



# Náttúruverndarsamtök Íslands

## Iceland Nature Conservation Association

Umhverfis- og samgöngunefnd  
Alþingi við Austurvöll

Reykjavík 27. maí 2020

### Þingskjal 1229 — 718. mál.

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. [70/2012](#), með síðari breytingum (skuldbindingar og losunarheimildir).

Náttúruverndarsamtök Íslands fagna þessu frumvarpi um að lögfesta þátttöku Íslands í sameiginlegu markmiði Evrópusambandsins, Íslands og Noregs til að uppfylla skuldbindingar Parísarsamningsins, sbr. a. (6. gr. a.) í frumvarpinu og b. (6. gr. b.) í frumvarpinu. Það er von Náttúruverndarsamtakanna að með þessu fái loftslagsstefna Íslands skýrari ramma og styrkist um leið.

Á hinn bóginn verður Alþingi að hafa í huga að **þrátt fyrir þátttöku Íslands** í samstarfi við Evrópusambandið á 2. skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar, 2013 – 2020, varð losun hér á landi langt umfram þær losunarheimildir sem Ísland fékk á því tímabili. Evrópskt samstarf er gott en íslenskir ráðamenn unnu ekki heimavinnuna sína. Úr því verður að bæta.

Einnig verður að benda á að frumvarpið er afar seint fram komið sem að einhverju leyti má skrifa á seinagang hjá ESB en einnig verður að ætla að Ísland hafi dregið lappirnar þar eð loftslagsstefna stjórnvalda hefur verið háð því markmiði stjórnvalda að Ísland fái *réttláta hlutdeild* (fair share) í sameiginlegu markmiði ESB. Yfirlýsingar um að Ísland hyggðist draga úr losun

### **Parísarsamningurinn krefst aukins samdráttar**

Í nefndarálinni er mikilvægt að fram komi að til að standast kröfur [Parísarsamningsins](#) sem fram koma í a-lið 2. gr. um að

- a) halda hækkun á hitastigi á heimsvísu vel undir 2 °C yfir gildum fyrir iðnvæðingu og fylgja eftir viðleitni til að takmarka hækkun hitastigs við 1,5 °C yfir gildum fyrir iðnvæðingu í viðurkenningu á því að þetta muni draga umtalsvert úr áhættu og áhrifum loftslagsbreytinga

Samdráttur í losun á heimsvísu verður mun meiri en þau markmið (landsframlög) sem aðildarríki Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna kynntu í aðdraganda ráðstefnunnar í París. Evrópuþingið hefur samþykkt ályktun þess efnis að framlag ESB verði að vera að minnsta kosti 55% til að ná ofangreindu markmiði ESB. Nokkur Evrópuríkið hafa tekið undir þá ályktun og sú spurning vaknar hvort og þá hvernig hert markmið ESB komi fram hér á landi. Ísland hefur ásamt fjölda ríkja krafist þess að landsframlög

aðildarríkjanna standist kröfur um að hitastig andrúmsloftsins hækki ekki umfram 1,5°C.

### Óskýr markmið

Náttúruverndarsamtök Íslands fagna 5. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um *Skuldbindingar vegna sameiginlegrar ábyrgðar og Skuldbindingar vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar*.

Skuldbindingu 29% samdrátt í losun fellur undið fyrr nefndu skuldbindinguna og hin síðar nefnda kallar á tölurverðar umbætur í losunarbókhaldi Íslands.

