



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Nefndasvið Alþingis Umhverfis- og samgöngunefnd

Reykjavík, 7. febrúar 2022

Umsögn um [frumvarp](#) til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012 (aukinn metnaður, gagnsæi og aðhald).

Náttúruverndarsamtök Íslands styðja þetta frumvarp.

Um 1. gr. a. lið. Markmið laga þessara er að Ísland vinni í átt að markmiði Parísarsamningsins um að halda hlýnun jarðar innan við 1,5°C miðað við upphaf iðnbyltingarinnar með því að ...

Ath. „í átt að markmiði“ er ekki nógu skýrt orðalag. Hljómar eins og þýðing á enska orðinu „towards“ eða „svona í áttina“. Betra væri að segja: ... Ísland vinni að því markmiði ...“ . Íendingar eru ein af auðugustu þjóðum heims og ber því skylda til að leggja sitt af mörkum til að ná þessu markmiði Parísarsamningsins.

„... miðað við upphaf iðnbyltingarinnar“. Bæta aftan við ártalinu 1850 í sviga til glöggvunar fyrir lesandur. Sameiginlegur skilningur aðildarríkja Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna er að átt sé við þetta ártal og er það jafnan sett innan sviga í þessu tilviki

Um c. lið 1. gr. „Landsákvæðað framlag Íslands til loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna skal uppfæra eigi sjaldnar en annað hvert ár, í hvert sinn þannig að metnaður sé aukinn frá því sem síðast var.“

Þessi viðbót við lögina myndi veita ríkisstjórninni verðugt aðhald. Á hinn bóginn verður að gæta að því að uppfærsla landsframlags Íslands annað hvert ár mun kosta ríkið meiri fjárframlög. Stjórnsýsla loftslagsmála er enn ekki nógu sterk og til að tryggja *að metnaður sé aukinn frá því sem síðast var* er nauðsynlegt að stjórnvaldið meti hversu mikið fé og mannafla þarf til að ná þessu mikilvæga markmiði.

Náttúruverndarsamtök Íslands leggja til að bætt verði við: [„Alþingi tryggir nægt fjármagn til þessa verkefnis.“](#)

Um 2. gr. Sama og að ofan. Alþingi verður að tryggja fjármagn til verksins. Náttúruverndarsamtök Íslands minna á skýrslu Capacent fyrir Loftslagsráð sem sýndi að stjórnsýsla loftslagsmála væri í molum; ef ekki yrði bætt úr myndi Ísland ekki ná að standa við skuldbindingar sínar gagnvart Parísarsamningnum.

Um 3. gr. Hér væri gott að vísa í b. lið, 1. gr. þar sem segir að draga skuli „úr losun Íslands á gróðurhúsalofttegundum um 70%“.

Um 4. gr. Augljóslega verður að breyta ákvæðum laga um Loftslagsráð. Ráð með um 20 ráðsliða kemur litlu í verk. Fimm manna ráð væri mun virkara.

Á hinn bóginn er fulllangt gengið að takmarka hæfi ráðsmeðlima með ákvæði um að

„Þau ein má skipa í loftslagsráð sem lokið hafa framhaldsnámi á háskólastigi á fræðasviði sem lýtur að hlutverki ráðsins.“

Betra væri að sleppa þessu ákvæði alveg því væntanlega myndu þær stofnanir sem falið er að tilnefna í ráðið sýna þann metnað að viðkomandi séu að menntun hæf til að sitja í stjórn Loftslagsráðs.

Um 5. gr. Vandinn er að mjög erfitt er að henda reiður á hver séu *yfirlyst markmið stjórnvalda og alþjóðlegar skuldbindingar og hvort jörmögnun aðgerða sé tryggð.*

Er gert ráð fyrir að hinir fimm stjórnarmenn í Loftslagsráði fái laun fyrir erfið. Betra er að svo sé því ólaunuð stjórnarseta gerir ekki miklar kröfur um vinnuframlag.

Um 6. gr. „Loftslagsvettvangur. Starfrækja skal loftslagsvettvang, sem ætlað er að efla samtal og samstarf stjórnvalda við ...“ o.s.frv. Skipun loftslagsvettvangs ber sterkan keim af starfandi Loftslagsráði þar sem sömu aðilar sitja og nefndir eru í þessu frumvarpi, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna nú: „Ráðherra skipar í loftslagsvettvang til þriggja ára og tryggt skal að þar eigi sæti fulltrúar atvinnulífsins, háskólasamfélagsins, sveitarfélaga og umhverfisverndarsamtaka auk annarra fulltrúa sem nauðsynlegt er talið að eigi sæti á hverjum tíma. Ráðherra skipar formann og varaformann loftslagsvettvangs.“

Nær væri að styðja við fjáls félagasamtök sem starfa að loftslagsmálum. Starfandi loftslagsráð fær um 35 milljónir króna framlag á þessu ári. Stjórnvöld hafa einnig styrkt Grænvang, Samstarfsvettvang atvinnulífs og stjórnvalda um loftslagsmál og grænar lausnir, fjárhagslega um svipaða upphæð. Mætti raunar **kalla Grænvang** loftslagsvettvang atvinnulífsins.

