

28.08.2025

Efni: Umsögn Fuglaverndar um frumvarp til laga um loftslagsmál, (mál nr. <https://island.is/samradsgatt/mal/3982>).

Fuglavernd fagnar að nú sé unnið að endurskoðun laga um loftslagsmál, enda er nauðsynlegt að taka loftslagsmál mun fastari tökum hér á landi en gert hefur verið hingað til.

Hins vegar þykir Fuglavernd miður að ekki sé gengið lengra en raun ber vitni í þeim frumvarpsdrögum sem nú eru í samráðsferli varðandi samþættingu loftslagsmála og vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Að bregðast við annars vegar loftslagsbreytingum af mannavöldum og hins vegar rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni vegna neikvæðra áhrifa mannkynsins á náttúruna eru hvort um sig stærstu og mest aðkallandi mál samtímans. Þótt oft sé rætt um þessi tvö viðfangsefni hvort í sínu lagi eru þau þó náskyld, þar sem fyrirsjáanlegar breytingar á loftslagi munu hafa neikvæð áhrif á líffræðilega fjölbreytni á heimsvísu og rýrnun líffræðilegrar fjölbreytni og skerðing á náttúrulegum vistkerfum mun auka á loftslagsvandann¹. Að sama skapi munu aðgerðir sem draga úr loftslagsbreytingum einnig stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni, sé rétt að þeim staðið, og aðgerðir sem stuðla að vernd líffræðilegrar fjölbreytni og náttúrulegra vistkerfa munu styðja við aðrar aðgerðir í loftslagsmálum. Sem dæmi má nefna er að vistkerfi eins og votlendi, leirur, marhálmsgræður og þörungaskógar eru í senn vistkerfi sem gegna gríðarlega mikilvægu hlutverki í bindingu kolefnis og vistkerfi sem eru undirstaða margra fjölbreyttra lífveruhópa og eru því mikilvæg fyrir varðveislu líffræðilegrar fjölbreytni. Að vernda slík vistkerfi þjónar því markmiðum beggja viðfangsefna.

Því miður hefur undanfarið borið á því hérlandis að ekki sé litið nægilega mikið til mikilvægis þess að standa vörð um líffræðilega fjölbreytni þegar kemur að loftslagsaðgerðum. Dæmi um þetta eru fyrirhuguð vindorkuver innan marka alþjóðlega mikilvægra fuglasvæða^{2,3} samkvæmt kortlagningu Náttúrufræðistofnunar⁴, eða innan áhrifasvæða þeirra, og eyðilegging mikilvægra varpsvæða fuglategunda sem teljast til ábyrgðartegunda Íslands vegna

¹ <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/biodiversity>

² <https://nsv.is/wp-content/uploads/2022/01/Fuglar13-Vindmyllur.pdf>

³ https://nsv.is/wp-content/uploads/2024/09/2024_Vindorkufumvarp-Fuglar_14.pdf

⁴ <https://www.natt.is/is/dyr/fuglar/mikilvaeg-fugasvaedi>

kolefnisskógræktar⁵. Uppbygging vindorkuvera og ræktun skóga til kolefnisbindingar eru hvort tveggja aðgerðir sem geta átt þátt í að draga úr neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, en hér verður að staldra við og gæta þess að aðgerðirnar valdi ekki meira en tjóni en þeim er ætlað að koma í veg fyrir.

Fuglavernd leggur til að grein verði bætt við fyrirbyggjandi frumvarpsdrög, þar sem farið verður sérstaklega yfir mikilvægi samþættingar aðgerða vegna loftslagsmála og vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Hún gæti t.d. verið eitthvað á þessa leið:

„X. gr. Samþætting aðgerða vegna loftslagsmála og vernd líffræðilegrar fjölbreytni. Í öllum loftslagsaðgerðum skal huga að vernd líffræðilegrar fjölbreytni og leitast við að aðgerðir gangi ekki á eða rýri vistkerfi sem eru mikilvæg fyrir varðveislu líffræðilegs breytileika, sem og geymslu og bindingu kolefnis. Líta skal til þess að standa sérstaklega vörð um eftirfarandi svæði og ganga ekki gegn verndargildi þeirra:

- 1) *Svæði sem njóta einhvers konar verndar héraðs vegna lífríkis (A, B og C hlutar náttúruminjasrár, svæði vernduð með sérlögum vegna lífríkis m.m.).*
- 2) *Svæði sem skilgreind hafa verið sem alþjóðlega mikilvæg fuglasvæði á Íslandi, samkvæmt kortlagningu Náttúrufræðistofnunar.*
- 3) *Vistkerfi sem binda varanlega og geyma mikið af kolefni, svo sem votlendi, leirur, marhálmsgræður og þörungaskógar.*
- 4) *Vistkerfi og svæði sem eru mikilvæg fyrir ábyrgðartegundir Íslands, sem og tegundir sem metnar hafa verið í hættuflokkum íslenskra válista (EN, CR, VU).*
- 5) *Vistkerfi og vistgerðir sem hafa hátt verndargildi samkvæmt Bernarsamningnum og mati Náttúrufræðistofnunar.“*

⁵ <https://fuglavernd.is/2025/03/31/skograektarframkvaemdir-vid-husavik-kaerdar/>

Athugasemdir við einstakar lagagreinar:

Varðandi „Markmið og skuldbindingar“

Í frumvarpsdrögunum kemur fram að markmið laganna sé m.a. að:

„a. að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið stjórnvalda og alþjóðlegar skuldbindingar.

b. að auka kolefnisbindingu.“

Fuglavernd bendir á að aðgerðir til að draga úr loftslagsbreytingum fela í sér eftirfarandi:

A. FJÖLGA aðgerðum/athöfnum sem:	Auka bindingu gróðurhúsalofttegunda
	Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda
B. FÆKKA aðgerðum/athöfnum sem:	Draga úr bindingu gróðurhúsalofttegunda
	Auka losun gróðurhúsalofttegunda

Með því að einblína á að draga úr losun og auka bindingu er einungis horft til A-liðar hér að ofan en B-liðurinn gleymist. Hann er þó ekki síður mikilvægur! Dæmi um aðgerðir sem falla myndu undir B-lið væri **vernd** vistkerfa og búsvæða sem í óröskuðu ástandi geyma og binda mikið kolefni, svo sem votlendi, leirur, marhálmsgræður og þörungaskógar. Þetta eru einnig aðgerðir sem kosta ekkert annað en það að taka ákvörðun um að vernda þau, en sé þeim raskað veldur það skerðingu á bindingu kolefnis og í einhverjum tilfellum einnig aukinni losun, eins og gerist þegar votlendi eru ræst fram. Hér á landi er enn framræst meira flatarmál óraskaðs votlendis en er endurheimt af röskuðu votlendi og er því full ástæða til að draga hér línuna og vernda öll votlendi landsins sem eftir eru, óháð stærð þeirra.

Lagt er til að endurskoða markmið laganna þannig að þau ná yfir bæði A og B lið hér að framan. Yfirfara þarf orðalag víða í frumvarpinu til að endurspegla þessa breytingu.

Varðandi „Orðskýringar“

Í kaflanum um Orðskýringar er kolefnisbinding skilgreind sem „*það að fjarlægja frumefnið kolefni úr andrúmslofti með tilteknum aðgerðum.*“ Bent er á að gott væri að skilgreina einnig „**kolefnislosun**“ sem t.d. „*Aðgerðir sem auka magn kolefnis í andrúmslofti svo sem vegna brennslu jarðefnaeldsneytis, ósjálfbærrar landnotkunar eða spillingar vistkerfa sem binda og geyma kolefni*“. Mikilvægt er að árétta mikilvægi þess að vernda slík vistkerfi með því að minnast á hlutverk þeirra með þessum hætti í orðskýringakaflanum.

Varðandi 9. gr. „Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum“ og 10. gr. „Aðlögunaráætlun“.

