LOFTSLAGSRÁÐ ///

Dr. Bjarni Már Magnússon

SKYLDUR RÍKJA VEGNA LOFTSLAGSBREYTINGA

Álitsgerð um ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins og þýðing þess fyrir Ísland.



LOFTSLAGSRÁÐ ///

Skyldur ríkja vegna loftslagsbreytinga

Álitsgerð um ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins
og þýðing þess fyrir Ísland

Júní 2026

Útgefandi:
Loftslagsráð

Höfundur:
Dr. Bjarni Már Magnússon, fulltrúi í Loftslagsráði
og meðeigandi að Polestar Legal

Forsíðumynd:
Myndin er fengin af heimasíðu Alþjóðadómstólsins (icj-cij.org)

Útdráttur

Álitsgerð þessi fjallar um ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins í Haag frá 23. júlí 2025 um skyldur ríkja vegna loftslagsbreytinga og þýðingu þess fyrir Ísland. Álitið er umfangsmesta ráðgefandi álita í sögu dómstólsins og markar ákveðin tímamót í þróun þjóðaréttar á sviði loftslagsmála. Í álitinu skýrir dómstóllinn hvernig loftslagsskuldbindingar ríkja grundvallast ekki aðeins á rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og Parísarsamningnum, heldur einnig á almennum þjóðaréttarvenjum, umhverfissamningum, hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna og alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum. Auk þess útskýrir álitið ítarlega hvernig ríki geta orðið ábyrg fyrir brotum á þessum skuldbindingum.

Í álitsgerðinni er fyrst gerð grein fyrir aðdraganda málsins, málsmeðferðinni fyrir Alþjóðadómstólnum og þeim spurningum sem Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna lagði fyrir dómstólinn. Þá er fjallað um helstu niðurstöður álitsins varðandi skyldur ríkja til að vernda loftslagskerfið og lagalegar afleiðingar þess að bregðast þeim skyldum. Sérstök áhersla er lögð á þá niðurstöðu dómstólsins að loftslagssamningar skuli ekki túlkaðir einangrað heldur sem hluti af víðtækara kerfi þjóðréttarlegra skuldbindinga.

Í álitsgerðinni er einnig fjallað um niðurstöður dómstólsins varðandi venjurétt þjóðaréttar, þar á meðal skyldu ríkja til að koma í veg fyrir verulegt umhverfistjón og skyldu þeirra til samvinnu. Þá er rýnt í hvernig dómstóllinn tengir loftslagsmál við ýmis mannréttindi. Veigamikill þáttur umfjöllunarinnar lítur að því hvernig ríki geta bakað sér ábyrgð sýni þau af sér alþjóðlega ólögmæta háttsemi.

Meðal niðurstaðna Alþjóðadómstólsins er að ríki beri lagalega bindandi skyldur samkvæmt Parísarsamningnum og að landsframlög þeirra séu ekki einungis formsatriði heldur þurfi að uppfylla efnisleg skilyrði. Dómstóllinn leggur jafnframt áherslu á að ríki verði að sýna ýtrustu aðgæslu við mótun og framkvæmd loftslagsstefnu sinnar og byggja ákvarðanir á bestu fáanlegu vísindalegu þekkingu.

Þá er sérstakur hluti álitsgerðarinnar helgaður sameiginlegri aðkomu Norðurlandanna, þar með talið Íslands, að málinu. Þar er greint frá helstu sjónarmiðum þeirra í skriflegum og munnlegum málflutningi fyrir dómstólnum, auk þess dregið er fram hvernig þau voru að nokkru leyti frábrugðin endanlegum niðurstöðum hans.

Að lokum er hugað að réttaráhrifum álitsins hér á landi, en niðurstaðan er sú að það eigi að hafa verulega þýðingu fyrir íslenska lagaframkvæmd. Álitið kallar á heildstætt endurmat stjórnvalda á því hvernig loftslagsskuldbindingum Íslands er fylgt eftir í stefnumótun og stjórnsýslu. Í því ljósi er sérstaklega brýnt að meta hvort íslenska landsframlagið samkvæmt Parísarsamningnum standist þau efnislegu viðmið sem dómstóllinn setur, hvort innlend löggjöf og stjórnsýsluhættir uppfylli kröfur um tilhlýðilega aðgæslu, og hvaða áhrif niðurstaðan hafi á ákvarðanatöku um auðlindanýtingu og aðra starfsemi sem hefur áhrif á loftslagsmál.

Efnisyfirlit

I. Verkbeiðni og uppbygging álitsgerðarinnar 5

II. Ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins 5

A. Upphaf og málsmeðferð 5

B. Umfjöllunarefni álitsins 8

Fyrri spurningin: Skyldur ríkja 8

Skyldur samkvæmt loftslagssamningunum 11

Skyldur samkvæmt venjurétti þjóðaréttar 15

Skyldur samkvæmt umhverfissamningum 18

Skyldur samkvæmt hafréttarsamningi SÞ 19

Skyldur samkvæmt mannréttindaskuldbindingum 21

C. Síðari spurningin: Ábyrgð ríkja vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi 24

Gildandi réttur 24

Rekjanleiki, orsakatengsl og ábyrgð ríkja í loftslagsmálum 26

Afleiðingar brota gegn loftslagstengdum skyldum 30

D. Lokaorð Alþjóðadómstólsins og niðurstaða 32

III. Málflutningur Norðurlandanna fyrir dómstólnum 34

IV. Þýðing álitsins fyrir íslenskan rétt 36

V. Helstu niðurstöður álitsins og þýðing þeirra fyrir Ísland 38

VI. Tillögur um viðbrögð íslenskra stjórnvalda 40

I. Verkbeiðni og uppbygging álitsgerðarinnar

1. Á fundi með formanni og framkvæmdastjóra loftslagsráðs þann 26. mars 2026 var óskað eftir áliti undirritaðs á inntaki ráðgefandi álits Alþjóðadómstólsins, frá 23. júlí 2025, um skyldur ríkja vegna loftslagsbreytinga[1] og hvaða þýðingu það hefði fyrir Ísland. Auk þess var óskað eftir umfjöllun um hvernig Norðurlöndin höguðu sameiginlegum málflutningi sínum fyrir dómstólnum. Þar að auki var óskað eftir að fjallað yrði um þýðingu umræddsálits við túlkun íslenskra loftslagslaga. Að lokum var óskað eftir að gerðar yrðu tillögur um hvaða aðgerðir íslensk stjórnvöld ættu að ráðast í til að bregðast við álitinu.

2. Álit dómstólsins er afar yfirgripsmikið og snertir á mörgum atriðum sem skipta íslenskt samfélag miklu. Umfjölluninni verður því hagað þannig að yfirlit er gefið um helstu þætti álitsins. Þar verður efnið tengt við valin innlend álitaefni, m.a. landsframlag Íslands samkvæmt Parísarsamningnum, án þess þó að um tæmandi umfjöllun sé að ræða um helstu þætti álitsins eða hin íslensku álitamál.

3. Í öðrum kafla álitsgerðarinnar er farið yfir helstu atriði ráðgefandi álitsins. Í honum er fjallað um aðdraganda málsins og málsmeðferð, umfjöllun dómstólsins um skyldur ríkja að þjóðarétti[2] vegna loftslagsmála og ábyrgð ríkja vegna brota á fyrrnefndum skyldum. Í þriðja kafla álitsgerðarinnar er vikið að því hvernig Norðurlöndin höguðu sameiginlegum málflutningi sínum fyrir dómstólnum. Í fjórða kafla er fjallað um hvaða þýðingu álitið hefur fyrir íslenskan rétt. Í fimmta kafla eru svo niðurstöður álitsins dregnar saman og að lokum er í sjötta kafla að finna tillögur að aðgerðum íslenskra stjórnvalda í kjölfar álitsins.

II. Ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins

A. Upphaf og málsmeðferð

4. Þann 23. júlí 2025 kvað Alþjóðadómstóllinn í Haag einróma upp eitt þýðingarmesta ráðgefandi álit sitt í 80 ára sögu dómstólsins. Álitið var veitt að beiðni Allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna (SÞ) samkvæmt ályktun 77/276 frá 29. mars 2023[3] og fjallar annars vegar um alþjóðlegar skuldbindingar ríkja til að vernda loftslagskerfið og aðra þætti umhverfisins gegn losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum, og hins vegar lagalegar afleiðingar brota á þeim skyldum.

5. Málið markar ákveðin þáttaskil í þróun þjóðaréttar. Þetta er í fyrsta skiptið sem Alþjóðadómstóllinn tekur með heildstæðum hætti afstöðu til þess hvernig mismunandi málefnasvið þjóðaréttar tengjast loftslagsbreytingum og hvaða skyldur hann leggur á ríki.

---

[1] *Obligations of States in Respect of Climate Change* (ráðgefandi álit, Alþjóðadómstóllinn, 23. júlí 2025) https://icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf (hér eftir Ráðgefandi álitið eða RÁ).

[2] Þjóðaréttur er það réttarkerfi sem mótast í samskiptum ríkja, alþjóðastofnana og annarra aðila þjóðaréttar á alþjóðavettvangi. Einnig eru notuð hugtökin *alþjóðaréttur og alþjóðalög* um sama fyrirbæri. Hugtakið þjóðaréttur er hins vegar iðulega notað á lögfræðilegum vettvangi. Á ensku er yfirleitt notað eitt hugtak, *public international law*, til að lýsa þessu réttarsviði og til að greina það frá *private international law* (alþjóðlegum einkamálarétti).

[3] Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change, 23. mars 2023, https://docs.un.org/en/A/RES/77/276.

Með ráðgefandi álitinu útskýrir Alþjóðadómstóllinn hvernig lagalegar skyldur ríkja í loftslagsmálum mynda eina samhangandi heild.

6. Ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins hafa sérstaka þýðingu í þróun og skýringu þjóðaréttar þótt þau séu formlega ekki bindandi með sama hætti og dómar dómstólsins í ágreiningsmálum milli ríkja. Dómar Alþjóðadómstólsins binda að jafnaði aðeins þau ríki sem eru aðilar að viðkomandi máli og einungis að því er varðar það ágreiningsefni sem þar er til úrlausnar.[4] Ráðgefandi álit eru hins vegar veitt að beiðni stofnana SÞ eða annarra aðila sem hafa til þess heimild og fela í sér almenna túlkun dómstólsins á þjóðarétti án þess að leyst sé úr tiltekinni deilu milli ríkja.[5] Vegna stöðu Alþjóðadómstólsins sem helsta dómstóls SÞ hafa slík álit þó verulegt leiðbeiningargildi og eru oft mikilvægur þáttur í mótun og skýringu þjóðaréttar.

