

## Uppbygging stjórnsýslu í loftslagsmálum

- Álit Loftslagsráðs, samþykkt á fundi 5. júní, 2019

### Inngangur

Hinn 12. desember 2018 samþykkti Loftslagsráð álit undir yfirskriftinni: „Öflug stjórnsýsla í Loftslagsmálum<sup>1</sup>“. Álitid felur í sér svar við beiðni umhverfis- og auðlindaráðherra um að Loftslagsráð vinni tillögur um framtíðarfyrikomulag stjórnsýslu í loftslagsmálum.

Ráðherra óskaði í kjölfarið eftir nánari greiningu ráðsins á fjárveitingum, mannauði og innviðum auk sviðsmynda um framtíðaruppbyggingu. Ráðið telur sig ekki hafa burði til að vinna slíka stjórnsýsluúttekt sjálf og leggur því til að ráðherra feli sérfróðum aðilum slíka úttekt.

Í ljósi reynslu af starfi Loftslagsráðs eftir að ofangreint álit var lagt fram telur ráðið sig nú hafa forsendur til að koma með frekari ábendingar. Eðli loftslagsvandans gerir miklar kröfur til stjórnsýslunnar og því áriðandi að efling hennar taki mið af skýrri þarfagreiningu og skilningi á áskorunum.

Öflugt samstarf stjórnvalda við atvinnulíf, fjárfesta, fagaðila og félagasamtök er forsenda árangurs í öllum þeim viðfangsefnum sem rakin verða hér að neðan. Náid samstarf ríkis og sveitarfélaga er einnig lykill að farsælli þróun á þessu sviði. Slíkt samstarf er einnig vel til þess fallið að auka árangur af aðgerðum stjórnvalda og auka skilvirkni enda eru samstarfsaðilar stjórnvalda oft betur í stakk búnir til að sjá um framkvæmd og eftirfylgni aðgerða.

Viðfangsefnið beinist að tveimur meginmarkmiðum:

1. Draga úr uppsöfnun gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu og hægja þannig á og síðar stöðva röskun á jarð- og veðrakerfum af mannavöldum, með því að draga úr losun og auka bindingu kolefnis.
2. Verjast neikvæðum afleiðingum röskunar á veðrakerfum með aðlögun sem dregur úr tjóni og eflir viðnámsþrótt.

Hér er á ferðinni afar umfangsmikið verkefni í bráð og lengd enda þarf að ná fram gagngerum breytingum á mörgum þáttum efnahagslífsins svo sem orku- og samgöngukerfum á innan við áratug svo takast megi að ná markmiðum sem teygja sig yfir á síðari hluta þessarar aldar. Þetta er því risavaxið verkefni sem taka mun áratugi en er samtímis þess eðlis að við megum engan tíma missa.

Hér að neðan verður lýst þeim sviðum þar sem Loftslagsráð telur að gera þurfi átak svo ná megi meiri árangri.

<sup>1</sup> Sjá <https://www.stjornarradid.is/loftslagsrad> undir „Greinargerðir og álit“

# LOFTSLAGSRÁÐ ///

## Heildaryfirsýn og ábyrgð

Viðbrögð við loftslagsvá kalla á samstillt viðbrögð þjóðfélagsins alls þó mikilvægir þættir snúi alfarið að hinu opinbera bæði á landsvísu og í sveitafélögum. Heildaryfirsýn, skýr markmið, stefnufesta og samræming aðgerða eru því úrslitaatriði. Stjórnvöld bera, í umboði þjóðarinnar, ábyrgð á framfylgd skuldbindinga Íslands gagnvart öðrum þjóðum.

- Tryggja verður að Ísland uppfylli skuldbindingar um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á öðru skuldbindingartímabili Kýótó bókunarinnar (2013-2020) og fyrsta skuldbindingartímabili Parísarsamningsins 2021 - 2030. Gera þarf upplýsingar um stöðu Íslands gagnvart slíkum skuldbindingum aðgengilegar og auðskildar.
- Tryggja verður að tölulegar upplýsingar um losun gróðurhúsalofttegunda verði aðgengilegar eigi síðar en ári eftir að losun átti sér stað.
- Tryggja þarf að umhverfis- og auðlindaráðuneytið og stofnanir þess hafi burði til að standa undir þeirri ábyrgð sem á þeim hvílir gagnvart framfylgd alþjóðlegra skuldbindinga, sér í lagi varðandi söfnun gagna og úrvinnslu þeirra.
- Efla þarf samstillingu innan hins opinbera einkum milli ríkis og sveitarfélaga. Stórauka má árangur með auknu samráði ríkisvalds við sveitarfélögin á undirbúningsstigi aðgerða og stefnumörkunar.
- Mikilvægt er að opinberir aðilar sýni gott fordæmi í eigin rekstri. Nýsamþykkt loftslagsstefna Stjórnarráðsins er gott skref í þá átt. Mikilvægt er að framkvæmd hennar leiði til aukins gagnsæis og samræmis í mati á kolefnisspori vöru og þjónustu (sjá nánar hér að neðan).

## Kolefnisbúskapurinn

Góðar upplýsingar um kolefnisbúskap<sup>2</sup> er undirstaða stjórnsýslu á þessu sviði. Umhverfisstofnun ber lögum samkvæmt ábyrgð á upplýsingagjöf til Loftslagssamnings Sp og ESB um losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda. Mikilvægt er að rauntímatölur um losun gróðurhúsalofttegunda verði birtar þegar þær liggja fyrir og að ekki verði beðið þar til lokauppgjóri<sup>3</sup> hefur verið skilað.

Umhverfisstofnun framreiknar einnig væntanlega þróun á næstu árum í nánu samstarfi við aðrar fagstofnanir og umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Þar vegur orkuspáin þyngst einkum eldsneytisspáin.

Loftslagsráð leggur til að unnið verði að eftirfarandi umbótum:

- Innland upplýsingagjöf um losun og bindingu verði eflað. Meginstærðir sem áhrif hafa á losun og bindingu gróðurhúsalofttegunda verði settar fram þannig að auðveldara verði að tengja losun við atvinnugreinar.
- Samþætting vinnslu eldsneytisspár við losunarspár verði aukin og gerð gagnsærri.
- Farið verði yfir aðferðafræði við mat á bindingu kolefnis með landgræðslu og skógrækt og samdrætti í losun með endurheimt votlendis í ljósi bestu þekkingar og alþjóðlegra leiðbeininga í því skyni að tryggja gagnsæi og trúverðugleika tölulegra upplýsinga. Vettvangur verði skapaður fyrir faglega ráðgjöf og ákvarðanatöku um álitafni varðandi aðferðafræði við kolefnisbókhald.
- Tengsl losunar gróðurhúsalofttegunda við aðrar hagstærðir verði greind og kynnt til að upplýsa kolefnishagstjórn (sjá nánar hér að neðan).

<sup>2</sup> Kolefnisbúskapur er hér notað yfir losun að frádreginni bindingu kolefnis.

<sup>3</sup> Lokauppgjör er sent til Loftslagssamningsins 15. apríl ár hvert, með upplýsingum um losun þarsíðasta árs.

# LOFTSLAGSRÁÐ ///

## Upplýsingar og fræðsla

Á stjórnvöldum hvílir rík upplýsingaskylda gagnvart almenningi um beinar og óbeinar ógnanir sem stæðja að samfélaginu vegna loftslagsvára, um kolefnisspor Íslands og færar leiðir til að minnka það. Stjórnvöldum ber einnig að tryggja að upplýsingar um kolefnisspor vöru og þjónustu séu aðgengilegar, skiljanlegar og áreiðanlegar.

- Átak verði gert í að lækka flækjustigið varðandi alþjóðlegar skuldbindingar með fræðsluátaki og auðskildu kynningarefni.
- Skýra þarf hver ber ábyrgð á að auðskildar og áreiðanlegar upplýsingar um kolefnisspor vöru og þjónustu séu aðgengilegar.
- Auka þarf almenna upplýsingagjöf og fræðslu um leiðir til að draga úr losun heimila, stofnana og atvinnulífs. Allra hagkvæmra leiða til að draga úr losun verði leitað áður en gripið er til kolefnisjöfnunar<sup>4</sup>.

## Kolefnishagstjórn

Hagrænum stjórnartækjum hefur þegar verið beitt til að hafa áhrif á kolefnisbúskapinn, sem dæmi má nefna samsetningu bílaflorens. Umtalsverð tækifæri eru enn til kolefnishagstjórnar með sköttum og gjöldum og með ívilnunum.

- Kolefnishagstjórn verði eflað með hagstjórnartækjum á borð við kolefnisgjald og önnur gjöld í því augnamiði að verðleggja losun á kolefni og skapa þannig hagræna hvata til jákvæðra breytinga.
- Lagt verði mat á áhrif stefnumarkandi ákvarðana um skattheimtu og opinber gjöld á kolefnisbúskapinn og tryggt að tekið verði tillit til slíks mats við ákvarðanatöku.
- Þátttaka stjórnkerfisins í fjölþjóðlegu samstarfi um kolefnishagstjórn verði eflað. Má í því sambandi nefna bæði þá vinnu sem fer fram á vettvangi alþjóðastofnana svo sem Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og svæðasamstarfs líkt og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).
- Unnið verði markvisst að því að bæta samkeppnisstöðu Íslands í alþjóðlegu lágkolefnishagkerfi framtíðarinnar með því að auka hlutdeild atvinnustarfsemi með lágt eða neikvætt kolefnisspor í hagkerfinu.
- Hlutdeild ábyrgra fjárfestinga sem standast alþjóðlegan samanburð út frá loftslagsmarkmiðum og öðrum Heimsmarkmiðum Sp í heildarfjárfestingum verði stóraukin.

## Aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga

Ljóst er að loftslagsbreytingar munu hafa umtalverðar og um sumt neikvæðar afleiðingar hér á landi auk þess sem neikvæð áhrif sem koma fram í öðrum heimshlutum munu hafa umtalsverð óbein áhrif hér á landi og birtist t.d. í herra verði á aðföngum.

Loftslagsráð vinnur nú að forsendugreiningu varðandi aðlögun hér á landi sem renna mun stöðum undir mótun aðlögunarstefnu. Með fyrirvara um frekari umfjöllun um stjórnsýsluþátt aðlögunarstefnu vill Loftslagsráð benda á eftirfarandi á þessu stigi:

---

<sup>4</sup> Í nýjum lögum um loftslagsmál sem samþykkt voru 14. júní, 2019 er kolefnisjöfnun skilgreind svo: Þegar aðili hlutast til um aðgerðir annars aðila til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og/eða bindur kolefni úr andrúmslofti og notar staðfestingu á slíkum samdrætti eða bindingu til að jafna út sína eigin losun að hluta eða öllu leyti.

## LOFTSLAGSRÁÐ ///

- Opinberir aðilar skulu setja viðmið í skipulagsgerð um ásættanlega áhættu þegar kemur að loftslagsvá. Mótun slíkra viðmiða kallar á virkt samráð ríkis og sveitarfélaga og samtal við haghafa.
- Framsetning sviðsmynda um framtíðarþróun helstu umhverfisþátta (s.s. hækkun sjávarborðs, úrkomuákefð og hitafar) er nátengd umræðunni um hvað sé viðunandi áhætta. Formfesta þarf hver setja skuli fram slíkar sviðsmyndir á grundvelli rannsókna, vöktunar og bestu fáanlegrar þekkingar, hvernig þær eru birtar og hversu ört þær eru endurskoðaðar.

### Stefnumörkun og aðgerðaáætlanir

Aðkoma stjórnvalda að mótun viðbragða við loftslagsvandann er tvíþætt:

1. Stefnumörkun stjórnvalda, setning laga og reglugerða á fjölda sviða hafa langvarandi áhrif á kolefnisbúskapinn.
2. Stjórnvöld geta einnig fjármagnað sértækar aðgerðir eins og áætlun ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í loftslagsmálum 2018-2030 ber vitni um.

Loftslagsráð hefur þegar komið með ábendingar<sup>5</sup> um hvernig auka megi skilvirkni Aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum og verða þær ekki endurteknar hér.

Ríkisstjórnin stefnir að því samkvæmt stjórnarsáttmálanum að allar stærri áætlanir ríkisins verði metnar út frá loftslagsmarkmiðum.

- Mikilvægt er að mat á áhrifum á kolefnisbúskap og viðnámsþrótt gagnvart loftslagsvá fari fram á frumstigi allrar stefnumótunar og áætlanagerðar á vegum ríkisins svo tryggja megi að nauðsynlegt tillit sé tekið til þessara þátta á loftslagsmarkmiðin. Farsælast er að slíkt mat sé samþætt annarri vinnu við stefnumótunina og að skýr grein verði gerð fyrir áhrifum valkosta á loftslag áður en afstaða er tekin til þeirra. Allir ráðherrar þurfa þannig að tryggja að fullt tillit sé tekið til loftslagsmála á starfsviði síns ráðuneytis.

### Skipulagsgerð

Skipulag á öllum skipulagsstigum hefur mikil áhrif á kolefnisbúskapinn og viðnámsþrótt gegn afleiðingum loftslagsbreytinga. Nú stendur yfir endurskoðun landskipulagsstefnu með sérstakri áherslu á loftslag, landslag og lýðheilsu. Þessi endurskoðun skapar tækifæri til að leita leiða til að fella skipulagsgerð betur að viðbrögðum við loftslagsvá.

- Hvatt er til þess að hið opinbera og haghafar taki virkan þátt í þessu samráðsferli þannig að endurskoðunin verði heildstæð, framsækin og áhrifarík. Frjálsum félagasamtökum verði gert kleift að taka virkan þátt í samráðinu.

