

Reykjavík, 3. október 2025

Minnisblað Loftslagsráðs til umhverfis-, orku og loftslagsráðherra og utanríkisráðherra um landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum.

Samstarf Íslands, Noregs og ESB í baráttunni gegn loftslagsvá hefur um árabíl verið mikilvægt og farsælt. Í álit Loftslagsráðs frá 12. júní 2025 benti ráðið á að treysta þyrfti undirstöður samstarfsins um markmiðssetningu og framkvæmd loftslagsstefnu á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Loftslagsráð hefur nú tekið til skoðunar landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum og þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem eru því samfara. Einkum að því er varðar samstarf Íslands, Noregs og Evrópusambandsins (ESB).

Vöknuðu spurningar hjá Loftslagsráði í framhaldi af fréttáflutningi um fyrirhugaða uppfærslu landsframlags Íslands til 2030, á fundi ráðsins með ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála 10. september og við uppfærslu landsframlags Íslands til 2030 þann 12. september til loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna.

Loftslagsráð vill vekja athygli á þeirri stöðu að Ísland, ESB og Noregur eiga ekki í samstarfi um sameiginlegt losunarmarkmið gagnvart Parísarsamningnum þvert gegn því sem hefur verið talið og reglulega fullyrt síðustu ár. Er málið ítarlega rakið í álitsgerð Bjarna Más Magnússonar sem er viðauki við þetta minnisblað.

Á fundi Loftslagsráðs 2. október samþykkti ráðið að leggja eftirfarandi til, í samræmi við álitsgerðina:

- Mikilvægt er að greina nánar nákvæmlega hvaða þýðingu það hefur fyrir Ísland að standa utan sameiginlegs markmiðs ESB gagnvart Parísarsamningnum í lagalegum skilningi. Annars vegar út frá sjónarhóli Parísarsamningsins og hins vegar út frá sjónarhóli EES-samningsins og þær gerðir ESB á sviði loftslagsmála, sem teknar hafa verið upp í hann.
- Nauðsynlegt er að útfæra nánar samstarf við ESB í loftslagsmálum.
- Landsframlagið ætti að setja fram sem tölulegt markmið um samdrátt í heildarlosun og fylgja þannig Noregi í framsetningu.

Hvetur ráðið jafnframt til þess að staða mála og viðbrögð við henni verði skýrð opinberlega.

Viðauki: Álitsgerð um landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum 2030.

Loftslagsráð

Bústaðarvegur 7
105 Reykjavík

Kópavogi, 2. október 2025

Á L I T S G E R ð

um landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum 2030

Verkbeiðni

1. Með tölvubréfi þann 3. september 2025 óskaði framkvæmdastjóri Loftslagsráðs eftir álit undirritaðs á landsframlagi Íslands gagnvart Parísarsamningnum um loftslagsmál.¹ Var þess einkum óskað að fjallað yrði um þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem eru undirliggjandi landsframlaginu að því varðar samstarf Íslands, Noregs og Evrópusambandsins (ESB). Auk þess var óskað eftir afstöðu undirritaðs á framsetningu og innihaldi losunarmarkmiðsins.
2. Í álitsgerð þessari er í 1. hluta fjallað um forsögu þess að óskað var eftir álitinu, í 2. hluta er fjallað um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði loftslagsmála, í 3. hluta er umfjöllun að finna um Parísarsamninginn, í 4. hluta er svo fjallað um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019, í 5. hluta eru skuldbindingar Parísarsamningsins settar í sögulegt samhengi, í 6. hluta er fjallað um landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum, í 7. hluta eru niðurstöður dregnar saman og að lokum er í 8. hluta settar fram tillögur um frekari athuganir.

I. Forsagan

3. Óskað var eftir álitsgerðinni eftir að umhverfis-, orku-, og loftslagsráðuneytið sendi þann 12. september skrifstofu Rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (loftslagssamningurinn)² uppfært landsákvæðið framlag gagnvart Parísarsamningnum.³ Með uppfærslunni leitaðist ráðuneytið við að skýra betur það samstarf sem Ísland á við ESB og Noreg á sviði loftslagsmála. Í

¹ Parísarsamningurinn um loftslagsmál (Paris Agreement), (samþykktur 12. desember 2015, gildistaka 4. Nóvember 2016), (undirritun fyrir Ísland 22. apríl 2016, fullgilding 21. september 2016), stjtið C. 1/2017.

² Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (United Nations Framework Convention on Climate Change), (samþykktur 9. maí 1992, gildistaka 21. mars 1994), (undirritun fyrir Ísland 4. júní 1992, fullgilding 16. júní 1993), stjtið C. 14/1993 og 39/1993.

³ Revision of Iceland's 2030 Nationally Determined Contribution (12. september 2025)

<https://unfccc.int/sites/default/files/2025-09/Iceland%20NDC%202030%20-%20Revision_1.1.pdf>.

uppfærðu landsframlagi kemur þannig fram að leiðrétt landsframlag falli betur að kröfum 13. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins um gagnsæi, nákvæmni, heildstæðni, samanburðarhæfi og samkvæmni.

4. Í leiðréttu landsframlagi er rakið hvernig samvinna við ESB, aðildarríki þess og Noreg á sviði loftslagsmála hafi verið óljós og að landsframlag Íslands hafi af þessum sökum verið sett fram með þeim hætti að gera mætti ráð fyrir að það væri hluti af sameiginlegu landsframlagi ESB og aðildarríkja þess, sbr. 16. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins. Miðar leiðrétt landsframlag að því að áréttu að Ísland sé ekki í samfloti með ESB og aðildarríkjum þess að því þetta mál varðar.
5. Þessi framsetning, hins leiðréttu landsframlags hefur vakið spurningar hjá Loftslagsráði um eðli og inntak alþjóðlegrar samvinnu á sviði loftslagsmála, annars vegar gagnvart Parísarsamningnum og hins vegar gagnvart Samningnum um Evrópska Efnahagssvæðið,⁴ og samspili þessara tveggja samninga gagnvart Íslandi. Er það ekki hvað síst sökum þess að víða og ítrekað hefur verið vísað til þess að Ísland taki þátt í sameiginlegu markmiði ESB og aðildarríkja þess gagnvart Parísarsamningnum.
6. Má í því samhengi benda á að í greinargerð með frumvarpi, sem varð að lögum nr. 98/2020, um breytingar á loftslagslögum nr. 70/2012, er samstarfi Íslands, ESB og Noregs lýst með eftirfarandi hætti:

Ísland, Noregur og Evrópusambandið hafa komist að samkomulagi um að stefna að sameiginlegu markmiði varðandi skuldbindingar innan ramma Parísarsamningsins, eins og heimild er fyrir í Parísarsamningnum. Efnislegt samkomulag náðist í desember 2018 en formlega var gengið frá samkomulaginu með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 25. október 2019. Aðilar samkomulagsins eru ásáttir um að stefna að því að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um 40% til ársins 2030 miðað við árið 1990 og að markmiðinu verði náð með sameiginlegri framkvæmd sem felst í því að 30 ríki skuldbinda sig sem heild gagnvart alþjóðasamfélaginu til að ná því markmiði. Kröfur á einstök ríki fara síðan eftir innri reglum.

7. Annað dæmi um þennan skilning er að finna í síðari sviga í heiti þingsályktunar nr. 26/150 um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019 um breytingu á bókun 31 (samvinna á sérstökum sviðum utan marka

⁴ Samningur um Evrópska efnahagssvæðið (Agreement on the European Economic Area), (samþykktur 2. júní 1992, gildistaka 1. janúar 1994), (undirritun fyrir Ísland 2. júní), fullgilding 4. febrúar 1993), stjtið C 31/1993. Hluti af íslenskum landsrétti sbr. l. nr. 2/1993.

fjórþætta frelsisins) við EES-samninginn (sameiginlegar efndir samkvæmt Parísarsamningnum fyrir árin 2021–2030). Sams konar skilningur birtist einnig í landsákvörðuðum framlögum Íslands gagnvart Parísarsamningnum sem síðar verður vikið að.

8. Af framangreindu verður dregin sú ályktun að misskilnings hafi gætt um árábil um eðli og inntak samstarfs Íslands við ESB, aðildarríki þess og Noreg og að sá misskilningur kunni að hafa haft áhrif á markmið Íslands eins og þau koma fram í landsákvörðuðum framlögum. Að gefinni þeirri niðurstöðu verður fjallað nánar um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði loftslagsmála hér á eftir.

II. Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði loftslagsmála

9. Alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviði loftslagsmála eru í meginráttum af tvennum toga. Önnur stoðin er Loftslagssamningurinn frá 1992 og þeir milliríkjasamningar sem gerðir hafa verið á grundvelli hans, þ.e. Kýótó-bókunin frá 1997⁵ og Parísarsamningurinn frá 2015. Hin stoðin er EES-samningurinn og þær gerðir ESB á sviði loftslagsmála sem teknar hafa verið upp í hann.
10. Samstarf Íslands og ESB á sviði loftslagsmála hófst á seinna skuldbindingartímabili Kýótó-bókunarinnar (2013–2020). Það samstarf var útfært í samning árið 2015 á milli Íslands annars vegar og ESB og aðildarríkja þess hins vegar um þátttöku Íslands í sameiginlegum efndum á skuldbindingum Íslands, ESB og aðildarríkja þess á öðru skuldbindingartímabili Kýótó-bókunarinnar við loftslagssamninginn.⁶ Í stuttu máli fólst það í sér sameiginlega skuldbindingu samningsríkjanna um 20% samdrátt fyrir umrætt tímabil. Helsti hvati Íslands til að taka þátt í samstarfinu var að án þess hefði Ísland ekki getað tekið á sig skuldbindingar um bindandi takmörk á heildarlosun gróðurhúsalofttegunda vegna hás hlutfalls stóriðjulosunar.

III. Parísarsamningurinn

11. Parísarsamningurinn tók við af Kýótó-bókuninni og fól í sér viðsnúning gagnvart aðferðafræði hennar. Með samningnum var innleidd neðansækin aðferðafræði í stað ofansækinnar, þar sem samningsríki búa ekki lengur við bindandi takmörk á losun gróðurhúsalofttegunda, eins og Kýótó-bókunin kvað á um, heldur ráða

⁵ Kýótó-bókun (Kyoto Protocol), (samþykkt 11. desember 1997, gildistaka 16. febrúar 2005), (fullgilding 23. maí 2002), stjtið C 28/2002.

⁶ Samningur Íslands og Evrópusambandsins og aðildarríkja þess um sameiginlegar efndir á öðru skuldbindingartímabili Kýótóbókunarinnar, (gildistaka 27. nóvember 2018), (fullgilding 6. október 2015), stjtið C 72/2021.

málum sínum sjálf en upplýsa um markmið og aðgerðir í gegnum landsákvörðuð framlög. Lykilákvæði samningsins í þessu samhengi er 2. mgr. 4. gr. sem kveður á um þá skyldu hvers samningsaðila að undirbúa og tilkynna landsákvörðuð framlög, sem eru áframhaldandi hvað metnað varðar, og viðhalda þeim. Þá skulu aðilar fylgja eftir innlendum ráðstöfunum til að draga úr losun með það fyrir augum að ná markmiðum framlaganna.