7. Ráðgefandi álitið um loftslagsmál kemur í kjölfar annarra mikilvægra dómsmála sem tengjast málaflokknum, einkum ráðgefandi álits Alþjóðlega hafréttardómsins frá 2024 um skyldur ríkja samkvæmt hafréttarsamningi SÞ vegna loftslagsbreytinga[6] og dóma svæðisbundinna mannréttindadómstóla, eins og Mannréttindastól Evrópu, í málum á borð við *KlimaSeniorinnen gegn Sviss*.[7] Þess utan hafa yfir 3000 mál verið höfðuð um heim allan frá tíunda áratug síðustu aldar fyrir dómstólum, æðri stjórnvöldum og eftirlitsaðilum einstakra ríkja þar sem reynir á skuldbindingar þeirra gagnvart loftslagsbreytingum.[8]

8. Upphaf málsins má rekja til frumkvæðis smáeyjaríkisins Vanúatú í Kyrrahafi. Um árabil hafa stjórnvöld þar bent á að loftslagsbreytingar séu ekki einvörðungu umhverfis- og þróunarmál, heldur snúist þær um réttindi og afkomu heilla ríkja. Hækkandi sjávarstaða, strandrof og öfgakenndir veðuratburðir höfðu þegar haft veruleg áhrif á mörg smáeyjaríki, sem vakti spurningar um hvort gildandi þjóðaréttur veitti nægilega skýr svör um skyldur þeirra ríkja sem bera mesta ábyrgð á losun gróðurhúsalofttegunda. Þessi sjónarmið komu skýrt fram í formála ályktunar Allsherjarþingsins og endurspeglast í þeirri sérstöku áherslu sem lögð var á stöðu smáeyjaríkja og annarra sérstaklega viðkvæmra ríkja.

9. Frumkvæði Vanúatú naut víðtæks stuðnings meðal ríkja Kyrrahafssvæðisins. Fyrir mörg þessara ríkja var um að ræða málefni sem snertir ekki aðeins efnahagslega hagsmuni heldur einnig yfirráðasvæði þeirra, samfélagslegan stöðugleika og framtíð komandi kynslóða. Sú staðreynd að ekkert ríki lagðist gegn því að Allsherjarþingið ályktaði um málið og að ályktunin hafi notið stuðnings 132 aðildarríkja SÞ sýnir hversu víðtækan hljómgrunn framganga Vanúatú fékk.[9]

---

[4] 59. gr. samþykkta Alþjóðadómstólsins er svohljóðandi: „Dómsúrlausn bindur einungis aðila og einungis um það mál." Sáttmáli hinna Sameinuðu þjóða og samþykktir Alþjóðadómstólsins (undirritaður 26. júní 1945, tók gildi 24. október 1945) 1 UNTS XVI; SÍ 52/1946.

[5] Sjá 96. gr. stofnsáttmála SÞ og 65. og 66. gr. samþykkta Alþjóðadómstólsins.

[6] *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law* (Advisory Opinion) Case No 31, 21 May 2024, *ITLOS Reports 2024* 35 https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/request-for-an-advisory-opinion-submitted-by-the-commission-of-small-island-states-on-climate-change-and-international-law-request-for-advisory-opinion-submitted-to-the-tribunal/

[7] *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz og aðrir gegn Sviss* (umsókn nr. 53600/20) yfirdeild Mannréttindadómstóls Evrópu, 9. apríl 2024, HUDOC https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233206

[8] Sjá Sabin Center for Climate Change Law, *The Climate Litigation Database* https://www.climatecasechart.com/.

[9] Sjá RÁ, mgr. 47.

10. Í ályktun Allsherjarþingsins er Alþjóðadómstóllinn beðinn um að veita ráðgefandi álit um skyldur ríkja vegna loftslagsbreytinga. Í ályktuninni voru lagðar fram tvær spurningar auk formála að þeim:

> Með sérstakri hliðsjón af stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna, alþjóðasamningnum um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi,[10] alþjóðasamningnum um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi,[11] loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna,[12] Parísarsamningnum,[13] hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna,[14] skyldunni til að sýna tilhlýðilega aðgæslu, þeim réttindum sem viðurkennd eru í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna,[15] meginreglunni um að koma í veg fyrir verulegt umhverfistjón og skyldunni til að vernda og varðveita umhverfi hafsins:
>
> a. Hverjar eru skyldur ríkja að þjóðarétti til að vernda loftslagskerfið og aðra þætti umhverfisins gegn losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum, í þágu ríkja og núlifandi og komandi kynslóða?
>
> b. Hverjar eru lagalegar afleiðingar samkvæmt þessum skyldum fyrir ríki þegar þau, með athöfnum sínum eða athafnaleysi, hafa valdið verulegu tjóni á loftslagskerfinu og öðrum þáttum umhverfisins, með tilliti til:
>
> i. ríkja, einkum smáeyjaríkja í þróun, sem vegna landfræðilegra aðstæðna sinna og þróunarstigs hafa orðið fyrir tjóni, orðið fyrir sérstökum áhrifum eða eru sérstaklega viðkvæm fyrir skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga?
>
> ii. þjóða og einstaklinga núlifandi og komandi kynslóða sem verða fyrir skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga?[16]

11. Þátttaka ríkja og alþjóðastofnana í málinu var fordæmalaus. Ríkjum og alþjóðastofnunum var gefinn kostur á að leggja fram skriflegar greinargerðir og síðar skriflegar athugasemdir við greinargerðir annarra.[17] Óvenju mörg ríki og alþjóðastofnanir sendu inn greinargerðir, sem endurspeglar mikilvægi þeirra álitaefna sem tekin voru fyrir.

12. Munnlegur málflutningur fór fram í Haag í Hollandi dagana 2.–13. desember 2024.[18] Þar tóku yfir 80 ríki þátt.[19] Norðurlöndin, þar með talið Ísland, tóku höndum saman og skiluðu inn

---

[10] Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi (samþykktur 16 desember 1966, tók gildi 23 mars 1976) 999 UNTS 171; Stjtíð. C 10/1979.

[11] Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (samþykktur 16 desember 1966, tók gildi 3 janúar 1976) 993 UNTS 3; Stjtíð. C 10/1979.

[12] Rammasamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (samþykktur 9 maí 1992, tók gildi 21 mars 1994) 1771 UNTS 107; Stjtíð. C 14/1993.

[13] Parísarsamningurinn (samþykktur 12 desember 2015, tók gildi 4 nóvember 2016) 3156 UNTS 79; Stjtíð. C 1/2017.

[14] Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna (samþykktur 10 desember 1982, tók gildi 16 nóvember 1994) 1833 UNTS 3; Stjtíð. C 7/1985.

[15] Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna (samþykkt 10 desember 1948) Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna, ályktun 217 A (III), UN Doc A/RES/217(III).

[16] RÁ, mgr. 88.

[17] RÁ, mgr. 3-36.

[18] RÁ, mgr. 35.

[19] RÁ, mgr. 35.

sameiginlegri skriflegri greinargerð[20] og tóku sameiginlega þátt í munnlegum málflutningi.[21] Þau kusu hins vegar að gera ekki athugasemdir við greinargerðir annarra ríkja.

13. Ríkjahópurinn sem tók þátt í málsmeðferðinni var óvenjulegur að því leyti að hann var mun fjölbreyttari en sá hópur ríkja sem venjulega tekur forystu í mótun þjóðaréttar en samtals 96 ríki tóku þátt í málflutningnum. Þá tóku þátt 11 alþjóðastofnanir, þar á meðal svæðisbundnar stofnanir ríkja og sérhæfðar stofnanir SÞ, auk annarra aðila sem fengið höfðu heimild til að tjá sig um þær spurningar sem lagðar höfðu verið fyrir dómstólinn. Meðferð málsins varð þannig eins konar alþjóðlegt samráð um stöðu og þróun þjóðaréttar á sviði loftslagsmála, þar sem hátt í helmingur ríkja heims tóku þátt.

14. Sá mikli fjöldi ríkja og alþjóðastofnana sem tók þátt í málinu hefur þýðingu fyrir vægi álitsins. Þótt ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins sé ekki bindandi dómur í hefðbundnum skilningi hafa þau veruleg áhrif. Í þessu tilviki bárust dómstólnum sjónarmið frá fordæmalausum fjölda ríkja og alþjóðastofnana áður en hann tók afstöðu til þeirra álitaefna sem honum voru lögð fyrir. Álitið varð því ekki aðeins svar við tilteknum spurningum Allsherjarþingsins heldur einnig mikilvægt framlag til skýringar og þróunar þjóðaréttar.

B. Umfjöllunarefni álitsins

15. Eins og vikið var að hér að framan er álit Alþjóðadómstólsins afar yfirgripsmikið og tekur til fjölmargra álitaefna. Ein af meginniðurstöðum þess er að skyldur ríkja samkvæmt þjóðarétti takmarkast ekki við þær skuldbindingar sem þau hafa gengist undir samkvæmt loftslagssamningi SÞ, Kýótó-bókuninni[22] og Parísarsamningnum, heldur eiga þær einnig stoð í venjurétti þjóðaréttar, alþjóðlegum umhverfissamningum, hafrétti og mannréttindaskuldbindingum. Alþjóðadómstóllinn komst jafnframt að þeirri niðurstöðu að vanræksla á að uppfylla þessar skyldur gæti stofnað til alþjóðlegrar ábyrgðar ríkja og leitt til bótaskyldu.

16. Í áliti Alþjóðadómstólsins er lögð áherslu á gildi loftslagsvísinda og ríki hvött til samstarfs og aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Jafnframt er staðfest að úrsögn úr alþjóðlegum loftslagssamningum, líkt og Parísarsamningnum, leysi ríki ekki undan skyldum þeirra samkvæmt þjóðréttarvenjum.

Fyrri spurningin: Skyldur ríkja

17. Áður en Alþjóðadómstóllinn gat tekið afstöðu til eðlis þeirra skyldna sem hvíla á ríkjum á sviði loftslagsmála þurfti hann fyrst að ákvarða hvaða vísindalega þekking og

[20] Written Statement by the Governments of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden, 21. mars 2024, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20240321-wri-11-00-en.pdf (Greinargerð Norðurlandanna).

[21] Kingdom of Denmark, Republic of Finland, Iceland, Kingdom of Norway and Kingdom of Sweden, *Oral Statement in Obligations of States in respect of Climate Change* (Request for Advisory Opinion submitted by the United Nations General Assembly), Verbatim Record 2024/39, International Court of Justice, 4 December 2024, 44–57 https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20241204-ora-01-00-bi.pdf

[22] Kýótóbókunin við loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (samþykkt 11 desember 1997, tók gildi 16 febrúar 2005) 2303 UNTS 162; Stjtíð. C 28/2002.

réttarheimildir[23] lægju þeim til grundvallar. Alþjóðadómstóllinn staðfesti að sú vísindalega samstaða sem fram kemur í skýrslum Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) teljist „besta fáanlega vísindalega þekking" við skýringu á lagalegum skyldum ríkja. Dómstóllinn lagði því skýrslur IPCC til grundvallar við úrlausn málsins.[24]

18. Ríkin sem tóku þátt í málsmeðferðinni voru ósammála um hvaða réttarheimildir Alþjóðadómstóllinn ætti að líta til. Nokkur ríki, þar á meðal Norðurlöndin, héldu því fram að dómstóllinn ætti að takmarka umfjöllun sína við þá samninga sem fjalla beinlínis um loftslagsbreytingar, einkum loftslagssamning SÞ og Parísarsamninginn. Til stuðnings þessari afstöðu vísuðu þau til lögskýringarreglunnar *lex specialis derogat legi generali*.