Á tímabilinu 2015–2020 höfðu íslensk stjórnvöld ekkert tölulegt markmið í loftsmálum en það sem kemur fram í [greinargerð](#) með þingsályktunartillögu utanríkisráðherra í þingskjali 464 — 374. mál.<sup>1</sup>

Í innsendu markmiði Íslands frá 30. júní 2015 var greint frá áformum um að taka þátt í **sameiginlegu markmiði** með ESB-ríkjum um samdrátt um 40% til ársins 2030 miðað við árið 1990, með þeim fyrirvara að samkomulag næðist. Að öðrum kosti mundi Ísland þurfa að senda inn sjálfstætt markmið varðandi skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum um samdrátt í losun á tímabilinu 2021–2030 sem taka þarf til allrar losunar, þ.m.t. stóriðju.<sup>2</sup>

Þetta er samningsmarkmið en ekki markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda enda segir í [innsendu markmiði Íslands](#), dags. 30. júní 2015, að

Under such an arrangement, Iceland will ensure fulfillment of its **fair share** of the collective delivery of the 40% target by: a) continuing participation in the EU Emissions Trading Scheme and b) determining a target for emissions outside the EU-ETS by the same methodology as applied to EU Member States.

Í [stefnuyfirlýsingu](#) ríkisstjórnarinnar, að

Ísland á enn fremur að ná 40% samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda miðað við árið 1990 fyrir árið 2030.

Ekki er um eiginlegt markmið að ræða. Að mati íslenskra stjórnvalda reyndist „**fair share**“ vera 29% línulegur samdráttur í losun á tímabilinu 2021–2030 miðað við árið 2005.

### Töpuð ár

Á nýlegum lista yfir árangur iðnríkja sem aðild eiga að Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna eru Ísland og Ástralía einu ríkin sem hafa aukið losun á gróðurhúsalofttegundum.

<sup>1</sup> „... um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [269/2019](#) um breytingu á bókun 31 (samvinna á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins) við EES-samninginn (sameiginlegar efndir samkvæmt Parísarsamningnum fyrir árin 2021–2030).“ Að Alþingi heimili utanríkisráðherra að undirrita samkomulag við ESB um að Ísland undirgangist þær skuldbindingar sem frumvarp þetta fjallar um.

<sup>2</sup> Þetta með stóriðjuna virðist reyndar ofmælt hjá utanríkisráðherra.

Veränderung der Treibhausgas-Emissionen  
2005 - 2017 in Prozent



Figure 1 2005 - 2017 jókst losun gróðurhúsalofttegunda hlutfallslega mest meðal iðríkja.

slæmri stöðu hér á landi.

Losun hefur aukist um 26% á Íslandi frá 1990 til 2015. Á sama tíma hefur losun dregist saman um 24% samtals í 28 ríkjum ESB.

Frá því að Björt Ólafsdóttir kynnti Alþingi þessa skýrslu hefur losun ekki minnkað hér á landi fyrr en nýverið og þá vegna covid 19. Skýringin liggur ef til vill í því að Ísland hefur aldrei haft neina loftslagsstefnu.

### 29% eða 40% samdráttur í losun?

Í [umræðum um loftslagsmál](#) sem fram fór á Alþingi 19. september 2019 sagði forsætisráðherra, Katrín Jakobsdóttir:

Fyrst vil ég ræða aðeins um skuldbindingar okkar á alþjóðavettvangi. Þær eru auðvitað samkvæmt Parísarsáttmálanum þar sem kemur fram að Ísland muni vinna innan þess sameiginlegs markmiðs 30 Evrópuríkja að minnka losun um 40% til 2030 miðað við 1990. **Innan þessa ramma hefur komið fram krafa á Ísland um 29% losun**, af því að hv. þingmaður gerði það að sérstöku umtalsefni, en **markmið okkar er eftir sem áður 40% samdráttur**. En krafan sem á okkur er sett er 29% losun, bara svo það sé skýrt, á því á ekki að leika neinn vafi.

Þetta er ruglingsleg framsetning sem umhverfisráðherra endurtók í framsöguræðu sinni með frumvarpinu. Framsetning sem kalla mætti **Orwellian doublespeak**. Væri ekki nær að segja að segja að krafa Íslands hafi verið sú að landsframlag Íslands yrði ekki meira en 29% samdráttur í losun?

