaframkvæmdir á vegum ríkisins. Sé ætlunin að halda umræddum álögum til streitu þá þarf samhliða að meta og taka tillit til áhrifa þeirra á kostnað í opinberum framkvæmdum.



Þessu til viðbótar vísa SI til upplýsinga á vefsíðunni www.orkuskipti.is, sem samtökin standa að ásamt Samorku, Landsvirkjun og EFLU. Eins og þar kemur fram er mikilvægt að koma hér á fullum orkuskiptum, hvort sem það varðar loftlagsmál eða orkuöryggi þjóðarinnar sem og efnahagslegan ávinning af slíkum orkuskiptum. Ítrekast það sem að framan greinir að ef takast á að stemma stigu við loftslagsvanda liggur fyrir að það þurfa að eiga sér stað orkuskipti, þar sem skipt er úr jarðefnaeldsneyti yfir í endurnýjanlega orkugjafa. Þar getur Ísland lagt mikið af mörkum. Metnaður stjórnvalda hlýtur að liggja til þess að draga úr flækjustigi í kerfinu og greiða götu þeirra sem vilja standa að slíkri uppbyggingu. Það er í mótsögn við markmið stjórnvalda á sviði á loftslagsmála að verkefni sem geta stuðlað að verðmætasköpun hér á landi, og um leið að því að draga úr losun á heimsvísu, velkist um í kerfinu árum saman með tilheyrandi kostnaði og neikvæðum áhrifum á loftslag, umhverfi og samfélag.

VI. Losun frá iðnaði

Í drögnum er komið inn á aðgerðir er varða samdrátt í losun frá iðnaði og iðnaðarferlum þvert á atvinnugreinar. Aðildarfyrirtæki SI verða því, og eru nú þegar, undirsett markmiðum stjórnvalda hvað slíkan samdrátt varðar. Þessu til viðbótar eru fyrirtæki innan SI einnig undirsett ETS-kerfinu sem hefur að markmiði að nýta fjárahagslega hvata til að draga úr losun, s.s. vegna kaupa á losunarheimildum.

SI benda á að áætlanir stjórnvalda um auknar kröfur til losunar til viðbótar við auknar eftirlitskröfur fyrir iðnaðarferla geta reynst íþyngjandi fyrir fyrirtæki, sérstaklega ef leyfisveitingarferli dragast á langinn eða fjárfestingarkostnaður reynist meiri en ætlað er. Í ljósi þessa er mikilvægt að stjórnvöld auki stuðning og hraði ferlum þar sem á við og því harma samtökin að áður nefnt kostnaðarmat liggi ekki fyrir. Óháð óvissu um kostnaðarmat hvetja SI stjórnvöld til að skoða sértækar ívilnanir fyrir fyrirtæki, sér í lagi minni og meðalstór, sem standa frammi fyrir miklum breytingum á rekstrar- og starfsskilyrðum vegna boðaðra aðgerða.

Aðildarfyrirtæki SI iðnaði, líkt og ál- og kísilver, standa frammi fyrir auknum kröfum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda samkvæmt ETS-kerfinu. Mikilvægt er að stjórnvöld setji fram skýrar og raunhæfar leiðir til að ná markmiðum án þess að draga úr samkeppnishæfni íslensks iðnaðar á alþjóðlegum mörkuðum. Sérstök áhersla þarf að vera á einfaldara regluverk og hraðari leyfisveitingaferli fyrir kolefnisföngunartækni og nýsköpunarverkefni.

VII. Innviðir vegna meðhöndlunar úrgangs

Í takt við áherslur er varða meðhöndlun úrgangs í fyrirliggjandi drögum ítreka SI mikilvægi þess að tryggja að nauðsynlegir innviðir séu til staðar til að mæta auknum og strangari kröfum um þá meðhöndlun. Slík uppbygging innviða er lykilatriði til að stuðla að nauðsynlegri umbreytingu í átt að hringrásarhagkerfi. Fullnægjandi innviðir stuðla að skilvirkri flokkun, endurvinnslu og meðhöndlun úrgangs, minnka urðun og hámarka um leið nýtingu auðlinda. Fjárfestingar í tækni, s.s. orkuvinnslu úr úrgangi og endurvinnslustöðvum eru nauðsynlegar til að styðja við umbreytingu í anda hringrásarhagkerfis. Án innviðauppbyggingar og fjárfestinga munu fyrirtæki og sveitarfélög eiga erfitt með að uppfylla þau markmið sem þeim eru sett og hægja á



framvindu í átt að sjálfbærri úrgangsmeðhöndlun og samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda. Því er öflugur stuðningur vegna uppbyggingar innviða lykilatriði til að ná markmiðum stjórnvalda í þessum málaflokki og draga úr umhverfisáhrifum.

VIII. Regluverk og grænir hvatar

Í uppfærðri AÁL eru sett fram metnaðarfull markmið og ber fjöldi tillagna og efni þeirra þess vitnis. Þrátt fyrir að stjórnvöld setji markmið þá er það hins vegar atvinnulífsins að finna bestu lausnirnar til að uppfylla markmiðin og ráðast í aðgerðir til að draga úr losun frá starfsemi fyrirtækja.

Það verður ekki framhjá því litið að stærsta einstaka viðfangsefnið í þessari vegferð eru orkuskipti. Til Íslands er flutt inn olía fyrir um 100 milljarða á ári og hún er brennd til að skapa hér verðmæti. Það felast mikil tækifæri í því að framleiða eldsneyti innanlands og verða um leið sjálfstæð í orkumálum. Með því að vera í fararbroddi í þriðju orkuskiptunum, rétt eins og Ísland var í fararbroddi við nýtingu jarðvarma, verður til þekking hér sem verður eftirsótt víða um heim með tilheyrandi verðmætasköpun auk þess sem við getum hjálpað öðrum þjóðum að ná sínum metnaðarfullu markmiðum í loftslagsmálum. Til að flýta þessari þróun þurfa stjórnvöld aftur á móti að móta rétta umgjörð með því að setja öfluga hvata til nýsköpunar og fjárfestinga í nýrri tækni.

Til að ná fram markmiðum aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum er mikilvægt að stuðla að grænum fjárfestingum og veita hagræna hvata sem styðja við orkuskipti, aukið framboð á endurnýjanlegri orku, og loftslagsvænar lausnir. Grænar fjárfestingar eru mikilvægur grundvöllur fyrir þróun og innleiðingu á grænni tækni og innviðum sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hagrænir hvatar, s.s. skattalegar ívilnanir, niðurgreiðslur og stuðningskerfi, eru lykilþættir í að auðvelda fyrirtækjum að fjárfesta í umhverfisvænum lausnum og auka um leið samkeppnishæfni þeirra. Með þessum hætti má tryggja að loftslagsaðgerðir séu jafnt raunhæfar og hagkvæmar og stefni í átt að kolefnishlutleysi. Þá er einnig mikilvægt að koma á skilvirku regluverki og stjórnsýslu til að tryggja að opinberar kröfur, leyfisveiting og stjórnsýsla haldi í við markmið stjórnvalda á sviði loftslagsmála.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka iðnaðarins,

Lárus M. K. Ólafsson,
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála