



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík 19. febrúar 2019

1902031SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frv. um br. á l. um loftslagsmál

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt Stjórnarráðsins dags. 31. janúar sl., þar sem veittur er frestur til 14. febrúar til að veita umsögn um ofangreint mál. Beðist er velvirðingar á því að ekki náðist að veita umsögn innan frests.

Almennt um frumvarpið

Frumvarpið er lagt fram til að styrkja stjórnarsýslu loftslagsmála. Í frumvarpinu eru því lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum laganna en einnig ný ákvæði. Hér er um að ræða breytingar og uppfærslu á ákvæðum laganna um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, losunarbókhald og loftslagssjóð og ný ákvæði um aðlögun að loftslagsbreytingum, loftslagsstefnu stjórnvalda og skýrslugjöf um áhrif loftslagsbreytinga. Að auki eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna um losunarbókhald Íslands og ábyrgð á gagnaskilum þar og ákvæðum um loftslagssjóð.

Aðkoma sveitarfélaga að stjórnarsýslu loftslagsmála

Ekki verður séð við lestur frumvarpsins að ráðuneyti umhverfis- og auðlindamála ætli sveitarstjórnarstiginu hlutverk á sviði loftslagsmála hér á landi. Þannig er aðeins á tveim stöðum í frumvarpinu vikið orðum að sveitarfélögum, annars vegar varðandi fræðslu til þeirra af hálfu loftslagsráðs og hins vegar segir í skýringum við 1. gr.:

Ljóst er að verkefnisstjórn þarf að hafa samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra og aðila utan stjórnkerfisins við gerð, endurskoðun og framkvæmd aðgerðaáætlunar.

Að áliti Sambands íslenskra sveitarfélaga þarf að huga mun betur að aðkomu sveitarfélaga að stjórnarsýslu loftslagsmála, ásamt hlutverki þeirra við framkvæmd aðgerða í loftslagsmálum, áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi. Í því samhengi telur sambandið við hæfi að vísa til stefnu evrópskra samtaka sveitarstjórna og héraðsstjórna (CEMR):

Any discussion about the future of Europe should be based on the recognition of the principles of local self-government, subsidiarity and proportionality and of the important role local and regional governments play as backbones of our states and societies.

The future European Union institutional set-up should have appropriate and efficient tools and governance structures, building on the existing system, where local and regional governments and their representative organisations

*are instrumental in the development, implementation, monitoring and evaluation of policies and legislation.*¹

Það hlýtur einfaldlega að vera krafa íslenska sveitarstjórnarstigsins að eiga beina aðkomu að stefnumótun og ákvörðunum um loftslagsmál hér á landi, enda er um að ræða málefni sem snýr að miklu leyti að sveitarfélögum og útfærslu í nærsamfélaginu. Það hlýtur jafnframt að vera keppikefli fyrir ráðuneyti og stofnanir ríkisins að ná samtali við sveitarstjórnarstigið mjög snemma í stefnumótunarferlinu til þess að ná sem mestri samstöðu um hvert beri að stefna. Þetta á jafnt við um mótun almennrar stefnu í loftslagsmálum, áætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum og ráðstöfun fjármagns úr loftslagssjóði. Nánar verður fjallað um einstakar greinar síðar í þessari umsögn.

Einnig er vert að vekja athygli á því að í frumvarpinu er hvergi vikið að aðkomu Alþingis að samþykkt þeirrar stefnumótunar sem kveðið er á um í frumvarpinu, en óhætt virðist að fullyrða að flestar aðgerðaáætlanir af þeirri stærðargráðu sem hér um ræðir hljóti lögum samkvæmt umfjöllun Alþingis áður en þær taka gildi. Sambandið leggur til að frumvarpinu verði breytt hvað þetta varðar.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og verkefnisstjórn, 1. gr.

