

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Selfossi 4. janúar 2025

Efni: Umsögn um skýrslu um kolefnismarkaði, mál nr. S-231/2024

Vísað er til samráðsgáttar stjórnvalda um skýrsluna [Kolefnismarkaðir - Áskoranir og tækifæri í íslensku samhengi](#). Eftirfarandi umsögn er gerð í nafni félagsins [Vinir íslenskrar náttúru \(VÍN\)](#).

Inngangur

Stjórn VÍN lýsir yfir ánægju sinni með skýrsluna. Við teljum að verði tillögur starfshópsins að veruleika sé stórt skref stigið til að koma reglu á núverandi ástand þar sem stórtæk framleiðsla á kolefniseiningum með vafasömum loftslagsávinningi fer fram án tillits til náttúru landsins. Gera verður þá kröfu til stjórnvalda að gripið verði til lagasetningar til að skapa viðundandi umgjörð um markaðina. Það þarf að tryggja að aðgerðir skili raunverulegum loftslagsávinningi og séu framkvæmdar í sátt við náttúruna og kolefnismarkaðir verði ekki uppspretta grænþvottar sem tefur aðgerðir til að minnka losun kolefnis út í andrúmsloftið. Stjórn VÍN gerir hins vegar nokkrar mikilvægar athugasemdir við það sem fram kemur í skýrslunni.

Núverandi staða

Hér á landi hefur kolefnisbinding einkum verið tengd plantekruskógrækt í stórum stíl, jafnvel í fullkomlega heilbrigðum, kolefnisríkum og tegundaauðugum vistkerfum. Notaðar eru framandi tegundir sem sumar eru vafalaust ágengar því þær dreifa sér yfir náttúruleg vistkerfi og breyta þeim á óafturkræfan hátt og hafa veruleg neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni. Grunnástand vistkerfanna sem plantað er í (e. baseline scenario) er sjaldnast kannað, hvort sem það lýtur að kolefnisforða, kolefnisflæði eða líffræðilegri fjölbreytni, og því skortir mikilvæg viðmið til að meta árangur slíkra verkefna. Af þeim sökum skortir einnig trúverðugt mat á framleiðslu raunverulegra kolefniseininga með slíkri skógrækt.

Almennt er talið að binding kolefnis í vistkerfum til lengri tíma sé best tryggð með endurheimt náttúrluegra vistkerfa, hvort sem það eru skógar, votlendi eða önnur vistlendi og með því að vernda þau vistkerfi sem fyrir eru og nýta þau með sjálfbærum hætti.

Stjórn VÍN telur afar mikilvægt að ekki sé haldið áfram aðgerðum sem miða að bindingu kolefnis þegar þau augljóslega stuðli að hnignun líffræðilegrar fjölbreytni og vistkerfisþjónustu.

Umsögn um tillögur starfshópsins

Hér á eftir fylgja athugasemdir VÍN við einstakar tillögur í framangreindri skýrslu:

A. Ríkið sem kaupandi kolefniseininga

A1. Mælt verði fyrir um það í lögum að settar verði leiðbeiningar um gæði kolefniseininga sem ríkið kaupir.

VÍN leggur til að settar verði bindandi reglur um gæði kolefniseininga en ekki bara leiðbeiningar. Við leggjum áherslu á að hugtakið *gæði kolefniseininga* verði skilgreint ítarlega í þeim lögum sem sett verða. Þannig verði tryggt að vernd líffræðilegrar fjölbreytni verði í fyrirrúmi við allan kolefnisbúskap.

A2. Kolefniseiningar og verkefni sem framleiða þær og opinberir aðilar kaupa ættu að hafa fengið staðfestingu frá faggildum/trúverðugum vottunaraðila og fela í sér raunverulegan loftslagsávinning.

VÍN leggur til að kolefniseiningar og verkefni sem framleiða þær **skulu** hafa fengið staðfestingu frá faggildum/trúverðugum og **hlutlausum** vottunaraðila, að þær feli í sér raunverulegan loftslagsávinning **og valdi ekki skaða á lífríki Íslands**.