<sup>3</sup> Sjá greinargerð með frumvarpinu, <https://www.althingi.is/altext/150/s/1229.html>

Í framsöguræðu sinni með frumvarpinu sagði umhverfisaráðherra:

Samkvæmt reiknireglum ESB fékk Ísland á sig kröfu um 29% samdrátt í losun í fyrrgreindum flokkum. Heildarmarkmiðið í Evrópusambandinu, hjá Noregi og Íslandi er eins og margur veit 40%.

og

Ég vil taka fram að 29% samdráttur í losun er ekki það markmið sem íslensk stjórnvöld hafa sett sér til ársins 2030 heldur er markmið íslenskra stjórnvalda að ná að lágmarki 40% samdrætti í losun frá þeim geirum sem nefndir eru hér að framan á tímabilinu 2021–2030.

Enn bætist í ruglinginn. Hvers vegna í ósköpunum setti Ísland þá ekki fram kröfu um að fá úthlutað 40% samdrætti líkt og Noregur fékk. Svíþjóð fékk líka úthlutað 40% en Danmörk og Finnland fengu úthlutað 39%. Umhverfisaráðherra verður að gera grein fyrir þessi við 2. umræðu um frumvarpið.

Umhverfisaráðherra (og forsætisráðherra á undan honum) lætur eins og Ísland hafi nánast hafnað kröfunni um 29% samdrátt og ríkisstjórnin hyggist samt sem áður halda ótrauð áfram í þeirri viðleitni sinni að draga úr losun um 40%.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja að óljós og óskýr markmiðssetning stjórnvalda allt frá miðju ári 2015 hafi helgast af því komast eins billega frá samningum við ESB og nokkur kostur væri.

### **Hvað verður um prósentustiginn 11?**

Ísland ætlar að sögn forsætisráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra að draga úr losun um 40% fyrir 2030 og þá vaknar sú spurning hvernig ríkisstjórn Íslands hyggst ná þeim samdrætti. Hverju munar á „kröfu“ ESB um 29% samdrátt í losun hér á landi fyrir 2030 og áformum ráðherranna um um 40% samdrátt. Verður það gert innan skuldbindinga Íslands vegna *sameiginlegrar ábyrgðar* í samræmi við reglugerð ESB?

Eða, felst þessi 11 prósentustiga samdráttur í ótilgreindum og óljósum aðgerðum sem Ísland muni tilkynna til Loftslagssamningsins þegar fram líða stundir enda sé krafa ESB á Ísland bara 29% samdráttur í losun?

Lagalega séð er þó nokkur munur á þessu tvennu. Skuldbinding Íslands er 29%, línulegur samdráttur á 10 ára tímabili. Ergo, samdráttur í losun skal vera nokkuð jafn ár frá ári á tímabilinu 2021 – 2030. Einhverjir kunna að halda því fram að þessi 11 prósentustig sem upp á vantar til að yfirlýst markmið ráðherra um 11 prósentustiga meir samdrátt í losun sé ESB óviðkomandi, eitthvað sem Ísland getur bætt við þegar henta þykir. Því er alls óljóst hvort það verður gert í samræmi við evrópskar kröfur um *sameiginlega ábyrgð* eða heimatilbúnað aðgerðir sem lúta ekki skýrum alþjóðlegum reglum um bókhald.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja brýnt að þessi 11 prósentustiga munur á skuldbindingum Íslands og yfirlýstri stefnu tveggja ráðherra verði skýrður á Alþingi; að umhverfisaráðherra geri skýra grein fyrir í hverju munurinn á yfirlýstu markmiði um

40% samdrátt í losun og skuldbindingu Íslands gagnvart ESB að draga úr losun um 29% felst.