Tilfni er til þess að gera alvarlega athugasemd við að ekki er gert ráð fyrir því að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni fulltrúa í verkefnisstjórn um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og eftirfylgd hennar. Á sama hátt er tilfni til þess að gera alvarlega athugasemd við það að enginn fulltrúi frá sambandinu var kallaður að borðinu við gerð fyrstu aðgerðaáætlunar í málaflöknum, sem birt var í september, þrátt fyrir að í 2. mgr. 5. gr. gildandi laga sé kveðið á um að sambandið tilnefni fulltrúa í nefnd til að hafa umsjón með að áætluninni sé hrundið í framkvæmd, móta tillögur um ný verkefni og veita ráðherra upplýsingar og ráðgjöf.

Jafnframt skal tekið fram að málamyndasamráð var haft við fulltrúa sambandsins um aðgerðaáætlunina, nokkrum dögum áður en hún var kynnt opinberlega. Einnig liggur fyrir að aldrei var ætlunin að bregðast við umsögnum um aðgerðaáætlunina, sem kallað var eftir í samráðsgátt Stjórnarráðsins, með breytingum á áætluninni. Málamyndasamráð er því réttmæt lýsing á ferlinu við gerð aðgerðaáætlunarinnar.

Einfalt mál ætti að vera að breyta 1. gr. frv. þannig að sambandið tilnefni einn fulltrúa í verkefnisstjórnina. Ef ekki er vilji til þess af hálfu ráðherra að gera þá breytingu á greininni kallar sambandið eftir því að í frumvarpinu komi fram rökstuðningur fyrir þeirri breytingu á 5. gr. laganna sem felst í frumvarpinu, eins og það er nú orðað. Af hálfu sambandsins er lýst þeirri eindregnu afstöðu að ótækt sé að slík áætlun sé sett án beinnar aðkomu staðbundinna stjórnvalda. Jafnframt er áréttað að sveitarfélögin geta á engan hátt sætt sig við óformlegt samráð um svo mikilvægt málefni.²

¹ Tilvísunin er úr stefnuskjali CEMR frá árinu 2017, [Preparing for COP23](#): Key messages from CEMR at the occasion of the Climate Chance summit in Agadir in September 2017 Municipalities and regions advancing towards decarbonised societies.

² Um ábendingar sambandsins við drög að fyrstu loftslagsstefnu Íslands vísast til [umsagnar dags. 4. október 2018](#).

Eins og áður segir leggur sambandið til að í frumvarpinu verði hugað að því hvernig aðkomu Alþingis verði best fyrir komið að þeirri stefnumótun sem frumvarpið kveður á um. Jafnframt er mikilvægt að löggjafinn hafi reglulega eftirlit með framfylgd stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum.

Aðlögun að loftslagsbreytingum 1. gr. b.

Jákvætt er að í ákvæðinu er gert ráð fyrir að unnin verði áætlun um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum. Greinin er hins vegar mjög stuttur og einungis sagt að ráðherra setji nánari reglur um gerð og eftirfylgni þessarar áætlunar.

Vert er að hafa í huga að hér getur orðið um afar umfangsmikið verkefni að ræða sem ótvírætt varðar þjóðarhagsmunum. Eðlilegt væri að setja ítarlegri ákvæði í frumvarpið um gerð slíkrar áætlunar. Jafnframt virðist eðlilegt að sett verði reglugerð þar sem fjallað verði nánar um til hvaða þátta slík áætlun skuli taka og hverjir skuli koma að gerð hennar.

Loftslagsstefna ríkisins, 2. gr. b.

Í ákvæðinu er lagt til að við lögin bætist ný grein um að Stjórnarráðið og stofnanir ríkisins setji sér loftslagsstefnu. Í þeirri stefnu verði sett markmið og innleiddar aðgerðir um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisjöfnun.