Þessu til áréttingar vill VÍN taka fram að þau þrjú kolefnisbindingarverkefni sem vottuð voru á árunum 2022–2023 voru vottuð af vottunarstofu sem hefur ekki faggildingu til úttektar á kolefnisverkefnum og annarri loftslagsþjónustu og er ekki óháð hagaðilum. Í fyrra (2024) var ekkert verkefni vottað og eru því engar vottaðar íslenskar kolefniseiningar úr skógrækt til sölu sem uppfylla kröfurnar um faggildingu og óháða vottun.

A3. Kolefniseiningar sem opinberir aðilar kaupa ættu að vera skráðar í skráningarkerfi þriðja aðila sem metið er fullnægjandi.

VÍN leggur til að kolefniseiningar sem opinberir aðilar kaupa **skulu vera** skráðar í skráningarkerfi. Miðlægt og gagnsætt skráningarkerfi er besta leiðin til að minnka hættu á grænþvotti.

A4. Verkefni sem gefa af sér kolefniseiningar sem opinberir aðilar kaupa ættu að uppfylla lágmarksreglur, svo sem að vera raunveruleg (e. real), mælanleg (e. measurable), varanleg (e. permanent) og rekjanleg (e. traceable). Sýna þarf fram á

viðbótarárangur (e. additionality), að einingar séu einkvæmar (e. unique) og ekki tvítaldar (e. no double counting).

VÍN leggur áherslu á að kolefniseiningar sem opinberir aðilar kaupi **skulu** uppfylla þessar lágmarkskröfur. Mikið vantar á þau skógræktarverkefni sem hingað til hafa verið vottuð uppfylli þær. Til dæmis er loftslagsávinningurinn ekki mælanlegur þar sem engar mælingar voru gerðar á kolefnisbúskap verkefnissvæðanna fyrir gróðursetningu og engar mælingar gerðar á losun kolefnis í kjölfar jarðvinnslu. Þar að auki er engan veginn hægt að gera ráð fyrir að binding slíkra verkefna sé varanleg, sérstaklega ef reynt er að sameina kolefnisskógrækt og nytjaskógrækt í sama verkefni.

A5. Einstakir kaupendur (opinberir aðilar) ættu að upplýsa opinberlega um fjölda keyptra og notaðra eininga og tegund verkefna að baki einingunum. Jafnframt því ættu þeir að skýra árlega frá umfangi losunar sinnar.

VÍN telur mikilvægt að einstakir kaupendur þar með taldir opinberir aðilar **skulu** upplýsa opinberlega o.s.frv., enda sýsla opinberir aðilar með almannafé og hafa þar með upplýsingaskyldu um hvernig því er varið.

A8. Ríkið sem landeigandi eigi frumkvæði að því að skilgreina land til loftslagsaðgerða með framkvæmdaáætlun um bættu landnýtingu í þágu loftslagsmála. Við ráðstöfun lands til aðgerða verði jafnræðis gætt, t.d. með útboði.

VÍN styður þessa tillögu en bendir á að hingað til hafi ekki verið pólitískur vilji fyrir að fara þessa leið. Reyndar mætti ganga lengra og leggja til að þeim fjármunum sem opinberir aðilar leggi nú í kolefnisjöfnun með kaupum á einingum frá verkefnum á valkvæða markaðnum með vafasömum loftslagsávinningi verði frekar varið í verkefni til endurheimt vistkerfa og votlendis á ríkisjörðum.

B. Lagabreytingar

B1. Hugtakið kolefniseining verði skilgreint í lögum.

VÍN er sammála þessari tillögu og leggur jafnframt áherslu á að í sömu lögum verði sett fram krafa um gæði kolefniseininga sem taki með vernd líffræðilegrar fjölbreytni og bendir m.a. á 1. og 2. gr. laga um náttúruvernd í þessu sambandi.

