



BSRB



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Borgartún 26, 105 Reykjavík
Umsögn send rafrænt í samráðsgátt stjórnvalda
Mál nr. S-97/2025.

Reykjavík, 29. ágúst 2025
Tilvísun: M202508-0322

Efni: Umsögn ASÍ, BSRB, BHM og KÍ um drög að frumvarpi til laga um loftslagsmál.

Réttlát umskipti eru forsenda samstöðu um aðgerðir

ASÍ, BHM, BSRB og KÍ fagna því að í drögum að frumvarpi til laga um loftslagsmál sé lögð áhersla á meginregluna um réttlát umskipti. Réttlát umskipti fela í sér að afkoma launafólks sé tryggð, vinnumarkaðstengd réttindi varin, að breytingarnar leiði ekki til aukins ójafnaðar og fólki sé gert kleift að sækja sér menntun og þjálfun til að takast á við ný eða breytt störf. Krafan er sú að þær aðgerðir sem ráðast þarf í vegna loftslags- og tæknibreytinga byggji á réttlæti og jöfnuði. Það er forsenda þess að sátt ríki um aðgerðir í umhverfismálum og að þær skili árangri sem standast kröfur Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Slík nálgun er félagslega réttlát og efnahagslega skynsamleg auk þess sem hún stuðlar að velferð launafólks og almennings, atvinnugreina og byggðarlaga um allt land. Íslensk stjórnvöld samþykktu einnig stefnu Íslands um sjálfbæra þróun til ársins 2030 á síðasta ári og eru réttlát umskipti eitt af fimm lykilviðfangsefnum hennar¹.

Þríhliða samstarf um réttlát græn umskipti á vinnumarkaði

Í þessu samhengi benda samtökin á að íslensk stjórnvöld áttu frumkvæði að því að fulltrúar norræna ríkisstjórna og aðilar vinnumarkaðarins á hinum Norðurlöndunum lýstu yfir sameiginlegum vilja til að tryggja réttlát, græn umskipti á vinnumarkaði á fundi í Hörpu 1. desember 2023. Í viljayfirlýsingunni² er ítrekað að efni samþykktar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um réttlát umskipti nr. 111³ sé lykillinn að því að uppfylla markmið og skuldbindingar Parísarsáttmálans og að leiðarvísir Alþjóðavinnuálastofnunarinnar frá 2015⁴ um réttlát umskipti eigi að vera „grundvallarrit í allri stefnumótun og aðgerðum“. Í yfirlýsingunni leggja aðilarnir m.a. áherslu á mikilvægi félagslegrar

¹ <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/SjalfbAert-island/Stefna%20%C3%8Dslands%20um%20sj%C3%A1lf%C3%A6ra%20%C3%BEr%C3%B3un.pdf>

² Viljayfirlýsing um norrænt þríhliða samtal um græn umskipti á vinnumarkaði

³ https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_886647.pdf

⁴ https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf



Þátttöku, aðgerðir sem draga úr efnahagslegum ójöfnuði og aðgerðir sem geta dregið úr mögulega neikvæðum áhrifum grænna umskipta. Í yfirlýsingunni er lögð rík áhersla á að græn umskipti muni:

- leiða til breytinga og nýrra tækifæra í atvinnulífinu,
- skapa þörf fyrir nýja hæfni og viðtæka endurmenntun,
- krefjast öflugs þríhliða samtals milli stjórnvalda, atvinnurekenda og launafólks til að móta stefnu og aðgerðir,
- draga úr neikvæðum áhrifum á vinnumarkað, auka félagslega þátttöku og stuðla að jöfnuði,
- byggjast á traustum velferðarkerfum, vinnuréttindum og jafnrétti.

Frumvarpið stuðlar ekki með fullnægjandi hætti að réttlátum umskiptum

Í fyrirbyggjandi drögum að frumvarpi um lög um loftslagsmál er að finna ákvæði varðandi réttlát umskipti sem benda til að vilji sé hjá stjórnvöldum til að stuðla að þeim. Að mati heildarsamtakanna fjögurra er frumvarpið og þau ákvæði þess sem snúa að réttlátum umskiptum þó of óskýr og veikburða til að þau nái því markmiði. Gera þarf breytingar á frumvarpinu svo að lög um loftslagsmál kveði á um skyldu stjórnvalda til að taka mið af réttlátum umskiptum við mótun stefnu og aðgerða í loftslagsmálum. Í þessari sameiginlegu umsögn leggja samtökin til breytingatillögur við frumvarpið sem fela í sér skýra og raunæfa útfærslu á því hvernig meginreglur réttláttra umskipta verða tryggðar í framkvæmd, frá samráði til stefnumótunar, ákvarðanatöku og framkvæmdar.

Ein meginstoð réttláttra umskipta snýr að þátttöku launafólks í stefnumótun á öllum stigum og þríhliða samtali og samráði aðila vinnumarkaðarins sem er órjúfánlegur hluti af réttlátum umskiptum samkvæmt Alþjóðavinnumálastofnuninni (ILO). Heildarsamtök launafólks leggja því ríka áherslu á að stjórnvöld komi á formlegum samstarfsvettvangi um réttlát umskipti þar sem aðilar vinnumarkaðarins taka þátt, vilji þau sannanlega stuðla að réttlátum umskiptum og koma í veg fyrir að loftslagsaðgerðir ýti undir ójöfnuð.

Að mati samtakanna felur frumvarpið í sér ýmsar jákvæðar breytingar á lögum um loftslagsmál en þar má nefna aukna áherslu á samhæfingu og samræmingu milli ráðuneyta með ákvæði um samhæfingarhóp og ákvæði um heimild hópsins til að stofna framkvæmdaráð. Nýtt ákvæði um loftslagsstefnu er einnig mikið framfaraskref en nauðsynlegt er að aðgerðir í loftslagsmálum byggji á og taki mið af stefnumótun og langtímasýn stjórnvalda. Þá felur frumvarpið í sér ný ákvæði þess efnis að ráðherra skuli flytja munnlega skýrslu á hverju löggjafarþingi um stöðu og árangur í loftslagsmálum fyrir Alþingi. Að mati samtakanna ýtir þetta undir gagnsæi og veitir tækifæri til að stuðla að nauðsynlegu aðhaldi í málaflokknum.



Réttlát umskipti verði hluti af öllu stefnumótunarferlinu

Sé markmið stjórnvalda að stuðla að réttlátum umskiptum þarf allt stefnumótunarferlið að taka mið af því, allt frá samtali og samráði til stefnumótunar og mótunar aðgerða, framkvæmdar, innleiðingar og loks eftirfylgni. Þar er lykilatriði að tryggja þátttöku hlutaðeigandi aðila, almennings og launafólks, þ.e. þeirra hópa sem verða fyrir áhrifum af breytingunum í ferlinu á öllum stigum.

Athugasemdir samtakanna í umsögn þessari og breytingatillögur við frumvarpið eru til þess fallnar að stuðla að því. Breytingatillögur samtakanna eru einnig í samræmi við inntak skoskra laga sem skylda stjórnvöld til að taka tillit til réttláttra umskipta við mótun stefnu/aðgerðaráætlunar (e. Climate change plan) í loftslagsmálum⁵.

Málsmeðferð, þátttaka og samráð: Réttlát umskipti snúast ekki einungis um niðurstöðuna heldur einnig um ferlið sjálft. Til að tryggja að umskiptin verði réttlát er lykilatriði að almenningur og launafólk hafi raunverulega aðkomu að stefnumótun og ákvarðanatöku. Þetta er kjarni málsmeðferðarréttlætis, sem er ein af fjórum stoðum réttláttra umskipta. Þátttaka launafólks í stefnumótun og ákvarðanatöku er einnig í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar (ILO) um réttlát umskipti sem leggja áherslu á að þríhliða samtal og samvinna milli aðila vinnumarkaðarins verði órjúfanlegur hluti stefnumótunar og innleiðingar á öllum stigum.

Þekkingaröflun, greining og samstaða: Leiðina að réttlátum umskiptum þarf að undirbyggja með söfnun gagna, ítarlegum greiningum og rannsóknum. Þrátt fyrir að töluvert efni sé nú þegar til um áhrif ólíkra aðgerða á efnahag og samfélög er nauðsynlegt að setja slíkar upplýsingar í samhengi við íslenskt samfélag og hagkerfi, greina hvort skortur sé á gögnum eða hvort gloppur séu í þekkingu sem bæta þarf úr. Þá ber að hafa í huga að engin ein forskrift er til að því hvernig réttlát umskipti líta út. Þó markmiðin með réttlátum umskiptum séu skýr er nauðsynlegt að ná sameiginlegri sýn um hvernig réttlát umskipti eigi að líta út í íslensku samfélagi og hvaða leiðir henti best til að stuðla að þeim.

Stefnumótun og framkvæmd: Til að stefna stjórnvalda stuðli að réttlátum umskiptum þarf öll stefnumótun og áætlanagerð að vera mótuð með þau að leiðarljósi. Mikilvægt er að líta heildstætt á samfélagið og hagkerfið og tryggja samræmi milli stefnu, áætlana og aðgerða allra ráðuneyta. Að öðrum kosti skapast hættu á ósamræmi, sem dregur úr árangri.