Jákvætt er að slík stefna verði sett en bent er á að ekki kemur fram í frumvarpinu hvenær vinnu við gerð hennar skuli lokið. Þá kemur ekkert fram um samráð við gerð þessarar loftslagsstefnu. Ef gengið er út frá því að loftslagsstefna nái til allra málaflokka ráðuneyta geta áhrif stefnunnar orðið víðtæk, m.a. gagnvart sveitarfélögum, og því brýn þörf á samráði við sveitarstjórnarstigið um áherslur, forgangsröðun verkefna, fjármögnun aðgerða o.fl. Engin áform um slíkt samráð koma hins vegar fram í frumvarpinu eða skýringum við það.

Loftslagssjóður, 4. og 6. gr.

Ákvæði um loftslagssjóð hafa verið í lögum frá setningu þeirra en sjóðurinn hefur enn ekki verið stofnsettur. Nú er gert ráð fyrir að sjóðurinn taki til starfa 2019 og er sambandið sammála því að ástæða er til að skýra betur hlutverk hans í lögum.

Í 4. gr. frv. eru lagðar til grundvallarbreytingar á hlutverki sjóðsins eins og það var lögfest í 29. gr. laganna, án þess að þær breytingar séu skýrðar nánar. Í frumvarpinu er lögð áhersla á að styðja við nýsköpunarverkefni á sviði loftslagsmála en út fer m.a. ákvæði um sjóðurinn geti styrkt verkefni til að stuðla að aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga. Vert er að taka fram að ekki er að finna frekari útfærslu á aðkomu sjóðsins að slíkum verkefnum í gildandi lögum, en frá sjónarhóli sveitarfélaga er mikilvægt að loftslagssjóður geti stutt við aðlögun að loftslagsbreytingum.

Einnig fellur brott ákvæði c-liðar 29. gr. um að loftslagssjóður styðji við verkefni sem stuðla að endurheimt votlendis og verkefni er stuðla að bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi, svo sem með skógrækt og landgræðslu. Fram kemur á bls. 8 í almennum athugasemdum við frv. að verkefni af þessum toga verði fjármöggnuð eftir öðrum leiðum. Ef hið sama á við um aðgerðir til aðlögunar að loftslagsbreytingum er tilefni til þess að skýra nánar í athugasemdum hvernig þeirri

fjármögnun verði háttað. Þar sem slíkar aðgerðir munu mjög líklega snúa beint að sveitarstjórnarstiginu hljóta sveitarfélög að gera kröfu um að ákvarðanir um fjárframlög lúti eins gagnsæju ferli og frekast er kostur.

Í frumvarpinu er lagt til að fulltrúum í sjóðnum verði fjölgað um einn og verði sá fulltrúi tilnefndur af háskólasamfélaginu. Nái breytingin fram að ganga verða stjórnarmenn fimm talsins. Tveir þeirra eru skipaðir af ráðherra umhverfis- og auðlindamála án tilnefningar, einn á grundvelli tilnefningar Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og einn samkvæmt tilnefningu náttúruverndarsamtaka.

Að áliti sambandsins er tilefni til þess að fram fari umræða um samsetningu stjórnarinnar. Ef hlutverk sjóðsins verður einskorðað við að styrkja nýsköpunarverkefni má vera að ekki sé tilefni til aðkomu fulltrúa sveitarfélaga að stjórninni en ef sjóðnum verður áfram ætlað hlutverk sem snýr að aðlögun að loftslagsbreytingum er eðlilegt að gera kröfu um að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn stjórnarmann. Benda má á að ekki virðist vera brýn þörf á því að umhverfis- og auðlindaráðherra tilnefni tvo stjórnarmenn.

Jafnframt vill sambandið leggja til að við 3. málslið 4. gr. bætist orðið „hönnun“ þannig að ljóst sé að t.d. þróunarverkefni sem lúta að hönnun mannvirkja geti fallið undir verkefni sem loftslagssjóður styrkir.

Lokaorð

Sambandið lýsir vilja til þess að funda með ráðuneytinu til þess að fylgja eftir þeim athugasemdum við frumvarpið sem raktar eru í umsögn þessari og vonast til þess að þær verði teknar til greina þótt umsagnarfrestur sé liðinn.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri