

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012 (aukinn metnaður og gagnsæi).

Flm.: Andrés Ingi Jónsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir,  
Björn Leví Gunnarsson, Eva Sjöfn Helgadóttir,  
Gísli Rafn Ólafsson, Halldóra Mogensen.

#### 1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er að Ísland vinni að því markmiði Parísarsamningsins að hlýnun jarðar haldist innan við 1,5°C miðað við upphaf iðnbyltingar.

Í því skyni skal:

- ná kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2035,
- draga úr losun gróðurhúsalofttegunda án landnotkunar um 70% fyrir árið 2030 miðað við losun ársins 1990,
- ná árlegum samdrætti í losun vegna landnotkunar og auka bindingu kolefnis með náttúrulegum ferlum þannig að losun verði minni en binding árið 2030,
- stýðja við þróun á tæknilausnum til að binda kolefni úr andrúmslofti,
- grípa til aðgerða til aðlögunar að þeim afleiðingum loftslagsbreytinga sem verða þrátt fyrir samdrátt í losun.

#### 2. gr.

Á eftir 4. gr. laganna kemur ný grein, 4. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Aðgerðaskylda stjórnvalda.*

Stjórnvöld skulu sjá til þess að unnið sé í samræmi við markmið laga þessara.

Gera skal grein fyrir því hvort aðgerðir og áætlanir stjórnvalda séu í samræmi við markmið í loftslagsmálum og færa fyrir því rök þegar eigi að síður er vikið frá þeim markmiðum.

#### 3. gr.

1. og 2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra latur gera aðgerðaáætlun í loftslagsmálum þar sem setja skal fram aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu hér á landi. Í aðgerðaáætluninni skulu koma fram töluleg markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir ólíka geira samfélagsins, auk þess sem koma skal fram mat á áætluðum kostnaði ásamt mati á loftslagsávinningi af framkvæmd aðgerðanna sem þar eru lagðar til. Forsendur og útreikninga sem það mat byggist á skal gera aðgengilega almenningi.

Eigi síðar en sex mánuðum eftir að ríkisstjórn hefur verið mynduð leggur ráðherra fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum skv. 1. mgr. Aðgerðaáætlun skal byggð á markmiðum laga þessara, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga

og yfirlýstra markmiða stjórnvalda. Við gerð aðgerðaáætlunar skal hafa samráð við hagsmunaaðila.

#### 4. gr.

Á eftir 5. gr. d laganna kemur ný grein, 5. gr. e, ásamt fyrirögn, svohljóðandi:

##### *Ársskýrsla um stöðu aðgerða í loftslagsmálum.*

Samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga skal ráðherra leggja fram ársskýrslu um stöðu aðgerða í loftslagsmálum. Þar skal koma fram hvernig stjórnvöld hyggjast ná fram markmiðum laga þessara. Jafnframt skal í skýrslunni gerð grein fyrir loftslagsáhrifum fjárlagafrumvarpsins.

Ráðherra stendur fyrir sérstakri umræðu á Alþingi um stöðu loftslagsmála á grundvelli ársskýrslunnar.

#### 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta var síðast lagt fram á 152. löggjafarþingi (8. mál) en hlaut ekki afgreiðslu. Það er nú endurflutt í einfaldaðri og uppfærðri mynd.

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 þremur megináðgerðum.

Í fyrsta lagi eru markmið laganna uppfærð þannig að í þeim birtist grunnur að heildstæðri loftslagsstefnu Íslands. Felst það í að lögfesta markmið um 70% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030, flýta markmiði um kolefnishlutleysi til ársins 2035 og fela stjórnvöldum að setja sjálfstæð markmið um bindingu kolefnis með lífrænum ferlum og iðnaðarferlum.

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

Í þriðja lagi að auka gagnsæi og styrkja opinbera umræðu um loftslagsmál með því að fela ráðherra að leggja aðgerðaáætlun ríkisstjórnar í loftslagsmálum fyrir Alþingi til afgreiðslu, leggja fram ársskýrslu um loftslagsmál samhliða framlagningu fjárlagafrumvarps og gera grein fyrir loftslagsáhrifum fjárlagafrumvarps.

Nauðsyn þess að ríki heims grípi til róttækra aðgerða gegn loftslagsbreytingum hefur aldrei verið meiri. Ísland getur þar verið í fararbroddi, en til að svo megi vera þarf að setja metnaðarfyllri 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 þessu frumvarpi myndu skipa Íslandi í hópi 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 jafn mikill í orði og á borði.