Eftirfylgni og aðhald: Eftirfylgni og aðhald er veigamikill þáttur í hve vel tekst til og er því nauðsynlegt að meta árangur af þeim aðgerðum sem ráðist er í, með tillit til réttláttra umskipta. Á grundvelli slíks

⁵ Sjá gr. (20) og (22) í skoskum lögum um loftslagsmál frá 2019:
<https://www.legislation.gov.uk/asp/2019/15>



mats er jafnframt mikilvægt að læra af reynslunni og gera betrubætur á stefnu, aðgerðum og útfærslu þar sem þörf er á. Með þessum hætti er tryggt að aðgerðir stuðli raunverulega að auknu réttlæti, samfélagslegri sátt og varanlegum árangri.

Aðgerðaráætlun og aðlögunaráætlun (9. og 10. gr.)

Í fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er kveðið á um að loftslagsaðgerðir og aðlögunaraðgerðir skuli vera metnar með tilliti til réttláttra umskipta, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Í 10. gr. um aðlögunaráætlun segir að tryggja skuli að aðgerðir áætlunarinnar séu metnar með tilliti til réttláttra umskipta. Í hvorugri greininni er ljóst hvað átt er við eða hvers konar mat á að framkvæma, hvenær, með hvaða hætti eða hverju matinu er ætlað að skila. Umfjöllun um og nánari útskýring á ákvæðinu í greinargerð með frumvarpinu bætir litlu við sem skýrir hvað er átt við með ákvæðinu þó þar megi finna skilgreiningu á hugtakinu um réttlát umskipti.

Að mati heildarsamtaka launafólks fela ákvæðin bæði í sér „*eftir á mat*“ á áhrifum aðgerðanna, þ.e. mat á áhrifum aðgerðanna eftir að þær hafa verið mótaðar og innleiddar. Greinarnar fela hins vegar ekki í sér ákvæði um að aðgerðirnar sjálfar skuli vera mótaðar með þeim hætti að þær stuðli að réttlátum umskiptum. Jákvætt er að stjórnvöld ætli sér að meta og rýna aðgerðir í aðgerðaráætlun og aðlögunaráætlun með tilliti til réttláttra umskipta, ef ætlunin er að draga lærdóm af því sem hefur verið gert til að undirbyggja framtíðarstefnumótun og ákvarðanatöku. Slíkt mat er þó einungis einn af mörgum liðum í að stuðla að réttlátum umskiptum og gerir eitt og sér takmarkað gagn ef ekki er kveðið á um að langtímastefnumótun í loftslagsmálum og mótun loftslagsaðgerða og aðlögunaraðgerða taki mið af réttlátum umskiptum.

Samhæfingarhópur loftslagsaðgerða (8. gr.)

Að mati samtakanna eru ákvæði um hlutverk samhæfingarhóps í 8. gr. frumvarpsins og umfjöllun í greinargerð óskýr og ruglingsleg. Í greininni segir að hópurinn eigi að fara með samhæfingar- og samræmingarhlutverk milli ráðuneyta og stjórnvalda og tryggja aðkomu viðeigandi stjórnvalda að loftslagsaðgerðum. Samhæfingarhópurinn ber samkvæmt greininni ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni loftslagsaðgerða. Einnig segir að hópurinn taki fyrir tillögur að aðgerðum í aðgerðaráætlun og honum beri að tryggja að „aðgerðir byggi á vísindum, bestu fánlegu þekkingu hverju sinni, taki mið af réttlátum umskiptum og öðrum stefnum og áætlunum stjórnvalda“. Loks að hópnun beri að *taka fyrir tillögur* að aðgerðum í aðgerðaráætlun og aðlögunaráætlun og sinna endurskoðun beggja áætlana.

Í greinargerð segir að endurmat og mótun nýrra aðgerða verði í hans höndum en ekki er ljóst hvort hópnun sé ætlað að taka við tillögum að aðgerðum frá öðrum aðilum eða endurmeta og gera breytingar



BSRB



á aðgerðum sem hafa þegar verið mótaðar eða hvort hópnum sé ætlað að gegna frumkvæðishlutverki við mótun aðgerða. Þá er óljóst hvort samhæfingarhópnum er ætlað að hafa frumkvæði að mótun aðgerða í loftslagsmálum, eins og gildandi lög kveða á um að verkefnisstjórn eigi að gera eða hvernig honum sé ætlað að tryggja að aðgerðir taki mið af réttlátum umskiptum. Þessir þættir þurfa að vera skýrir í fyrirmælum þeim sem hópnum er ætlað að starfa eftir í greininni sjálfri en greinargerðin þarf einnig að vera skýrari.

Breytingar á skipan Loftslagsráðs (13. og 14.gr.)