Um 7. gr. Náttúruverndarsamtök Íslands taka undir efni þessarar greinar. Samtökin benda þó enn á að uppfærsla landsframlags Íslands annað hvert ár krefst aukins mannafla og styrkari stjórnsýslu.

Um greinargerð, sjá athugasemdir við texta.

Greinargerð.

Með frumvarpinu er brugðist við neyðarástandi í loftslagsmálum með því að leggja til breytingar sem gera stjórnvöldum betur kleift – og gera þeim það hreinlega skylt – að takast af alvöru á við loftslagsvána. Núverandi kerfi tryggir ekki þann stigvaxandi og mikla þunga sem einkenna þarf stefnumörkun og aðgerðir stjórnvalda til þess að ná markmiði Parísarsamningsins um að halda hlýnun jarðar innan 1,5°C. Hér er lagt til að bæta þar úr með fjórum megináðgerðum.

Í fyrsta lagi að lögfesta markmið um 70% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030 og flýta markmiði um kolefnishlutleysi um fimm ár, til ársins 2035.

Í öðru lagi að gera stjórnvöldum skylt að grípa til aðgerða í loftslagsmálum og að þau skuli því ávallt gera grein fyrir því hvort aðgerðir og áætlanir séu í samræmi við loftslagsmarkmið.

Í þriðja lagi er skipan og hlutverki loftslagsráðs breytt, svo það sé sjálfstætt til að sinna öflugum aðhaldshlutverki gagnvart stjórnvöldum. Hagsmunaaðilum, sem í dag eru meðal fulltrúa í loftslagsráði, verði fundinn staður í nýjum loftslagsvettvangi.

Í fjórða lagi að auka gagnsæi, styrkja opinbera umræðu um loftslagsmál og gera almenningi auðveldara að hafa aðhald með stjórnvöldum. Því verður náð fram m.a. með því að ráðherra leggi aðgerðaáætlun ríkisstjórnar í loftslagsmálum fyrir Alþingi til afgreiðslu og með opinberum greiningum loftslagsráðs.

Nauðsyn þess að ríki heims grípi til róttækra aðgerða gegn loftslagsbreytingum hefur aldrei verið ljósari. Ísland getur þar verið í fararbroddi, en til að svo megi vera þarf að setja metnaðarfullri markmið, auka gagnsæi við allar áætlanir sem gerðar eru til að ná þeim markmiðum og tryggja að stjórnvöld starfi í samræmi við loftslagsmarkmið í hvívetna.

Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu gætu skipað Íslandi í hóp með þeim ríkjum sem segjast ekki bara ætla að sýna metnað á sviði loftslagsmála, heldur þora jafnframt að leggja aðgerðir sínar í dóm óháðra sérfræðinga svo ekki leiki vafi á að metnaðurinn sé jafnmikill á borði og í orði.

Hér verður fyrst fjallað um mikilvægi þess að auka tölulegan metnað gagnvart Parísarsamningnum. Í athugasemdum við einstakar greinar verða aðrar aðgerðir frumvarpsins svo reifaðar.

Commented [AF1]: Í ljósi þess hve illa skilgreint 55% markmið stjórnvalda er þarf nauðsynlega að skýra hvort 70% samdráttur í losun þýði samdrátt í losun innan sameiginlegs markmiðs ESB eða hvort einnig er átt við minni losun frá landi. Hið síðarnefnda er enn óljósara.

Commented [AF2]: Loftslagsmarkmiðin verða að vera mun skýrari en þau eru nú. Ella verða aðgerðimar ekki markvissar.

Commented [AF3]: Í lögum um loftslagsmál segir að Loftslagsráð skuli vinna að öðrum verkefnum sem ráðherra felur ráðinu hverju sinni. Flest verkefni starfandi Loftslagsráðs hafa því gengið út á að tjónusta ráðherrann.

Commented [AF4]: Nauðsynlegt er að samtök almennings hafi burði til að veita stjórnvöldum og atvinnulífi aðhald.

