

Umsögn um skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða 2025

19. mars 2026

Inngangur

Skýrsla verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða (hér eftir verkefnisstjórnar) var gefin út í október 2025. Síðast kom slík skýrsla út á [árinu 2022](#) og höfðu því liðið 3 ár frá síðasta mati hennar á framgangi loftslagsaðgerða.

Samkvæmt reglugerð nr. 786/2024 um verkefnisstjórn vegna gerðar og eftirfylgni áætlana á sviði loftslagsmála, er skýrslan liður í eftirfylgni við loftslagsaðgerðir og á hún að gefa ráðherra innsýn í framgang loftslagsaðgerða. Skv. reglugerð er áætlað umfang skýrslunnar nokkuð óskýrt, en þarf þó að gagnast til eftirfylgni.

Eftirfylgni við innleiðingu loftslagsaðgerða er mikilvæg m.a. til að gera stjórnvöldum mögulegt að:

- meta áhrif aðgerða á samdrátt í losun GHG eða bindingu kolefnis
- meta hvort breyta þurfi einstaka aðgerðum, aðgerðapökkum eða aðgerðaáætluninni í heild sinni til að ná tilætluðum eða auknum árangri
- meta kostnað, ábata og hvort fjármunum ríkisins sé skynsamlega varið í þeirri forgangsröðun aðgerða sem birtist í aðgerðaáætlun
- skerpa á forgangsröðun aðgerða
- fylgjast með óbeinum áhrifum aðgerða meðal annars á viðkvæma hópa og aðra stefnumörkun stjórnvalda

Umsögn Loftslagsráðs sem hér birtist er ætlað að styrkja gagnsemi skýrslunnar sem lið í eftirfylgni við loftslagsaðgerðir.

Fyrri leiðsögn Loftslagsráðs

Í samræmi við aðhaldshlutverk sitt hefur Loftslagsráð allt frá stofnun lagt sig fram um að draga athygli stjórnvalda að veikleikum aðgerðaáætlana og vísa veginn að leiðum til styrkingar og áhrifaríkari eftirfylgni. Þar sem sú fyrri leiðsögn er enn í fullu gildi bendir ráðið á [nýni stöðuskýrslu aðgerðaáætlunar frá 2021](#). Auk þess má á vef ráðsins finna gagnvirka [samantekt á ábendingum](#) þar sem leita má eftir efnisflokkum eða með textaleit.

Athugasemdir við einstaka kafla skýrslunnar

Greining á framgangi einstaka loftslagsaðgerða (kaflí 2) byggist á lýsingu án tenginga við áætlaðan árangur eða raunkostnað. Skýrslan veitir því ekki fullnægandi innsýn í stöðu einstaka loftslagsaðgerða eða aðgerðapakka í samhengi við aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

Skýrsla verkefnisstjórnar gerir grein fyrir stöðu innleiðingar valinna mótvægisáðgerða í loftslagsmálum frá 2023-2025.

Val á þeim mótvægisáðgerðum sem skýrslan fjallar um er nokkuð lauslega tengt við aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og eru þær aðgerðir sem fjallað er um flokkaðar eftir ráðuneytum en ekki eftir flokkum aðgerðaáætlunar. Þessi flokkun aðgerða í skýrslunni rýrir þá heildarsýn á framgang loftslagsaðgerða sem skýrslan þarf að gefa.

Skýrslan tengir því ekki beint við flokkun aðgerða í síðustu aðgerðaáætlun og fjallar, án skýrrar samræmdrar aðferðafræði, um ýmsar aðgerðir áætlunarinnar. Vöntun á slíkri aðferðafræði veldur því að umfjöllun um hverja aðgerð verður ómarkviss.

Til að auka gildi skýrslunnar er nauðsynlegt að:

- Umfjöllun aðgerða sé samræmd í gegnum skýrsluna.
- Árangur aðgerða sé metinn, að gerð sé grein fyrir því hvort einstaka aðgerðir í loftslagsmálum séu að bera tilætlaðan árangur, eða þar sem það á við, hvort aðgerðapakkar séu að skila tilætluðum árangri í loftslagsmálum.
- Raunkostnaður og ábati aðgerða eða aðgerðapakka sé metinn og gerð sé grein fyrir því hvort raunkostnaður eða ábati einstaka aðgerða eða aðgerðapakka sé í samræmi við áætlaðan kostnað og ábata.

Ennfremur væri til bóta að gerð sé grein fyrir hvort:

- Einstaka aðgerðir eða aðgerðapakkar hafi meiri áhrif á viðkvæma þjóðfélagshópa umfram aðra.
- Einstaka aðgerðir eða aðgerðapakkar hafi jákvæð eða neikvæð samlegðaráhrif við aðra stefnumótun eða aðgerðir stjórnvalda.

Án skýrrar aðferðafræði, tengingar við aðgerðaáætlun og mats á áhrifum aðgerða á breytingar á losun GHG eða annarra lykilbreyta, svo sem í tilviki

stuðningsaðgerða, auk mats á kostnaði og ábata getur skýrsla verkefnisstjórnar ekki gert stjórnvöldum mögulegt að tryggja innleiðingu aðgerða, eftirfylgni og að fjármunum sé skynsamlega varið.

Greining á heildaráhrifum loftslagsaðgerða í fortíð og til ársins 2030 og 2055 (kafli 3) gefur ófullnægjandi mynd af raun og áætluðum árangri loftslagsaðgerða.

Byggt á raungögnum og greiningum Umhverfis- og Orkustofnunar (UOS), gefur skýrsla verkefnisstjórnar innsýn í þróun heildarlosunar GHG frá 1990 til 2055. Byggt er á greiningum UOS undir svokölluðu „with existing measures“ sviðsmynd sem metur aðeins áhrif þeirra aðgerða sem eru í „framkvæmd“ eða hafa verið „samþykktar“ skv. verkefnisstjórn.

Byggt á gögnum UOS gerir verkefnisstjórn grein fyrir raunlosun og áætlaðri losun frá 1990-2030 í heild og fyrir undirflokkum samfélagslosunar, losunar sem fellur undir viðskiptakerfi um losunarheimildir og losun og bindingu sem fellur undir landnotkun (LULUCF).

Til að auka gildi skýrslunnar er nauðsynlegt að:

- Raunlosun og áætluð losun sé tengd við aðgerðir eða aðgerðapakka í aðgerðaáætlun til að sýna fram á árangur í raun og áætlaðan árangur.
- Raunlosun og áætluð losun sé metin í samhengi við markmið Íslands í loftslagsmálum.
- Lagt sé sjálfstætt og gagnrýnið mat á stöðu loftslagsaðgerða í samhengi markmiða Íslands í loftslagsmálum.

Ennfremur væri til bóta:

- Að skýrslan gefi innsýn í hugsanlegar ástæður þess ef árangur er annar en áætlað var.
- Að skýrslan gefi leiðsögn um í hvaða tilvikum nauðsynlegt er að auka þrýsting aðgerða í ljósi markmiða Íslands í loftslagsmálum.

Umfjöllun um forgangsröðun og innleiðingaráætlun ársins 2025 (kafli 4) tengir hvorki við umfjöllun um stöðu einstaka aðgerða né greiningu á heildaráhrifum loftslagsaðgerða.

Verkefnisstjórn setur fram lista um aðgerðir sem ráðherra hefur sett í forgang (Tafla 1), auk lista um „önnur verkefni“ til innleiðingar til viðbótar við forgangsaðgerðir (Tafla 2).

Ekki er lagt mat á vænt áhrif allra aðgerða sem settar eru fram í töflum 1 og 2 og greiningar á þessum aðgerðum speglast ekki í greiningum á áætluðum heildaráhrifum á losun GHG.

Óskýrt er hvernig það sem kallað er „önnur verkefni“ voru valin til að vera til innleiðingar.

Til að auka gildi skýrslunnar er nauðsynlegt að:

- Skýrri gagnsærri aðferðafræði sé beitt þegar aðgerðir eru valdar til að vera í forgangi eða settar á innleiðingaráætlun.
- Gert sé með skýrum hætti grein fyrir áætluðum árangri til lengri og skemmri tíma og kostnaði og ábata hvernar aðgerðar sem sett er á innleiðingaráætlun.

Ítarleg kostnaðar- og ábatagreining fyrir allar aðgerðir er nauðsyn, en einnig ítarleg greining á áhrifum aðgerða á losun GHG auk greininga á öðrum áhrifum aðgerða s.s. á viðkvæma hópa eða aðra stefnumörkun stjórnvalda.

Ábendingar verkefnisstjórnar (kafli 5) hverfast um nauðsyn þess að unnin sé ítarleg kostnaðar- og ábatagreining fyrir allar aðgerðir.

Loftslagsráð tekur undir ákall verkefnisstjórnar um að unnin verði ítarleg kostnaðar- og ábatagreining fyrir allar aðgerðir en vill leggja áherslu á að til að skýrsla verkefnisstjórnar gagnist til eftirfylgni þarf verkefnisstjórnin að sjá til þess að einnig verði unnin ítarleg greining á:

- Áætluðum beinum og óbeinum áhrifum allra aðgerða á losun GHG.
- Hvort loftslagsaðgerðir séu að hafa tilætluð áhrif.
- Beinum og óbeinum áhrifum allra aðgerða á viðkvæma hópa.

LOFTSLAGSRÁÐ ///

- Samspili loftslagsaðgerða við aðra stefnumótun stjórnvalda s.s. stefnu um líffræðilega fjölbreytni.

Líkur eru á að Ísland standist ekki skuldbindingar sínar í loftslagsmálum. Í ljósi þess, er áhyggjuefni að verkefnisstjórn gerir ekki í ábendingum sínum tilraun til að varpa ljósi á hvers vegna það er, hvað megi fara betur í innleiðingu aðgerða og hvar frekari aðgerða er þörf.

Skýrsla um framgang loftslagsaðgerða verður að gefa heildstæða mynd af stöðu loftslagsaðgerða til að gagnast til eftirfylgni og endurskoðunar.

Mikil þekking hefur byggst upp um allan heim um eftirfylgni við aðgerðir í loftslagsmálum og hvað slík eftirfylgni þarf að innihalda.

Loftslagsráð hvetur verkefnisstjórn í loftslagsmálum til að kynna sér t.d. [eftirfylgniskýrslur Bretlands](#) og [Danmerkur](#).

Niðurstaða

1. Veikleikar þessarar skýrslu verkefnisstjórnar endurspeгла í raun þann vanda sem einkennir stefnumótun og framkvæmd loftslagsaðgerða hér á landi - hún er brotarkennd, ómarkviss og ófullnægjandi. Kallar það á skjót viðbrögð til að auka getu og burði verkefnisstjórnar til að standa undir hlutverki sínu.
2. Auka þarf faglegan stuðning við starf verkefnisstjórnarinnar þar sem meðlimir hennar eru hlaðnir öðrum mikilvægum störfum og þurfa að geta einbeitt sér að stóra samhenginu og stjórnun aðgerða.
3. Huga þarf með skipulegum hætti að verkaskiptingu helstu gerenda - ríkis, sveitarfélaga, atvinnulífs, fjárfesta og almennings – svo allir finni til raunverulegs eignarhalds og aðgerðaráætlunin verði áætlun þjóðarinnar, ekki einungis stjórnvalda eins og nú er.
4. Þróa þarf gagnsæja nálgun að forgangs röðun svo öllum megi vera ljóst hvað er brýnast og hvers vegna.

5. Ítarleg kostnaðar og ábatagreining fyrir allar aðgerðir er nauðsyn, en einnig ítarleg greining á áhrifum aðgerða á losun GHG auk greininga á öðrum áhrifum aðgerða s.s. á viðkvæma hópa eða aðra stefnumörkun stjórnvalda. Huga þarf sérstaklega að aðferðafræði við slíkar greiningar einkum hvað ábata varðar sem er flóknara að meta en kostnað.
6. Huga þarf að skala slíkra greininga - landið allt, sveitarfélög, atvinnulíf - til að auka viljann til að fjárfesta. Engin þjóð getur tekist á við loftslagsvandann nema henni takist að beina fjárfestingum í réttan farveg með löggjöf, hagrænum hvötum s.s. ívilnunum, sköttum og gjöldum, og skýrri sýn á framtíðina á grunni raunhæfs hagsmunamats. Þar þurfa heildarhagmunir að vega þyngra en sérhagsmunir.
7. Gera þarf greiningu á framgangi einstaka loftslagsaðgerða heilstæðari og tengja árangur við þær ákvarðanir sem taka þarf eða hafa verið teknar og þær fjárfestingar sem nú þarf að ráðast í.
8. Loftslagsráð hvetur verkefnisstjórn áfram til góðra verka svo næsta skýrsla um framgang loftslagsaðgerða komist nær því að gefa heildstæða mynd af stöðu loftslagsaðgerða í samræmi við áætluð áhrif og markmið og gagnist þannig til eftirfylgni og endurskoðunar.