Í frumvarpsdrögum er lagt til að Loftslagsráð verði eingöngu skipað sérfræðingum á sviði loftslagsmála. Þetta markar grundvallarbreytingu frá fyrra fyrirkomulagi þar sem fulltrúar launafólks og atvinnurekenda hafa átt fast sæti. Þrátt fyrir að skilja meg þessa breytingu sem áherslu á fagleg vinnubrögð og sérfræðipækkingu er ljóst að meginregla réttláttra umskipta krefst þess að samtal og samráð fari fram á vettvangi þar sem vinnumarkaðurinn hefur tryggt aðgang að upplýsingum og getur komið á framfæri sjónarmiðum sínum og hagsmunum starfsfólks, atvinnugreina og byggðarlaga.

Heildarsamtökin styðja þær breytingar sem lagðar eru til á skipan fulltrúa í Loftslagsráð, að því gefnu að stjórnvöld setji á fót vettvang um réttlát umskipti.

Samtökin gera þó athugasemdir við að ekki sé nánar kveðið á um í lögum hvernig valnefnd er valin heldur sé það lagt í hendur ráðherra að útfæra skipan valnefndar í reglugerð. Skýra þarf hvaða aðferð er stuðst við, við skipan nefndarinnar, og að sjálfstæði hennar sé tryggt svo hún sé varin frá pólitískum áhrifum. Samtökin telja einnig að ákvæði greinarinnar um að ráðherra skuli kveða á um hlutverk framkvæmdastjóra loftslagsráðs í reglugerð sé á skjön við markmið frumvarpsins um sjálfstæði loftslagsráðs.

Breytingatillögur samtakanna við frumvarpið og greinargerð

4. gr. - Loftslagsstefna og skýrsla ráðherra um stöðu og árangur í loftslagsmálum

Samtökin leggja til breytingu á 4. gr. frumvarpsins sem tryggir að loftslagsstefna, sem loftslagsaðgerðir taka mið af skv. 9. gr., stuðli að réttlátum umskiptum. Breytingartillagan felur í sér að stefnumótun í loftslagsmálum taki mið af réttlátum umskiptum frá upphafi.

„Loftslagsstefnan skal lýsa stefnu og markmiðum ríkisins í loftslagsmálum og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Loftslagsstefna skal innihalda töluleg markmið stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til næstu 25 ára, með skilgreindum millimarkmiðum fyrir hvert fimm ára tímabil, og skammtímamarkmiðum fyrir hvert ár að næsta millimarkmiði, sem og



BSRB



meginsjónarmið um hvernig markmiðum skv. 1. gr. 2 laga þessara verði náð. Loftslagsstefna skal einnig lýsa langtímasýn stjórnvalda um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum skv. markmiðum 1. gr. og taka mið af markmiðum um réttlát umskipti.“

9. gr. – Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

Með eftirfarandi breytingatillögu mælir ákvæðið fyrir um að aðgerðir í loftslagsmálum séu mótaðar með tilliti til réttláttra umskipta í takt við meginmarkmið réttláttra umskipta. Breytingatillagan ýtir þannig undir og hvetur stjórnvöld til að meta loftslagsaðgerðir með tilliti til réttláttra umskipta en stuðlar jafnframt að því að matið hafi tilgang og verði nýtt til þess að ná markmiðum um réttlát umskipti. Orðalag í breytingatillögu þessari er í samræmi við orðalag í sambærilegu ákvæði um réttlát umskipti í 10. gr. um aðlögunaráætlun, sem samtökin leggja til smávægilegar breytingar á hér að neðan.

„Við mótun aðgerða til samdráttar losun gróðurhúsalofttegunda og aukinnar bindingar skal tekið tillit til áhrifa á losun utan lögsögu Íslands og þeim haldið í lágmarki. Tryggja skal að aðgerðir í aðgerðaráætlun séu mótaðar með tilliti til réttláttra umskipta. Aðgerðir eða aðgerðarleysi stjórnvalda skulu ekki leggja óhóflegar byrðar á framtíðarkynslóðir.

10. gr. – Aðlögunaráætlun.

Breytingatillaga þessi stuðlar að því að aðgerðir í aðlögunaráætlun verði mótaðar með tilliti til réttláttra umskipta í stað þess að áhrif aðgerðanna verði metin eftir á. Breytingatillagan ýtir þannig undir og hvetur stjórnvöld til að meta aðlögunaraðgerðir með tilliti til réttláttra umskipta en stuðlar jafnframt að því að matið hafi tilgang og verði nýtt til þess að ná markmiðum um réttlát umskipti.