12. Skuldbindingar Parísarsamningsins um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda eru í eðli sínu umfram annað málsmeðferðarreglur. Ríki hafa umtalsvert svigrúm til að útfæra markmið sín, þ.m.t. um hvaða gróðurhúsalofttegundir, uppsprettur og viðtakar heyra undir landsframlög þeirra. Parísarsamningurinn inniheldur hins vegar engin lagaleg viðurlög við því ef samningsaðilar ná ekki þeim markmiðum sem þeir hafa sett sér í landsframlögum.
13. Þess í stað er gagnsæiskrafa í gegnum upplýsingagjöf rauði þráðurinn í samningnum sem gefur öðrum samningsaðilum, alþjóðlegum stofnunum, samtökum og almenningi kost á að fylgjast náið með frammistöðu hvers samningsaðila og gagnrýna opinberlega þá sem halda að sér höndum eða ná litlum árangri. Parísarsamningurinn gerir þannig kröfu um háttsemi frekar en árangur og reiðir sig á þrýsting ólíkra haghafa og annarra ríkja sem drifkraft árangurs.
14. Landsákvörðuð framlög, sem sett eru fram með skýrum og gagnsæjum hætti, gegna þannig lykilhlutverki í gangverki Parísarsamningsins en í 4. gr. hans koma fram ákveðnar meginreglur sem samningsaðilar eiga að byggja á við gerð sinna landsákvarðaðra framlaga. Er t.d. kveðið á um í 3. mgr. ákvæðisins að áframhaldandi landsákvarðað framlag hvers aðila muni fela í sér framvindu sem gengur lengra en yfirstandandi landsákvarðað framlag aðilans á þeim tíma og endurspeglar mesta mögulegan metnað með hliðsjón af sameiginlegri en ólíkri ábyrgð ríkja og mismunandi getu þeirra. Í þessu sjónarmiði felst hvatning um að leggja eins mikið af mörkum til hnattrænna aðgerða gegn lofslagsbreytingum og aðilum samningsins er mögulega unnt.
15. Þá skulu aðildarríkin gera grein fyrir landsákvörðuðum framlögum sínum, sbr. 13. mgr. 4. gr. Þegar aðilar gera grein fyrir losun af mannavöldum og upptöku, sem svarar til landsákvarðaðra framlaga þeirra skulu þeir stuðla að umhverfisheilleika (e. *environmental integrity*), gagnsæi, nákvæmni, heildstæðni, samanburðarhæfi og samkvæmni. Auk þess skulu þeir tryggja að komist sé hjá tvítalningu, í samræmi við leiðbeiningar sem ráðstefna aðila loftslagssamningsins (COP), sem jafnframt er fundur aðila að Parísarsamningnum (CMA), samþykkir.

Umræddar leiðbeiningar voru fyrst samþykktar á 24. loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Katowice í Póllandi árið 2018⁷ og hafa síðan þá verið uppfærðar nokkrum sinnum á síðari loftslagsráðstefnum.

16. Parísarsamningurinn gerir ráð fyrir að svæðisstofnanir um efnahagssamvinnu og aðildarríki þeirra, geti sent inn sameiginleg landsframlög, samkvæmt 16. mgr. 4. gr. Í þeim tilvikum er skrifstofu samningsins tilkynnt um skilmála samkomulagsins, þ.m.t. losunarmagn sem hverjum aðila er úthlutað innan viðkomandi tímabils, þegar þeir tilkynna um landsákvörðuð framlög sín. Í 17. mgr. 4. gr. er kveðið á um að hver aðili að slíku samkomulagi skuli bera ábyrgð á losunarmagni sínu, eins og sett er fram í samkomulaginu sem getið er í 16. mgr.
17. Í 18. mgr. 4. gr. segir enn fremur að ef aðilar, sem koma fram sameiginlega, geri slíkt innan ramma og ásamt svæðisstofnun um efnahagssamvinnu, sem sjálf er aðili að Parísarsamningnum, skuli hvert aðildarríki þeirra svæðisstofnunar, hvert um sig og sameiginlega með svæðisstofnuninni, bera ábyrgð á losunarmagni sínu eins og sett er fram í samkomulaginu. ESB og aðildarríki þess hafa nýtt sér framangreind ákvæði og vinna í sameiningu að því að ná markmiðum Parísarsamningsins og senda inn sameiginleg landsmarkmið.

IV. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019

18. Árið 2019 ákváðu Ísland og Noregur að útvíkka samstarfið á sviði loftslagsmála með því að taka inn í EES-samninginn tvær gerðir ESB á sviði loftslagsmála sem ekki heyra undir innri markað sambandsins, annars vegar ESR-reglugerðina⁸ og hins vegar LULUCF-reglugerðina.⁹ Með þessu var verið að bæta við tveimur mikilvægustu stjórnþækjum ESB á sviði loftslagsbreytinga en áður var tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi með losunarheimildir tekin upp í EES-samninginn og innleidd hérlandis.

⁷ Sjá The Katowice climate package: Making the Paris Agreement Work for All <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package>>.

⁸ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/842 frá 30. maí 2018 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013.

⁹ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841 frá 30. maí 2018 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breytttri landnotkun og skógrækt inn í loftslags- og orkurammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013/ESB.

19. Í inngangsorðum ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019¹⁰ er vísað til hitastigsmarkmiðs Parísarsamningsins og viðleitni samningsaðila til að ná markmiðum hans með því að gera breytingar á EES-samningnum að þessu leyti. Í 7. inngangслиð ákvörðunarinnar er kveðið á um að með henni séu Ísland og Noregur að grípa til aðgerða til þess að uppfylla markmið þeirra um a.m.k. 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030, samanborið við gildin á árinu 1990.
20. Í 8. inngangслиð ákvörðunarinnar segir að hún sé með fyrirvara um framkvæmd ESB, Íslands og Noregs á Parísarsamningnum.¹¹ Umrætt orðalag felur m.a. í sér að ekki er hægt að líta svo á að staða aðilanna þriggja breytist gagnvart Parísarsamningnum með ákvörðun EES-nefndarinnar.
21. Í ákvörðuninni er ESR-reglugerðin aðlöguð meðal annars með forsendum fyrir losunarúthlutun fyrir árin 2021-2030. Er meðal annars gert ráð fyrir að samdráttur í losun Íslands verði 29% á þeim tíma en gerðin var tekin upp í EES-samninginn áður en ESB uppfærði sín markmið í samræmi við Nýja græna sáttmála sambandsins (*The European Green Deal*).
22. Með hliðsjón af framangreindu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hafi aðeins verið ákveðið að taka upp stjórnkerfi ESB á sviði samfélagslosunar og landnotkunar í þeirri viðleitni að ná sjálfstæðu 40% markmiði um samdrátt í heildarlosun. Við þetta er að bæta að ekkert gefur ástæðu til að ætla að Noregur og ESB hafi gert ráð fyrir því að Ísland og Noregur væri hluti af samstarfi um sameiginlegar efndir á grundvelli 16. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins og engin slík merki má sjá af landsframlagi Noregs eða ESB og aðildarríkja sambandsins. Misskilning um eðli samstarfsins við ESB má hins vegar mögulega rekja til sögulegs samhengis samstarfs Íslands við sambandið.

V. Sögulegt samhengi

23. Umsnúningur í aðferðafræði Parísarsamningsins frá Kýótó-bókuninni var um margt umdeildur. Í samningaviðræðum beitti ESB sér fyrir lagalegum skuldbindingum sem hægt væri að knýja fram með viðurlögum, í anda Kýótó-bókunarinnar. Bandaríkin, Indland og Kína voruð hins vegar við slíkum

¹⁰ Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019 frá 25. október 2019 um breytingu á bókun 31 við EES-samninginn, um samvinnu á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins.

¹¹ Enska útgáfan hljóðar svo: „This Decision is without prejudice to how the EU, Iceland and Norway implement the Paris Agreement.“

sjónarmiðum með þeim rökstuðningi að það myndi fæla ríki frá þátttöku eða aftra þeim frá því að gangast undir metnaðarfull markmið, líkt og raunin varð með bókunina.

24. Það kann að skýra hvers vegna öll lagaleg umgjörð ESB í tengslum við markmið í loftslagsmálum er meira í anda Kýótó-bókunarinnar. Sambandið hefur innleitt sameiginlega loftslagslöggjöf sem lögbindur markmið um samdrátt í losun fyrir öll aðildarríki sambandsins og hefur jafnframt innleitt fjölda stjórnækja sem styðja við þá vegferð og miða að því að sambandið nái markmiðum sínum gagnvart Parísarsamningnum.
25. Sambandið hefur því inn á við í raun byggt á ofansækinni aðferðafræði með skýrum og bindandi losunartakmörkunum og afleiðingum, umfram annað fjárhagslegum, fyrir þau ríki sem ekki standa sig í málaflokknum. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar ákvað Ísland að innleiða viðamikinn hluta af þeirri umgjörð í landsrétt, án þess þó að hafa innleitt loftslagslög sambandsins sem kveða á um bindandi losunartakmarkanir eða samið um þátttöku í sameiginlegu markmiði ESB og aðildarríkja þess.
26. Þegar litið er til samspils EES-samningsins og Parísarsamningsins gagnvart skuldbindingum Íslands verður því að áréttast að Ísland er með sjálfstæða aðild að Parísarsamningnum og setur fram skuldbindingar gagnvart honum með sjálfstæðum hætti óháð ESB og Noregi. Hins vegar notar Ísland þrjú stjórnækki ESB og nýtur ríks samstarfs við ESB til þess að ná markmiðum Parísarsamningsins. Samstarf Íslands gagnvart ESB snýr því umfram annað að þátttöku í þessum þremur stjórnkerfum en með þeirri þátttöku kemur ákveðin ábyrgð og krafa um árangur auk þess sem skortur á efndum skuldbindinga gagnvart ESB hefur í för með sér afleiðingar, fyrst og fremst fjárhagslegar, fyrir Ísland. Slíkar afleiðingar eru ekki til staðar gagnvart skuldbindingum Íslands að Parísarsamningnum.

VI. Landsframlag Íslands gagnvart Parísarsamningnum

27. Ísland sendi yfirlýsingu um áætlað landsframlag árið 2015 en þar var tekið fram að stefnt væri að því að vera hluti af sameiginlegu framlagi ESB, aðildarríkja þess og Noregs um 40% samdrátt í heildarlosun.¹² Uppfært framlag var svo sent 2021 þar sem Ísland lýsti því yfir að það hygðist ná a.m.k. 55% samdrætti í nettólosun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2030 miðað við losun árið 1990 og að það hygðist

¹² Iceland's Intended Nationally Determined Contribution (30. júní 2015)

<<https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Iceland/1/INDC-Iceland.pdf>>.

ná því markmiði með samstarfi við ESB, aðildarríki þess og Noreg. Yfirlýsingin var svohljóðandi á ensku:

Iceland is committed to a target of 55 per cent net reduction of greenhouse gas emissions by 2030 compared to 1990, acting jointly with the European Union and its Member States and Norway to achieve this target, within the framework of their climate cooperation agreement.¹³

28. Í ensku útgáfunni er notað orðalagið „act jointly“ sem er sama hugtakanotkun og í 16. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins og sama hugtakanotkun og ESB og aðildarríki þess nota í sínum landsframlögum. Eins er notað orðalagið „joint fulfillment target“ og gefur öll orðnotkunin tilefni til að ætla að Ísland geri ráð fyrir því að vera hluti af samvinnu við ESB á grundvelli 16.-18. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins. Landsframlag er sett fram með svipuðum hætti og orðfæri og ESB og aðildarríki þess. Í því samhengi má nefna að landsframlag sambandsins og aðildarríkjanna er nú eftirfarandi:

The EU and its Member States, acting jointly, are committed to a legally binding target of a domestic reduction of net greenhouse gas emissions by at least 55% compared to 1990 by 2030.¹⁴

29. Landsframlag Noregs fyrir tímabilið 2021-2030 var sett fram 3. nóvember 2022 og er svohljóðandi:

Norway is committed to a target by at least 55 per cent reduction in greenhouse gas emission compared to 1990 levels.¹⁵

30. Leiðrétt landsframlag Íslands er hins vegar eftirfarandi:

Iceland is committed to a target of 41 per cent net reduction of greenhouse gas emissions by 2030 compared to 2005, in the sectors covered by the scope of the EU's Effort Sharing Regulation (ESR), including emissions from road transport, energy production, fisheries, product use, agriculture and waste management.

¹³ Update of the Nationally Determined Contribution of Iceland (18. febrúar 2021)
<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Iceland_updated_NDC_Submission_Feb_2021.pdf>, bls. 2.

¹⁴ Update of the NDC of the European Union and its Member States (19. október 2023)
<<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-10/ES-2023-10-17%20EU%20submission%20NDC%20update.pdf>>, bls. 8.

¹⁵ Update of Norway's Nationally Determined Contribution (3. nóvember 2022)
<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-11/NDC%20Norway_second%20update.pdf>, bls. 3.

Iceland cooperates with the European Union and Norway on this target, within the framework of their climate cooperation agreement. The other sectors are regulated by the LULUCF regulation and the EU Emissions Trading System (EU-ETS) directive, thus Iceland's overall target is economy-wide, as the combination of the three pillars of the climate cooperation (ESR, LULUCF, EU-ETS) covers emissions from all sectors and greenhouse gases.¹⁶

31. Í leiðréttu landsframlagi er aðeins settur fram tölulegur samdráttur upp á 41% í þeim flokkum sem heyra undir ESR-reglugerðina. Ekki eru að finna tölulegt markmið fyrir LULUCF og ETS eða heildarmarkmið yfirhöfuð. Þess utan er framsetningin ekki jafn gagnsæ og hún gæti verið og gengur þannig gegn anda Parísarsamningsins.
32. Í þessu samhengi þykir rétt að vísa sérstaklega til framsetningar Noregs á landsákvörððuðu framlagi til 2035. Nálgun Noregs er skýr og hnitmiðuð og gæti þjónað sem gagnlegt viðmið fyrir Ísland. Noregur er í sambærilegri stöðu og Ísland með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, sem aðildarríki að EES-samningnum. Í landsframlagi Noregs er að finna heildstæða framsetningu á markmiðum og umfangi þess. Í því er m.a. tekið fram að uppgjör innan ETS muni byggja á 6. gr. Parísarsamningsins, sem kveður á um samvinnuaðferðir við framkvæmd landsákvörððra framlaga á milli aðila samningsins.
33. Þann 30. september 2025 tilkynnti Ísland uppfært landsframlag sitt til Parísarsamningsins til ársins 2035. Þar er framsetning mun skýrari.

VII. Niðurstöður

34. Ísland er með sjálfstæða aðild að Parísarsamningnum og á ekki í samvinnu við ESB á grundvelli 16. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins. Ábyrgð Íslands gagnvart samningnum er því óháð ESB. Aftur á móti tekur Ísland þátt í stjórnkerfum ESB sem gera ráð fyrir tilgreindum magntakmörkunum á losun gróðurhúsalofttegunda hérlandis, aðferðafræði við útreikninga og afleiðingar vegna skorts á efnidum. Þær skuldbindingar eru óháðar Parísarsamningnum þrátt fyrir að byggjast á markmiðum hans.
35. Misskilningur um eðli samstarfsins við ESB hefur haft áhrif á efnislegt inntak landsframlaga Íslands. Sést það í verulega ólíkri framsetningu í leiðréttu landsframlagi sem hefur það að markmiði að leiðrétta þennan misskilning. Leiðrétt landsframlag Íslands er um margt óljóst og efnislega í ósamræmi við

¹⁶ Revision of Iceland's 2030 Nationally Determined Contribution (12. september 2025)

<https://unfccc.int/sites/default/files/2025-09/Iceland%20NDC%202030%20-%20Revision_1.1.pdf>, bls. 2.

framsetningu ESB og Noregs. Spurningar vakna hvort í því felist léttvægari losunarmarkmið miðað við fyrra framlag en slíkt er í andstöðu við Parísarsamninginn.

36. Álitafni er hvort leiðrétt landsframlag Íslands uppfylli gagnsæiskröfur Parísarsamningsins. Til lengri tíma litið væri heppilegra að framsetningin fylgdi framsetningu nágrannaríkjanna og tilgreindi markmið um heildarlosun, þrátt fyrir að sá samanburður komi illa út fyrir Ísland. Það félli betur að hugmyndafræði Parísarsamningsins og gæfi almenningi, öðrum ríkjum, umhverfissamtökum og haghöfum betra færi á að skilja þau markmið sem Ísland setur sér.

VIII. Tillögur

- Mikilvægt er að greina nánar nákvæmlega hvaða þýðingu það hefur fyrir Ísland að standa utan sameiginlegs markmiðs ESB gagnvart Parísarsamningnum í lagalegum skilningi. Annars vegar út frá sjónarhóli Parísarsamningsins og hins vegar út frá sjónarhóli EES-samningsins og þær gerðir ESB á sviði loftslagsmála, sem teknar hafa verið upp í hann.
- Nauðsynlegt er að útfæra nánar samstarf við ESB í loftslagsmálum.
- Landsframlagið ætti að setja fram sem tölulegt markmið um samdrátt í heildarlosun og fylgja þannig Noregi í framsetningu.

Virðingarfyllst,

Dr. Bjarni Már Magnússon fulltrúi í Loftslagsráði, prófessor við lagadeild Háskólans á Bifröst og meðeigandi Polestar Legal.