B2. Unnið verði lagafrumvarp í samvinnu við atvinnulífið um kolefnisskrár með það að markmiði að setja almenna umgjörð um slíka starfsemi, svo sem um stofnun, hæfisskilyrði eigenda, kröfur til ferlis við skráningu og afskráningu kolefniseininga, réttaráhrif skráningar og þátttakendur í skráningar-/afskráningarferli.

Brýn ábending frá VÍN: Hér á skilyrðislaust að nefna fleiri aðila en atvinnulífið, s.s. náttúruverndarsamtök og Neytendastofu. Atvinnulífið er byggt upp af fólkinu í landinu og það hefur ekki endilega sömu sýn og skoðanir og fulltrúar „eigenda“ fyrirtækja/atvinnulífsins. Loftslagsvandamál og framleiðsla kolefniseininga og kaup og sala þeirra er því ekki einkamál tiltekinna aðila.

C. Stefnumótun

C2. Stjórnvöld móti stefnu, t.d. með viðbót í Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, um að ekki verði heimilaður útflutningur á alþjóðlegum kolefniseiningum (ITMOs) frá Íslandi sem hefðu neikvæði áhrif á losunarbókhald Íslands. Stefnuna má endurskoða þegar Ísland hefur uppfyllt skuldbindingar um samdrátt í losun.

VÍN leggur áherslu á að við mótun stefnu um framangreint opni stjórnvöld ekki fyrir hömlulausa nýtingu erlendra aðila/fyrirtækja á náttúru Íslands til kolefnisjöfnunar. Það á alls ekki að horfa eingöngu til kolefniseininga (ITMOs) og losunarbókhald Íslands því það er aðeins önnur hlið málsins. Það verður einnig að horfa til þeirra afleiðinga sem t.d. óheft skógrækt með framandi tegundum getur haft á náttúru landsins. Stjórnvöld og fyrirtæki sem stunda einhverja tegund af kolefnisbúskap verða því að samþætta og taka tillit til samhangandi ferla í náttúrunni. Almennt vill VÍN vara við því að slíkar aðgerðir munu geta orðið uppspretta allskonar vafaatriða/grænþvotts bæði hvað varðar kolefnisjöfnunina sjálfa, tæknileg atriði og svo eftirlit til að sannreyna árangur landa á milli.

C3. Skattaleg umgjörð rekstrar við framleiðslu og kaup á kolefniseiningum verði skoðuð m.t.t. mögulegra ívilnana og frádráttarbærni rekstrarkostnaðar:

VÍN vill benda á athugasemd við B2 og að augljóst sé að með þessu er ætlað að skoða hvernig láta má almenning, beint eða óbeint, borga en ekki t.d. skylda fyrirtæki til að taka þennan kostnað við kolefnisjöfnun af rekstrarhagnaði eftir að önnur gjöld hafi verði greidd sbr. mengunarbótaregluna.

Athugasemdir við einstök atriði og kafla í skýrslunni

4. Valkvæður kolefnismarkaður

VÍN tekur að hluta til undir lokasetningu þessa kafla á bls. 23. En þar segir að fjölbreytileiki kolefniseiningaverkefna sé mjög mikill og geri það að verkum að kaupendur séu ekki alltaf vissir um gæði verkefna. Þetta er rétt hvað varðar erlenda valkvæða markaðinn, en hér á landi geta kaupendur að mati VÍN **treyst því að gæði verkefnanna séu mjög lítil**. Sem dæmi er líffræðilegri fjölbreytni yfirleitt rústað með jarðvinnslu og gróðursetningu framandi barrtrjáa í íslenska náttúru.