Parísarsamningurinn krefst aukins metnaðar. Það voru vatnaskil í baráttunni gegn loftslagsbreytingum þegar ríki heims komu sér saman um Parísarsamninginn árið 2015. Ein stærsta hugarfarsbreytingin fólst í því að í baráttunni fyrir því að halda hlýnun jarðar innan við 1,5°C skyldu ríki heims sammælast um að herða stöðugt róðurinn eftir því sem nauðsyn bæri til. Það er gert með því að fylgjast með þróun loftslagsbreytinga og þeim skilaboðum sem vísindin bera fram um stöðu mála og umfang þeirra aðgerða sem nauðsynlegt er að gripa til – og svo ber hverju og einu ríki að bregðast við með því að uppfæra markmið sín, svokölluð landsframlög (e. Nationally Determined Contributions), gagnvart samningnum með reglubundnum hætti. Fyrsta uppfærsla landsframlaga samkvæmt því ákvæði Parísarsamningsins átti að eiga sér stað að fimm árum liðnum, en vegna heimsfaraldurs kórónuveiru tafðist aðildarríkjafundur loftslagssamningsins um eitt ár. Uppfærð markmið lágu því fyrir COP26, aðildarríkjafundi sem haldinn var í Glasgow í nóvember 2021.

Í aðdraganda COP26 tók UNEP, Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna, saman öll þau landsframlög sem ríki heims höfðu skilað inn og birti í skýrslunni Emissions Gap Report.¹ Þar komust höfundar að þeirri niðurstöðu að ef aðeins væri litið á þau landsframlög sem engum skilyrðum væru háð, þá myndu áætlanir aðildarríkjanna leiða til 2,7°C hlýnunar á öldinni. Þetta er ögn minni hlýnun en reiknuð var út á grunni eldri áætlana, en viðs fjarri markmiði Parísarsamningsins. Samantekið reyndust landsframlög aðildarríkja einungis stefna að 7,5% samdrætti í losun árið 2030, en til að halda hlýnun jarðar innan 1,5°C þyrfti samdráttur að nema a.m.k. 55%.² Meðan á COP26 stóð tilkynntu nokkur ríki um aukinn metnað sinn í loftslagsmálum, sem varð til þess að UNEP endurreiknaði niðurstöðukafla skýrslunnar.³ Þar kom í ljós að ný loforð breyttu litlu sem engu um útkomuna, enda byggðust yfirlýsingar flestra ríkjanna á óljósum loforðum til lengri framtíðar, sem erfitt er að meta áhrifin af, frekar en að um væri að ræða skýra stefnu varðandi samdrátt í losun fyrir árið 2030, sem er megininntak landsframlaganna.

Uppfærð markmið í Evrópu.

Markmið Íslands í loftslagsmálum hafa að miklu leyti verið samofin markmiðum Evrópusambandsins í gegnum EES-samninginn. Sama máli gegnir um Noreg, en löndin tvö gengu inn í ETS-viðskiptakerfi Evrópusambandsins árið 2008. ETS nær einkum yfir losun frá fyrirtækjum í stóriðju hér á landi, en um 40% losunar Íslands falla þar undir. Ísland og Noregur hafa síðan auk þess tekið þátt í sameiginlegu markmiði ESB um samdrátt í samfélagslosun, þ.e. annarri losun en þeirri sem fellur undir ETS-viðskiptakerfið, frá og með seinna skuldbindingartímabili Kýótóbókunarinnar 2013–2020. Samstarf ESB og EES-ríkja Íslands og Noregs var endurnýjað fyrir skuldbindingartímabil Parísarsamningsins. Þannig hafa markmið Evrópusambandsins í loftslagsmálum bein áhrif á Íslandi og í Noregi, sem ásamt aðildarríkjum ESB eru með sameiginlegt framlag gagnvart Parísarsamningnum.

Evrópuþingið lýsti í nóvember 2019 yfir neyðarástandi í loftslagsmálum og mánuði síðar kynnti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins grænan samfélagssáttmála (European Green New Deal). Á þeim grunni var boðað að gerð yrði heildstæð áætlun um loftslagsmarkmið Evrópusambandsins, sem myndi m.a. fela í sér metnaðarfyllri markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir 2030. Haustið 2020 boðaði framkvæmdastjórn

Evrópusambandsins að sameiginlegt markmið um 55% hefði orðið ofan á. Það var nokkur aukning frá þeim 40% sem áður hafði verið stefnt að – en þau markmið hafði ríkisstjórn Íslands gert að landsframlagi sínu til Parísarsamningsins 2016 – en nokkuð minna en þau 60% sem Evrópuþingið hafði lagt til að miðað yrði við.

Til að ná fram markmiði um samdrátt í losun tóku evrópsk loftslagslög gildi í júlí 2021, en þar er annars vegar kveðið á um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir 2030 og að ESB verði kolefnishlutlaust árið 2050. Sú lagasetning er aðeins hluti af mikilli endurskoðun á löggjöf sem stendur yfir á sviði loftslags-, orku- og samgöngumála, svokölluðum „Fit for 55“-pakka, röð frumvarpa sem miðar að því að ná fram yfirlýstum markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Auk þess er unnið að því að flétta loftslagsmarkmið inn í ýmsa aðra löggjöf, en þar má nefna t.d. reglur sem voru samþykktar fyrir fjármálamarkaði vorið 2020 og snúa að samræmdu flokkunarkerfi utan um græna og sjálfbæra starfsemi. Með því regluverki verður hægt að stíga skýr skref í grænum umskiptum í fjárfestingum innan EES-svæðisins á næstu árum.