„Í aðlögunaráætlun skal koma fram mat á áætluðum kostnaði af framkvæmd aðgerðanna sem þar eru lagðar til. Þá skal tryggja að aðgerðir í aðlögunaráætlun séu ~~metnar~~ mótaðar með tilliti til réttláttra umskipta.“

- Greinargerð með frumvarpinu: Skilgreining á réttlátum umskiptum

Samtökin leggja til breytingar á skilgreiningu á réttlátum umskiptum sem finna má á tveimur stöðum í greinargerð með frumvarpinu. Að mati samtakanna er núverandi skilgreining í greinargerðinni of þröng. Þó að réttlát umskipti þurfi að vera leiðarljós í umhverfismálum og að aðgerðir í loftslagsmálum verði að taka mið af þeim eru réttlát umskipti ekki síður hugtak sem snýr að þróun atvinnulífs og vinnumarkaðar. Meginreglur réttláttra umskipta ná til þróunar samfélagsins alls og aðgerða stjórnvalda í heild en ekki bara einstaka ráðuneyta. Engin ein skilgreining er til um hvað felst í réttlátum umskiptum, réttlát umskipti og aðgerðir til að stuðla að þeim geta litið misjafnlega út eftir svæðum og löndum. Álit



BSRB



aðila vinnumarkaðarins, alþjóðastofnana og fræðasamfélagsins er þó samhljóða um hver leiðarljós og markmið réttláttra umskipta eru. Að mati undirritaðra heildarsamtaka nær sú skilgreining sem lögð er til með eftirfarandi breytingatillögu betur yfir það.

„Almennt eru réttlát umskipti talin fela í sér að þunginn af árangri í umhverfismálum, megi ekki vera borin af launafólki.“ Réttlát umskipti snúast um að hámarka efnahagslegan, samfélagslegan og umhverfislegan ávinning af aðgerðum í tengslum við loftslags- og tæknibreytingar og lágmarka neikvæð áhrif þeirra á almenning og launafólk. Í aðdraganda undirritunar Parísarsáttmálans árið 2015 gaf Alþjóðavinnuálastofnunin (ILO) út leiðbeiningar þar sem fjallað er um hvað felst í réttlátum umskiptum og hvernig stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins geti stuðlað að þeim. Gæta þarf jafnvægis eins og kostur er við útfærslu aðgerða þegar litið er til árangurs sem hlýst af aðgerðum með tilliti til samdráttar og bindingar í losun, og áhrifa þeirra á vinnumarkað, launafólk og almenning.

Stjórnvöld setji á fót vettvang um réttlát umskipti og tryggi samráð við launafólk

Heildarsamtök launafólks fara fram á að stjórnvöld uppfylli viljayfirlýsingu aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda frá fundi um réttlát umskipti sem fór fram þann 1. desember 2023⁶, fari eftir samþykkt⁷ og leiðarvísi⁸ Alþjóðavinnuálastofnunarinnar og fordæmi þeirra landa sem eru lengst komin í þessum málum og komi á fót vettvangi sem hefur það hlutverk að leiðbeina stjórnvöldum og veita þeim eftirfylgni varðandi gerð og framkvæmd stefnu og áætlana með það að markmiði að stuðla að réttlátum umskiptum. Vettvangur um réttlát umskipti myndi tryggja raunverulega þátttöku launafólks í stefnumótun og þríhliða samtal og samráð aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda þar sem samstöðu er náð um vegferðina áfram og hún undirbyggð með rannsóknum og greiningu. Vettvangur sem þessi mun gegna mikilvægu hlutverki við að stuðla að því að loftslagsaðgerðir og aðlögunaraðgerðir styðji við réttlát umskipti. Vettvangur sem þessi ætti þó ekki að einskorðast við þau málefni sem heyra undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti heldur einnig ná til stefnumótunar og aðgerða annarra ráðuneyta, ekki síst þeirra sem hafa atvinnu- og vinnumarkaðsmál á sinni könnu.

Dæmi um samstarfsvettvanga og ráð um réttlát umskipti frá nágrannalöndunum

Danmörk: Í Danmörku eiga heildarsamtök launafólks virka aðkomu að stefnumótun, mótun tillagna, eftirfylgni með framkvæmd og mati á áhrifum loftslagsaðgerða á vinnumarkað og samfélag. Danska

⁶ Viljayfirlýsing um norrænt þríhliða samtal um græn umskipti á vinnumarkaði

⁷ https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_886647.pdf

⁸ Sjá t.d. gr. 17 (a), 15 (g), (h) og (i):

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40emp_ent/documents/publication/wcms_432859.pdf



BSRB



ríkið setur bindandi markmið en fulltrúar vinnumarkaðarins móta aðferðir, samhæfa framkvæmd innan atvinnugreina, finna lausnir við hæfi, semja um sanngjarna aðlögun og úrræði á sviði endurmenntunar og færniþróunar og stuðla þannig að trausti milli vinnustaða og stjórnvalda. Mikilvægi slíks samstarfs felst einnig í því að geta samið um raunhæfar málamiðlanir. Með þessu móti er viðurkennt að stjórnkerfi loftslagsmála byggi á samspili löggjafar og þríhliða samráði og að með breiðri þátttöku hagsmunaaðila sé tryggður sameiginlegur skilningur á ábyrgð og skyldum við innleiðingu og framkvæmd⁹.