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

### **Parísarsamningurinn krefst aukins metnaðar.**

Það voru vatnaskil í baráttunni gegn loftslagsbreytingum þegar ríki heims komu sér saman um Parísarsamninginn árið 2015. Ein stærsta breytingin var sameiginlegt markmið um að halda hlýnun jarðar innan við 1,5°C og að ríki heims sammæltust 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 grípa 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. Þar komust höfundar að þeirri niðurstöðu að ef aðeins væri litið á þau landsframlög sem engum skilyrðum væru háð 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 víðs fjarri markmiði Parísarsamningsins.<sup>1</sup> Meðan á COP26 stóð tilkynntu nokkur ríki um aukinn metnað sinn í loftslagsmálum en þegar UNEP endurreiknaði niðurstöðukafla skýrslunnar 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.<sup>2</sup>

UNEP tók einnig saman landsframlög ríkja í aðdraganda COP28 og birti skýrslu árið 2023. Í skýrslunni kemur fram að einhverjar framfarir hafi orðið frá því að Parísarsamningurinn var undirritaður fyrir átta árum. Á þeim tíma var gert ráð fyrir að losun gróðurhúsalofttegunda fyrirbyggjandi stefnu myndi aukast um 16% en nú er áætlað að hækkunin nemi 3%. Þrátt fyrir það er staðan sú að losun gróðurhúsalofttegunda verður að minnka um 28% fyrir árið 2030 ef markmiðið um að halda hlýnun innan 2°C á að nást, og 42% ef hækkunin á að vera minni en 1,5°C.<sup>3</sup> Skýrsluhöfundar ítreka að ef ríki heims spýta ekki í lófana og gera meira til að ná markmiðum sínum fyrir árið 2030 er raunin sú að útlit er fyrir 2,5–2,92°C hækkun. Þrátt fyrir að ríkjum heims hafi verið ljóst að markmið þeirra í Glasgow árið 2021 hafi verið ófullnægjandi þá dugði það ekki til að ríkin settu sér fullnægjandi markmið fyrir loftslagsþingið tveimur árum seinna.

<sup>1</sup> <https://unfccc.int/news/updated-climate-commitments-ahead-of-cop26-summit-fall-far-short-but-net-zero-pledges-provide-hope>

<sup>2</sup> <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/37350;jsessionid=F3B4FE50A393259E74F93B30C069C42E>

<sup>3</sup> EGR2023.pdf (unep.org)

### 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 Kyoto-bókunarinnar 2013–2020. Samstarf ESB og EES-ríkjanna Íslands og Noregs var endurnýjað fyrir skuldbindingartímabil Parísarsamningsins. Þannig hafa markmið Evrópusambandsins í loftslagsmálum bein áhrif á Íslandi og Noreg, 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 metnaðarfullri 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 árið 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 hafa loftslagsmarkmið nú þegar ratað inn í hina ýmsu ESB löggjöf, og áfram er unnið að því að flétta loftslagsmarkmið inn í nýja 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 í nóvember 2021 var sú fimmta frá samþykkt Parísarsamningsins og því 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 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 áætlanir bæði Evrópusambandsins og Noregs þóttu ekki nægja til að halda hlýnun jarðar innan 1,5°C.<sup>4</sup> 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 um Ísland.

Þegar litið er yfir þróun loftslagsmarkmiða undanfarin ár má ljóst vera að íslensk stjórn-

<sup>4</sup> <https://climateactiontracker.org/press/analysis-despite-code-red-on-climate-target-update-momentum-at-a-standstill/>

völd hafa ekki tekið sér það forystuhlutverk sem þeim hefði verið í lófa lagt 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 árið 2021 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. Í nóvember 2023 hefur Ísland uppfært landsframlag sitt en hvergi er að finna markmið um 55% losun í aðgerðaáætlun núverandi ríkisstjórnar í loftslagsmálum þó að tæp tvö ár séu síðan Ísland lýsti yfir markmiðinu á alþjóðavettvangi og ríkisstjórnin skráði markmiðið í stjórnarsáttmála sinn árið 2021. Frekar en að bíða 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 lögfesta sjálfstæð og metnaðarfull markmið Íslands um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

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 nú hafa sett sér mun framsæknari markmið í loftslagsmálum; Danmörk hefur lögfest markmið um 70% samdrátt, Noregur jók sínar skuldbindingar, skilaði landsframlagi til Parísarsamningsins fyrst um 50–55% samdrátt en herti enn á markmiðinu árið 2022 og nú er markmiðið a.m.k. um 55% samdrátt, Svíþjóð um 63% og kolefnishlutleysi árið 2045 og Finnland hefur sett markmið um kolefnishlutleysi árið 2035.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Hér er kveðið á um breytingar á markmiðsákvæði laganna til að lögfesta og auka metnað, jafnframt því að útfæra fleiri þætti í ákvæðinu en gildandi lögum.

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 að í 2. mgr. verði fest í lög hvernig vinna skal að ólíkum þáttum til að ná heildarmarkmiði 1. mgr., sem í frumvarpinu er skipt í fimm stafliði.

Í a-lið 2. mgr. segir að Ísland skuli ná kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2035. Markmiði um kolefnishlutleysi var bætt við lög um loftslagsmál í júní 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 b-lið er lögfest það meginmarkmið sem stjórnvöld standa frammi fyrir á næstu árum, sem er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eins hratt og auðið er. Það er mikilvægt að megináhersla sé lögð á beinan samdrátt eigin losunar í loftslagsstefnu Íslands. Hér er lagt til að draga úr losun Íslands á gróðurhúsalofttegundum 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. Þegar viðræður stóðu yfir innan

Evrópusambandsins um það sem endaði sem 55% markmiðið kölluðu náttúruverndarsamtök eftir því að gengið væri lengra, t.d. áætlaði Greenpeace að sanngjörn hlutdeild Evrópusambandsins í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda væri nær 65% en þeim 55% sem varð hin pólitíska niðurstaða.<sup>5</sup> Eðlilegt er að auðugri ríki álfunnar, líkt og Ísland, líti til þess markmiðs umfram meðaltalið. Þetta markmið er hið sama og lögfest hefur verið í Danmörku. Þá ber að nefna að í aðdraganda COP26 skorudu Landvernd, Ungir umhverfissinnar og Náttúruverndarsamtök Íslands á stjórnvöld að setja sér sjálfstæð markmið um 70% samdrátt í losun fyrir árið 2030.

Í c- og d-lið eru ákvæði um bindingu kolefnis. Annars vegar er áhersla á náttúrulegar lausnir og endurheimt vistkerfa, sem þurfa að vera skýr þáttur í loftslagsstefnu Íslands samhliða samdrætti í losun. Því er lagt til að lögfesta markmið um að ná árlegum samdrætti í losun vegna landnotkunar og auka bindingu kolefnis með náttúrulegum ferlum þannig að losun verði minni en binding árið 2030. Þrátt fyrir að binding kolefnis í skógrækt hafi margfaldast á Íslandi undanfarna áratugi, sem reiknast til frádráttar í losunartölum, nemur útblástur vegna landnotkunar og skógræktar, þegar allt er saman tekið, 67% af heildarlosun Íslands. Losun Íslands er talin langmest frá landnotkun, eða 9,4 milljónir tonna árið 2021. Til samanburðar losaði iðnaður og efnanotkun 2 milljónir tonna sama ár.<sup>6</sup> Stærsti orsakavaldurinn er útblástur koltvísýrings frá framræstu votlendi en einnig losar ræktunarland umtalsvert magn koltvísýrings. Nýleg rannsókn á vegum Landbúnaðarháskóla Íslands bendir þó til að losun frá framræstu votlendi sé mun minni en talið hefur verið. Í rannsókninni er bent á að viðmiðin byggist á löndum þar sem aðstæður eru gerólíkar íslenskum aðstæðum þegar kemur að loftslagi og jarðvegi. Talið er að þörf sé á fleiri rannsóknum til að gera Íslandi kleift að vera með sín eigin viðmið.<sup>7</sup> Þó að nákvæmar tölur um losun séu á reiki er ljóst að auka þarf umfang og hraða endurheimt votlendis á Íslandi, a.m.k. á ákveðnum svæðum. Hins vegar er lagt til að styðja við þróun á tæknilausnum til að binda kolefni úr andrúmslofti.

Í e-lið er lagt til að gripið verði til aðgerða til aðlögunar að þeim afleiðingum loftslagsbreytinga sem verða þrátt fyrir samdrátt í losun. Ljóst er að þrátt fyrir að markmiði stjórnvalda um samdrátt verði mögulega náð á tilsettum tíma hefur aðgerðaleyfi síðustu áratuga nú þegar haft þær afleiðingar að breytingar hafa orðið á loftslagi jarðar. Brýnt er að íslensk stjórnvöld horfist í augu við þær breytingar sem nú þegar hafa átt sér stað hér á landi og eiga sér stað á næstu árum.

#### Um 2. gr.

Vegna þess hve brýnt er að stjórnvöld grípi til aðgerða, óháð allri stefnumótun stjórnmalaflokka, er nauðsynlegt að Alþingi festi í lög skyldu stjórnvalda til aðgerða. Þannig má stíga nær því að tryggja árangursríkar aðgerðir í loftslagsmálum, óháð því hvort metnaður ríkisstjórnar sveiflist til eftir pólitískri samsetningu hennar 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 ófrávíkjanlega 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.

<sup>5</sup> [www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/2490/european-parliament-declaring-climate-emergency-not-enough/](http://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/2490/european-parliament-declaring-climate-emergency-not-enough/)

<sup>6</sup> Loftslagsráð | Losun Íslands – hver er staðan? (<https://loftslagsrad.is/>)

<sup>7</sup> Telja losun kolefnis frá landbúnaði mögulega ofmetna – RÚV.is (<https://www.ruv.is/>)

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 að færa fyrir því sérstök rök þegar vikið sé frá slíkum markmiðum. Með þessu er frumkvæðisskylda stjórnvalda gerð skýrari í því að þeim sé ekki unnt að víkja 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 lögin 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,<sup>8</sup> er talið að um 1.550 slík dómsmál hafi verið höfðuð á heimsvísu. 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.<sup>9</sup> 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 héldu því fram að sá réttur væri brotinn með þeirri losun gróðurhúsalofttegunda sem hlytist af bruna þess eldsneytis sem unnið yrði, en hæstiréttur Noregs féllst ekki á þau sjónarmið. Öðru gegndi í svonefndu Urgendamáli í Hollandi, þar sem umhverfisverndarsamtök höfðu betur gegn ríkinu og dómstólar fyrirskipuðu ríkisstjórn Hollands að herða markmið sín í loftslagsmálum.

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.

### Um 3. gr.

Með 3. gr. er lagt til að gerðar verði breytingar á 5. gr. laganna. Samkvæmt núgildandi 5. gr. skal ráðherra gera aðgerðaáætlun þar sem settar eru fram aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og um aukningu kolefnisbindingar. Með 1. mgr. 3. gr. 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 2. mgr. 3. gr. 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 nýrrar ríkisstjórnar og að hún verði lögð fyrir Alþingi með tilheyrandi umræðu, enda

<sup>8</sup> [www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review](http://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2020-status-review)

<sup>9</sup> [www.domstol.no/en/Enkelt-domstol/supremecourt/rulings/2020/supreme-court-civil-cases/hr-2020-2472-p/](http://www.domstol.no/en/Enkelt-domstol/supremecourt/rulings/2020/supreme-court-civil-cases/hr-2020-2472-p/)

er forsenda árangurs í loftslagsaðgerðum samfella í metnaðarfullum aðgerðum sem má ekki rofna við ríkisstjórnarskipti.

Aðgerðaleysi núverandi ríkisstjórnar sýnir skýrt fram á þörfina fyrir því aðhaldi sem felst í að binda stífan tímaramma í lög. Rúmunum tveimur árum eftir að hafa endurnýjað stjórnarsamstarfið, þar sem haldið var áfram vinnu innan sameiginlegs ramma með ESB um 55% samdrátt í losun, auk þess að í stjórnarsáttmálanum var lýst yfir sjálfstæðu markmiði um 55% samdrátt í losun á beinni ábyrgð stjórnvalda þá hefur aðgerðaáætlun í loftslagsmálum enn ekki verið uppfærð til samræmis við þau markmið. Þegar umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra svaraði fyrirspurn um uppfærslu aðgerðaáætlunar á 153. löggjafarþingi (þskj. 2249, 495. mál) vísaði hann í að lög gerðu kröfu um að aðgerðaáætlunin væri uppfærð á fjögurra ára fresti og af öllu að dæma virðist hann ætla að fullnýta sér þann frest. Þannig geta stjórnvöld ekki komið fram ef þau hafa raunverulegan metnað í málaflokknum.

#### Um 4. gr.

Með 4. gr er kveðið á um að samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga skuli ráðherra leggja fram ársskýrslu um stöðu aðgerða í loftslagsmálum. Í þeirri skýrslu skal koma fram hvernig stjórnvöld hyggjast ná markmiðum laga þessara. Jafnframt skal í skýrslunni gerð grein fyrir loftslagsáhrifum fjárlagafrumvarpsins. Þá er kveðið á um að ráðherra standi fyrir sérstakri umræðu á Alþingi um stöðu loftslagsmála á grundvelli ársskýrslunnar.

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.

Alíka ákvæði er að finna í norskum lögum um loftslagsmarkmið sem tóku gildi 1. janúar 2018 en í 6. gr. þeirra laga er kveðið á um að ríkisstjórnin skuli gera grein fyrir stöðu aðgerða í þágu loftslagsmarkmiða og áhrifum fjárlagafrumvarps á loftslagsmál. Um stöðu aðgerða má jafnframt lesa í árlegri skýrslu ríkisstjórnarinnar sem lögð er fram samhliða fjárlagafrumvarpi.