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 litíð svo ófullnægjandi að ástæða þótti til að taka það sérstaklega fram í lokaályktun ráðstefnunnar, þar sem ríki voru hvött til að biða ekki 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 einstaka ríkja, en sé litíð til greiningar Climate Action Tracker kemur í ljós að áætlanir bæði Evrópusambandsins og Noregs þóttu ekki nægja 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 litíð er yfir þróun loftslagsmarkmiða undanfarin ár má ljóst vera að íslensk stjórnvöld hafa ekki tekið sér það forystuhlutverk sem þeim hefði verið í löfa lagið að gera. Á meðan 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 inn sínu landsframlagi, en ekki sem sjálfstæðu markmiði Íslands heldur aðeins sem tilkynningu um að Ísland hygðist taka þátt í sameiginlegu 55% markmiði Evrópusambandsins. Frekar en að biða þess að samið verði um hlutdeild Íslands í sameiginlegu markmiði, sem miðað við fyrri samninga við ESB yrði alltaf lægri en 55%, er mikilvægt að Alþingi sýni að það sætti sig ekki við slíkt metnaðarleysi og leggi það skýrt fyrir stjórnvöld að lögfasta sjálfstæð og metnaðarfull markmið Íslands um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Commented [AF5]: Noregur var eitt fárra ríkja sem skilaði uppfærðu landsframlagi á réttum tíma, í febrúar 2020. Ísland skilaði ekki sinni uppfærslu fyrir en ári síðar. Hvað veldur?

Commented [AF6]: Útreikningar Climate Action Tracker um landsframlög ríkja eru uppfærð hlutfallslega miðað við þau framlög sem þau kynntu í aðdraganda Parísarráðstefnunnar 2015.

Commented [AF7]: Í þessari greinargerð er áætlað löysing á samstarfi Íslands við Evrópusambandið. Enn er þó nokkuð óljóst hvað átt er við með *san floti með norskum stjórnvöldum og Evrópusambandinu*. Hvað er átt við með *san floti* í alþjóðlegu samstarfi? Flýtur Ísland bara með ESB?

Commented [AF8]: Heyr! Rétt er þó að benda á að aðgerðir síðustu ríkisstjórnar mörkuðu nokkur skil miðað við dauflyndi hinnar næstsíðustu. Vert er að benda á að samningur Íslands við Evrópusambandið um framlag Íslands á 2. skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar, 2013–2020, lagði ekki miklar skuldbindingar á landið og svo virðist sem stjórnvöld hafi ekki talið neinna aðgerða þörf.

Commented [AF9]: Benda má að sú ríkisstjórn sem nú situr talar, eins og hin síðasta, jafnan um að markmið Ísland sé 40%, en ekki 29% líkt og samið var um við ESB. Nú talar hún eins og markmið Íslands sé 55% þótt í raun verði hlutdeild Íslands í mesta lagi 40–45%. Þessi framsetning er til þess fallin að blekkja fólk.

Mikilvægt er að hafa í huga að þótt Evrópuríki séu í samfloti með lágmarksmarkmið sín í loftslagsmálum, þá er ekkert sem stendur í vegi fyrir því að þau gangi hvert um sig lengra. Með því að setja sjálfstæð og metnaðarfullri markmið myndi Ísland einfaldlega fylgja í spor annarra Norðurlanda, sem í dag hafa sett sér mun framsæknari markmið í loftslagsmálum; Danmörk hefur lögfest markmið um 70% samdrátt, Noregur skilaði landsframlagi til Parísarsamningsins um 50–55% samdrátt, Svíþjóð um 63% og Finnland hefur sett markmið um kolefnishlutleysi árið 2035.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er kveðið á um breytingar á 1. gr. laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, í nokkrum liðum og þannig lagt til að markmið laganna verði uppfærð.

Í fyrsta lagi er lagt til að 1. mgr. verði breytt á þann veg að fest verði í lög krafa um að stjórnvöld vinni í samræmi við markmið Parísarsamningsins frá 2015 um að takmarka hækkun meðalhitastigs andrúmslofts jarðar við 1,5°C. Í því skyni er lagt til í b-lið 1. gr. frumvarpsins að tvenns konar töluleg markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda verði lögfest:

1. Að draga úr losun Íslands á gróðurhúsalofttegundunum um 70% fyrir árið 2030 miðað við losun ársins 1990. Núverandi markmið stjórnvalda gagnvart loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna eru ekki sjálfstæð landsmarkmið heldur óskilgreind hlutdeild í markmiði Evrópusambandsins um 55% samdrátt í losun. Líkt og rakið hefur verið hér að framan eru þau markmið ófullnægjandi til að ná markmiðum Parísarsamningsins, en auk þess er mikilvægt að Ísland setji sér sjálfstæð markmið til að tryggja metnað og gagnsæi. Samtökin Greenpeace hafa áætlað að sanngjörn hlutdeild Evrópusambandsins í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda gæti numið um 65% í stað þeirra 55% sem ESB hefur sammælt um. Eðlilegt er að auðugri ríki álfunnar, líkt og Ísland, liti til þess markmiðs umfram meðaltalið. Þetta markmið er hið sama og lögfest hefur verið í Danmörku (Lov om klima nr. 965 af 26. juni 2020). Þá ber að nefna að í aðdraganda COP26 skoruðu Landvernd, Ungir umhverfissinnar og Náttúruverndarsamtök Íslands á stjórnvöld að setja sér sjálfstæð markmið um 70% samdrátt í losun fyrir árið 2030.

2. Að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2035. Markmiði um kolefnishlutleysi var bætt við lög um loftslagsmál á vordögum 2021, en í samræmi við stefnu þáverandi ríkisstjórnar var þá miðað við að kolefnishlutleysi yrði náð 2040. Hér er lagt til að færa það markmið nær í tíma, sem er í samræmi við kröfu Parísarsamningsins um stigvaxandi metnað. Þetta markmið er sambærilegt því sem sett hefur verið í Finnlandi.

Í c-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að nýrri grein verði bætt við 1. gr. laganna um örari uppfærslu á landsákvörðuðu framlagi Íslands til loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna. Á COP26 var nokkuð rætt um nauðsyn örari uppfærslu landsframlaga, þannig að í stað þess að uppfæra þau á fimm ára fresti myndu aðildarríki mæta með metnaðarfullri markmið á hverju

Commented [AF10]: Í stjórnarmáttálanum segir: „Við munum setja okkur sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt á losun á beinni ábyrgð Íslands fyrir 2030 miðað við árið 2005.“

Náttúruverndarsamtök Íslands efast stórlega um að sjálfstætt markmið ríkisstjórnarinnar sé hið sama og vísað er til í þessari greinargerð. Ríkisstjórnin ætla ekki að leggja fram sjálfstætt markmið í sama skilningi og Noregur eða önnur norræn ríki. Sjálfstætt markmið þessara ríkja þýða að þau semja ekki um hlutdeild sína í sameiginlegu markmiði ESB um 55% samdrátt heldur leggja fram eigið markmið sem gengur jafnlangt eða lengra.

„Losun á beinni ábyrgð Íslands“ vísar til hlutdeildar ríkja í 55% í sameiginlegu markmiði ESB (effort sharing regulation). Ríkisstjórnin notar sams konar orðalag en virðist ekki eiga við ESR.

Commented [AF11]: Segja má að öll umhverfisverndarsamtök Evrópu taki undir greiningu Greenpeace. Til dæmis WWF og Climate Action Network Europe.

Commented [AF12]: Stjórnvöld hafa aldrei gert grein fyrir hvernig skuli ná kolefnishlutleysi árið 2040. Það eina sem er fast í hendi er að Ísland hefur skuldbundið sig til að draga úr losun um 29% fyrir 2030 og að losun frá landi verði ekki meira árið 2030 en hún var árin 2006–2008. Afar mikilvægt er að gerð sé nákvæm áætlun um hvernig kolefnishlutleysi verði náð, hversu mikið verði að draga úr losun og hversu mikið verði að minnka losun frá landi. Þá er einnig mikilvægt að Ísland geri grein fyrir því hvernig draga skuli úr losun frá stóriðju innan ETS-kerfisins.

ári. Ekki náðist samstaða um það, en hér er lagt til að Ísland sýni vilja sinn í verki með því að leggja a.m.k. annað hvert ár fram metnaðarfullri markmið gagnvart loftslagssamningnum, líkt og heimilt er samkvæmt Parísarsamningnum. Með þessu á enginn vafi að leika á því að íslenskt samfélag hyggist leggja sitt af mörkum í baráttunni gegn loftslagsbreytingum á næstu árum og stefna sífellt að auknum árangri.

Um 2. gr.

Vegna þess hve nauðsynlegt er að stjórnvöld gripi til aðgerða, óháð allri stefnumótun stjórnmalaflokka, er nauðsynlegt að Alþingi festi í lög skyldu stjórnvalda til aðgerða til að ná settum markmiðum. Þannig má stíga nær því að tryggja árangursríkar aðgerðir í loftslagsmálum, óháð metnaði einstakra stjórnmalamanna eða flokka sem skipa ríkisstjórn hverju sinni. Því er í 2. gr. frumvarps þessa lagt til að sett verði í lög ný grein um aðgerðaskyldu stjórnvalda sem verði 4. gr. a og komi þannig í kjölfar ákvæðis um starfsemi stjórnvalda. Rétt er að búa slíkri aðgerðaskyldu sjálfstæða lagaheimild þannig að löggjafinn kveði með skýrum hætti á um ófrávikjanlega skyldu stjórnvalda hvers tíma til að vinna í samræmi við markmið laganna. Því er lagt til nýtt ákvæði um að stjórnvöld skuli tryggja að unnið sé í samræmi við markmið laganna.

