



# Náttúruverndarsamtök Íslands

## Iceland Nature Conservation Association

**Umhverfis- og samgöngunefnd**  
**Alþingi við Austurvöll**  
**150 Reykjavík**

Reykjavík 26. apríl 2019

Umsögn um lagafrumvarp um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (styrking á stjórnslu og umgjörð).

Náttúruverndarsamtök Íslands telja einsýnt að umhverfisráðherra dragi þetta frumvarp til baka og vinni það mun betur en raun ber vitni.

Í [svari sínu](#) við [fyrirspurn](#) Björns Levis Gunnarssonar á Alþingi 4. apríl sl. sagði umhverfisráðherra:

En ég get nefnt sérstaklega yfirlýsingu forsætisráðherra Norðurlandanna frá því í janúar sl. sem kveður einmitt á um að Norðurlöndin vilji efla samvinnu í því augnamiði að ná meiri árangri, þar með talið að þrýsta á bæði Evrópusambandið og önnur ríki að setja sér metnaðarfullri markmið, ekki síst núna þegar samkvæmt Parísarsamningnum á að leggja fram 2020 nýjar skuldbindingar ríkja.

Hér er vísað til þess að aðildarríki Parísarsamningsins hafa skuldbundið sig til að setja sér metnaðarfullri áform um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda en þau kynntu í aðdraganda Parísarráðstefnunnar í desember 2015. Þá var öllum ljóst og viðurkennt að framlög ríkja um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda dygðu hvergi nærri til að halda hlýnun andrúmsloftsins vel innan við 2°C líkt og samið var um í París.

Sé miðað við óbreytt hlutföll verður Evrópusambandið – með það að markmiði að halda hlýnun andrúmsloftsins vel innan 2°C – að draga úr losun um 55% miðað við 1990, en ekki 40% eins og í framlagi ESB fyrir ráðstefnuna. Ísland á aðild að loftslagsstefnu Evrópusambandsins og hefur samið um að hlutur Íslands í samdrætti í losun verði 29% í sameiginlegu framlagi Evrópusambandsríkja. Fallist Evrópusambandið á að auka framlag sitt í 55% samdrátt í losun í stað 40% samdráttar gæti hlutur Íslands orðið samdráttur í losun um nær 40%.

Um þetta er ekki fjallað í frumvarpinu en er þó ein af meginforsendum þeirra ákvarðana í loftslagsmálum sem Ísland hefur sett sér og skuldbundið sig til að fylgja.

### **Markmið**

Í greinargerð með frumvarpinu segir:

Í frumvarpi þessu ... eru lagðar til breytingar á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, sem tóku gildi 3. júlí 2012, með það að markmiði að styrkja umgjörð og stjórnarsýslu loftslagsmála og skerpa á ýmsum ákvæðum laganna.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja mjög óvíst að þetta markmið náist með frumvarpinu. Til að þau markmið náist þarf miklu markvissari breytingar á stjórnarsýslu loftslagsmála. Samtökin benda á að engar líkur eru á að Ísland standi við skuldbindingar sínar um 20% minni samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á 2. skuldbindingartímabili Kyotobókunarinnar, 2013–2020, meðan þau lög giltu hér vitnað til. Ætla mætti að einmitt í því ljósi væri að vænta grundvallarbreytinga á lögnum. Í frumvarpinu eru engar slíkar tillögur gerðar heldur byggt í öllum helstu atriðum á lögnum frá 2012 með orðalags- og nafnbreytingum.

Samkvæmt lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 skal ráðherra skipa

nefnd til að hafa umsjón með að [aðgerða]áætluninni sé hrundið í framkvæmd, móta tillögur um ný verkefni og veita ráðherra upplýsingar og ráðgjöf. Ráðherra skipar formann nefndarinnar án tilnefningar. Eftirfarandi aðilar tilnefna einn nefndarmann hver: ráðherra sem fer með mál er varða stefnumótun og þróun stjórnarsýslu ásamt samhæfingu ráðuneyta, ráðherra sem fer með mál er varða almennar fjárreiður ríkisins og fjármál, ráðherra sem fer með mál er varða iðnað, ráðherra sem fer með mál er varða samgöngur, ráðherra sem fer með mál er varða sjávarútveg, ráðherra sem fer með mál er varða landbúnað og Samband íslenskra sveitarfélaga. Tilnefningaraðilar bera kostnað hver af sínum fulltrúa í nefndinni.

