

## Tillaga til þingsályktunar

### um yfirlýsingu um neyðarástand í loftslagsmálum.

Flm.: Andrés Ingi Jónsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson, Halldóra Mogensen, Oddný G. Harðardóttir, Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

Alþingi ályktar að lýsa því yfir að neyðarástand ríki í loftslagsmálum og felur ríkisstjórninni að haga áætlanagerð sinni og aðgerðum í samræmi við það.

#### Greinargerð.

Undanfarin misseri hefur orðið deginum ljósara að jörðin er komin inn í tímabil alvarlegra og hættulegra loftslagsbreytinga af mannavöldum. Þetta sést á öfgum í allar áttir; allt frá heiftarlegum hitabylgjum og þurrkum síðasta sumar yfir í flóð og aurskriður sem setja lífið úr skorðum á stórum landsvæðum. Það er neyðarástand í lofthjúpnum og lífhvolfinu. Það er neyðarástand á jörðinni allri vegna þess að mannkynið hefur allt of lengi hleypt allt of miklu magni gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið.

Valdhöfum hefur lengi verið ljóst hvert stefndi en hafa ekki gripið til þeirra stóru breytinga sem nauðsynlegar eru. Með því hafa stjórnvöld um allan heim brugðist ábyrgð sinni gagnvart almenningi, sérstaklega þeim sem búa í fátækari hluta heimsins og eru viðkvæmari fyrir þeim veðuröfgum sem farið er að gæta. Þar eru íslensk stjórnvöld undir sömu sökina seld, þar sem enn er ekki hægt að segja annað en að ríkisstjórnin sé með óljós markmið og ófullnægjandi aðgerðir.

Með þessari tillögu til þingsályktunar leggur flutningsfólk til að Alþingi stígi fram fyrir skjöldu, sýni að það taki mark á vísindunum og knýi ríkisstjórnina til þeirra róttæku aðgerða sem nauðsynlegar eru í baráttunni gegn loftslagsvánni. Með því yrði tekið undir margítrekaða kröfu aðgerðasinna, sérfræðinga og vísindafólks um að lýsa því formlega yfir að neyðarástand ríki í loftslagsmálum og að haga öllum aðgerðum stjórnvalda í samræmi við það. Það er kominn tími til að valdhafar taki hættuna alvarlega og axli ábyrgð sína gagnvart almenningi um heim allan á skýran og afdráttarlausan hátt. Í stað þess að tala fjálglega um innihaldsrýrar aðgerðaáætlanir þarf að horfast blákalt í augu við stöðuna: Það er neyðarástand, tíminn er naumur og við verðum að forgangsráða út frá þeirri staðreynd.

#### Markmið ríkisstjórnarinnar: óljós.

Ótrúlega stuttur tími er liðinn frá því að það þurfti að berjast fyrir því að loftslagsmál fengju viðunandi sess innan stjórnmalanna. Þeim tíma og þeirri orku sem hefur verið eytt í að sannfæra stjórnmalafólk um allan heim um nauðsyn þess að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda hefði betur verið varið við að berjast af krafti gegn loftslagsbreytingum. Sú staða sem mannkynið stendur frammi fyrir í dag er margfalt erfiðari en hún hefði þurft að vera ef fólk hefði tekið mark á vísindunum frá upphafi. Vegna þessa aðgerðaleysis um margra ára

skeið er þeim mun mikilvægara að stjórnvöld dagsins setji sér skýr og metnaðarfull markmið. Þess gætir því miður ekki hjá ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur.

Í fyrri stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, sem samþykktur var 2017, var kveðið á um að ná 40% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda miðað við árið 1990 fyrir árið 2030. Þetta var ekki nýtt markmið heldur hafði Evrópusambandið sett sér það árið 2014 og ríkisstjórn Íslands gert að landsframlagi sínu til Parísarsamningsins 2016. Á grundvelli þess markmiðs var Íslandi úthlutað hlutdeild í sameiginlegu markmiði Evrópusambandsins, Íslands og Noregs. Samkvæmt þeim reiknireglum sem samið var um var gerð krafa um að Ísland drægi saman losun um 29% til ársins 2030 miðað við 2005 en Noregur um 40% í þeim geirum sem falla utan viðskiptakerfis með losunarheimildir.