Skotland: Í skoskum loftslagslögum sem voru uppfærð árið 2019¹⁰ er kveðið á um að ráðherrar skuli taka mið af meginreglum réttláttra umskipta við stefnumótun og eru meginreglurnar útlistaðar í lögnum. Samkvæmt lögnum verður áætlun skoskra stjórnvalda í loftslagsmálum að tilgreina með hvaða hætti og upp að hvaða marki hún tekur mið af meginreglum réttláttra umskipta, hvaða áhrif áætlunin hefur með tilliti til réttláttra umskipta og með hvaða hætti sé áætlað að styðja við launafólk, atvinnurekendur og samfélög. Áætlunin þarf einnig að fjalla um með hvaða hætti hún stuðlar að sjálfbærri þróun. Árið 2018 settu skosk stjórnvöld á fót ráð um réttlát umskipti (e. Just Transition Comission) sem gegnir því hlutverki að veita skoskum stjórnvöldum ráðgjöf um hvernig hægt er að innleiða loftslagsaðgerðir á sanngjarnan og réttlátan hátt og hvernig hámarka megir efnahagslegan og samfélagslegan ávinning af umskiptunum þar í landi¹¹.

Ráðið hefur vakið athygli fyrir að vera það eina sem vitað er um sem nær til hagkerfisins í heild sinni. Ráðið er skipað fulltrúum og sérfræðingum frá verkalyðshreyfingunni og atvinnulífinu, fræðasamfélaginu, félagasamtökum og þriðja geiranum. Fulltrúar í ráðinu sitja þar sem einstaklingar í krafti sinnar þekkingar og reynslu og eru bundnir sinni sannfæringu. Meðal málefna sem ráðið hefur tekið fyrir eru fjárfesting og atvinnuuppbygging þar sem sérstök áhersla hefur verið lögð á viðkvæmar byggðir úti á landi, landbúnað, samgöngur og orkuskipti. Í Skotlandi er einnig starfrækt loftslagsráð sem gegnir því hlutverki að ráðleggja stjórnvöldum varðandi samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og hafa eftirlit með því að stjórnvöld uppfylli markmið og skuldbindingar í loftslagsmálum. Ráðið er sjálfstætt og starfsemi þess er skilgreind í lögum.

Gallaður Grænvangur

Það er verulegt umhugsunarefni og ámælisvert að stjórnvöld hafi árið 2019 haft frumkvæði að stofnun Grænvangs, sem sagður er samstarfsvettvangur stjórnvalda og atvinnulífs í loftslagsmálum, án þess að boða heildarsamtök launafólks til þátttöku í starfi hans. Samkvæmt ársskýrslu Grænvangs fyrir árið

⁹ <https://www.kefm.dk/klima/regeringens-klimapartnerskaber-og-groent-erhvervsforum>

¹⁰ <https://www.legislation.gov.uk/asp/2019/15>

¹¹ Vefsíða ráðs skota um réttlát umskipti: <https://www.justtransition.scot/>



2024 fer stjórn vettvangsins með stefnumótun og samhæfingu aðgerða í loftslagsmálum, þar sem fimm fulltrúar eru skipaðir af stjórnvöldum og fimm af samtökum atvinnulífsins. Enginn fulltrúi launafólks á þar sæti. Grænvangur hefur á undanförunum árum fest sig í sessi sem mikilvægur vettvangur fyrir kynningu og þróun grænna lausna á Íslandi. Vettvangurinn hefur gegnt lykilhlutverki í að miðla íslenski þekkingu á sviði jarðvarma- og kolefnistæknilausna, styrkja alþjóðlegt samstarf og auka sýnileika íslensks hugvits og framfara í loftslagsmálum. Þá hefur starf Grænvangs stuðlað að virku samtali við atvinnulíf og opinbera aðila um útfærslu aðgerða og sóknarfæri á þessu sviði. En betur má ef duga skal.