Nefndin skal árlega skila skýrslu til ráðherra ... <sup>1)</sup> þar sem fram kemur hvaða árangur hefur náðst, mat nefndarinnar á stöðunni og tillögur til úrbóta.

Í frumvarpinu segir:

Ráðherra skipar verkefnisstjórn sem mótar tillögur að aðgerðum og hefur umsjón með að þeim sé hrundið í framkvæmd. Ráðherra skipar formann verkefnisstjórnar án tilnefningar. Eftirfarandi aðilar tilnefna einn fulltrúa hver: ráðherra sem fer með mál er varða stjórnarfar almennt og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands, ráðherra sem fer með mál er varða almennar fjárreiður ríkisins og fjármál, ráðherra sem fer með mál er varða iðnað, ráðherra sem fer með mál er varða fræðslu og vísindi, ráðherra sem fer með mál er varða samgöngur, ráðherra sem fer með mál er varða sjávarútveg og landbúnað og Samband íslenskra sveitarfélaga. Tilnefningaraðilar bera kostnað hver af sínum fulltrúa í nefndinni.

Verkefnisstjórn skal árlega skila skýrslu til ráðherra um framgang aðgerðaáætlunar. Í skýrslunni skal farið yfir þróun losunar og hvort hún er í samræmi við áætlanir, fjallað um framgang aðgerða og eftir atvikum setja fram ábendingar verkefnisstjórnar.

Ekki verður séð að þessar textabreytingar styrki umgjörð og stjórnarsýslu loftslagsmála. Efnislega er eina breytingin sú að aðgerðaáætlun skal endurskoða á fjögurra ára fresti. Að öðru leyti er um að ræða nafnbreytingu úr „nefnd“ í „verkefnisstjórn“ en að auki sett fram heldur fyllra efnisyfirlit fyrir skýrslu hópsins til ráðherra en nú er tiltekið.

Nú skal tekið fram að ofangreind nefnd getur ekki talist ábyrg fyrir slökum árangri Íslands við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Sú ábyrgð hvílir á stjórnvöldum. Á hinn bóginn telja Náttúruverndarsamtök Íslands vert að undirstrika að árangur náðist ekki. Samtökin fagna

hugmyndum um endurskoðun aðgerðaáætlunar en benda á ekki er skýrt í greinargerð með frumvarpinu hvernig betri árangur næst með orðalags- og nafnbreytingunum.

### Stjórnsýsla

Í greinargerð segir ennfremur að auk styrkingar stjórnsýslu eigi uppfærð og ný ákvæði í frumvarpinu að

auðvelda stjórnvöldum að ná settum markmiðum í loftslagsmálum, svo sem um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030 og kolefnishlutleysi árið 2040.

Orðalagið „svo sem um ...“ virðist nokkuð flauturslegt. Í stöðunni nú er fátt annað í boði en að draga verulega úr losun gróðurhúsalofttegunda þannig að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt Parísarsamkomulaginu og útfærslu þess í samningi við Evrópusambandið og Noreg.

Í frumvarpið skortir ákvæði og/eða skýringar á því hvernig skuli ná markmiðum Íslands um 29–40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030. Fyrir utan verkefnisstjórn í stað nefndar segir í greinargerð með frumvarpinu „... að stýrihópur loftslagsstefnu Stjórnarráðsins fylgir eftir loftslagsstefnu þess ...“ Vætanlega yrði sú stefna í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum en nánari skýringar skortir um framlag ríkisins til þeirrar aðgerðaáætlunar. Aðgerðaáætlunin var búbot í umræðu um loftslagsmál hér á landi en þó er ljóst að hún nær ekki máli enda er ljóst að annað flaggskip þeirrar áætlunar, [orkuskipti í samgöngum](#), dugi ekki til.

### Óskilgreind markmið

Í frumvarpinu er ekki að finna neitt skilgreint markmið stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030. Ekki er heldur að finna skilgreiningu á því hvað „kolefnishlutleysi árið 2040“ felur í sér. Á hinn bóginn er lagt til að við 1. gr. gildandi laga verði bætt ákvæði um kolefnisjöfnun, að tillögu Samtaka iðnaðarins. Í greinargerð segir:

Kolefnisjöfnun merkir það þegar aðgerðir sem draga úr losun eða binda koldíoxíð úr andrúmslofti koma á móti losun þannig að losun viðkomandi aðila jafnast út og nettólosun telst engin. Kolefnisjöfnun kemur ekki í stað aðgerða til að draga úr losun en getur verið gagnleg þar sem erfitt er að draga úr losun.