Borið saman við aðgerðaleyfi árána á undan kunna þessi markmið að hafa virst metnaðarfull, en reyndin var sú að þá þegar þurfti að gera mun betur. Evrópuþingið lýsti í nóvember 2019 yfir neyðarástandi í loftslagsmálum og í framhaldinu hófst m.a. vinna við að uppfæra sameiginleg markmið Evrópusambandsins um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Haustið 2020 varð sameiginlegt markmið um 55% samdrátt í losun niðurstaðan þó að umhverfisnefnd Evrópuþingsins hefði upphaflega lagt til 60% og umhverfisverndarsamtök bent á að útreikningar gæfu til kynna að 65% markmið væri lágmark ef ætlunin væri að ná markmiðum Parísarsamningsins. Í desember 2020 lýsti forsætisráðherra því yfir á leiðtogafundi Sameinuðu þjóðanna að Ísland hygðist setja sér sama 55% markmið og Evrópusambandið, en Ísland skilaði ekki formlegu landsframlagi til Sameinuðu þjóðanna fyrr en í febrúar 2021. Þá kom í ljós að ekki var um að ræða sjálfstætt markmið um alla losun Íslands heldur yfirlýsingu um að Ísland myndi taka þátt í sameiginlegu markmiði Evrópusambandsins.

Vegna þess að ekki var um að ræða sjálfstætt markmið íslenskra stjórnvalda er enn á huldu hvað felst nákvæmlega í uppfærðum markmiðum. Aðgerðaáætlun stjórnvalda var uppfærð vorið 2020, þ.e. áður en markmið voru uppfærð, og miðast því við þau 29% sem Íslandi var úthlutað í viðræðum við Evrópusambandið. Ekki liggur fyrir hver hlutdeild Íslands verður í sameiginlega 55% markmiðinu, en ljóst má vera að hún verður nokkru meiri. Í því ljósi er sérstakt áhyggjuefni að losun á beinni ábyrgð Íslands var samkvæmt bráðabirgðatölum Umhverfisstofnunar rétt undir úthlutuðum heimildum fyrir árið 2021. Þær heimildir miðast enn við 29% samdrátt en ekki þá auknu hlutdeild sem ætla má að Ísland fái úthlutað. Auk þess segir í stjórnarsáttmála frá 2021 að sett verði sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt á losun á beinni ábyrgð Íslands fyrir 2030 miðað við árið 2005, sem er þá ljóst að er fjarri því að nást.

### *Áfellingdómur í Glasgow.*

Loftslagsráðstefna Sameinuðu þjóðanna í Glasgow var sú fimmta frá samþykkt Parísarsamningsins og þar af leiðandi var kominn tími á uppfærð landsframlög aðildarríkjanna. Sú uppfærsla var á heildina litið svo ófullnægjandi að ástæða þótti til að taka það sérstaklega fram í lokaályktun ráðstefnunnar, þar sem ríki voru hvött til að bíða ekki í önnur fimm ár með að uppfæra markmið sín heldur mæta að nýju til leiks með uppfærð landsframlög á næsta ári.

Ályktun COP26 fjallar ekki um frammistöðu einstakra ríkja, en sé litið til greiningar *Climate Action Tracker* kemur í ljós að hvorki áætlanir Evrópusambandsins né Noregs þóttu fullnægjandi til að halda hlýnun jarðar innan 1,5°C. Þar sem íslensk stjórnvöld eru í samfloti með norskum stjórnvöldum og Evrópusambandinu, og hafa ekki gengið lengra en sem því nemur, má ætla að hið sama gildi hér á landi.