Að sögn mun Grænvangur hafa verið stofnaður að danskri fyrirmynd, en ljóst er að fyrirmyndinni hefur ekki verið fylgt nema að takmörkuðu leyti. Árið 2019 hleypti danska ríkisstjórnin af stokkunum atvinnugreinabundnum samstarfsverkefnum á vettvangi loftslagsmála (*klimapartnerskaber*) sem hafa það hlutverk að þróa vegvísu og tillögur um hvernig einstakar atvinnugreinar geta lagt sitt af mörkum til að hægt sé að uppfylla markmið Danmerkur um 70 % samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030. Á sama tíma var stofnað til Græns vettvangs atvinnulífsins (*Grønt Erhvervsforum*). Á þeim vettvangi er fjallað um raunhæfar leiðir til að ná fram samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda með aðgerðum í atvinnulífinu og með pólitískum aðgerðum af hálfu ríkisstjórnarinnar, auk þess að ræða viðskiptatækifæri fyrir dönsk fyrirtæki í grænu umskiptunum. Efnt er til funda á þessum vettvangi á 6 mánaða fresti með fulltrúum stjórnvalda, formönnum einstakra atvinnugreinabundinna loftslagsráða, stéttarfélögum og óháðum sérfræðingum. Lesa má um samstarf atvinnugreina og Græna vettvangsins í [yfirlýsingu frá árinu 2023](#).

Það er eðlilegt að samtök launafólks gagnrýni það hálfstigna skref sem stigið var í þessum efnum 2019 og krefjist úrbóta. Með því að útiloka samtök launafólks frá stjórn Grænvangs og draga úr hlutdeild þeirra í umræðu og ákvörðun um loftslagsstefnu, brjóta íslensk stjórnvöld gegn grundvallarviðmiðum um lýðræðislega samráðsferla og réttlát umskipti. Það er í andstöðu við viljayfirlýsingu norrænna stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins frá desember 2023, þar sem sérstaklega er áréttað að réttlát umskipti krefjist virkrar þátttöku launafólks í ákvarðanatöku og útfærslu aðgerða.

Fjármögnun loftslagsaðgerða

Sérstaka athygli vekur að í frumvarpsdrögum er ekki að finna nein ákvæði sem fela í sér skuldbindingu um fjármögnun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum með skýrum tengslum við fjárlög og framkvæmd á stefnu stjórnvalda. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hverjum ráðherra sé ætlað að standa straum af þeim aðgerðum sem heyra undir viðkomandi málefna sviði „eftir því sem fjárheimildir leyfa“. Slík vísun til almenns fjárhagslegs svigrúms ráðuneyta veitir enga raunverulega tryggingu fyrir því að aðgerðaáætlun verði hrint í framkvæmd. Heildarsamtökin hvetja til þess að frumvarpið verði styrkt með



Því að lögfesta fjárhagslega ábyrgð stjórnvalda á framkvæmd loftslagsstefnu. Hægt væri að kveða á um slíka ábyrgð með einum eða fleiri af eftirfarandi úrræðum:

- Að kveðið verði á um að aðgerðaáætlun skuli ávallt fylgja fjármögnunaráætlun, sem samþykkt er í ríkisstjórn og lögð fyrir Alþingi, með skýrum upplýsingum um kostnað, fjármögnunarleiðir og mælanleg árangursmarkmið.
- Að í fjárlögum og fjármálaáætlun sé sérstakur kafli þar sem greint er frá því hvernig fjárframlög og opinber útgjöld styðji við loftslagsmarkmið, með áherslu á rekjanleika og gagnsæi.

Ábyrgð stórlosenda

Í drögum að frumvarpi um loftslagsmál er kveðið á um áframhaldandi skýrslugjöf Íslands til Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC) og að Umhverfisstofnun hafi áfram umsjón með loftslagsbókhaldi. Heildarsamtökin telja engu að síður tilefni til að frumvarpið marki skýrari stefnu um hvernig loftslagsbókhald og opinber gögn um losun gróðurhúsalofttegunda nýtast sem virkt stjórn­tæki í opinberri stefnumótun, eftirliti og ákvarðanatöku stjórnvalda. Er þar einkum horft til stærstu losenda sem bera meginábyrgð á beinni losun á Íslandi. Með hliðsjón af fyrirmyndum úr löggjöf nágrannaríkja, svo sem Danmerkur, Finnlands, Svíþjóðar og Noregs, er lagt til að frumvarpið verði eftt með eftirfarandi ákvæðum:

- *Skilgreining stórlosenda:* Í lögum verði sérstaklega skilgreindir svokallaðir stórlosendur sem þau fyrirtæki eða rekstraraðilar sem losa árlega 5% eða meira af heildarlosun Íslands samkvæmt opinberu loftslagsbókhaldi.
- *Lögbundin upplýsingaskylda stórlosenda:* Stórlosendum verði gert skylt að:
 - gera grein fyrir eigin losun ár hvert og setja fram mælanlega aðgerðaáætlun með tímasettum markmiðum,
 - skila reglubundnum skýrslum til stjórnvalda um framgang aðgerða og áfangamarkmið, og
 - sýna með fullnægjandi hætti hvernig starfsemi þeirra styður við markmið Íslands um kolefnishlutleysi og skuldbindingar samkvæmt alþjóðlegum samningum.
- *Gagnsæi og aðgengileiki gagna:* Umhverfisstofnun verði falið að birta reglulega yfirlit yfir stærstu losendur og þróun losunar eftir atvinnugreinum og einstökum rekstraraðilum, auk þess sem birt verði samantekt um hvernig þessi gögn eru nýtt í stefnumótun og eftirliti stjórnvalda.