### Viðbrögð Noregs

Norsk stjórnvöld [lýstu umsvifalaust ánægju sinni](#) með þá tillögu ESB í júlí 2016, að dregið yrði úr losun þar í landi um 40% miðað við 1990.<sup>4</sup> og að Noregur myndi ekki verða byrði í samstarfinu við Evrópusambandsríkin, sögðu ráðamenn í Osló. Í Reykjavík ríkti þögnin ein

Að loknum samningum við ESB um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. [269/2019](#) lýsti Noregur því enn fremur yfir að dregið yrði úr losun um 5 prósentustig til viðbótar við þau 40% sem ESB úthlutaði Noregi á tímabilinu 2021 - 2030 og stefnir Noregur því að draga úr losun um 45%.<sup>5</sup>

Verður því að ætla að Ísland hafi dregið lappirnar í samningaviðræðunum við ESB þar sem ekki náðist endanlegt samkomulag [fyrr en í október 2019](#).

Augljóslega hefur mismunandi viðbrögð norskra stjórnvalda annars vegar og íslenskra hins vegar tafið vinnu við stefnumótun hér á landi og sá skaði gæti orðið dýrkeyptur. Líkt og fram kemur í greinargerð er bókhald yfir losun ekki nógu gott, gögn vantar, og sú stefna stjórnvalda að ekki lýsa yfir neinu ákveðnu markmiði um samdrátt í losun, líkt og Noregur gerði fyrir fjórum árum síðan, af ótta við að ESB myndi taka ráðamenn hér á orðinu, og segja takk Ísland, 35% samdráttur<sup>6</sup> í losun er bara nokkuð gott.

### Hvaða reikniregla?

Í greinargerð með frumvarpinu segir einungis, að

Samkvæmt þeirri reiknireglu er krafa um að Ísland dragi saman losun um 29% til ársins 2030 miðað við 2005 en Noregur um 40% í þeim geirum sem falla utan viðskiptakerfis með losunarheimildir.

Engin haldbær skýring fylgir. Telur ríkisstjórnin að 29% samdráttur í losun sé réttlát hlutdeild fyrir Ísland (*fair share*<sup>7</sup>) í sameiginlegu markmiði Evrópusambandsríkjanna, Noregs og Íslands?

Stemmir reikniregla ESB við mat ríkisstjórnarinnar á hvað sé réttlát hlutdeild Íslands í hinu sameiginlega markmiði ESB-ríkjanna? Og af hverju er þá ekki landsframlag Íslands það að ná að lágmarki 40% samdrætti líkt og umhverfisráðherra segir vera markmið stjórnvalda?

<sup>4</sup> Sjá einnig [grein umhverfisráðherra](#) Noregs, Vidars Helgesens, sem birtist í VG 20. júlí 2016.

<sup>5</sup> Í Noregi er nýting endurnýjanlegrar orku í Noregi nokkrum prósentustigum minni en hér á landi. Munar þar nokkrum prósentustigum en íslensk stjórnvöld hafa jafnan lýst því yfir að hátt hlutfall endurnýjanlegrar orku hér á landi hindraði aðgerðir til að draga úr losun.

<sup>6</sup> Íslenskir embættismenn gátu sér þess til að krafa yrði gerð á Ísland um 35 – 40% samdrátt.

Sjá: <https://www.althingi.is/altext/pdf/146/s/0289.pdf>

<sup>7</sup> Sbr. samningsmarkmið ríkisstjórnarinnar sem lesa má um í innsendu markmiði stjórnvalda til Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna dags. 30. júní 2015, slóð:

<https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Iceland/1/INDC-ICELAND.pdf>

## Loftslagsráð

Í greinargerð segir, að

Í 3. mgr. er tekið fram að loftslagsráð sé sjálfstætt og óháð í störfum sínum. Hlutverk loftslagsráðs er að veita stjórnvöldum aðhald og vera til ráðgjafar um stefnumarkandi ákvarðanir og markmið sem tengjast loftslagsmálum.

Grein þessi nr. 3 í frumvarpinu stangast á við það sem segir í f-lið gildandi laga um loftslagsmál en þar segir:

f. Vinna að öðrum verkefnum sem ráðherra felur ráðinu hverju sinni.