### Rannsóknir, vöktun og nýsköpun

Kolefnishlutleysi kallar á skilvirkni í nýsköpun og nýtingu nútímatækni og stjórnunar.

Stjórnsýsla þarf að vera meðvituð um möguleika í nýsköpun og leggja sín lóð á vogarskálarnar í góðu samstarfi við nýsköpunaraðila.

Einnig er mikilvægt að efla rannsóknir og vöktun á þeim breytingum sem eru að verða á helstu umhverfisþáttum vegna loftslagsbreytinga, á tjónnæmi íslensks efnahagslífs og samfélags og leiðum til að efla viðnámsþrótt.

<sup>5</sup> Sjá <https://www.stjornarradid.is/loftslagsrad> undir „Greinargerðir og álit“

## LOFTSLAGSRÁÐ ///

- Loftslagssjóður leggi áherslu á að styðja við nýsköpun og vinni náðið með öðrum samkeppnisjóðum til að tryggja að auknum fjármunum verði veitt til nýsköpunar í þágu baráttunnar við loftslagsvá.
- Vísinda- og tækniráð fari sérstaklega yfir ráðstöfun fjármuna til rannsókna og þátttöku í alþjóðlegu samstarfi í ljósi þeirra áskorana sem tengjast loftslagsvá og grípi til viðeigandi ráðstafana.
- Rannsóknir á hafsvæðinu við Ísland verði eflar með sérstakri áherslu á áhrif hitabreytinga í hafinu á göngu nytjastofna og á viðbrögðum vistkerfis hafsins við súrnun þess.

### Ráðgjöf til stjórnvalda

Loftslagsráði er ætlað að veita stjórnvöldum aðhald með markvissri ráðgjöf. Vísindanefnd um afleiðingar loftslagsbreytinga tekur reglulega saman yfirlit yfir stöðuna hér á landi.

- Tryggð verði samfella í starfi Vísindanefndarinnar og henni gefið umboð til að vinna sviðsmyndir um framtíðarþróun helstu þátta sem taka þarf tillit til þegar ákvarðanir um skipulag og innviðaupbyggingu eru teknar. Samráð Vísindanefndarinnar og Loftslagsráðs verði aukið.
- Möguleikar Loftslagsráðs til að kalla eftir upplýsingum og óska eftir greiningum á valkostum í stefnumörkun sem áhrif hefur á kolefnisbúskapinn eða tjónnæmi íslensks efnahagslífs verði tryggðir.
- Fagleg ráðgjöf til stjórnvalda um tiltækar lausnir verði eflar, t.d. með því að Loftslagsráð leiti eftir ráðgjöf um náttúrulegar, tæknilegar, hagrænar eða félagslegar lausnir. Slík ráðgjöf verði unnin í samráði við leiðandi aðila í rannsóknum og nýsköpun og líti til reynslu annarra þjóða.

### Samstarf við aðrar þjóðir

Viðbrögð við loftslagsvá eru forgangsmál í samstarfi Íslands við aðrar þjóðir og er fjölþjóðlegt og alþjóðlegt samstarf því lykilþáttur í því að ná árangri í loftslagsmálum. Ísland getur einnig lagt mikið af mörkum með þróunarsamvinnu sem tekur mið af loftslagsvá.

- Unnin verði greining á þeim breytingum sem eru að verða á alþjóðlegu og svæðisbundnu samstarfi í tengslum við loftslagsmál þar sem fleiri alþjóðasamningar fela nú í sér loftslagstengdar skuldbindingar en áður og þar sem rótgrónar alþjóðastofnanir á sviði samgangna, orkumála, heilbrigðis og efnahagsmála taka þessi mál æ fastari tókum.
- Ísland er þátttakandi í ráðherrasamstarfi Norðurlandanna sem hyggjast ná forustu um viðfangsefni svo sem kolefnishlutleysi<sup>6</sup> og fjármálaráðherrar hafa tekið upp samráð um kolefnishagstjórn<sup>7</sup> á vettvangi Alþjóðabankans. Slíkt samstarf skapar tækifæri fyrir Ísland að láta til sín taka.
- Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun tengjast flest ef ekki öll þáttum sem hafa áhrif á loftslag og aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga. Nauðsynlegt er að stefna Íslands í því augnamiði að uppfylla Heimsmarkmiðin móti viðbrögð við loftslagsvá.

<sup>6</sup> Carbon Neutrality Coalition sjá <https://www.carbon-neutrality.global/>

<sup>7</sup> Coalition of Finance Ministers for Climate Action sjá <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/13/coalition-of-finance-ministers-for-climate-action>