4.2 Yfirlit yfir vottunarkerfi og staðla

Í kröfusetti Skógarkolefnis er kveðið á um að verkefni fari að lögum og stefnu skógræktar. Þarna er frjálst farið með staðreyndir. Fara verður eftir lögum til dæmis um náttúruvernd og lögum um Land og skóg og stefnu þeirrar stofnunnar og matvælaráðuneytis, Líf og land. Það er ekki gert heldur þverbrjóta flest ef ekki öll skógræktarverkefni lög um náttúruvernd og alþjóðlega samninga sem Ísland er aðili að um verndun líffræðilegrar fjölbreytni og fuglavernd. Almennt talað er textinn víða óásættanlegur í kröfusetti Skógarkolefnis.

Á bls. 27 er mynd 4. af ferli skógræktarverkefna með hliðsjón af kröfusetti Skógarkolefnis. Ein af forsendum þess kröfusetts til að fá kolefniseiningar metnar er að skrá verkefni í upphafi hjá Loftslagsskrá Íslands, ICR, áður en framkvæmdir hefjast. Þegar þetta er skrifað eru 18 verkefni skráð, 15 sem bíða vottunar og þrjú sem hafa verið vottuð. Ekkert þeirra verkefna sem framkvæmdir hófust við árið 2024 hefur verið skráð, þar á meðal hið vel þekkta verkefni í Saltvík við Húsavík. Ef ætlunin er að þessi verkefni verði vottuð sem verkefni sem fylgja kröfusetti Skógarkolefnis hafa þau því nú þegar brotið gegn kröfusettinu að þessu leyti.

4.3 Tækniforskrift Staðlaráðs um kolefnisjöfnun fyrir íslenskt atvinnulíf

Tækniforskrift Staðlaráðs gerir kröfur til verkefna sem framleiða vottaðar kolefniseiningar. Samkvæmt vef Skógarkolefnis var Skógarkolefni 2.0 þróað í samræmi við tækniforskriftina. Ekki hefur þar þó verið tekið á öllum kröfum tækniforskriftarinnar. Til dæmis eru ekki í Skógarkolefni gerðar kröfur um áhættugreiningu í sambandi við varanleika kolefnisbindingarinnar. Verkefni til kolefnisbindingar og nytjaskógræktar fara ekki vel saman því mikill hluti bundna kolefnisins binst ekki varanlega í nytjaskógrækt.

Tækniforskriftin gerir líka kröfur um að verkefni hafi ekki neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni og um samráð við hagaðila. Snert er að vísu á hvoru tveggja í Skógarkolefni en reynslan hefur sýnt að þegar til vottunar kemur virðast kröfurnar vera sniðgengnar.

4.4 Yfirlit yfir kolefnisskrár

Hér er vísað til viðhorfs VÍN í upphafi umsagnar í B lið um lagabreytingar. Þar er lögð áhersla á nauðsyn þess að kalla fleiri aðila til samráðs við undirbúning laga um kolefnisskrár en fulltrúa atvinnulífsins.

4.5 Þróun og framvinda á alþjóðlegum mörkuðum

Í þessum kafla sem og í inngangi skýrslunnar er skrifað um hinn ört stækkandi valkvæða markað. Hér þarf að hafa í huga að þróun valkvæða markaðarins byggir algerlega á trausti kaupenda á gæðum og raunverulegum loftslagsárangri verkefna á markaðnum. Valkvæði markaðurinn dróst saman um 56% á milli 2022 og 2023 vegna vantrausts kaupanda á gæðum margra verkefna og efasemda um að mörg þeirra skili raunverulegum loftslagsávinningi.

Þó umræðan á markaðnum hafi að mestu leyti snúist um verkefni í þróunarlöndunum er hætt á að markaðurinn snúi líka baki við íslenskum verkefnum ef ekki eru gerðar nægilegar kröfur um gæði og raunverulegan loftslagsávinning. Samt sem áður tekur engin af tillögum starfshópsins á aðgerðum til að auka gæði íslenskra verkefna á markaðnum.

4.6 Skilyrði til framleiðslu kolefniseininga á valkvæða markaðnum

VÍN tekur undir fyrstu málsgrein þessa kafla, sem er góð lýsing á því hörmungarástandi sem hér ríkir varðandi kaup og sölu á kolefniseiningum sem ekki hafa hlotið neina trúverðuga, gagnsæja og hlutlausu vottun fagaðila.