Þá er til viðbótar lagt til að kveðið verði á um að stjórnvöld geri grein fyrir því hvort einstakar aðgerðir og áætlanir stjórnvalda séu í samræmi við markmið í loftslagsmálum, og að þeim beri skýra hvað olli því að markmiðin náðust ekki. Með þessu er frumkvæðisskylda stjórnvalda gerð skýrari í því að þeim sé ekki unnt að vikja frá markmiðunum í aðgerðum sínum án þess að rökstyðja það sérstaklega.

Slík skylda hefur verið leidd í lög í öðrum löndum og hefur almennt verið talið að hún hafi veitt aðhald til að tryggja framfylgni stjórnvalda við markmið sín í loftslagsmálum. Sem dæmi má nefna Bretland, en í breskum lögum um loftslagsbreytingar (Climate Change Act 2008) er kveðið á um skyldu ráðherra til að tryggja samdrátt í losun. Þegar löggin voru sett var miðað við að draga úr losun um 80% fyrir árið 2050, miðað við losun ársins 1990, en það markmið var hækkað upp í 100% árið 2019. Loftslagsnefnd breska þingsins hefur sérstakt eftirlit með framfylgd laganna.

Afar fá dæmi eru um að deiluefni sem varða loftslagsmál hafi komið til kasta dómstóla hér á landi, en samkvæmt skýrslu UNEP, Global Climate Litigation Report, er talið að um 1.550 slík dómsmál hafi verið höfðuð á heimssvisu. Slík mál geta snúist um afar fjölbreytta hagsmuni, en sem dæmi má nefna málarekstur ungmenna- og umhverfisverndarsamtaka á hendur norska ríkinu vegna áforma um olíu- og gasleit. Það mál var m.a. höfðuð á grundvelli alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga, sem kveða á um rétt fólks til heilnæms umhverfis og náttúru, en sambærilegt ákvæði er jafnframt í norsku stjórnarskránni. Stefnendur vilja meina að sá réttur sé brotinn með þeirri losun gróðurhúsalofttegunda sem myndi hljóta af bruna þess eldsneytis sem unnið yrdi, en hæstiréttur Noregs féllst ekki á þau sjónarmið. Öðru gegndi í svonefndu Urgendamáli í Hollandi, 11 þar sem umhverfisverndarsamtök höfðu betur gegn ríkinu og dómstólar fyrirkipuðu ríkisstjórn Hollands að herða markmið sín í loftslagsmálum.

Commented [AF13]: Tillagan nauð mikils stuðnings. Einkum meðal þeirra þjóða sem eiga allt sitt undir að hækkan hitastigs verði ekki meiri en 1,5°C. Ella muni þau sökva í hafið.

Commented [AF14]: Athygli þingmanna er vakin á að í kjölfar þess að Kyoto-bókunin var samþykkt árið 1997 lögðu stjórnvöld mikla fjármuni og vinnu í að til að losun frá stóriðju yrði ekki talin með á fyrsta skuldbindingartímabili bókunarinnar 2008–2012. Það gekk eftir árið 2001. Að því fengnu minnkaði áhugi stjórnvalda á loftslagsmálum umtalsvert og engin markmið voru sett um samdrátt í losun fyrir en á 2. skuldbindingartímabili Kyoto. Þau markmið náðust ekki.

Commented [AF15]: Þetta skýrist af þeirri stöðu fjálsra félagasamtaka að eiga ekki aðild að dómsmálum. Einstök fyrirtæki geta farið í mál telji þau á sér brotið en náttúruverndarsamtök geta það ekki.

Commented [AF16]: Norsk náttúruverndarsamtök hafa átt aðild að dómsmálum frá árinu 1981. Staða slíkra samtaka hér á landi er svo slæm eð lög koma í veg fyrir að þau geti leitað réttar síns.

Með skýru ákvæði um aðgerðaskyldu stjórnvalda í loftslagsmálum, líkt og hér er lagt til, verður ábyrgð hins opinbera skýrari og möguleikar almennings og hagsmunaaðila til að láta stjórnvöld standa við skuldbindingar sínar aukast. Þá geta slík sértæk lagafyrirmæli styrkt grundvöll undir róttækari aðgerðir stjórnvalda í loftslagsmálum.

Commented [AF17]: Geta fjáls félagasamtök farið í mál við ríkið standi þau ekki við lögbúndin ákvæði í þessu frumvarpi?

Um 3. gr.

