

**Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík**

Sent í gegnum samráðsgátt

Reykjavík, 14. febrúar 2019

Umsögn Landverndar um Frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál nr. 70/2012. Mál nr. S-36/2019

Almennar athugasemdir Landverndar

Stjórn Landverndar hefur lesið tillögur um breytingu á lögum um loftslagsmál. Landvernd bendir á að loftslagslöggin eru kjörið tækifæri til þess að koma fram með skýrann lagalegan ramma fyrir nauðsynlegar aðgerðir í loftslagsmálum. Þær breytingar sem nú eru kynntar vannýta þetta tækifæri til þess að taka afgerandi skref í átt að þeim kerfisbreytingum sem nauðsynlegar eru til þess að ná draga úr losun á gróðurhúsalofttegundum. Landvernd ráðleggur ríkisstjórninni að þessu verði breytt, að breytingar á loftslagslögum verði endurskoðaðar til þess að nýta þetta tækifæri til fulls og gera loftslagslöggin að skýru verkfæri varðandi samdrátt í losun á gróðurhúsalofttegundum á Íslandi.

Lagabreytingarnar þurfa að gefa til kynna þær nauðsynlegu kerfisbreytingar sem forsætisráðherra boðaði áður en aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar var gerð opinber í september sl. Því miður eru slíkar breytingar ekki til staðar í núverandi breytingum.

Gróflega áætlað þurfa þróuð ríki að draga úr sinni losun um 15% á ári fram til ársins 2030. Til þess að það megi verða þarf að eyða fé og varfærnustu áætlanir gera ráð fyrir a.m.k. 1% af heildartekjum ríkisins¹ eða um 8 milljörðum á ári í aðgerðir til þess að draga úr losun á gróðurhúsalofttegundum. Þetta þarf að endurspeglar í lögum um loftslagsmál sem skortir á. Þá er ótækt að það litla fjármagn 6 milljarðar á 5 árum sem núverandi ríkisstjórn ætlar í loftslagsmál séu ekki látnir í málaflokkinn nema að mjög litlu leiti fyrr en við lok kjörtímabils núverandi ríkisstjórnar. Það eru engin rök fyrir því að bíða lengur með fjármögnun í aðgerðir í loftslagsmálum.

¹ Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006

Þá vill Landvernd benda á að forgangsröðun í þágu loftslagsmála var ekki að sjá í styrkveitingu UAR til félagasamtaka² en þar voru einungis um 36 milljónir til ráðstöfunar og fjölmörg verkefni sem ekki fengu stuðning, til dæmis endurbætt verkefni Landverndar í loftslagsmálum. Það þarf að auka allskyns flóru að góðum loftslagsverkefnum sem snúa að fræðslu, aðgerðum og rannsóknum.

Loftslagsmálin þurfa að vera í skýrum forgangi í öllum ákvörðunum ríkisstjórnarinnar, það er t.d. ekki hægt að hugsa um samgöngumál og samgönguinnviði án þess að það þurfi að líta til loftslagsmála. Samgönguráðherra nefndi nýlega að arðgreiðslur Landsvirkjunar gætu farið í vegfrámkvæmdir á næstu árum, það væri einungis ráðlagt ef að þar er verið að tala um t.d. Borgarlínu eða aðra vistvæna ferðamáta, arðgreiðslur Landsvirkjunnar ættu að fara í loftslagsaðgerðir/fræðslu og loftslagsvæna innviðaupbygging.

Þá vantar sárlega að hið opinbera setji fjármálakerfinu reglur þar sem stuðlað er að fjárfestingum í grænum lausnum og hvatt til fjárlosunar úr starfssemi sem losar mikið af gróðurhúsalofttegundum. Nánar er fjallað um þetta í umsögn Landverndar um Aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar frá 14. nóvember 2018 þar sem segir:

“Ríkið hefur möguleika til þess að hafa áhrif á það hvert fjármagn leitar. Í því gallaða ósjálfbæra kerfi sem við lifum í og kom okkur á þann stað sem við erum á í dag þar sem háþörmun fjárhagslegs gróða gengur fyrir öllu er nauðsynlegt að tryggja að stórir fjárfestar sjái hag sinn í því að losa fé úr starfssemi sem veldur hlýnun jarðar og færa það yfir í grænar lausnir. Fjármagnstekjur af grænni starfssemi mætti skattleggja lægra en af annarri starfssemi. Þetta kallast á að “græn starfssemi” sé skýrt skilgreind. Ríkið þarf jafnframt að gera stórum sjóðum eins og lífeyrissjóðum skylt að skoða sínar fjárfestingar út frá loftslagssjónarmiðum og koma upp hagrænum hvötum sem beina fjárfestingum frá starfssemi sem losar mikið í grænar lausnir. Banka í meirihlutaeigu ríkisins þarf líka að skylda til að setja sér loftslagsvæna lánastefnu og hvetja þá til þess að hækka vexti á starfssemi sem losar mikið en lækka á móti vexti til þeirra sem losa minna.”

Fjárlosun hefur sýnt sig að er fljótverk leið í núverandi kerfi til að ná árangri en ríkið verður að ganga á undan og setja skýran ramma um þetta. Hér þarf vinnu við útfærslu og leggur stjórn Landverndar til að fjármálaráðherra skipi hóp um þetta hið snarasta.

Sértækar athugasemdir við lagabreytingatillögurnar

Þegar vísað er í greinar í umsögn þessari er átt við greinar í textanum Frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál nema annað sé tekið fram.

1. Í 1. gr: Til þess að aðgerðaráætlunin skili tilætluðum árangri verður að vera hægt að meta árangurinn og því verður hún að vera tímasett og magnbundin. Það er mjög

² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/02/07/Styrkir-til-verkefna-og-rekstrar-2019/>

ólíklegt að núverandi aðgerðaráætlun nái upp í markmið Parísarsáttmálans en til þess að leggja rétt mat á það þurfa að fylgja áætluninni afgerandi mælikvarðar, bæði hvað varðar tímasetningar og hversu mikið á að draga úr losun með hverri aðgerð. Stjórn Landverndar leggur því til að eftirfarandi setningu verði bætt við eftir 2. mgr. 1. gr.

“Einstaka aðgerðir áætlunarinnar skulu vera tímasettar og skýrt skal tekið fram hversu mikill loftslagsávinningur er áætlaður við hverja aðgerð í +/- tonn CO₂ ígildi/ár”

2. Skipan verkefnisstjórnar í 1. gr.: Ekki eru neinar kröfur um hæfni þeirra sem sitja skulu í verkefnisstjórn tilteknar og hún er eingöngu pólitískt skipuð. Rétt væri að helmingur verkefnisstjórnar væri fagfólk á sviði loftslagsmála. Stjórn Landverndar leggur því til að 3. mgr. 1 gr. verði breytt í svohljóðandi mgr.

“Ráðherra skipar verkefnisstjórn sem mótar tillögur að aðgerðum og hefur umsjón með að þeim sé hrundið í framkvæmd. Ráðherra skipar formann verkefnisstjórnar án tilnefningar. Eftirfarandi aðilar tilnefna einn fulltrúa hver: Forsætis- og fjármálaráðherra tilnefna einn fulltrúa hvor, Háskóli Íslands (eða samráðsvettvangur háskólanna) tilnefnir einn, Umhverfisstofnun einn og náttúruverndarsamtök tilnefna einn fulltrúa. Tilnefningaraðilar bera kostnað hver af sínum fulltrúa í nefndinni.”

3. Liður b 2 gr. Stjórn Landverndar vill að öllum ríkisstofnunum (stjórnarráði, stofnunum ríkisins og fyrirtækjum í eigu þess) verði gert skylt að halda kolefnisbókhald þar sem þær eiga að sýna að þær hafi framfylgt loftslagsstefnu stjórnvalda um samdrátt í losun. Þetta þarf að útfæra nánar og taka afstöðu til þess hvort stofnanirnar geta talið samdrátt í losun til tekna og fá þannig aukna fjárveitingar frá ríkinu ef vel gengur en ef markmið um samdrátt nást ekki þurfa þær að þola niðurskurð í fjárveitingum. Þetta þarfnast umræðu en Landvernd leggur hér til að á eftir 2. mgr í lið b í 2 gr.

lagabreytingatillaganna verði bætt við eftirfarandi setningu:

“Stjórnarráðið, stofnanir ríkisins og fyrirtæki í eigu þess eiga að halda kolefnisbókhald og þurfa að sýna fram á með óyggjandi hætti að þau framfylgi loftslagsstefnu stjórnvalda og hafi dregið úr losun sinni.”

4. Í 4. gr. Landvernd mótmælir því að hlutverk Loftslagssjóðs verði þrengt með þessum hætti sem hér er lagt til. Brýnt er að til loftslagssjóðs sé hægt að sækja fjármagn til innleiðingar á grænum lausnum en ekki eingöngu fyrir nýsköpun og þróun nýrra tæknilausna. Mikill skortur er á styrkjum til þess að innleiða á Íslandi lausnir sem hafa sýnt sig að gætu virkað vel til þess að draga úr losun en eru ekki nýsköpun í þrengsta skilningi orðsins. Aðlögun lausna að íslenskum aðstæðum og uppsetning þeirra þarf að vera hægt að fjármagna. Stjórn Landverndar leggur því til að 4 gr. verði breytt þannig að hún hljómi svo:

“29. gr. orðast svo:

Loftslagssjóður er sérstakur sjóður sem heyrir undir ráðherra. Hlutverk sjóðsins er að styðja við innleiðingar- og nýsköpunarverkefni á sviði loftslagsmála. Þetta getur sjóðurinn m.a. gert með því að styrkja þróunar-, rannsóknar- og uppbyggingarstarf á sviði loftslagsvænnar starfssemi, tækni og nýsköpunar á Íslandi og verkefni er lúta að rannsóknnum, kynningu og fræðslu um áhrif loftslagsbreytinga.”