Þegar litið er yfir þróun loftslagsmarkmiða undanfarin ár má ljóst vera að íslensk stjórnvöld hafa ekki tekið sér það forystuhlutverk sem þeim hefði verið í lófa lagið að gera. Á með-

an Evrópusambandið var enn að ráða fram úr því hvert yrði uppfært markmið fyrir COP26 ákvað Noregur, sem er í sömu stöðu gagnvart sameiginlegu markmiði ESB og Ísland, að skila sjálfstæðu landsframlagi upp á 50–55% samdrátt fyrir 2030 til Parísarsamningsins. Þegar niðurstaða Evrópusambandsins lá loks fyrir ári síðar skiluðu íslensk stjórnvöld sínu landsframlagi, en ekki sem sjálfstæðu markmiði Íslands heldur aðeins sem tilkynningu um að Ísland hygðist taka þátt í sameiginlegu 55% markmiði Evrópusambandsins. Nú tveimur árum síðar er enn óljóst hvernig sú þátttaka verður útfærð. Í því samhengi er rétt að minna á að sameiginleg markmið Íslands með Evrópusambandinu eru aðeins lágmark og því ekkert sem kemur í veg fyrir að stjórnvöld í hverju ríki taki frumkvæði í að setja sín eigin markmið sem hugsanlega ganga lengra en hlutdeild þeirra í sameiginlegu markmiði verður á endanum.

Þau sem vonuðust til að í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar væru ný og metnaðarfull markmið í loftslagsmálum, sem yrði fylgt hratt og örugglega eftir, hafa ekki séð von sína rætast. Ríkisstjórnin hefur lögfest markmið um kolefnishlutleysi árið 2040 en hefur verið ófánleg til að binda í lög eigin markmið um samdrátt í losun fyrir árið 2030. Kjarninn í þeirri gagnrýni sem fram kom á COP26 var einmitt að ríkisstjórnir væru síður reiðubúnar til að skuldbinda sig varðandi skammtímamarkmið en þau sem eru óljósari og lengra inni í framtíðinni. Meðan sá háttur er hafður á er auðveldara að fela metnaðarleysi stjórnvalda þegar kemur að aðgerðum.

### **Aðgerðir ríkisstjórnarinnar: ófullnægjandi.**

Nú þegar á fimmta ár er liðið frá því að ríkisstjórn Katrínar Jakobsdóttur settist að völdum er hægt að líta á núverandi stöðu í loftslagsmálum sem afrakstur þeirrar stefnu sem stjórnin hefur staðið fyrir. Þrátt fyrir að stjórnarliðar stæri sig gjarnan af því að hafa sýnt mikinn metnað í loftslagsmálum er raunin önnur ef rýnt er í afraksturinn. Skýrasta dæmið eru bráðabirgðatölur Umhverfisstofnunar sem sýna að losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi hafi aukist um 3% milli ára 2020 og 2021. Þetta er skýrt merki þess að ríkisstjórnin lagði ekki grunn að grænni viðspyrnu samfélagsins eftir COVID-faraldurinn, ekki frekar en hún nýtti árin á undan til að gera raunverulegar eða varanlegar breytingar á grunnkerfum samfélagsins í þágu grænna umskipta. Í ljósi þess að áhrifa COVID gætti enn árið 2021, þegar losun jókst um 3%, má leiða að því líkur að árið 2022 geti orðið enn meiri aukning á losun gróðurhúsalofttegunda.

Hér kristallast það vandamál sem fylgir stefnuleysi ríkisstjórnarinnar: Þegar kemur að loftslagsmálum er ekki nóg að vona bara það besta heldur þarf skýrar og einbeittar aðgerðir.