Með 3. gr. er lagt til að gerðar verði breytingar á 5. gr. laganna. Samkvæmt nágildandi 5. gr. skal ráðherra gera aðgerðaáætlun þar sem settar eru fram aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og um aukningu kolefnisbindingar. Með a-lið er lagt til að þar skuli koma fram töluleg markmið um samdrátt í losun fyrir ólíka geira samfélagsins, auk þess sem koma skuli fram mat á áætluðum kostnaði ásamt mati á loftslagsávinningi af framkvæmd aðgerða sem þar eru lagðar til. Með slíkri breytingu er gagnsæi aðgerða aukið svo um munar, þannig að almenningur og hagsmunaaðilar geti sjálfir lagt mat á metnað aðgerða stjórnvalda hverju sinni og hvernig fjármunir nýtist, í miklu meira mæli en gert er í núverandi lögum. Þá er einnig lagt til að forsendur og útreikningar sem matið byggist á skuli gerðir aðgengilegir, að sama skapi til þess að auka gagnsæi um loftslagsaðgerðir stjórnvalda.

Með b-lið er lagt til að ráðherra beri að leggja fyrir Alþingi þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum eigi síðar en sex mánuðum eftir að ríkisstjórn hafi verið mynduð. Mikilvægt er að skylda sé til að gera slíka aðgerðaáætlun sem allra fyrst eftir myndun nýrjar ríkisstjórnar og að hún verði lögð fyrir Alþingi með tilheyrandi umræðu, enda er forsenda árangurs í loftslagsaðgerðum samfella í metnaðarfullum aðgerðum sem má ekki rofna við ríkisstjórnarskipti.

Í c-lið er svo kveðið á um að eigi sjaldnar en árlega skuli fara fram sérstök umræða á Alþingi um stöðu loftslagsmála. Þar verði eftir atvikum til umfjöllunar uppfærð aðgerðaáætlun stjórnvalda eða skýrsla um framgang aðgerðaáætlunarinnar skv. 5. gr., vísindalegar skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga skv. 5. gr. d, markmið stjórnvalda á aðildarríkjafundi loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna, eða annað það sem hæst ber í loftslagsmálum hverju sinni. Með slíku ákvæði má tryggja reglulega og gagnrýna umræðu um aðgerðir stjórnvalda og tryggja reglubundið og öflugt aðhald Alþingis með framkvæmdarvaldinu í þessum afar mikilvæga málaflokki.

Commented [AF18]: Hvaða ráðherra skal svara fyrir aðgerðir eða aðgerðaleyfi stjórnvalda?

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 5. gr. b laganna um skipan og hlutverk loftslagsráðs, en loftslagsráð fékk lagastoð með lögum nr. 86/2019, um breytingu á lögum um loftslagsmál, og var skipað í ráðið á þeim grundvelli í ágúst 2019. Samkvæmt lögum hefur ráðið tvíþætt hlutverk, annars vegar að veita stjórnvöldum markvissa ráðgjöf og hins vegar að draga gerendur í loftslagsmálum að borðinu. Í úttekt loftslagsráðs á framtíðarfyrirkomulagi í stjórnslu loftslagsmála frá júní 2020 er bent á mikilvægi þess að auka sjálfstæði ráðsins og ekki síður að aðgreina þetta tvíþætta hlutverk þess:

Commented [AF19]: Capacent gerði úttektina.

„Mikilvægt er að faglegt og hlutlaust mat sé reglulega lagt á árangur stefnumörkunar og aðgerðaáætlanir stjórnvalda líkt og á Norðurlöndunum og í Bretlandi, t.d. með skýrslugerð til þingsins. Breiður samvinnuettvangur hagaðila í loftslagsvinnu þarf að vera til staðar. Verði ráðinu áfram falið þetta tvíþætta hlutverk þarf að aðgreina betur á milli. Þá er mikilvægt að formfesta ráðgjafarhlutverkið frekar líkt og dæmi eru um á [hinum] Norðurlöndunum.“

Með frumvarpi þessu er lagt til að skilja að fullu á milli þessara þátta í starfi loftslagsráðs, enda torveldi núverandi hlutverk ráðinu að leggja reglulega faglegt og hlutlaust mat á árangur stefnumörkunar og aðgerðaáætlananna stjórnvalda, líkt og sambærileg ráð gera á Norðurlöndunum, í Bretlandi og Þýskalandi. Þá má nefna að með evrópsku loftslagslögnum var sett á laggirnar sjálfstætt vísindaráð í loftslagsmálum, sem samanstendur af fimmtán sérfræðingum sem ætlað er að tryggja að stefnumörkun sé byggð á bestu mögulegu upplýsingum, vaktar árangur og leggur mat á það hvort aðgerðaáætlanir aðildarríkjanna væru í samræmi við markmið sambandsins um kolefnishlutleysi.

Sjálfstæði loftslagsráðs er mikilvægt til að gefa því sem frá ráðinu kemur nauðsynlegan trúverðugleika í umræðunni og jafnframt svo hafið sé yfir vafa að um væri að ræða einhvers konar málamiðlun margbreytilegra hagsmuna þeirra sem aðild ættu að ráðinu.

Samhliða þessu er lagt til að loftslagsráði sé tryggður sjálfstæður fjárhagur og umboð til að sinna ýmsum verkefnum að eigin frumkvæði. Mikilvægt er að loftslagsráð hafi bolmagn til að veita stjórnvöldum öflugt aðhald. Með þeim hætti myndi safnast upp nauðsynleg heildarsýn og sérfræðiþekking hjá ráðinu til að standa undir þeirri greiningarvinnu sem nauðsynleg er. Hér er þó ekki lagt til að færa verkefni frá þeim stofnunum sem þegar sinna verkefnum á sviði loftslagsbreytinga, líkt og Veðurstofunni eða Umhverfisstofnun. Ljóst er að alltaf þarf að vera mikið samstarf á milli loftslagsráðs og slíkra fagstofnana. Til að sinna hlutverkinu er jafnframt mikilvægt að ráðið starfi með samtökum og einstaklingum til að deila niðurstöðum sínum og greiningum, auk þess að stuðla almennt að opinberri umræðu um loftslagsvinnu stjórnvalda. Ætlunin er að fá loftslagsráði það hlutverk og þau verkfæri sem þarf til að vera „varðhundur loftslagsins“ og hvetja stjórnvöld á hverjum tíma til að gera sífellt betur í loftslagsmálum.

Um 6. gr.

Loftslagsráð gegnir í dag tvíþætta hlutverki sem lagt er til með frumvarpi þessu að kljúfa í sundur. Annars vegar er um að ræða hið mikilvæga aðhaldshlutverk, sem samkvæmt frumvarpi þessu verður sinnt af faglega skipuðu loftslagsráði. Hitt hlutverkið er ekki síður mikilvægt, en það felst í að leiða saman alla þá aðila sem kunna að hafa eitthvað fram að færa varðandi aðgerðir í loftslagsmálum. Í 3. mgr. 5. gr. b gildandi laga um loftslagsmál er sérstaklega talað um fulltrúa atvinnulífsins, háskólasamfélagsins og umhverfissamtaka, en að auki sé hægt að kalla til aðra fulltrúa eftir því sem nauðsynlegt er talið á hverjum tíma. Lagt er til að þetta hlutverk færist í loftslagsvettvang sem skipaður verði, til þriggja ára í senn, fulltrúum úr röðum þeirra sem að samtalínu og samstarfinu koma og taldir eru upp í 6. gr. frumvarpsins, sem verður 5. gr. d laga um loftslagsmál. Ráðherra starfræki og haldi utan um þann breiða samráðsvettvang þar sem leidd yrðu saman ólík sjónarmið varðandi áætlanir

Commented [AF20]: Ísland er innan loftslagsstefnu ESB vegna EES-samningsins en virðist ekki hafa neinn aðgang að stefnumótun eða skýrslugerð ESB. Til dæmis starfi sérfræðinga.

Commented [AF21]: Loftslagsráð hefur lítil burði til að sinna greiningarvinnu. Slíka vinnu verður að kaupa. Getur 5 manna ráð sinnt nauðsynlegri greiningarvinnu?

stjórnvalda. Skoða þyrfti hvort skörun væri á verkefnum loftslagsvettvangs og Grænvangs, sem leiðir saman íslensk fyrirtæki og stjórnvöld til að vinna að sameiginlegu markmiði um kolefnishlutlaust Ísland, og hvort tilefni væri til að finna loftslagsvettvangi hreinlega pláss innan Grænvangs í samvinnu við aðstandendur hans.

Um 7. gr.

Með 7. gr. er lagt til að landsákvörðuðu framlagi Íslands til skrifstofu loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna skuli fyrst skila eigi síðar en 7. febrúar 2022. Lokaályktun COP26, aðildarríkjafundar loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna, hvetur aðildarríki til að skila uppfærðu framlagi fyrir næstu loftslagsráðstefnu. Svokallað bandalag metnaðarfullra ríkja á COP26 setti fram þessa kröfu um að ríki skiluðu inn áætlunum sem samræmdust 1,5°C markmiðinu fyrir næstu loftslagsráðstefnu, COP27, og ríkisstjórn Íslands tók undir þær kröfur. COP27 verður sett 7. nóvember 2022 og þar sem Parísarsamningurinn gerir ráð fyrir að uppfærðum landsframlögum sé skilað 9–12 mánuðum fyrir ráðstefnu, þá væri 7. febrúar skilafrestur næsta árs.

Commented [AF22]: Náttúruverndarsamtökin ítreka að til að ná þessu markmiði verði að styrkja ráðuneyti loftslagsmála, undirstofnanir þess og samhæfingu loftslagságerða innan stjórnarráðsins.

F.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands



Árni Finnsson