Hætt er við að þessi skilgreining rugli menn í ríminu. Geta fyrirtæki eða geirar á borð við sjávarútveginn þá látið nægja að „kolefnisjafna“ starfsemi sína, svo sem með ræktun eða bindingu, í stað þess að draga úr losun? Í greinargerðinni segir ennfremur:

Gerð loftslagsstefnu fyrir Stjórnarráðið er ein af aðgerðum í aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum til 2030 en samkvæmt henni skal Stjórnarráðið innleiða loftslagsstefnu, **kolefnisjafna starfsemi sína** og vera fyrirmynd annarra stofnana og fyrirtækja varðandi loftslagsvænan rekstur og starfsemi.

Spurningin um hvað ákvæði um kolefnisjöfnun felur í sér er brýn enda er ekki í frumvarpinu að finna neitt um markmið stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030. Ekki er heldur að finna neitt um metnaðarfyllri markmið eða að unnið sé að metnaðarfyllri markmiðum fyrir Íslands hönd til að kynna á 26. ráðstefnu aðildarríkja Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna árið 2020, sbr. svar umhverfisráðherra til Björns Levís Gunnarssonar sem vitnað er til hér að ofan.

## Kolefnisjöfnun?

Í [ársskýrslu](#) Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) fyrir árið 2018 er spurt á bls. 17:

Gæti sjávarútvegur til dæmis nýtt fjármuni, sem ellegar færu í kolefnisgjald, og lagt í þann leiðangur að kolefnisjafna notkun á því magni olíu sem ekki er hægt að draga úr á næstu árum?

Í [viðtali](#) á Morgunvakt RÚV þann 12. apríl sl. sagði formaður SFS, Jens Garðar Helgason:

... við erum sú atvinnugrein á Íslandi sem nú þegar er búin að ná Parísarsamkomulaginu. Við höfum dregið saman olíunotkun frá 1990 úr um 250 þúsund tonnum í um 130 þúsund tonn í dag. Þannig að við erum búin að ná ótrúlega miklum árangri og stefnum að því að ná enn frekari árangri í því að kolefnisjafna atvinnugreinina sem heild.

Fullyrðingu formannsins má reyndar [draga í efa](#), en í stað þess að greiða kolefnisgjald upp á tvo milljarða sér Jens Garðar fyrir sér að fyrirtæki í sjávarútvegi leggi til fé til að kosta skógrækt og endurheimt votlendis. Verði stjórnvöld við þessari ósk formanns SFS er hætt við að einn helsti hvati útgerðarmanna til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda hverfi og losun í sjávarútvegi aukist á ný. Svo virðist sem heil atvinnugrein átti sig ekki á loftslagsmarkmiðum sem stjórnvöld hafa sett sér.

Ef stjórnarráðinu er heimilt að kolefnisjafna starfsemi sína, með óskilgreindum tímamörkum, er hætt við að fyrirtæki í sjávarútvegi telji sig geta gert slíkt hið sama, ef útgerðarmenn telja það henta betur en að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Náttúruverndarsamtök Íslands leggja til að skerpt verði á skilgreiningu á kolefnisjöfnun til að taka af öll tvímæli um að ekki sé leyfilegt að kolefnisjafna atvinnugreina eða starfsemi fyrirtækja nema í vel skilgreindum undantekningartilvikum. Skilgreiningin gæti hljómað svo:

Kolefnisjöfnun: Aðgerðir sem jafna þá losun vegna starfsemi ríkis, ríkisstofnana eða fyrirtækja sem ekki er unnt að koma í veg fyrir innan tilskilins tímafrests, til dæmis flugferðir, og hafa fengið vottun óháðs aðila. Kolefnisjöfnun kemur ekki í stað aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Í frumvarpið skortir ákvæði um kolefnisgjald, svo sem um það hver upphæð kolefnisgjalds skuli vera og að það hækki þegar þegar nær dregur lokum fyrsta skuldbindingartímabils Parísarsamkomulagins í samningsbundinni samvinnu við ESB. Nauðsynlegt er taka fram að ekki sé leyfilegt að veita undanþágur frá kolefnisgjaldi.

## Loftslagsráð

Samkvæmt frumvarpinu eru verkefni ráðsins, að

1. Veita ráðgjöf um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aðgerðir til að auka kolefnisbindingu.
2. Veita ráðgjöf um aðlögun að loftslagsbreytingum.
3. Rýna á undirbúningsstigi áætlanir stjórnvalda sem snerta loftslagsmál.
4. Miðla fræðslu og upplýsingum um loftslagsmál til almennings, fyrirtækja, stofnana og sveitarfélaga.