Á þetta hefur ítrekað verið bent, jafnt af aðgerðasinum, sérfræðingum og stjórnmalafólki sem hefur þótt stjórnvöld sýna málaflöknum áhugaleysi. Loftslagsráð birti álit í júní 2022 þar sem brugðist var við nýjustu skýrslu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna í loftslagsmálum (IPCC). Við það tilefni skoraði loftslagsráð á íslensk stjórnvöld að framfylgja af mun meiri festu þeim ákvörðunum sem þegar hafa verið teknar og hraða frekari stefnubreytingum og aðgerðum í loftslagsmálum. Þar segir jafnframt: „Markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir 2030 eru óljós og ófullnægjandi. Nauðsynlegt er að stjórnvöld skýri og útfæri þessi markmið nánar.“ Þessi orð loftslagsráðs, hins opinbera aðila sem hefur það hlutverk að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf, ríma illa við fullyrðingar ráðherra um að markmið ríkisstjórnarinnar séu metnaðarfull og teygi anga sína um allt stjórnkerfið. Enda eru þær fullyrðingar dæmi um að þegar upp er staðið leggi ríkisstjórnin frekar áherslu á innantóm orð en raunverulegar og róttækar aðgerðir.

### *Aðgerðaáætlanir í hæðagangi.*

Ítarlegri skoðun á þeim aðgerðaáætlunum sem ríkisstjórnin hefur unnið í loftslagsmálum leiðir í ljós sömu hraðsoðnu aðgerðaáætlunina og árið 2018, sem átti að endurskoða með hraði. Nú leið og beið og sú næsta kom tveimur árum síðar, og í henni voru boðaðar litlar sem engar breytingar á tölulegum markmiðum. Stuttu seinna lýsti ríkisstjórnin því yfir á fundi Sameinuðu þjóðanna að hún ætlaði að auka metnað varðandi samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Sá aukni metnaður hefur hins vegar ekki skilað sér í þetta kjarnaplagg loftslagsstefnu stjórnvalda. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum miðast enn við fimm ára gömul markmið. Hinn meinti aukni metnaður sést aðeins í tyllidagaræðum og stjórnarsáttmála en hefur hvergi komið til framkvæmda.

Þrátt fyrir að aðgerðaáætlunin setji markið lægra en ríkisstjórnin heldur fram að hún sjálf stefni að nær hún ekki einu sinni að uppfylla þau markmið nægjanlega vel.

Í annarri stöðuskýrslu verkefnisstjórnar um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum kemur fram að tímabært sé orðið að endurskoða aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum með skipulögðum hætti en nauðsynlegt er að uppfæra hana eftir þörfum. Nauðsynlegt sé að skilgreina verklok betur því að án tímamarka er minni hvati til að ljúka aðgerðum að fullu. Í skýrslunni segir að byggja þurfi upp innviði fyrir rafvæðingu bílaflotans, sem rímar við greiningu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands í kostnaðar- og ábatamati aðgerða í loftslagsmálum. Í greiningunni er gagnrýnt að stjórnvöld hafi einblínt á öfugan enda rafvæðingar bílaflotans, þ.e. að niðurgreiða kaup á rafmagnsbílum þegar innviði skortir. Bent er á að margar nýjungar nái vinsældum án stuðnings úr opinberum sjóðum, en því notendavænni sem nýjung er þeim mun líklegri er að fólk taki henni opnum örmum. Áhrifaríkari leið kynni að vera að beita skattlagningu frekar en ívilnunum samhliða uppbyggingu innviða, sem hægt væri að fjármagna að einhverju leyti með téðum sköttum. Einnig er bent á í þessu sambandi að þróun orkuskipta í þungaflutningum og rafvæðing bílaleigubílaflotans hefur verið nokkuð hægari samanborið við fólksbíla. Nauðsynlegt er að bregðast við því, sérstaklega í ljósi þess að bílaleigubílarir tilheyra öðrum stærsta atvinnuvegi landsins.

Í stærsta atvinnuvegi landsins, sjávarútvegi, er nauðsynlegt að ná samdrætti í losun og uppfylla markmið, en hið sama gildir um landbúnaðinn og landnotkun. Í greiningu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands er bent á að mestum ábata verði náð af landgræðslu, skógrækt og endurheimt mýrlendis. Hins vegar skortir opinbera stefnu um meðferð lands, sem nauðsynleg er til að vinda ofan af þeirri bagalegu þróun sem yfirvöld stóðu að í meira en hálfu öld með framræslu. Eins er bent á að nokkur sveitarfélög hafi lagt í kostnað við að hefta útbreiðslu lúpínu sem dreift var um langt skeið út um allar trissur af hálfu hins opinbera. Æskilegt væri að ríkið hefði opinbera stefnu hvernig bregðast mætti við því með samræmdum hætti.