Á bls. 34 er góð samantekt á helstu skilyrðum sem kolefnisverkefni þurfa að uppfylla á valkvæða markaðnum. Ljóst er að flest, ef ekki öll kolefnisbúskaparverkefni hér á landi uppfylla ekki nema hluta þessara skilyrða, til dæmis hvað varðar grunnástand (e. baseline scenario) og viðbót (e. additionality).

Sama gildir um vandaða upptalningu í skýrslu starfshópsins á bls. 36 um meginreglur t.d. ICROA. Mikið vantar upp á að íslensku verkefni uppfylli þessar meginreglur, t.d. um viðbót verkefnisins (e. additionality) og varanleika samdráttar (e. permanance).

4.7 Innlendir kaupendur á valkvæðum markaði

Á bls. 36 til 37 er meðal annars fjallað um lagalega ábyrgð Umhverfisstofnunar um að veita ráðgjöf um mælingar á losun gróðurhúsalofttegunda og árangri aðgerða vegna innri reksturs. Á bls. 37 segir: Umhverfisstofnun hefur ráðlagt opinberum aðilum að kaupa vottaðar kolefniseiningar sem framan af voru einungis fáanlegar erlendis frá.

VÍN er sammála niðurstöðu starfshópsins á bls. 38 um að hið opinbera geri skýrari kröfur varðandi kolefnisjöfnun og kaup á kolefniseiningum. Að mati VÍN verður hins vegar ekki séð að alvöru vottaðar kolefniseiningar með hlutlausum og trúverðum hætti, séu til sölu hér landi og hafa ekki verið það.

4.8 Aðkoma opinberra aðila að valkvæða markaðnum.

Á bls. 39 er fjallað um loftslagsstefnu Stjórnarráðsins sem lögð var fram árið 2019. Þar hafi komið fram að framvegis myndi Stjórnaráðið kolefnisjafna alla losun sína. Á árunum 2019 – 2022 var fjármunum varið til að kaupa gróðursetningu trjáa á vegum Kolviðar en það á ekkert skilt við kolefnisjöfnun.

4.8.1 Skógarkolefni

Í umfjöllun skýrslunnar um Skógarkolefni á bls. 39 kemur fram að fyrirmynd verkefnisins hafi verið kröfusettið UK Woodland Carbon Code, sem þróað var af og rekið af UK Forestry Commission.

Staðreyndin er sú að Skógarkolefni fylgir ekki nærri öllum kröfum breska kröfusettsins, til dæmis hvað varðar mat á landinu sem notað er til gróðursetningar. Fram kemur í

Þessari umræddu skýrslu að starfsmenn Skógræktarinnar komu að gerð og þróun Skógarkolefnis frá upphafi og starfsmenn Lands og skógar gera það ennþá.

VÍN hefur ítrekað gagnrýnt sýn Skógræktarinnar nú Lands og skóga á vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Þeirra sýn hefur verið á skjön við eðlilegan skilning á hugtakinu og ákvæðum laga og alþjóðasamninga og einnig þeim lögum sem núverandi stofnun starfar eftir. Það er mat VÍN að kröfusettt Skógarkolefnis brjóti í bága við lög um náttúruvernd, alþjóðlega samninga um verndun líffræðilegrar fjölbreytni, Bernar sáttmálann varðandi verndaðar fuglategundir, vistgerðir og búsvæði (e. habitat types og habitats).

4.8.2 Endurheimt vistkerfa

Í skýrslu starfshópsins er hvergi minnst á þá tvo meginþætti er koma í veg fyrir að endurheimt votlendis nái fram að ganga.