5. Veita ráðgjöf um vöktun og rannsóknir sem tengjast loftslagsbreytingum.
6. Vinna að öðrum verkefnum sem ráðherra felur ráðinu hverju sinni.

Verði frumvarpið að lögum óbreytt mun loftslagsráð hafa það hlutverk helst að þjónusta ráðherra, sbr. 6. lið um önnur verkefni „sem ráðherra felur ráðinu, hverju sinni“ og ákvæðið um að „Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um skipan, hlutverk og störf loftslagsráðs.“

Ekki er gert ráð fyrir að loftslagsráð hafi frumkvæði að einu eða neinu heldur skuli það sinna þeim verkefnum sem ráðherra felur því. Sjálfstæði ráðsins yrði því harla takmarkað.

Náttúruverndarsamtök Íslands vekja athygli á að loftslagsráð sem nú starfar var stofnað í samræmi við [þingsályktun](#) sem Katrín Jakobsdóttir, formaður Vinstri hreyfingarinnar, græns framboðs, lagði fram ásamt þremur öðrum þingmönnum VG og samþykkt var á 145. löggjafarþingi 2015–2016.

Í þingsályktunartillögunni segir að ráðið „hafi það meginhlutverk að gera ráðstafanir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi. Ráðið hafi m.a. eftirtalin verkefni:

- a. að fylgjast með þróun loftslagsmála og beina að eigin frumkvæði tilmælum og ráðleggingum um markmið og leiðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda til stjórnvalda og annarra aðila, svo sem opinberra stofnana, eftir því sem tilefni þykir til,
- b. að fylgjast með eftirfylgni við löggjöf um losun gróðurhúsalofttegunda,
- c. að veita ráðgjöf um rannsóknarþörf og viðbrögð á þeim sviðum sem mestu varða fyrir það verkefni að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, þar á meðal um mannvirkjagerð, skipulag byggðar, samgöngur, atvinnuhætti og ástand og þróun lífríkis,
- d. að mynda og rækja alþjóðatengsl til framdráttar viðfangsefnum ráðsins,
- e. að miðla fræðslu og veita einstaklingum, fyrirtækjum, stofnunum og sveitarfélögum aðstoð við að minnka losun gróðurhúsalofttegunda og veita ráðgjöf um viðbrögð við áhrifum loftslagsbreytinga,
- f. að birta árlega á opinberum vettvangi greinargerð um störf ráðsins, upplýsingar um magn, uppruna og þróun útblásturs gróðurhúsalofttegunda og stuðla að vitund almennings um loftslagsmál með fræðslu og miðlun.

Þau verkefni loftslagsráðs sem kveðið er á í þingsályktunartillögunni eru mun veigameiri en þau sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Í skipunarbréfi loftslagsráðs segir:

Ráðinu er ætlað að stjórnvöldum til aðhalds með markvissri ráðgjöf um stefnumarkandi ákvarðanir sem tengjast loftslagsmálum.

Annað mál er svo hvernig til hefur tekist í störfum núverandi loftslagsráðs. Í því ljósi hefði verið ástæða til að leggja í frumvarpinu aukna áherslu á sjálfstætt aðhalds- og eftirlitshlutverk ráðsins. Svo bregður hins vegar við að í frumvarpinu er ekki minnst á að loftslagsráð skuli veita stjórnvöldum nokkurt aðhald. Skilgreining á hlutverki þess er víðsjarri því sem stofnað var til með framlagningu og samþykkt [þingsályktunartillögu](#) Katrínar Jakobsdóttur o.fl. Spyrja má hverju landsmenn eru að bættari í loftslagsmálum með störfum þessa ráðs eins og gert er ráð fyrir þeim í frumvarpinu. Ef til vill næðist betri árangur með því að fela

sjálfstæðum hópi með fulltrúum félagasamtaka þau verkefni sem hér eru talin og veita þeim þá fé til að vinna verkið.