### **Ákall um aðgerðir.**

Loftslagsváin er án efa ein stærsta áskorun mannkyns og kallar á gríðarmiklar kerfisbreytingar. Ísland hefur alla burði til að vera í forystusveit ríkja sem berjast af alvöru gegn þessum breytingum með réttlátum og framsæknum aðgerðum. Loftslagsbreytingar varða gríðarlega hagsmuni alls mannkyns og komandi kynslóða og þess vegna verður að bregðast við yfirstandandi neyðarástandi með róttækum aðgerðum. Áskorunin fram undan er tækifæri til að gera betur, bæði í stjórnámálum nútímans og fyrir komandi kynslóðir. Fyrsta skrefið í að ná árangri er vafalaust það að ríkisstjórn Íslands sýni að hún taki vandann alvarlega og að hún ætli að setja úrlausn hans í algjöran forgang. Það gerir hún með því að lýsa tafarlaust yfir neyðarástandi í loftslagsmálum.

Í kjölfar yfirlýsingarinnar verða að fylgja róttækar, tímasettar og fjármagnaðar aðgerðir sem vaxa að metnaði ár frá ári. Aðgerðirnar þurfa að fylgja mælanlegum og gagnsæjum markmiðum sem veita frjálsum félagasamtökum og almenningi möguleika til aðhalds. Þar mætti m.a. líta til eftirfarandi þátta:

1. Ríkisstjórnin setji sér skýr, metnaðarfull og tímasett markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda í formi sérstakrar neyðaráætlunar sem verði endurnýjuð á hverju ári.
2. Allar áætlanir og aðgerðir hins opinbera, sem og skipulag stjórnsýslu, miði að því að styðja við markmið í loftslagsmálum og verði loftslagsmetin.
3. Nægjanlegt fjármagn verði tryggt til að hrinda nauðsynlegum aðgerðum í framkvæmd með skjótum hætti.
4. Gagnsæi í kringum markmið og aðgerðir í loftslagsmálum verði stóraukið.
5. Raunverulegt og reglulegt samtal eigi sér stað við almenning til að móta aðgerðir stjórnvalda, þar á meðal með þjóðfundi um loftslagsmál á vordögum 2023.
6. Öll markmið tengd loftslagsmálum verði endurmetin reglulega af auknum metnaði.

Ákall um að lýst sé yfir neyðarástandi í loftslagsmálum hefur ítrekað komið fram á síðustu árum. Þau sem standa fyrir loftslagsverkfallinu fóru á fund ríkisstjórnarinnar 2019 með þá kröfu og sömuleiðis höfðu öll helstu náttúruverndarsamtök landsins skorað á stjórnina þá um sumarið, en stjórnin sagðist frekar ætla að einbeita sér að aðgerðum en orðum. Af viðbrögðum ríkisstjórnarinnar á þeim tíma mátti jafnframt skilja að það að búa við langvarandi neyðarástand væri illframkvæmanlegt, en reynsla árána sem liðin eru sýnir annað. Kórónuveirufaraldurinn þrýsti stjórnvöldum út í yfirgripsmiklar og kostnaðarsamar aðgerðir á met tíma. Tími faraldursins sýndi að stjórnvöld geta brugðist hratt og vel við neyðarástandi í takt við nýjustu upplýsingar og álit sérfræðinga á hverjum tíma. Síðustu ár hafa stjórnvöld um allan heim sýnt að þau geta brugðist hratt við ef þau vilja, þau hafa bara ekki viljað það til þessa á sviði loftslagsmála. Lengi hefur verið þörf en nú er nauðsyn. Við verðum að bregðast umsvifalaust við lífshættulegri neyð með nauðsynlegum aðgerðum. Stjórnvöld verða að láta verkin tala.