- a. Bændur eiga og eða hafa óbeinan eignarrétt á nær öllu láglandi landsins, þar meðtöldum framræstum votlendissvæðum. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir Landgræðslunnar og Votlendissjóðs hefur ekki tekist að sannfæra bændur um ágæti endurheimtar votlendis. Og þar við situr. Þessu þarf að breyta með lagasetningu því ein mesta losun kolefnis kemur frá framræslu votlendis og ósjálfbærri nýtingu lands.
- b. Þrátt fyrir samningaumleitunir við t.d. vottunarstofuna Verra um að votta endurheimt á þeim fáu hekturum þar sem votlendi hefur verið endurheimt hefur það engan árangur borið.

4.8.3 Ríkisjarðir og þjóðlendur

Þó að ríkið eigi fjölda jarða og jarðahluta út um allt land, þá eru margar þeirra í ábúð og þar verður engu breytt á meðan nógildandi ábúðarsamningar eru í gildi, eins og dæmi um landníðslu sýnir á mörgum þeirra. Fjöldi annarra ríkisjarða eru í leigu til einstaklinga, aðallega til hrossabeitar og það hefur ekki verið pólitískur vilji til að segja þeim leigusamningum upp. Svo má nefna allar þjóðlendurnar sem eru ríkiseign. Þar hefur aldrei verið pólitískur vilji né geta til að koma þar á sjálfbærri landnýtingu, hvað þá öðrum trúverðugum verkefnum um loftslagsaðgerðir.

Tillögur starfshópsins á þessu sviði eru góðra gjalda verðar en því miður verða þær afskaplega erfiðar í framkvæmd, nema að sterkur pólitískur vilji búi þar að baki.

4.11 Tvítalning og tvöfalt tilkall

Hér er vandamálinu með tvítalningu og tvöfalt tilkall lýst vel en starfshópurinn leggur ekki fram neinar tillögur um hvernig koma megi í veg fyrir grænþvott kolefnismörkuðum. Miðlægar kolefnisskrár (sjá kafla 4.4) þurfa að tryggja gagnsæi og fullan rekjanleika vottaðra eininga til að forðast hættu á bæði tvítalningu og svikum.

5.5.2 EU Carbon Removal Certification Framework

VÍN vísar hér til [umsagnar Sigfúsar Bjarnasonar](#), fyrrverandi deildarstjóra við Umhverfisstofnun Evrópu, um skýrsluna. VÍN vill sérstaklega benda á að einræktun trjáa (plantekjurækt) sem hefur neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni rúmast ekki í skilgreiningu ESB á kolefnisbúskap (e. Carbon farming).

Lokaorð

Þó meginþungi skýrslunnar sé lagður á valkvæða markaðinn snýst engin af tillögnum um aðgerðir til að auka gæði íslenskra verkefna á markaðnum. VÍN spyr hver sé tilgangur með framleiðslu kolefniseininga fyrir valkvæða markaðinn ef hann er ekki byggður á sömu grundvallarreglum og lögbundni markaðurinn. Hvort sem um er að ræða lögbundna eða valkvæða markaðinn verður að tryggja heildrænt gæðamat kolefniseininga og skilvirka stjórnarhætti til að stuðla að því að loftlagsávinningur verkefnanna sé raunverulegur, að áhrif á umhverfi og náttúruna séu ekki neikvæð og að ávinningurinn sé ekki tvítalinn.

VÍN vísar einnig til [umsagnar Ólafs S. Andréssonar](#), fyrrverandi prófessor við Háskóla Íslands, um nánari umfjöllun á heildrænu gæðamati á kolefnismörkuðum.

Þessi umsögn inniheldur ekki með tæmandi hætti allt það sem VÍN kann að vilja gera athugasemdir við í tengslum við kolefnismarkaði. Stjórn VÍN kallar eftir því að stjórnvöld eigi náðið samráð við frjáls náttúruverndarsamtök þegar kemur að vinnslu málsins.

Fyrir hönd stjórnar VÍN



Sveinn Runólfsson,
formaður stjórnar VÍN.

Vinir íslenskrar náttúru

c/o Sveinn Runólfsson
Tröllhólum 39
800 Selfossi
skrifstofa@natturuvinir.is