BSRB



Með framangreindum breytingum yrði tryggt að loftslagsbókhald verði nýtt sem raunverulegt stjórn­tæki til að stuðla að ábyrgri stjórnsýslu, gagnsæi og jafnræði í beitingu opinberra úrræða. Slík nálgun væri í samræmi við þróun í nágrannaríkjum og myndi styrkja trúverðugleika Íslands í framkvæmd loftslagsmarkmiða. Undirrituð heildarsamtök leggja áherslu á að frumvarp til laga um loftslagsmál verði ekki einungis yfirlýsing um markmið heldur skilgreini einnig skyldur þeirra aðila sem bera mesta ábyrgð á losun. Slíkt er nauðsynlegt til að tryggja samfélagslega ábyrgð þeirra og réttlátar lausnir fyrir komandi kynslóðir.

Loftslagssjóður

Undirrituð heildarsamtök kalla eftir því að skýrar verði kveðið á um hvernig aðgerðaáætlun stjórnvalda verður fjármögnuð og studd með skilvirkum stjórn­­tækjum. Í því samhengi er brýnt að frumvarpið feli í sér skýra lagastoð fyrir endurskoðuðu og víðtækara hlutverki Loftslagssjóðs. Loftslagssjóður starfar nú á grundvelli reglugerðar nr. 133/2021 og gegnir mikilvægu hlutverki í stuðningi við rannsóknir, fræðslu, nýsköpun og kolefnisbindingu. Hins vegar er núverandi starfsemi hans ótengd beinum skuldbindingum stjórnvalda um aðgerðir, fjármögnun og félagslegt jöfnunarhlutverk. Engin lagaleg tenging er á milli Loftslagssjóðs og markmiða aðgerðaáætlunar eða skuldbindinga Íslands samkvæmt alþjóðlegum samningum. Frumvarpsdrög þau sem nú liggja fyrir kveða ekki á um hlutverk Loftslagssjóðs og bera þess ekki merki að sjóðurinn eigi að þróast í samræmi við alþjóðlega þróun um efnahagslega og félagslega ábyrgð í loftslagsstefnu.

Heildarsamtökin leggja til að í frumvarpi til laga um loftslagsmál verði kveðið skýrt á um endurnýjað og lögfest hlutverk Loftslagssjóðs sem virks stjórn­­tækis í þágu réttláttra og samfélagslega ábygrra loftslagsaðgerða. Sjóðurinn verði sjálfstæð eining sem veiti beinan fjárhagslegan stuðning til framkvæmda í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda og gegni lykilhlutverki í að tryggja réttlát umskipti í atvinnulífi og samfélagi. Þá er lagt til að fjármögnun Loftslagssjóðs verði tryggð með árlegri fjárveitingu í fjárlögum í samræmi við umfang og skuldbindingar stjórnvalda í loftslagsmálum. Samtökin gera einnig athugasemdir við að launafólk eigi ekki fulltrúa í stjórn sjóðsins líkt og atvinnurekendur, umhverfissamtök og háskólasamfélagið og leggja til að lög um loftslagssjóð kveði á um að svo verði framvegis.

Lokaorð

ASÍ, BSRB, BHM og KÍ lýsa sig reiðubúin til samstarfs við stjórnvöld um breytingatillögur samtakanna við þau frumvarpsdrög sem nú liggja fyrir og um útfærslu á og þróun vettvangs um réttlát umskipti, með það að markmiði að samþætta ábyrgð og hlutverk aðila vinnumarkaðarins í það framtíðarstjórnkerfi loftslagsmála sem nú er í mótnun. Með breytingum á frumvarpinu, í samræmi við tillögur samtakanna



BSRB



og með stofnun samráðsvettvangs um réttlát umskipti geta stjórnvöld stigið stór og mikilvæg skref til að stuðla að aukinni sátt um nauðsynlegar aðgerðir í loftslagsmálum og að tækifærum og ávinningi af samfélagsbreytingum verði skipt með réttlátum hætti.

Virðingarfyllst,

F.h. Alþýðusambands Íslands, BSRB, BHM og KÍ

Auður Alfa Ólafsdóttir

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir

Kolbrún Halldórsdóttir

Magnús Þór Jónsson