Á þeim tveimur árum sem liðið hafa síðan Loftslagsráð tók til starfa hefur stór hluti af vinnu ráðsins farið í verkefni sem ráðherra hefur falið ráðinu. Þessi tilhögun skerðir ákvæði 3. gr. frumvarpsins um að „Loftslagsráð sé sjálfstætt og óháð í störfum sínum.“ Færa má góð rök fyrir því að f-liðurinn skerði getu ráðsins til að veita stjórnvöldum nauðsynlegt aðhald.

Náttúruverndarsamtök Íslands gera þá kröfu að verði 3. greinin að lögum verði f-liður 5. gr. gildandi laga felldur út ráðið á að starfa sjálfstætt og veita aðhald en ekki sinna verkefnum fyrir ráðherra.

## Nettólosun?

Í kafla um skuldbindingar vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar segir,

Losun og upptaka gróðurhúsalofttegunda, sem fellur undir flokk landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar hjá milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar skal ekki leiða af sér nettólosun á viðmiðunartímabilinu 2021–2025

Skýrara væri að segja, að

Losun sem leiðir af landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt samkvæmt flokkun milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar skal ekki vera meiri en upptaka gróðurhúsalofttegunda á viðmiðunartímabilinu 2021–2025 annars vegar og 2026–2030 hins vegar, til að tryggja framlag Íslands til sameiginlegs markmiðs Íslands, Noregs og Evrópusambandsins.

## Losunarbókhald

Réttilega segir í kafla 6 um mat á áhrifum, að

Ljóst er að byggja þarf betur upp loftslagsbókhald Íslands til að mæta þeim kröfum sem eru settar í reglugerðum ESB um sameiginlega ábyrgð og landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt. Þar mun mæða mest á stofnunum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins: Umhverfisstofnun, Landgræðslunni og Skógræktinni, en fjölmargar stofnanir og aðrir aðilar þurfa að leggja til upplýsingar í bókhaldið. Sérstaklega þarf að bæta bókhald hvað varðar losun og kolefnisbindingu vegna landnýtingar. Bókhald þar verður mun umfangsmeira en áður og tekur yfir mestalla losun og kolefnisbindingu á landi, en ekki fyrst og fremst ávinning af aðgerðum í


skógrækt og landgræðslu, sem lögð var áhersla á á gildistíma Kyoto-bókunarinnar. Með umbótum verður bókhaldið trúverðugra en áður og betur samanburðarhæft við önnur ríki. Ísland hefur lengi lagt áherslu á aðgerðir á sviði landnýtingar og því munu umbætur í loftslagsbókhaldinu hjálpa stjórnvöldum við stefnumótun og forgangsröðun aðgerða.

Aukin krafa er um skýrslugerð og losunarspár, sem felur í sér aukna vinnu fyrir umhverfisog auðlindaráðuneytið og stofnanir þess. Bættar spár munu hjálpa stjórnvöldum við endurskoðun á aðgerðaáætlun og forgangsröðun aðgerða. Gert hefur verið ráð fyrir útgjöldum í fjármálaáætlun vegna aukinnar ábyrgðar og verkefna Umhverfisstofnunar, Landgræðslunnar og Skógræktarinnar.

Í þessu samhengi er vert að hafa í huga að tölur um losun gróðurhúsalofttegunda eru frá þar síðasta ári þegar þær birtast. Mikil búbót væri í að Umhverfisstofnun gæti gefið út tölur um losun 4 – 5 mánuðum eftir að ári lýkur en ekki 13 – 14 mánuðum eins og nú er. Slíkt fyrirkomulag veitir miklu betra aðhald en nú er og auðveldar stefnumótun byggða á nýjustu gögnum.

Stærilæti íslenskra ráðamanna vegna mikillar bindigetú gróðurmoldar hér á landi fellur á því að áreiðanlegar tölur skortir. Þ.m.t. tölur um endurheimt votlendis eða hvort framræslu votlendis hafi endanlega verið hætt. Úr þessu verður að bæta eins fjótt og unnt er.

F.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands



Arni Finnsson