5. Mjög brýnt er að tekjur af kolefnisgjaldi renni í loftslagsverkefni. Eingöngu þannig er mögulegt að skapa einhverja sátt um gjald á kolefni. Kjörin leið til þess er að láta kolefnisgjald renna óskipt í loftslagssjóð sem þá hefur víðara hlutverk í samræmi við það sem Landvernd leggur til í lið 4 hér að ofan. Þá er ljóst að nauðsynlegt er að víkka út og hækka kolefnisgjald. Það ætti að vera hluti af þessum lagabreytingum en í því samhengi bendir Landvernd á umsögn sína um aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum frá 14. nóvember 2018 þar sem segir:

“Hugmyndir um kolefnisgjald eru viðraðar í núverandi áætlun. Landvernd leggur til að það verði gert almennt og náí til allrar starfssemi sem losar mikið af gróðurhúsalofttegundum. Þar verði engin starfssemi undanskilin ekki heldur sú sem fellur innan ETS kerfisins en það hefur haft meira en áratug til að sanna gildi sitt og hefur skilað mjög takmörkuðum samdrætti. Alls óvíst er hvort nýorðnar breytingar á ETS kerfi evrópusambandsins munu skila verulegum samdrætti í losun. Meira þarf að koma til. Leggja þarf á almennt kolefnisgjald á alla starfssemi sem losar gróðurhúsalofttegundir og það þarf að vera nokkuð hátt. Hér undir er nauðsynlegt að að minnsta kosti eftirfarandi starfssemi falli: flutningar fólks og vara á láði, lofti og í legi, stóriðja, öll sala jarðefnaeldsneytis og tækja sem það nýta, nýbyggingar, framleiðsla dýraafurða og svo má áfram telja. Kolefnisgjaldið þarf síðan að renna til þeirra lausna sem geta komið í staðinn til dæmis í formi skattaafsláttar: eins og til dæmis efling fjölbreyttra ferðamáta, ljósleiðaratengingar um allt land, minni íbúðir, viðgerðapjónustur og endurnýtingar og -vinnslur ýmiskonar og verslun með notuð tæki/föt/húsgögn.”

Landvernd leggur því til að í 6. gr. verði bætt við að tekjur af kolefnisgjaldi renni í loftslagssjóð þannig að á eftir 4 mgr. 6 gr. komi svohljóðandi setning

“Tekjur af kolefnisgjaldi eins og það er skilgreint í xx renna í loftslagssjóð.”

6. Landvernd er sammála Verkfræðingafélagi Íslands eins og fram kom í umsögn þeirra um aðgerðaráætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum, að Rannís sjái um umsýslu Loftslagssjóðs, annars gæti of mikið fjármagn farið til umsýslu sjóðsins, sem gagnast engum. Þessu mætti bæta við í 6. gr.

Lokaorð

Stjórn Landverndar vill ítreka þá brýnu neyð sem uppi er í loftslagsmálum heimsins. Ef við höldum áfram á sömu braut aðgerðaleyfis verða afleiðingarnar fyrir okkur sjálf, afkomendur okkar og þær lífverur sem deila jörðinni með okkur hrikalegar. Við erum nú þegar að sjá dramatískar breytingar á vistkerfum heimsins vegna hitastigsbreytinga, við berum ábyrgð og verðum að bregðast við. Fjöldamótmæli ungmenna um allan heim ættu að hrista upp í stjórnvöldum og fá þau til þess að skilja alvarleika málsins og fá svo nauðsynlegan kjark til róttækara breytingar. Ríkisstjórnin er hvött til að skoða nýjar hugmyndir um stórtækt áttak í loftslagsmálum til dæmis eins og það sem hefur verið lagt til í Bandaríkjunum með Green New Deal³. Þá er vert að benda ríkisstjórninni á nýjar kannanir sem sýna að meirihluti kjósenda telur aðgerðir í loftslagsmálum brýnar⁴. Það eru engin rök sem hníga að því að bíða með aðgerðir í loftslagsmálum, vilji kjósenda er skýr, vísindin eru skýr og mögulegur listi aðgerða mjög skýr. Landvernd hvetur því ríkisstjórnina til þess að skerpa enn frekar á loftslagslögum og endurskoða aðgerðaráætlun í loftslagsmálum hið fyrsta.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Landverndar

Auður Önnu Magnúsdóttir
framkvæmdastjóri

³ https://www.gp.org/green_new_deal

⁴ <https://www.gallup.is/frettir/meirihluti-landsmanna-vilja-meiri-aherslu-a-umhverfis-og-loftslagsmal/>