

**Umhverfis- og auðlindaráðuneytið**  
**Skuggasundi 1-3**  
**101 Reykjavík**

sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 13. janúar 2023

**Umsögn Landverndar um áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál (styrking stjórnýslu loftslagsmála), mál nr. 255/2022**

Stjórn Landvernd hefur kynnt sér ofangreind áform. Áformin eru því miður ekki skýr og því torvelt að veita efnislega umsögn. Stjórn Landverndar styður almennt nauðsynlegar umbætur á lögum um loftslagsmál. Umbætur eru mikilvægar til að stuðla að árangri Íslands í loftslagsmálum sem því miður hefur ekki staðist væntingar.

Miklu máli skiptir hvernig stjórnýsla loftslagsmála verður styrkt. Áformin gefa mjög lítið uppi um það.

Í lið F segir að samráð hafi farið fram og eru tilgreindi nokkrir aðilar sem hafa tekið þátt í samráðinu. Samkvæmt því yfirlit haf engin umhverfisverndarsamtök verið höfð með í ráðum. Það er ekki í samræmi við ákvæði Árórsamsamningsins frá 1998 og Samstarfsyfirlýsing umhverfisráðuneytisins og frjálsra félagasamtaka frá 2001. Stjórn Landverndar gangrýnir þetta harðlega.

Landvernd á síðustu árum fjallað heilmikið um stjórnýslu loftslagsmála og þörf á úrbótum<sup>1</sup>. Hér á eftir fer samantekt yfir það helsta sem Landvernd telur brýnt að haft sé í huga þegar stjórnýsla loftslagsmála er styrkt. Landvernd bendir sérstaklega á 32. mál á 151. löggjafarþingi og 8. Mál á 153. Löggjafarþingi og umsögn Landverndar um bæði mál. Þar er sérstaklega fjallað um hvernig öflugt loftslagsráð gæti starfað og ráðuneytið hvatt til að skoða bæði mál og umsagnir við þau vel.

**Viðsnúningur frá sögulegri ásókn í að fá að menga**

Stjórnýsla á Íslandi í loftslagsmálum snerist lengi vel um að semja um undanþágur fyrir Ísland frá alþjóðlegum samningum um loftslagsmál. Í stað þess að draga saman losun einsetti Ísland sér að fá að

---

<sup>1</sup> <https://landvernd.is/umsogn-um-frumvarp-til-laga-um-breytingu-a-logum-um-loftslagsmal/>;  
<https://landvernd.is/umgjord-loftslagsmala-a-islandi-veik/>;  
<https://landvernd.is/stjorn-landverndar-styður-graena-utanrikisstefnu-en-kallar-a-adgerdir-sem-draga-ur-losun-grodurhusalofteggunda/>;  
<https://landvernd.is/landvernd-styður-breytingar-a-logum-um-loftslagsrad/>  
Umsögn: Bindum markmið í loftslagsmálum í lög og styrkjum stjórnýsluna - Landvernd

**auka við** sína losun. Grunnurinn sem íslenska stjórnýsflan í loftslagsmálum byggir sögulega á er því að auka svigrúm til að losa GHG en ekki draga hana saman.

Loftslagsmál eru altumlykjandi viðfangsefni sem snerta alla anga samfélagsins. Svo virðist sem ein megin ástæða fyrir því að Ísland hafi ekki náð árangri í loftslagsmálum sé slök stjórnýsla, sbr. skýrslu Capacent frá 2020<sup>2</sup>. Í stjórnarráðinu þarf því samhæfingu fjölmargra ráðuneyta en einnig að efla miðlæga skrifstofu sem hefur loftslagsmál eingöngu á sinni könnu. Þá verða öll ráðuneyti að hafa skyldur gagnvart aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og taka mið af loftslagsmálum í öllum sínum áætlunum. Með styrkingu loftslagsráðs og bættri stjórnýslu eins og stofnun miðlægrar skrifstofu loftslagsmála sem starfar með öllum ráðuneytum mætti bæta úr núverandi ástandi.

## Gagnsæi

Aðgerðir í loftslagsmálum eru sameiginlegt verkefni allra landsmanna og við sem samfélag þurfum að fá þær bestu upplýsingar sem fáanlegar eru til þess að meta hvað eru skynsamlegar og góðar ákvarðanir um aðgerðir. Nauðsynlegt er að almenningur hafi aðgang að þeim greiningum og gögnum sem loftslagsráð leggur til grundvallar í sinni ákvarðanatöku.

Almennt hefur ákvarðanatöku í loftslagsmálum á Íslandi verið mjög ógagnsæ. Ferlið við það sem gerist á milli aðgerðaáætlunar 1 og 2 er dæmi um það sem og að almenningur hefur engar fréttir fengið af því hvað gera á við aðgerðaáætlunina frá 2020 og umsnir sem um hana bærust, þó flestum sé löngu orðið ljóst að forsendur hennar eru margbrostnar<sup>3</sup>. Við gerð aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum frá 2020<sup>4</sup> hafði alþjóðlega ráðgjafafyrirtækið McKinsey rýnt áætlunina en almenningur hafði ekki aðgang að niðurstöðum fyrirtækisins. Aðkoma náttúruverndarsamtaka að ákvarðanatöku í loftslagsmálum er nánast engin nema í gegnum loftslagsráð, en ráðið stendur ekki að gerð áætlunarinnar heldur eingöngu rýni, sem er allt of lituð af hagsmunadílum.

Að mati Landverndar ætti stjórnýsla í loftslagsmálum að vera gagnsæri og í virkara samráði við almenning og náttúruverndarsamtök. Aðgerðir umhverfisráðuneytisins að undanfögnu með gríðarlegri leyndarhyggju um í hverju aðgerðir til að ná 40% samdrætti í losun fyrir 2030 eiga að felast sem og með því að sniðganga umhverfisverndarsamtök við tilnefningar í ráð og nefndir gefa ekki til kynna að stjórnýsla loftslagsmála sé á góðri leið og því nauðsynlegt að hafa sterkt loftslagsráð sem getur veitt ráðuneyti, ríkisstjórn og hagsmunaaðilum leiðbeiningar og aðhald, jafnframt því að tryggja almenningi þátttöku og greiðan aðgang að upplýsingum.

---

<sup>2</sup> Capacent (2020) *Stjórnýsla loftslagsmála*. Unnið fyrir Loftslagsráð

<sup>3</sup> [Forsendur aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum brostnar - Landvernd](#)

<sup>4</sup> [Stjórnarráðið | Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum \(stjornarradid.is\)](#)

## Loftslagsráð í nágranalöndum

Loftslagsráð í nágranalöndum okkar eiga að veita ríkisstjórninni ráðgjöf og faglega rökstutt aðhald og svo sett markmið og aðgerðir haldist í hendur. Vegna þess að íslenska loftslagsráðið er líka vettvangur hagaðila til samráðs og áhrifa getur það ekki veitt sambærilegt aðhald og ráðgjöf. Almennur og félagasamtök eru því ein um að veita aðhald en hafa ekki forsendur til að veita jafn faglega rökstuddar ábendingar og loftslagsráð sem stendur undir nafni. Þá hamlar skortur á upplýsingum og gegnsæum vinnubrögðum möguleika almennings til aðkomu.

Öflugt loftslagsráð sem ekki er samtvinnað ríkisstjórninni eða hagsmunaaðilum hefði til dæmis gefið út áberandi viðvörðun þegar aðgerðaáætlunin frá 2020 kom út þar sem grunnsviðsmynd hennar var allt of bjartsýn. Þá hefði almenningur og þingmenn geta brugðist við með því að krefjast betri aðgerðaáætlunar. Eins og loftslagsráð er nú samsett, með sterk tengsl við ráðuneyti og ríkisstjórn og undir miklum þrýstingi frá hagsmunaaðilum getur ráðið ekki komið fram með skýr skilaboð til almennings þegar áætlanir ríkisstjórnarinnar eru á rangri leið, eins og í þessu dæmi.

## Aðkoma hagsmunaaðila – hlutleysi

Fram hefur komið m.a. í úttekt Capacent á stjórnýslu loftslagsmála á Íslandi<sup>5</sup> að stjórnvöld skorti aðhald frá hlutlausum aðilum. Loftslagsráð Íslands er ekki skv. fyrirmyndum frá Bretlandi eða hinum Norðurlöndunum heldur er það í raun samráðsvettvangur ríkisins og hagsmunaaðila, til viðbótar við markaðsátakið Grænvang. Loftslagsráð getur því ekki veitt stjórnvöldum aðhald og almenningur hefur það alfarið í sínum höndum. Bæta þarf úr þessu hið fyrsta. Þá er brýnt að tryggja sjálfstæði loftslagsráðs, bæði frá hagsmunaaðilum en einnig frá stjórnvöldum. Í nágranalöndunum eru loftslagsráð tölulvert sjálfstæðari sem tryggir sanngjarna og raunhæfa umfjöllun um aðgerðaáætlanir. Til dæmis má vísa á Loftslagsráð Danmerkur<sup>6</sup>. Þar er lögð áhersla á að ráðið sé óháð ráð sérfræðinga en ekki ráð tengt hagsmunaaðilum. Þetta er gert svo ráðið geti lagt óháð mat á aðgerðir en sé ekki bundið við múla sértækra hagsmuna.

## Lokaorð

Stjórn Landverndar telur með vísan til alls þess sem samtökin hafa þegar látið frá sér um stjórnýslu loftslagsmála að nauðsynlegt sé að ný löggjöf:

- endurskipuleggja loftslagsráði úr samráðsvettvangi í sérfræðingaráð þar sem sjálfstæði frá ríkisstjórn, ráðuneyti og hagsmunaaðilum er tryggt með gagnsæi og þátttöku almennings að leiðarljósi. Loftslagsráð veiti stjórnvöldum aðhald og faglega ráðgjöf en sé óháð ríkisstjórn og ráðuneyti.

---

<sup>5</sup> Capacent (2020) *Stjórnýsla loftslagsmála*. Unnið fyrir Loftslagsráð

<sup>6</sup> <https://klimaraadet.dk/>.

- Koma á loftslagsvettvangi sem getur gengt samráðshlutverki því sem loftslagsráð hefur nú og samræmist illa hlutverki þess til aðhalds.
- stofna miðlæga skrifstofu fyrir loftslagsmál með skilgreint og lögbundið hlutverk að samhæfa áætlanir og ákvarðanir ráðuneyta þannig að þær stuðli að minni losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda á Íslandi ( ný skrifstofa loftslagsmála í URN nægir ekki)
- Tryggi að allar áætlanir hins opinbera taki mið að markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda, svo sem eins og fjármálaáætlun og samgönguáætlun

*Virðingarfyllst,  
f.h. stjórnar Landverndar*

*Auður Önnu Magnúsdóttir, framkvæmdastjóri*