Náttúruverndarsamtök Íslands benda einnig á að í [þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar](#) fyrir 2018–2019 er væntanlegt loftslagsfrumvarp („um loftslagsmál (loftslagsráð o.fl.) kynnt með þessum hætti:

1. Í frumvarpinu verður í fyrsta lagi kveðið á um loftslagsráð, hlutverk þess og skipan, en Alþingi samþykkti með þingsályktun í júní 2016 að sett yrði á fót sérstakt loftslagsráð sem yrði stjórnvöldum til aðhalds með ráðgjöf um stefnumarkandi ákvarðanir í loftslagsmálum.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi segir ekkert um að loftslagsráð verði „stjórnvöldum til aðhalds með ráðgjöf um stefnumarkandi ákvarðanir í loftslagsmálum“. Ekkert slíkt er í boði samkvæmt því frumvarpi sem hér er rætt um.

Ennfremur segir í [þingmálaskránni](#) um sama frumvarp:

Í öðru lagi verður með frumvarpinu innleidd tilskipun ESB 2018/410<sup>1</sup> um aukningu á samdrætti í losun á kostnaðarhagkvæman hátt og lággölefnisfjárfestingar sem breytir tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Í þriðja lagi verður lögð til breyting á fyrirkomulagi við loftslagsbókhald. Í frumvarpinu verður einnig lögð til breyting á ákvæðum laganna um loftslagssjóð (IX. kafli) sem fyrirhugað er að setja á stofn 2019. *Innleiðing*. (28. febrúar)

Um þetta er ekkert að finna í því frumvarpi sem hér er fjallað um. Hvað varð um þessa tilskipun?

### **Loftslagsráð í nágrannalöndum Íslands**

Loftslagsráð er ekki séríslensk hugmynd. Slík ráð hafa til dæmis verið stofnuð í Danmörku, Svíþjóð og Bretlandi. Í Svíþjóð er hlutverk loftslagsráðs að veita stjórnvöldum aðhald.

[Loftslagsmarkmið Svíþjóðar](#) eru um sumt keimlíkt markmiðum Íslands um kolefnishlutleysi árið 2040:

Senast ár 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Negativa utsläpp innebär att utsläppen av växthusgaser från verksamheter i Sverige är mindre än till exempel den mängd koldioxid som tas upp av naturen som en del av kretsloppet, eller mindre än de utsläpp Sverige bidrar till att minska utomlands genom att investera i olika klimatprojekt. De kvarvarande utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska dock vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

Sænsku markmiðin eru betur skilgreint en hin íslensku. Þar er þess til dæmis getið að losun skuli verða minnst 85% minni árið 2045 en hún var 1990.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=EN>

Einnig segir í loftslagsstefnu Svíþjóðar að hið loftslagspólítíska ráð skuli vera þriðja stoðin í loftslagsregluverki Svía.

Klimatpolitískt ráð. – Ramverkets tredje pelare är ett klimatpolitiskt råd som kommer att inrättas. Rådets uppgift blir att bistå regeringen med en oberoende utvärdering av hur den samlade politik som regeringen lägger fram är förenlig med klimatmålen. Rådet ska bland annat utvärdera om inriktningen inom olika relevanta politikområden gynnar eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen.

Í nýjstu skýrslu sænska loftslagspólítíska ráðsins segir

Klimatpolitiska rådet inrättades av regeringen den 1 januari 2018, med uppdrag att granska hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen. I den årsrapport som offentliggörs idag konstaterar rådet att Sveriges utsläpp av växthusgaser har minskat med 26 procent sedan 1990, men att minskningen har bromsat in sedan 2014.

– Detta är allvarligt. Vi borde accelerera, men istället har vi tre år i rad haft en utsläppsminskning på mindre än en procent. Det räcker inte på långa vägar. Men det finns goda förutsättningar och många positiva initiativ som talar för att Sverige kan öka takten, säger rådets ordförande Ingrid Bonde.

Ekki þarf að skafa utan af því að íslenskum stjórnvöldum hefur mistekist hrapallega í viðleitni sinni við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar landsins. Þessi staðreynd hefur legið fyrir í tvö ár en sitjandi loftslagsráð hefur þó ekki fjallað sérstaklega um að Ísland nær ekki máli á 2. skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar árin 2013 – 2020. Raunar hafði ráðið ekki verið skipað þegar íslensk stjórnvöld upplýstu um slæma stöðu mála. Náttúruverndarsamtök Íslands telja að mjög gagnlegt hefði verið fyrir umræðu um loftslagsbreytingar, stjórnslu og stefnu stjórnvalda ef hér hefði verið starfandi loftslagsráð líkt og mælt var fyrir um í þingsályktun.

Verði þetta frumvarp að lögum er ljóst að hlutverk loftslagsráðs verði öðru fremur að veita stefnu stjórnvalda lögmæti en ekki aðhald.

F.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands



Árni Finnsson