Þótt setja eigi 5 ára skammtímaáætlun með forgangsöröðuðum verkefnum ásamt kostnaðarmati, bendir Fuglavernd á að til að ná raunverulegum framförum í loftslagsmálum er nauðsynlegt að útbúa mjög skýra framkvæmdaáætlun verkefna, þar sem:

- 1) Áætlað er hver ávinningurinn sé af hverju verkefni, sem og mögulegur fórnarkostnaður, þannig að heildaráhrif séu skýr.
- 2) Metinn er fjárhagslegur kostnaður við hvert verkefni.
- 3) Öllum verkefnum sem nefnd eru í aðgerðaáætlun og aðlögunaráætlun er forgangsraðað.
- 4) Skilgreindir eru ábyrgðaraðilar fyrir hvert verkefni.
- 5) Tímarammi (upphaf og endir) er settur fyrir hvert verkefni.
- 6) Tilgreint er hvaðan fjármagn í viðkomandi verkefni á að koma.

Varðandi 11. gr. „Loftslagsstefna ríkis og sveitarfélaga“.

Gott og blessað er að stjórnarráð Íslands, stofnanir ríkisins, fyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins og sveitarfélög skuli setja sér loftslagsstefnu sem tekur mið af loftslagsstefnu og markmiðum stjórnvalda og birta hana opinberlega.

Fuglavernd veltir þó fyrir sér hvort heildstæð lög um loftslagsmál þurfi ekki líka að ná til fyrirtækja sem eru ekki í meirihlutaeigu ríkisins. Slík fyrirtæki eru ærið mörg á landinu og sum þeirra bera ábyrgð á verulegum hluta heildarkolefnislosunar landsins. Áhrif starfsemi þeirra er því mikil á heildarlosun Íslands. Meðal þess sem hægt væri að gera til að ná utan um starfsemi fyrirtækja af þessu tagi er að skikka alla atvinnustarfsemi til að setja sér loftslagsstefnu og aðgerðaáætlun t.d. með því að setja lög sem hvetja til þess með hvötum og hindrunum. Væg aðgerð gæti t.d. falið í sér að setja sem skilyrði að fyrirtæki að einhverri lágmarksstærð sem ekki hafi opinbera loftslagsstefnu og aðgerðaáætlun komi ekki til greina fyrir niðurgreiðslur, styrkveitingar opinberra aðila eða fjárveitingar úr ríkissjóði.

Varðandi 17. gr. „Landsnefnd um vísindastarf vegna loftslagsbreytinga“.

Hér kemur fram að „*Ráðherra skipar landsnefnd um vísindastarf vegna loftslagsbreytinga sem hefur ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og gerð samantektarskýrsla sbr. 16. gr. Í nefndinni skulu sitja að hámarki sjö fulltrúar. Formaður landsnefndarinnar er forstjóri Veðurstofu Íslands. Í nefndinni sitja, ásamt formanni, að lágmarki formaður loftslagsráðs, fulltrúi Umhverfis- og orkustofnunar og fulltrúi háskólasamfélagsins.*“

Fuglavernd bendir á að mjög æskilegt væri að fulltrúi/fulltrúar frá Náttúruverndarstofnun, Náttúrufræðistofnun og Hafrannsóknastofnun ættu sæti í landsnefnd um vísindastarf, til að sjónarmið og sérþekking á lífríki og vistkerfum komi þar skýrt fram. Væri þetta í samræmi við að samþætta betur aðgerðir vegna loftslagsmála og vernd líffræðilegrar fjölbreytni.

Að lokum lýsir Fuglavernd yfir nokkrum áhyggjum yfir því hversu mörg atriði eigi eftir að útfæra, sem ætlað er að gera með setningu reglugerða. Reynslan hérlandis hefur sýnt að oft vill dragast að setja slíkar reglugerðir, sem veikja mjög löggjöfina og markmið hennar. Fuglavernd hvetur eindregið til að allar reglugerðir sem minnst er á í frumvarpinu verði lagðar fram með frumvarpinu eða settur skammur frestur eftir samþykkt þess til að setja þær.

Með góðum kveðjum f.h. stjórnar Fuglaverndar,

Menja von Schmalensee, formaður
Hólmfríður Arnardóttur, framkvæmdastjóri