19. Hugtakið *lex specialis* vísar til þeirrar viðurkenndu lögskýringarreglu að sérregla gangi framar almennri reglu þegar báðar eiga við um sama álitaefni. Reglan byggir á þeirri forsendu að þegar ríki hafa samið sérstaklega um ákveðið efni beri almennt að beita þeirri sérstöku reglu fremur en almennari reglum sem annars kynnu að eiga við. Í þjóðarétti kemur þessi regla oft til álita þegar sérhæfðir alþjóðasamningar skarast við almennar reglur þjóðaréttar eða venjuréttar. Ef dómstóllinn hefði beitt lögskýringareglunni í málinu þá hefði það takmarkað vægi annarra réttarheimilda á sviði loftslagsmála, svo sem reglna af meiði venjuréttar og mannréttindaskuldbindinga.[25]

20. Mörg ríki héldu því hins vegar fram að þótt loftslagssamningarnir væru helstu samningarnir á sviði loftslagsmála væru þeir hluti af yfirgripsmiklu regluverki þjóðaréttar sem Alþjóðadómstóllinn yrði einnig að líta til.[26] Slík nálgun hefði í för með sér að ríki kynnu að vera bundin af víðtækari skyldum en þeim sem leiða beinlínis af loftslagssamningum og öðrum loftslagstengdum samningum.

21. Alþjóðadómstóllinn féllst á þessa nálgun. Dómstóllinn taldi í fyrsta lagi að ekki væri um neitt raunverulegt ósamræmi að ræða milli loftslagssamninganna og annarra reglna og meginreglna þjóðaréttar sem kynnu að hafa þýðingu við svar við fyrri spurningu Allsherjarþingsins. Þvert á móti vísa bæði loftslagssamningur SÞ og Parísarsamningurinn til annarra reglna og meginreglna þjóðaréttar, sem staðfesti að aðildarríkin hefðu viðurkennt að aðrar reglur og meginreglur þjóðaréttar gegndu einnig hlutverki við úrlausn loftslagsvandans.[27]

22. Í öðru lagi taldi dómstóllinn að ekkert benti til þess að aðildarríki loftslagssamninganna hefðu ætlað að útiloka almennt beitingu annarra reglna þjóðaréttar. Þótt loftslagssamningarnir væru helstu alþjóðlegu samningarnir um loftslagsbreytingar og fælu í sér vandlega útfært kerfi innbyrðis tengdra reglna leiddi það eitt og sér ekki til þess að aðrar reglur þjóðaréttar

---

[23] Hugtakið réttarheimild hefur verið skilgreint á þá leið að það þær séu viðmið – gögn, sú háttsemi, þær hugmyndir og hvaðeina annað – sem almennt er viðurkennt að nota skuli eða nota megi til rökstuðnings þegar réttarreglu er slegið fastri eða hún mótuð almennt eða í ákveðnu tilviki. Sigurður Líndal, *Um lög og lögfræði: Grundvöllur laga – réttarheimildir* (2. útgáfa, Hið íslenzka bókmenntafélag 2007) 75–76. Í þjóðarétti eru meginréttarheimildirnar nefndar í 38. gr. samþykkta Alþjóðadómstólsins. Þær eru alþjóðasamningar, þjóðréttarvenjur, meginreglur laga, kenningar fræðimanna og dómar innlendra sem og alþjóðlegra dómstóla.

[24] Sjá umfjöllun RÁ, mgr. 72-87.

[25] Sjá umfjöllun í International Law Commission, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, UN Doc A/CN.4/L.682 and Add.1 (13 April and 2 May 2006) mgr. 56–87 https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf

[26] RÁ, mgr. 163-164.

[27] RÁ, mgr. 168.

viku sjálfkrafa til hliðar. Dómstóllinn benti á að aðildarríkin hefðu verið meðvituð um hið þjóðréttarlega samhengi samninganna og hefðu getað tekið það skýrt fram ef ætlunin hefði verið að útiloka aðrar reglur eða meginreglur þjóðaréttar.[28]

23. Dómstóllinn hafnaði því þeirri afstöðu að loftslagssamningarnir væru einu viðeigandi réttarheimildirnar við úrlausn spurninganna og komst að þeirri niðurstöðu að meginreglan um lex specialis leiddi ekki til þess að loftslagssamningarnir útilokuðu beitingu annarra reglna þjóðaréttar.[29]

24. Að þeirri umfjöllun lokinni dró dómstóllinn saman niðurstöður sínar um þær réttarheimildir sem hann taldi veigamestar til að svara fyrri spurningu Allsherjarþingsins:

Samningar og venjur:

- Stofnsáttmáli SÞ.
- Loftslagssamningarnir
    - Loftslagssamningur SÞ
    - Kýótóbókunin
    - Parísarsamningurinn
- Hafréttarsamningur SÞ
- Tilteknir umhverfissamningar
    - Vínarsamningurinn um vernd ósonlagsins[30] og Montreal-bókunin[31]
    - Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni[32]
    - Samningur SÞ um baráttu gegn eyðimerkurmyndun[33]
- Venjuréttur
    - Skyldan um að koma í veg fyrir verulegt tjón á umhverfinu
    - Skyldan um samvinnu við vernd umhverfisins
- Alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar

Leiðbeinandi meginreglur við túlkun og beitingu framangreindra reglna:

- Sjálfbær þróun
- Sameiginleg en mismunandi ábyrgð ríkja og mismunandi geta þeirra

28 RÁ, mgr. 170.

29 RÁ, mgr. 171.

30 Vínarsamningurinn um vernd ósonlagsins (samþykktur 22 mars 1985, tók gildi 22 september 1988) 1513 UNTS 293; Stjtíð. C 9/1989.

31 Montréal-bókunin um efni sem valda rýrnun ósonlagsins (samþykkt 16 september 1987, tók gildi 1 janúar 1989) 1522 UNTS 3; Stjtíð. C 9/1989.

32 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni (samþykktur 5 júní 1992, tók gildi 29 desember 1993) 1760 UNTS 79; Stjtíð. C 3/1995.

33 Samningur Sameinuðu þjóðanna um baráttu gegn eyðimerkurmyndun í löndum sem búa við alvarlega þurrka og/eða eyðimerkurmyndun, einkum í Afríku (samþykktur 17 júní 1994, tók gildi 26 desember 1996) 1954 UNTS 3; Stjtíð. C 16/1997.

- Jafnræði
- Jafnræði milli kynslóða
- Varúðarsjónarmið[34]

Dómstóllinn tók sérstaklega fram að upptalningin tæki einungis til þeirra réttarheimilda sem hefðu mesta þýðingu fyrir úrlausn fyrri spurningar Allsherjarþingsins og útilokaði ekki að aðrar reglur þjóðaréttar, svo sem á sviði alþjóðaviðskipta, fjárfestinga eða mannúðarréttar, gætu einnig haft þýðingu eftir atvikum í tengslum við loftslagsbreytingar.[35] Á öðrum stað í álitinu benti dómstóllinn á að fjölmargir aðrir alþjóðlegir samningar og stofnanakerfi, þar á meðal innan Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO), gætu haft þýðingu fyrir vernd loftslagskerfisins. Þótt dómstóllinn fjallaði ekki sérstaklega um þessar skuldbindingar lagði hann áherslu á að ríki yrðu að taka fullt tillit til þeirra þegar þau grípa til aðgerða til verndar loftslagskerfinu.[36] Síðar í álitinu vísaði hann með sambærilegum hætti til mikilvægis Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO).[37]

25. Vekja verður athygli á umfjöllun dómstólsins um meginregluna um sameiginlega en mismunandi ábyrgð ríkja og mismunandi getu þeirra, sem fest er í sessi bæði í loftslagssamningi SÞ og Parísarsamningnum. Í stuttu máli lýsir meginreglan þörfinni á að dreifa byrðum þeirra skyldna sem tengjast loftslagsbreytingum með sanngjörnum hætti. Þótt öll ríki beri skyldur á sviði loftslagsmála geta þær ráðstafanir sem ætlast er til af einstökum ríkjum verið mismunandi. Við mat á því skiptir meðal annars máli hversu mikið ríki hafa lagt af mörkum til sögulegrar og núverandi losunar gróðurhúsalofttegunda og hver fjárhagsleg og tæknileg geta þeirra er til að draga úr losun og aðlagast loftslagsbreytingum.[38]

26. Þó er mikilvægt að hafa í huga að þessi meginregla leysir ekkert ríki að fullu undan þeim skyldum sem á því hvíla. Þótt skyldur ríkja kunni að vera mismunandi að umfangi og efni er engu ríki heimilt að láta hjá líða að grípa til aðgerða.[39]

Skyldur samkvæmt loftslagssamningunum

27. Eftir að Alþjóðadómstóllinn hafði komist að þeirri niðurstöðu að líta bæri til fleiri réttarheimilda en loftslagssamninganna einna til að svara spurningum Allsherjarþingsins hóf hann athugun sína á þeim skyldum sem leiða af helstu samningum loftslagssamningskerfis SÞ, það er loftslagssamningi SÞ, Parísarsamningnum og, að nokkru leyti, Kýótóbókuninni. Andstætt því sem sum ríki höfðu haldið fram komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að þessir samningar legðu lagalega bindandi skyldur á ríki, eins og síðar verður vikið að.

28. Loftslagssamningur SÞ leggur þróuðum ríkjum (þar með talið Íslandi),[40] meðal annars þær

[34] RÁ, mgr. 172.

[35] RÁ, mgr. 173.

[36] RÁ, mgr. 317.

[37] RÁ, mgr. 367.

[38] Sjá RÁ, mgr. 148-151.

[39] Sjá RÁ, mgr. 148–150 og 305–308.

[40] Í viðauka I við samninginn er að finna lista með ríkjum sem teljast þróuð ríki.

skyldur á herðar að halda skrár yfir losun gróðurhúsalofttegunda og birta upplýsingar um hana, vinna með öðrum ríkjum að þróun, miðlun og tækniyfirfærslum sem stuðla að því að draga úr losun, móta landsstefnu til að draga úr losun og vernda og efla kolefnisforða og kolefnisviðtaka, auk þess að veita þróunarríkjum fjárhagslega aðstoð vegna aðgerða gegn loftslagsbreytingum og aðlögunar að áhrifum þeirra. Alþjóðadómstóllinn taldi að þessar skyldur yrðu að framkvæma í góðri trú og í samræmi við skylduna til samvinnu. Þótt ríki njóti ákveðins svigrúms við framkvæmd þeirra eru skyldurnar engu að síður lagalega bindandi.[41]

29. Alþjóðadómstóllinn fjallaði sérstaklega um markmið Parísarsamningsins í 2. gr. um að halda hækkun meðalhitastigs jarðar vel undir 2°C yfir hitastigi fyrir iðnbyltingu og leitast við að takmarka hlýnun við 1,5°C. Dómstóllinn benti á að aðildarríki samningsins hefðu á aðildarríkjaráðstefnum hans ítrekað staðfest að áhrif loftslagsbreytinga yrðu mun minni við 1,5°C hlýnun en við 2°C og jafnframt áréttað vilja sinn til að halda áfram viðleitni til að takmarka hlýnun við 1,5°C. Dómstóllinn vísaði einnig til þess að aðildarríkin hefðu hvatt öll ríki til að leggja fram metnaðarfull markmið um samdrátt í losun sem væru í samræmi við það markmið að takmarka hlýnun við 1,5°C og byggðust á nýjustu vísindalegu þekkingu.[42]

30. Að mati dómstólsins fólu þessar ákvarðanir í sér efnislegt samkomulag aðildarríkjanna um túlkun Parísarsamningsins og töldust því síðara samkomulag um túlkun samningsins samkvæmt a-lið 3. mgr. 31. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga frá 1969.[43] Á þeim grundvelli komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að 1,5°C markið væri það hitamarkmið sem bæri að leggja til grundvallar við takmörkun hækkunar meðalhitastigs jarðar samkvæmt Parísarsamningnum. Dómstóllinn bætti jafnframt við að þessi túlkun væri í samræmi við 1. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins, þar sem gert er ráð fyrir að mótvægisaðgerðir byggist á bestu fáanlegu vísindum.[44]

31. Einn af lykilþáttum Parísarsamningsins, ólíkt Kýótóbókuninni, er að ríki bera sjálf ábyrgð á að móta markmið sín og áætlanir um samdrátt í losun til að styðja við sameiginleg markmið samningsins. Í þessu skyni ber ríkjunum að undirbúa, birta og viðhalda svonefndum landsframlögum (*Nationally Determined Contributions eða NDCs*), þar sem markmið þeirra og fyrirhugaðar loftslagsaðgerðir eru tíundað. Alþjóðadómstóllinn taldi ótvírætt að skyldan til að undirbúa, birta og viðhalda slíkum landsframlögum væri lagalega bindandi skuldbinding samkvæmt 2. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins.[45] Dómstóllinn lagði áherslu á að bæði fyrri og síðari málsliður ákvæðisins fælu í sér bindandi lagaskyldur, enda væri notað orðið „skal" og orðalag ákvæðisins bæri með sér að skyldurnar hvíldu á hverju aðildarríki fyrir sig.[46]

32. Dómstóllinn taldi að skyldan til að undirbúa, birta og viðhalda landsframlögum væri að formi

---

[41] Sjá umfjöllun RÁ um loftslagssamning SÞ, mgr. 196-217.

[42] RÁ, mgr. 224.

[43] Vínarsamningur um milliríkjasamninga (samþykktur 23 maí 1969, tók gildi 27 janúar 1980) 1155 UNTS 331; Stjtíð. C 29/2025. Ákvæðið er svohljóðandi: „Auk samhengisins skal taka tillit til hvers kyns síðara samkomulags milli aðilanna varðandi túlkun samningsins eða beitingu ákvæða hans."

[44] RÁ, mgr. 224.

[45] Ákveðið er svohljóðandi: „Hver aðili skal undirbúa og tilkynna landsákvörðuð framlög, sem eru áframhaldandi, og viðhalda þeim. Aðilar skulu fylgja eftir innlendum ráðstöfunum til að draga úr losun með það fyrir augum að ná markmiðunum með slíkum framlögum."

[46] RÁ, mgr. 234.

til málsmeðferðarskylda sem teldist skylda um árangur (*obligation of result*).[47] Af þessu leiðir að ríki sem láta hjá líða að undirbúa, birta eða viðhalda landsframlögum sínum, eða uppfylla ekki skyldur sínar um skráningu og bókhald þeirra, brjóta gegn Parísarsamningnum. Hins vegar lagði dómstóllinn jafnframt áherslu á að ekki væri nægilegt að ríki uppfylltu þessar skyldur með formlegum hætti einum saman. Að mati dómstólsins næði mat á því hvort ríki uppfyllti skuldbindingar sínar ekki aðeins til þess hvort landsframlag hefði verið lagt fram heldur einnig til efnis þess.[48]

33. Í þessu felst ein mikilvægasta niðurstaða álitsins. Nokkur ríki héldu því fram fyrir dómstólnum að efni landsframlaga væri alfarið undir hverju ríki komið. Dómstóllinn féllst ekki á þá túlkun. Hann benti á að þótt 2. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins segði ekki berum orðum hvaða efnislegu kröfur landsframlög ættu að uppfylla fæli það ekki í sér að ríki nytu óhefts ákvörðunarvalds við mótun þeirra.[49]

34. Dómstóllinn vísaði sérstaklega til 3. mgr. 4. gr. Parísarsamningsins[50] þar sem kveðið er á um að hvert nýtt landsframlag muni fela í sér framþróun frá gildandi landsframlagi viðkomandi ríkis og endurspegla „mesta mögulega metnað" þess með hliðsjón af sameiginlegri en mismunandi ábyrgð ríkja og mismunandi getu þeirra í ljósi ólíkra landsaðstæðna. Þótt ákvæðið noti orðið „mun" fremur en „skal" taldi dómstóllinn að það fæli ekki einungis í sér hvatningu eða pólitíska yfirlýsingu. Að mati hans setti ákvæðið fram efnisleg viðmið sem aðildarríkin yrðu að taka mið af við mótun landsframlaga sinna.[51]

35. Dómstóllinn skýrði hugtakið „framþróun" (*progression*) þannig að landsframlög ríkja yrðu að verða sífellt metnaðarfyllri með tímanum. Aðildarríki gætu því hvorki staðið í stað né dregið úr metnaði sínum frá einu landsframlagi til annars. Þvert á móti fæli samningurinn í sér þá kröfu að hvert nýtt landsframlag yrði metnaðarfyllra en það sem á undan kom.[52]

36. Dómstóllinn fjallaði síðan um kröfuna um að landsframlög endurspegli „mesta mögulega metnað" viðkomandi ríkis. Hann taldi að þótt samningurinn skilgreindi ekki nákvæmlega hvað fælist í því hugtaki hefði umfang þess metnaðar sem endurspeglast ætti í landsframlögum ekki verið látið alfarið í hendur ríkjanna sjálfra. Við túlkun ákvæðisins yrði að líta til samhengis þess, markmiðs og tilgangs Parísarsamningsins, þar á meðal hitamarkmiðs hans samkvæmt 2. gr. Af því leiddi að landsframlög ríkja yrðu að endurspegla þann metnað sem nauðsynlegur er til að stuðla að því að hitamarkmiðum Parísarsamningsins verði náð.[53]

37. Þessi niðurstaða er sérstaklega mikilvæg. Með henni hafnar dómstóllinn þeirri hugmynd að ríki geti uppfyllt skuldbindingar sínar samkvæmt Parísarsamningnum með því einu að leggja

[47] RÁ, mgr. 235.

[48] RÁ, mgr. 236.

[49] RÁ, mgr. 239.

[50] Ákvæðið er svohljóðandi: „Áframhaldandi landsákvarðað framlag hvers aðila mun fela í sér framvindu sem gengur lengra en yfirstandandi landsákvarðað framlag aðilans á þeim tíma og endurspegla mesta mögulega metnað hans, sem endurspeglar sameiginlega en mismunandi ábyrgð hans og getu, í ljósi mismunandi landsaðstæðna."

[51] RÁ, mgr. 240.

[52] RÁ, mgr. 241.

[53] RÁ, mgr. 242.

fram landsframlag, óháð innihaldi þess. Þvert á móti verður efni landsframlags að standast ákveðin lagaleg viðmið samkvæmt samningnum sjálfum. Dómstóllinn komst þannig að þeirri niðurstöðu að svigrúm ríkja við mótun landsframlaga sinna væri ekki ótakmarkað heldur háð þeim skyldum sem leiða af Parísarsamningnum.[54]

38. Dómstóllinn tengdi þessa niðurstöðu jafnframt við skyldu ríkja um að gæta tilhlýðilegrar aðgæslu (*due diligence*).[55] Hann taldi að ríki yrðu við undirbúning landsframlaga sinna að beita tilhlýðilega aðgæslu og tryggja að landsframlög þeirra samrýmdust skuldbindingum þeirra samkvæmt Parísarsamningnum og væru, þegar litið væri til landsframlaga allra ríkja samanlagt, fær um að stuðla að því að markmiðum samningsins yrði náð.[56] Vegna alvarleika loftslagsbreytinga taldi dómstóllinn að sú aðgæslukrafa sem gerð væri gagnvart mótun landsframlaga væri mikil (*stringent*). Hann orðaði það svo að hvert ríki yrði að gera sitt ýtrasta til að tryggja að landsframlag þess endurspeglaði mesta mögulega metnað þess í því skyni að markmiðum samningsins yrði náð.[57]

39. Dómstóllinn lagði þó áherslu á að við mat á landsframlögum yrði að taka mið af meginreglunni um sameiginlega en mismunandi ábyrgð ríkja og mismunandi getu þeirra.[58] Við mat á því hvort landsframlag uppfyllti kröfur samningsins yrði meðal annars að horfa til sögulegrar losunar viðkomandi ríkis, þróunarstigs þess og annarra landsaðstæðna.[59] Þrátt fyrir það taldi dómstóllinn að skyldan til að undirbúa og leggja fram landsframlög sem eru til þess fallin að markmiðum Parísarsamningsins verði náð hvíldi á öllum aðildarríkjum hans.[60]

40. Niðurstaða dómstólsins var því sú að landsframlög væru ekki alfarið undir ákvörðunarvaldi ríkjanna sjálfra heldur yrðu þau að uppfylla ákveðin efnisleg viðmið samkvæmt Parísarsamningnum. Öll landsframlög sem aðildarríki undirbúa, birta og viðhalda samkvæmt samningnum verða, að vera samanlagt til þess fallin að markmiðum samningsins samkvæmt 2. gr. verði náð.[61]

41. Í þessu samhengi vekur nýjasta íslenska landsframlagið nokkrar spurningar. Í því setur Ísland fram magnbundið markmið um 50–55% samdrátt í losun til ársins 2035 innan gildissviðs ESR-reglna Evrópusambandsins og í fyrsta sinn sérstakt magnbundið markmið fyrir LULUCF-geirann.[62] Hins vegar byggir framlagið að verulegu leyti á framtíðarsamstarfi við Evrópusambandið sem hefur enn ekki verið útfært að fullu. Þá áskilur Ísland sér sérstaklega

---

[54] RÁ, mgr. 245.

[55] Í íslenskri þjóðréttar- og umhverfisréttarumræðu hefur ekki myndast fullkomin samstaða um þýðingu due diligence. Á sumum sviðum lögfræðinnar er hugtakið þýtt sem áreiðanleikakrafa. Þegar Alþjóðadómstóllinn vísar hins vegar til *„due diligence obligations"* í umhverfisrétti á hann fremur við skyldu ríkja til að grípa til allra viðeigandi og sanngjarnra ráðstafana sem vænta má af þeim til að koma í veg fyrir verulegt umhverfistjón. Því er áreiðanleikakrafa ekki heppilegt hugtak. Hér verður vísað til skyldunnar um að gæta tilhlýðilegrar aðgæslu til að fanga inntak enska hugtaksins *due diligence* í samhengi loftslagsmála.

[56] RÁ, mgr. 245.

[57] RÁ, mgr. 246.

[58] RÁ, mgr. 247-248.

[59] RÁ, mgr. 247.

[60] RÁ, mgr. 248.

[61] RÁ, mgr. 249.

[62] Iceland, *Iceland's 2035 Nationally Determined Contribution (NDC)* (submitted to the UNFCCC 30 September 2025) https://unfccc.int/sites/default/files/2025-09/Iceland%27s%202035%20NDC.pdf

rétt til að endurskoða markmið sín síðar þegar lagarammi, tækniframfarir eða samstarf við Evrópusambandið hafa þróast frekar. Í ljósi viðmiða dómstólsins um landsframlög má spyrja hvort slík framsetning samrýmist að fullu þeim kröfum um framþróun, mesta mögulega metnað og tilhlýðilega aðgæslu sem hann taldi leiða af Parísarsamningnum.

42. Að því er varðar aðlögun að loftslagsbreytingum taldi Alþjóðadómstóllinn að efndir aðlögunarskuldbindinga ríkja yrði metin með hliðsjón af viðmiðum um tilhlýðilega aðgæslu. Ríkjum bæri því að grípa til viðeigandi ráðstafana sem væru til þess fallnar að auka aðlögunargetu, styrkja viðnámsþrótt og draga úr neikvæðum afleiðingum loftslagsbreytinga. Jafnframt taldi hann að skuldbindingar ríkja um fjárhagsaðstoð, tækniþróun, tækniyfirfærslu og eflingu getu yrðu að vera framkvæmdar með þeim hætti að þær gætu með raunhæfum hætti stuðlað að því að markmiðum Parísarsamningsins samkvæmt 2. gr. yrði náð.[63]

43. Ein mikilvægasta birtingarmynd þessarar samvinnuskyldu er fjárhagsaðstoð þróaðra ríkja til þróunarríkja. Dómstóllinn taldi sérstaklega að skuldbinding þróaðra ríkja til að veita þróunarríkjum fjárhagsaðstoð, samkvæmt 9. gr. Parísarsamningsins, væri lagalega bindandi. Þótt samningurinn kveði ekki á um tiltekna fjárhæð eða ákveðið umfang slíkrar aðstoðar taldi dómstóllinn að skuldbindinguna yrði að túlka með hliðsjón af markmiðum samningsins. Fjárhagsaðstoðin yrði því að vera veitt með þeim hætti og á því stigi að hún gæti stuðlað að því að markmiðum Parísarsamningsins samkvæmt 2. gr. yrði náð.[64]

Skyldur samkvæmt venjurétti þjóðaréttar

44. Af áliti alþjóðadómstóllsins má draga þá ályktun að skuldbindingar ríkja samkvæmt loftslagssamningunum verði ekki skoðaðar með einangruðum hætti frá öðrum reglum þjóðaréttar. Þvert á móti beri að líta til þeirra í samhengi við aðrar reglur þjóðaréttar, þar á meðal reglur venjuréttar um vernd umhverfisins. Dómstóllinn lagði áherslu á að þessar reglur héldu sjálfstæðu gildi sínu og giltu samhliða loftslagssamningunum.

45. Dómstóllinn lagði áherslu á að samningsbundnar skyldur og reglur venjuréttar væru sjálfstæðar réttarheimildir þjóðaréttar sem héldu hvor um sig gildi sínu. Jafnframt benti hann á að loftslagssamningarnir og framkvæmd ríkja samkvæmt þeim gætu varpað ljósi á efni og þróun venjuréttar, rétt eins og venjuréttarreglur gætu haft þýðingu við túlkun loftslagssamninganna. Þótt réttarheimildirnar hafi þannig gagnkvæm áhrif hver á aðra, renna þær ekki saman í eitt og sama regluverkið heldur skapa sjálfstæðar skuldbindingar. Af því leiðir að ríki sem ekki eru aðilar að einum eða fleiri loftslagssamningum kunna engu að síður að vera bundin af sambærilegum skyldum samkvæmt venjurétti.[65] Þetta á meðal annars við um Bandaríkin.

46. Meðal þeirra venjuréttarreglna sem dómstóllinn taldi sérstaklega mikilvægar var skylda ríkja til að koma í veg fyrir verulegt tjón á umhverfinu (*significant harm*). Hann lagði áherslu á að loftslagskerfið væri órjúfanlegur og afar mikilvægur hluti umhverfisins sem vernda bæri í þágu núlifandi og komandi kynslóða. Af því leiddi að skylda venjuréttar til að koma í veg fyrir

[63] RÁ, mgr. 260-267.

[64] RÁ, mgr. 264-267.

[65] Sjá RÁ, mgr. 309-315.

verulegt tjón á umhverfinu næði einnig til verndar loftslagskerfisins.[66]

47. Sú niðurstaða dómstólsins er sérstaklega athyglisverð að hætta á verulegu tjóni geti verið fyrir hendi jafnvel þótt það stafi af samanlögðum áhrifum fjölmargra athafna ólíkra ríkja og einkaaðila, líkt og á við um loftslagsbreytingar. Þótt erfitt kunni að vera að ákvarða nákvæmlega framlag hvers ríkis til ákveðins tjóns breyti það ekki þeirri staðreynd að fyrir hendi sé hætta á verulegu tjóni sem virkjar skyldu ríkja til að koma í veg fyrir slíkt tjón. Að mati dómstólsins verður að bregðast við slíkri áhættu með samræmdum aðgerðum og samvinnu ríkja.[67]

48. Dómstóllinn taldi að skylda ríkja til að koma í veg fyrir verulegt umhverfistjón yrði uppfyllt með því að gæta tilhlýðilegrar aðgæslu.[68] Slík aðgæsla krefðist þess að ríki beittu öllum þeim úrræðum sem þau hafa yfir að ráða, þar á meðal með löggjöf, ráðstöfunum stjórnvalda, eftirliti og framfylgd, til að koma í veg fyrir verulegt tjón á loftslagskerfinu.[69] Sá mælikvarði tilhlýðilegrar aðgæslu sem ætti við færi eftir aðstæðum hverju sinni, þar á meðal getu viðkomandi ríkis og þeirri áhættu sem fyrir hendi væri. Dómstóllinn lagði þó áherslu á að vegna alvarleika loftslagsbreytinga og þeirrar vísindalegu þekkingar sem nú liggur fyrir um afleiðingar þeirra væri um strangan mælikvarða tilhlýðilegrar aðgæslu að ræða.[70]

49. Að mati dómstólsins felur tilhlýðileg aðgæsla meðal annars í sér að setja lög og reglur og koma á öðrum úrræðum sem ætlað er að tryggja verulegan, skjótan og varanlegan samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Slík úrræði verða jafnframt að fylgja virkt eftirlit og eftirfylgni til að tryggja framkvæmd þeirra. Skyldan tekur bæði til háttsemi opinberra aðila og starfsemi einkaaðila sem eru innan lögsögu ríkisins eða undir yfirráðum þess.[71] Jafnframt taldi dómstóllinn að aðlögunaraðgerðir hefðu þýðingu við mat á því hvort ríki uppfyllti skyldur sínar samkvæmt venjurétti, enda drægju þær úr hættu á verulegu tjóni. Dómstóllinn taldi jafnframt að ríki yrðu að taka mið af bestu fáanlegu vísindum við mótun og framkvæmd aðgerða sinna og að aukin vísindaleg eða tæknileg þekking á áhættu gæti leitt til þess að strangari kröfur yrðu gerðar um aðgæslu ríkja.[72]

50. Í íslensku samhengi kann þessi niðurstaða meðal annars að hafa þýðingu fyrir mat á ákvörðunum stjórnvalda sem geta haft áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda eða aðra þætti loftslagskerfisins. Það gæti meðal annars átt við um ákvarðanir um nýtingu náttúruauðlinda, orkuvinnslu og aðra starfsemi sem hefur veruleg loftslagstengd áhrif. Dómstóllinn lagði áherslu á að ríki yrðu að taka mið af fyrirsjáanlegri áhættu sem studd er vísindalegum gögnum. Fyrir Ísland hefur þessi niðurstaða sérstaka þýðingu. Í fjórðu skýrslu Vísindanefndar um loftslagsbreytingar[73] kemur fram að íslenskt samfélag kann að vera berskjaldað gagnvart ýmsum afleiðingum loftslagsbreytinga, bæði beinum breytingum á náttúruþáttum t.d. vegna

[66] RÁ, mgr. 273-275.

[67] RÁ, mgr. 276-279.

[68] RÁ, mgr. 280.

[69] RÁ, mgr. 280-281.

[70] RÁ, mgr. 283-284.

[71] RÁ, mgr. 282.

[72] RÁ, mgr. 283-286.

[73] Halldór Björnsson o.fl., *Umfang og afleiðingar hnattrænna loftslagsbreytinga á Íslandi: Fjórða samantektarskýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar* (Veðurstofa Íslands 2023) https://cdn.loftslagsbreytingar.is/pdf/2023/10/skyrsla_visindanefndar.pdf.

súrnunar sjávar og útbreiðslu nytjastofna í hafi,[74] og vegna aukinna aftakaveðra, ár- og sjávarflóða, auk skriðuhættu.[75]

51. Þá hafa loftslagsbreytingar í för með sér breytingar á gróðurfari sem geta aukið hættu á gróðureldum, breytt lífskilyrðum sumra dýra- og fuglategunda, auk annarra breytinga á lífríki og viskerfum sem geta aukið álag á íslenskt samfélag.[76] Þá fylgja loftslagsbreytingum ýmsar lýðheilsulegar áskoranir[77] vegna nýrra smitleiða og sjúkdóma. Loks má nefna að loftslagsbreytingar hafa í för með sér flókna áhættu sem gengur þvert á landamæri, t.d. hvað varðar aðfangakeðjur, þróun markaða erlendis, fólkflutninga og fleira sem er lítt rannsökuð og illa skilin.[78] Síðan skýrslan kom út hefur athyglin beinst að samdrætti og hugsanlegu hruni veltihringrásar Atlantshafsins (AMOC), sem kynni að valda miklu tjóni á Íslandi á næstu öld.[79]

52. Þótt dómstóllinn fjalli hvorki sérstaklega um Ísland né AMOC leiðir af röksemdafærslu hans að mat á slíkri vísindalega staðfestri áhættu sé þáttur í þeirri aðgæslu sem ríki verða að sýna við framkvæmd skyldna sinna samkvæmt þjóðarétti. Álitið leggur þannig ríka áherslu á mikilvægi þess að langtímaáhætta fyrir loftslagskerfið sé höfð í huga við stefnumótun og opinbera ákvarðanatöku.

53. Dómstóllinn lagði einnig áherslu á mikilvægi ýmissa málsmeðferðarskyldna sem lið í tilhlýðilegri aðgæslu. Þar á meðal væri skylda til að meta umhverfisáhrif fyrirhugaðrar starfsemi þegar hún kynni að hafa verulega skaðleg áhrif á umhverfið, þar á meðal loftslagskerfið. Dómstóllinn taldi jafnframt að tilhlýðileg aðgæsla gæti falið í sér skyldu ríkja til að tilkynna um fyrirhugaða starfsemi og eiga samráð í góðri trú, ef hætta er á að starfsemin valdi verulegu tjóni. Sérstaklega ætti þetta við þegar starfsemi eða stefnubreytingar gætu haft veruleg áhrif á sameiginlega viðleitni ríkja til að vernda loftslagskerfið eða þegar upplýsingagjöf og samráð væru nauðsynleg til að tryggja árangursríka samvinnu ríkja til að bregðast við skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga.[80]

54. Loks taldi Alþjóðadómstóllinn að á ríkjum hvíldi samkvæmt venjurétti skylda til samvinnu um að takast á við loftslagsbreytingar.[81] Hann benti á að loftslagsbreytingar væru hnattrænt viðfangsefni sem yrði ekki leyst með einhliða aðgerðum einstakra ríkja. Í því samhengi væri samvinna ekki valkostur heldur lagaleg skylda og brýn nauðsyn, enda gætu aðgerðir einstakra ríkja, án samhæfðrar samvinnu við önnur ríki, reynst ófullnægjandi til að takast á við vandann.[82] Dómstóllinn lagði jafnframt áherslu á að samvinnuskyldan krefðist viðvarandi og stöðugrar samvinnu í góðri trú og hefði ekki aðeins sjálfstætt gildi heldur einnig þýðingu við

[74] Skýrsla vísindanefndar, bls. 170

[75] Skýrsla vísindanefndar, bls. 309.

[76] Skýrsla vísindanefndar, bls. 103

[77] Skýrsla vísindanefndar, bls. 225

[78] Skýrsla vísindanefndar, bls. 309

[79] Stefan Rahmstorf o.fl., Multidecadal Atlantic "Warming Hole" Heat Content Variations Are Caused by Ocean Heat Transport, Not by Surface Fluxes (2026) 53 *Geophysical Research Letters* e2025GL118383 https://doi.org/10.1029/2025GL118383

[80] Sjá RÁ, mgr. 295-299.

[81] RÁ, mgr. 301-308.

[82] RÁ, mgr. 304.

túlkun og framkvæmd annarra loftslagstengdra skuldbindinga ríkja samkvæmt þjóðarétti.[83]

Skyldur samkvæmt umhverfissamningum

55. Að lokinni umfjöllun sinni um skyldur ríkja samkvæmt venjurétti beindi Alþjóðadómstóllinn sjónum sínum að öðrum alþjóðlegum umhverfissamningum, en loftslagssamningum SÞ, sem gætu haft þýðingu fyrir vernd loftslagskerfisins. Dómstóllinn benti á að sá lagarammi sem slíkir samningar koma á fót væri hluti af vernd loftslagskerfisins samkvæmt þjóðarétti og því viðeigandi að líta til þeirra við mat á skyldum ríkja samkvæmt fyrri spurningu Allsherjarþingsins. Dómstóllinn nefndi sérstaklega Vínarsamninginn um vernd ósonlagsins og Montreal-bókunina, Samninginn um líffræðilega fjölbreytni og Samning SÞ um baráttu gegn eyðimerkurmyndun.[84] Hann lagði jafnframt áherslu á að ríki yrðu að taka fullt tillit til skuldbindinga sinna samkvæmt slíkum samningum þegar þau gera ráðstafanir til verndar loftslagskerfinu og öðrum hlutum umhverfisins.[85]

56. Alþjóðadómstóllinn fjallaði jafnframt um Vínarsamninginn um vernd ósonlagsins og Montreal-bókunina og taldi að þessir samningar hefðu þýðingu fyrir vernd loftslagskerfisins.[86] Dómstóllinn benti á að ósonlagið væri hluti af heiðhvolfi andrúmsloftsins og þar með hluti loftslagskerfisins.[87] Hann rakti að markmið samninganna væri að vernda heilsu manna og umhverfið gegn skaðlegum áhrifum breytinga á ósonlaginu og að Montreal-bókunin hefði leitt til verulegs samdráttar í framleiðslu og notkun efna sem valda eyðingu ósonlagsins.[88] Dómstóllinn lagði jafnframt áherslu á að breytingar sem gerðar voru með Kigali-breytingunni árið 2016[89] beindust að takmörkun vetnisflúorkolefna (HFC), sem eru öflug gróðurhúsalofttegund. Að mati dómstólsins bæta skuldbindingarnar samkvæmt samningnum um ósonlagið við þær skyldur sem leiða af loftslagssamningunum og stuðla þannig að vernd loftslagskerfisins.[90]

57. Að því er varðar Samninginn um líffræðilega fjölbreytni benti Alþjóðadómstóllinn á að lífhvolfið (*biosphere*) væri hluti loftslagskerfisins og að samningurinn hefði að markmiði vernd líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu.[91] Dómstóllinn vísaði til þess að aðildarríki bæru ábyrgð á því að starfsemi innan lögsögu þeirra eða undir yfirráðum þeirra ylli ekki tjóni á umhverfi annarra ríkja eða svæða utan yfirráðasvæðis þess og að samningurinn fæli jafnframt í sér skyldur um samvinnu, stefnumótun, vöktun og stjórnun starfsemi sem hefur eða kann að hafa verulega skaðleg áhrif á líffræðilega fjölbreytni, þar á meðal starfsemi sem stuðlar að losun gróðurhúsalofttegunda.[92] Að mati dómstólsins hafa þessar skuldbindingar

[83] RÁ, mgr. 305-308.

[84] RÁ, mgr. 316.

[85] RÁ, mgr. 317.

[86] RÁ, mgr. 319-325.

[87] RÁ, mgr. 320.

[88] RÁ, mgr. 321-323.

[89] Kigali-breytingin við Montréal-bókunina (samþykkt 15. október 2016, tók gildi 1. janúar 2019) UN Doc C.N.872.2016.TREATIES-XXVII.2.f.

[90] RÁ, mgr. 324-325.

[91] RÁ, mgr. 325.

[92] RÁ, mgr. 326-329.

þýðingu fyrir vernd loftslagskerfisins, einkum vernd lífhvolfsins, þar sem þeim er ætlað að stuðla að vernd og sjálfbærri nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni og koma í veg fyrir skaðleg áhrif á hana. Þær stuðla því að vernd loftslagskerfisins í heild.[93]

58. Alþjóðadómstóllinn taldi einnig að Samningur SÞ um baráttu gegn eyðimerkurmyndun hefði þýðingu fyrir vernd loftslagskerfisins. Hann benti á tengsl loftslagsbreytinga, landhnignunar, þurrka og eyðimerkurmyndunar og lagði áherslu á að samningurinn fæli í sér skyldur um samþætta nálgun gagnvart þessum viðfangsefnum, samvinnu um vernd lands og vatnsauðlinda og stuðning þróaðra ríkja við þróunarríki.[94] Dómstóllinn taldi að ríki sem uppfylltu skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum stuðluðu þar með að vernd loftslagskerfisins, einkum jarðhvolfsins (*geosphere*) og vatnshvolfsins (*hydrosphere*), sem og samspili þessara þátta við aðra hluta loftslagskerfisins.[95]

59. Dómstóllinn komst loks að þeirri niðurstöðu að þeir umhverfissamningar sem hér hafa verið nefndir, loftslagssamningarnir og viðeigandi reglur venjuréttar hefðu gagnkvæma þýðingu við túlkun og framkvæmd skuldbindinga ríkja. Ríkjum bæri því að taka tillit til skuldbindinga sinna samkvæmt umræddum umhverfissamningum við framkvæmd skuldbindinga sinna samkvæmt loftslagssamningunum og venjurétt, rétt eins og þeim bæri að taka tillit til skuldbindinga sinna samkvæmt loftslagssamningunum og venjurétt við framkvæmd skuldbindinga sinna samkvæmt umræddum umhverfissamningum.[96]

Skyldur samkvæmt hafréttarsamningi SÞ

60. Eftir umfjöllun um ýmsa mikilvæga umhverfissamninga fjallaði Alþjóðadómstóllinn um skyldur ríkja samkvæmt hafréttarsamningi SÞ. Dómstóllinn taldi samninginn meðal mikilvægustu réttarheimilda þjóðaréttar við mat á skyldum ríkja vegna loftslagsbreytinga. Hann benti á að meira en 70% yfirborðs jarðar og yfir 95% lífhvolfsins væri hluti hafrýmisins og að losun gróðurhúsalofttegunda hefði veruleg neikvæð áhrif á það. Dómstóllinn tók jafnframt fram að fjölmörg ríki hefðu lagt áherslu á að túlka bæri samninginn með þróunarmiðuðum (*evolutive*) hætti þannig að hann næði einnig til nýrra viðfangsefna á borð við loftslagsbreytingar.[97]

61. Dómstóllinn fjallaði ítarlega um ráðgefandi álit Alþjóðlega hafréttardómsins frá 2024 og benti á að þótt spurningarnar í þessu máli væru víðtækari en þær sem Alþjóðlegi hafréttardómurinn hafði fjallað um, þá væru ýmis álitaefni sameiginleg báðum málum. Dómstóllinn lagði sérstaka áherslu á mikilvægi samræmis í túlkun þjóðaréttar.[98] Þótt Alþjóðadómstóllinn teldi sig ekki bundinn af túlkun Alþjóðlega hafréttardómsins á hafréttarsamningi SÞ taldi hann að veita bæri niðurstöðum hans mikið vægi. Að mati dómstólsins væri nauðsynlegt að tryggja skýrleika, samræmi og réttaröryggi innan þjóðaréttar.[99]

---

[93] RÁ, mgr. 330.

[94] RÁ, mgr. 331-333.

[95] RÁ, mgr. 334.

[96] RÁ, mgr. 335.

[97] RÁ, mgr. 336.

[98] RÁ, mgr. 337-338.

[99] RÁ, mgr. 338.

62. Ein mikilvægasta niðurstaða umfjöllunarinnar um hafréttarmál var að losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum falli undir hugtakið „mengun hafrýmisins" í skilningi hafréttarsamningsins.[100] Dómstóllinn taldi að gróðurhúsalofttegundir væru „efni eða orka" sem menn leiddu beint eða óbeint inn í hafrýmið og að slík losun hefði eða gæti haft skaðleg áhrif á lífríki sjávar, heilsu manna og lögmæta nýtingu hafsins. Af þeirri niðurstöðu leiddi að XII. hluti hafréttarsamningsins um vernd og varðveislu hafrýmisins ætti við um loftslagsbreytingar og losun gróðurhúsalofttegunda.[101] Með þessu staðfesti Alþjóðadómstóllinn með afgerandi hætti þá niðurstöðu sem Alþjóðlegi hafréttardómurinn hafði áður komist að.

63. Dómstóllinn lagði áherslu á að samkvæmt 192. gr. hafréttarsamningsins[102] bæru ríki bæði jákvæða skyldu til að gera ráðstafanir til verndar og varðveislu hafrýmisins og neikvæða skyldu til að rýra það ekki.[103] Með hliðsjón af alvarleika loftslagsbreytinga og þeirri hættu á alvarlegu og óafturkræfu tjóni sem stafar af losun gróðurhúsalofttegunda taldi dómstóllinn að kröfur um tilhlýðilega aðgæslu samkvæmt samningnum væru strangar. Ríkjum bæri því að grípa til eins víðtækra og áhrifaríkra ráðstafana og kostur væri til að vernda og varðveita hafrýmið og koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga og súrnunar sjávar.[104]

64. Slíkar ráðstafanir yrðu þó að vera í samræmi við þær skuldbindingar sem hvíla á viðkomandi ríkjum samkvæmt loftslagssamningi SÞ og Parísarsamningnum eftir því sem við ætti.[105] Þá taldi dómstóllinn að það eitt að ríki uppfylltu skyldur sínar samkvæmt framangreindum loftslagssamningum væri ekki endilega nægjanlegt til að fullnægja öllum skyldum þeirra samkvæmt hafréttarsamningnum.[106]

65. Dómstóllinn fjallaði einnig um skyldur ríkja til að koma í veg fyrir, draga úr og stjórna mengun hafrýmisins samkvæmt 194. gr. hafréttarsamningsins.[107] Hann taldi að skyldan næði einnig til starfsemi sem leiðir til losunar gróðurhúsalofttegunda og að ríki yrðu að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir í því skyni að draga úr slíkri mengun, þótt þeim bæri ekki skylda til að tryggja tafarlausa stöðvun hennar.[108] Þá lagði hann áherslu á að ríkjum bæri að tryggja að starfsemi undir lögsögu eða stjórn þeirra, þar á meðal starfsemi sem leiðir til losunar gróðurhúsalofttegunda, ylli ekki mengunartjóni. Auk þess lagði hann áherslu á að mat á því hvaða ráðstafanir væru nauðsynlegar yrði meðal annars að byggjast á bestu fáanlegu vísindum, alþjóðlegum reglum og viðmiðum á sviði loftslagsmála, sem og getu og aðstæðum viðkomandi ríkja.[109]

---

[100] RÁ, mgr. 339-340.

[101] RÁ, mgr. 340.

[102] Greinin er svohljóðandi: „Ríkjum ber skylda til að vernda og varðveita hafrýmið."

[103] RÁ, mgr. 342-343.

[104] RÁ, mgr. 343.

[105] RÁ, mgr. 343.

[106] RÁ, mgr. 347.

[107] RÁ, mgr. 345-347. 1. Mgr. 194. gr. er svohljóðandi: „Ríki skulu eftir getu, hvert um sig eða sameiginlega eftir því sem við á, gera allar nauðsynlegar ráðstafanir í samræmi við samning þennan til að koma í veg fyrir, draga úr og hafa eftirlit með mengun hafrýmisins hvaðan sem hún kemur enda noti þau í þessu skyni hagkvæmustu ráð sem þeim eru tiltæk og skulu þau leitast við að samræma stefnu sína í þessu tilliti."

[108] RÁ, mgr. 346.

[109] RÁ, mgr. 347-349.

66. Þá taldi dómstóllinn að samvinnuskylda ríkja samkvæmt 197. gr. hafréttarsamningsins hefði sérstaka þýðingu í tengslum við loftslagsbreytingar.[110] Skyldan væri viðvarandi og krefðist þess að ríki ynnu stöðugt að þróun reglna, viðmiða og starfshátta til verndar hafrýmisins.[111] Jafnframt lagði dómstóllinn áherslu á skyldu ríkja til að framkvæma umhverfismat þegar ástæða væri til að ætla að fyrirhuguð starfsemi sem losaði gróðurhúsalofttegundir gæti valdið verulegri mengun eða skaðlegum breytingum á hafrýminu.[112]

67. Alþjóðadómstóllinn fjallaði jafnframt um áhrif hækkandi sjávarstöðu á ytri mörk hafsvæða. Hann benti á að samkvæmt hafréttarsamningnum bæri ríkjum að birta kort eða skrár með landfræðilegum hnitum sem sýna grunnlínur (sem viðátta lögsögubelta ríkja er mæld frá), og ytri mörk hafsvæða þeirra og afhenda afrit þeirra aðalframkvæmdastjóra SÞ. Dómstóllinn taldi hins vegar að samningurinn fæli ekki í sér skyldu til að endurskoða eða uppfæra slíkar upplýsingar síðar vegna breytinga á strandlengju ríkja af völdum hækkunar sjávarborðs tengdum loftslagsbreytingum.[113] Þetta er ein af mikilvægustu niðurstöðum álitsins fyrir smáeyjaríki og láglend strandríki sem standa frammi fyrir afleiðingum hækkandi sjávarstöðu. Þetta er jafnframt eitthvað sem íslensk stjórnvöld ættu að huga að því þau hafa ekki sent upplýsingar um grunnlínur Íslands til aðalframkvæmdastjóra SÞ í samræmi við ákvæði hafréttarsamningsins.[114]

Skyldur samkvæmt mannréttindaskuldbindingum

68. Eftir að hafa lokið umfjöllun sinni um hafréttarmál fjallaði Alþjóðadómstóllinn um alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar í samhengi loftslagsbreytinga. Dómstóllinn taldi að slíkar skuldbindingar hefðu verulega þýðingu við mat á skyldum ríkja í því samhengi. Hann lagði áherslu á að mannréttindi beindust að vernd einstaklinga og þjóða og væru ekki bundin við tiltekin svið samfélagsins. Af þeim sökum yrði ekki litið svo á að loftslagsbreytingar sem fyrirbæri féllu einvörðungu undir umhverfisrétt eða loftslagssamninga. Við mat á skyldum ríkja til verndar loftslagskerfinu yrði einnig að taka tillit til mannréttindaskuldbindinga þeirra.[115]

69. Dómstóllinn taldi að umhverfið væri grundvallarforsenda mannlegs lífs og velferðar núlifandi og komandi kynslóða. Hann vísaði í þessu sambandi til fyrri framkvæmdar sinnar í ráðgefandi áliti sínu um lögmæti beitingar kjarnorkuvopna[116] og lagði áherslu á að vernd umhverfisins væri forsenda þess að njóta mannréttinda. Þá benti hann á að formáli Parísarsamningsins legði áherslu á að þegar ríki grípa til aðgerða til að bregðast við loftslagsbreytingum ættu þau að virða, stuðla að og taka til athugunar skuldbindingar sínar með tilliti til mannréttinda,

---

[110] RÁ, mgr. 350-351. 197 gr. er svohljóðandi: „Ríki skulu á heimsgrundvelli og eftir atvikum á svæðisgrundvelli, beint eða á vettvangi þar til bærra alþjóðastofnana, starfa saman að því að móta og útfæra alþjóðlegar reglur, staðla og tilmæli um venjur og starfshætti í samræmi við samning þennan til að vernda og varðveita hafrýmið enda sé höfð hliðsjón af sérkennum svæða."

[111] RÁ, mgr. 351.

[112] RÁ, mgr. 352-353.

[113] RÁ, mgr. 358-362.

[114] Sjá Bjarni Már Magnússon og Snjólaug Árnadóttir, Adherence to International Rules on Straight Baselines and the Case of the Icelandic Straight Baselines System í Mikael M Karlsson og Bárður Larsen (ritstj), *The Yearbook of Polar Law* bindi 16 (Brill Nijhoff 2025) 147–172, einkum 170-171. DOI: https://doi.org/10.1163/22116427_016010008

[115] RÁ, mgr. 369-371.

[116] *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Ráðgefandi álit, Alþjóðadómstóllinn) [1996] ICJ Rep 226 https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf

réttinda til heilbrigðis, réttinda frumbyggja, nærsamfélaga, farandfólks, barna, einstaklinga með fötlun og fólks í viðkvæmri stöðu og réttinda til þroska ásamt jafnrétti kynjanna, valdeflingu kvenna og sanngirni milli kynslóða.[117]

70. Dómstóllinn taldi að hnignun loftslags og umhverfis gæti skert möguleika einstaklinga til að njóta þeirra margvíslegu réttinda sem vernduð eru af alþjóðlegum mannréttindasamningum. Hann vísaði jafnframt til þess að varnarleysi mannlegra samfélaga og vistkerfa væru nátengdir þættir. Hann benti á að hækkandi sjávarstaða, þurrkar, eyðimerkurmyndun og náttúruhamfarir gætu haft veruleg áhrif á heilsu og lífsafkomu fólks og þar með á möguleika þess til að njóta tiltekinna mannréttinda. Hann tók þó fram að umfjöllun hans um slík réttindi væri ekki tæmandi.[118]

71. Sérstaklega fjallaði dómstóllinn um réttinn til lífs. Hann benti á að loftslagsbreytingar gætu skert möguleika einstaklinga til að njóta þessa réttar með margvíslegum hætti og vísaði meðal annars til afstöðu Mannréttindanefndar SÞ um að umhverfishnignun og loftslagsbreytingar gætu grafið undan vernd réttarins til lífs.[119] Dómstóllinn lagði jafnframt áherslu á að virðing fyrir réttinum til lífs, vernd hans og trygging gætu ráðist af því hvort ríki gripu til viðeigandi ráðstafana til að vernda umhverfið og loftslagskerfið gegn skaðlegum áhrifum losunar gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum.[120]

72. Í tengslum við réttinn til lífs vék dómstóllinn einnig að meginreglunni um bann við endursendingum (non-refoulement). Sú regla hefur mikið vægi í flóttamannarétti og mannréttindum yfirhöfuð.[121] Dómstóllinn taldi að aðstæður sem skapast vegna loftslagsbreytinga gætu orðið þess eðlis að einstaklingar leituðu öryggis í öðru ríki eða gætu ekki snúið aftur til heimaríkis síns. Dómstóllinn vísaði til þess að ríki bæru skyldur samkvæmt meginreglunni um bann við endursendingum þegar verulegar ástæður væru til að ætla að raunveruleg hætta væri á óafturkræfu tjóni á réttinum til lífs ef einstaklingur yrði sendur aftur til upprunaríkis síns.[122]

73. Dómstóllinn fjallaði jafnframt um réttinn til heilsu og réttinn til fullnægjandi lífsskilyrða. Hann taldi að loftslagsbreytingar gætu haft víðtæk áhrif á líkamlega og andlega heilsu einstaklinga og vísaði meðal annars til afstöðu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um að þær gætu reynst ein mesta ógn við heilsu heimsbyggðarinnar á þessari öld. Dómstóllinn lagði jafnframt áherslu á að ríkjum bæri að stuðla að umhverfisaðstæðum sem gerðu einstaklingum kleift að njóta réttarins til heilsu. Þá benti hann á náin tengsl umhverfisins við aðgang að fæðu, vatni og húsnæði og taldi að loftslagsbreytingar gætu skert möguleika einstaklinga til að njóta þessara réttinda.[123]

---

[117] RÁ, mgr. 373-374.

[118] RÁ, mgr. 375-376.

[119] Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, *Teitiota gegn Nýja-Sjálandi* (24. október 2019) UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016, mgr. 9.5 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CCPR%2FC%2F127%2FD%2F2728%2F2016

[120] RÁ, mgr. 377.

[121] Sjá t.d. 33. gr. *Samningsins um réttarstöðu flóttamanna* (samþykktur 28. júlí 1951, tók gildi 22. apríl 1954) 189 UNTS 137, Stjtíð. C 74/1955, 33. gr; 3. gr. *Samningsins gegn pyndingum og annarri grimmilegri, ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu* (samþykktur 10. desember 1984, tók gildi 26. júní 1987) 1465 UNTS 85, Stjtíð. C 14/1996.

[122] RÁ, mgr. 378.

[123] RÁ, mgr. 379-380.

74. Dómstóllinn taldi einnig að loftslagsbreytingar gætu haft áhrif á réttinn til einkalífs, fjölskyldulífs og heimilis. Hann vísaði í því sambandi til framkvæmdar Mannréttindanefndar SÞ og taldi að vanræksla ríkis á að grípa í tæka tíð til viðeigandi aðlögunaraðgerða vegna skaðlegra áhrifa loftslagsbreytinga gæti, eftir atvikum, falið í sér brot gegn þessum réttindum.[124]

75. Dómstóllinn fjallaði sérstaklega um áhrif loftslagsbreytinga á konur, börn og frumbyggja. Hann vísaði til alþjóðlegra skýrslna og ályktana sem sýna að þau sem þarna eiga hlut að máli kunni að verða fyrir sérstaklega alvarlegum áhrifum af loftslagsbreytingum. Dómstóllinn taldi því að skaðleg áhrif loftslagsbreytinga gætu haft sérstaklega neikvæð áhrif á möguleika þeirra til að njóta mannréttinda sinna.[125]

76. Mikla þýðingu hefur einnig umfjöllun dómstólsins um réttinn til hreins, heilnæms og sjálfbærs umhverfis. Dómstóllinn rakti þróun þessa réttar frá Stokkhólmsyfirlýsingunni frá 1972[126] og Ríóyfirlýsingunni frá 1992[127] til nýlegra ályktana Mannréttindaráðs SÞ og Allsherjarþingsins. Hann lagði sérstaka áherslu á ályktun Allsherjarþingsins nr. 76/300 frá 2022 þar sem réttur allra til hreins, heilnæms og sjálfbærs umhverfis var viðurkenndur, með yfirgnæfandi stuðningi aðildarríkja SÞ.[128]

77. Niðurstaða dómstólsins var sú að hreint, heilnæmt og sjálfbært umhverfi væri forsenda þess að njóta mætti fjölmargra annarra mannréttinda, þar á meðal réttarins til lífs, heilsu og fullnægjandi lífsskilyrða, svo sem aðgangs að vatni, fæðu og húsnæði. Rétturinn leiddi af innbyrðis tengslum mannréttinda og umhverfisverndar og væri því órjúfanleg forsenda þess að unnt væri að njóta annarra mannréttinda. Dómstóllinn komst því að þeirri niðurstöðu að rétturinn til hreins, heilnæms og sjálfbærs umhverfis væri samkvæmt þjóðarétti nauðsynlegur til að tryggja raunverulega vernd annarra mannréttinda.[129]

78. Alþjóðadómstóllinn fjallaði einnig um landfræðilegt gildissvið alþjóðlegra mannréttinda-samninga og áréttaði að mat á því yrði að byggjast á ákvæðum hvers samnings fyrir sig. Dómstóllinn staðfesti fyrri framkvæmd sína um að mannréttindasamningar gætu átt við þegar ríki beita lögsögu sinni utan eigin yfirráðasvæðis. Hann taldi þó ekki nauðsynlegt að taka afstöðu til þess við hvaða aðstæður ríki færi með slíka lögsögu í tengslum við loftslagsbreytingar, enda yrði það að ráðast af túlkun einstakra mannréttindasamninga.[130]

79. Að lokum benti dómstóllinn á að loftslagssamningar, umhverfissamningar, mannréttinda-skuldbindingar og reglur venjuréttar þjóðaréttar væru ekki aðskilin réttarkerfi heldur yrði að skýra þessar ólíku réttarheimildir og beita þeim með hliðsjón af samspili þeirra. Ríkjum bæri

---

[124] RÁ, mgr. 381. Sjá Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna, *Daniel Billy og aðrir gegn Ástralíu* (*Torres Strait Islanders Petition*) (21. júlí 2022) UN Doc CCPR/C/135/D/3624/2019, mgr. 8.9-8.12. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CCPR%2FC%2F135%2FD%2F3624%2F2019

[125] RÁ, mgr. 384.

[126] *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (samþykkt á Ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi mannsins, Stokkhólmi, 16. júní 1972) UN Doc A/CONF.48/14/Rev.1, 3 ILM 1416 (1972) https://digitallibrary.un.org/record/523249.

[127] *Rio Declaration on Environment and Development* (samþykkt á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun, Rio de Janeiro, 14. júní 1992) UN Doc A/CONF.151/26 (Vol I), viðauki I https://www.cbd.int/doc/ref/rio-declaration.shtml.

[128] RÁ, mgr. 392.

[129] RÁ, mgr. 393.

[130] RÁ, mgr. 394-399.

því að taka tillit til mannréttindaskuldbindinga sinna við framkvæmd skyldna sinna samkvæmt loftslags- og umhverfissamningum og venjurétti þjóðaréttar, rétt eins og þeim bæri að taka tillit til þeirra skyldna við framkvæmd mannréttindaskuldbindinga.[131]

80. Með því að staðfesta að mannréttindi séu hluti af loftslagstengdum skyldum ríkja hefur Alþjóðadómstóllinn að öllum líkindum aukið vægi þeirra sjónarmiða að ríki beri ábyrgð gagnvart eigin borgurum, og hugsanlega einnig gagnvart borgurum annarra ríkja, vegna loftslagsbreytinga.

C. Síðari spurningin: Ábyrgð ríkja vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi

81. Við upphaf umfjöllunar sinnar um síðari spurningu Allsherjarþingsins skýrði Alþjóðadómstóllinn að hún varðaði lagalegar afleiðingar þess að brjóta gegn þeim skyldum sem skilgreindar voru í fyrri hluta álitsins. Tekið var fram að við úrlausnina yrði jöfnum höndum stuðst við hinar áður lýstu skyldur ríkja og almennar reglur þjóðaréttar um ábyrgð ríkja vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi.[132]

82. Dómstóllinn áréttaði jafnframt að ráðgefandi álitið fæli ekki í sér mat á ábyrgð einstakra ríkja vegna tiltekins loftslagstjóns. Slíkt mat yrði aðeins framkvæmt með hliðsjón af atvikum og sönnunargögnum í tilteknu deilumáli. Verkefni dómstólsins væri þess í stað að gera grein fyrir þeim almennu reglum sem gilda um lagalegar afleiðingar brota gegn loftslagstengdum skyldum ríkja, þar á meðal um ábyrgð ríkja, heimildir annarra ríkja til að byggja á þeirri ábyrgð og þau úrræði sem kunna að standa til boða vegna slíkra brota.[133]

Gildandi réttur

83. Að því varðar gildandi rétt taldi dómstóllinn, að við úrlausn síðari spurningarinnar, bæri annars vegar að líta til þeirra skuldbindinga sem leiða af loftslagssamningi SÞ, Kýótóbókuninni, Parísarsamningnum og öðrum réttarheimildum þjóðaréttar sem dómstóllinn taldi eiga við og hins vegar til almennra reglna þjóðaréttar um ábyrgð ríkja á alþjóðlega ólögmætri háttsemi. Fyrri reglurnar mæla fyrir um skyldur ríkja en þær síðari um afleiðingar brota á þeim skyldum.[134]

84. Dómstóllinn minnti á að hann hefði þegar komist að þeirri niðurstöðu að loftslagssamningarnir legðu á ríki margvíslegar skyldur til verndar loftslagskerfinu og öðrum hlutum umhverfisins. Brot gegn slíkum skyldum gæti, að því marki sem ekki giltu sérstakar reglur um annað, leitt til ábyrgðar samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar um ábyrgð ríkja vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi.[135] Þær reglur eru að finna í drögum alþjóðalaganefndar SÞ um ábyrgð

[131] RÁ, mgr. 404.

[132] RÁ, mgr. 405.

[133] RÁ, mgr. 406.

[134] RÁ, mgr. 407.

[135] RÁ, mgr. 408.

ríkja vegna alþjóðlegrar ólögmætrar háttsemi brota.[136] Þær reglur sem máli skipta fyrir álitið eru allar þjóðréttarvenja.

85. Dómstóllinn vísaði jafnframt til þeirrar skyldu að koma í veg fyrir verulegt tjón á loftslagskerfinu og öðrum þáttum umhverfisins. Hann ítrekaði að um væri að ræða háttsemisskyldu sem metin yrði samkvæmt viðmiði um tilhlýðilega aðgæslu. Ábyrgð ríkis stofnast því ekki sjálfkrafa við það eitt að verulegt tjón verður, heldur þegar það bregst þeirri skyldu sinni að grípa til allra tiltækra ráðstafana til að koma í veg fyrir tjónið. Ríki sem ekki sýndi tilhlýðilega aðgæslu við framkvæmd þessarar skyldu gæti því bakað sér ábyrgð vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi.[137]

86. Dómstóllinn tók því næst til skoðunar hvort loftslagssamningarnir fælu í sér sérstakt regluverk (*lex specialis*) er gengi framar almennum reglum þjóðaréttar um ábyrgð ríkja.[138] Þótt ekki sé minnist berum orðum á 55. gr. draga alþjóðalaganefndarinnar í umfjölluninni, er engu að síður ljóst að dómstóllinn hafði inntak greinarinnar í huga. Samkvæmt henni gilda ákvæði draganna nefnilega ekki að því leyti eða marki sem skilyrði fyrir tilvist alþjóðlega ólögmætrar háttsemi, eða efni og framkvæmd alþjóðlegrar ábyrgðar ríkis, lúta sértækum reglum þjóðaréttarins.

87. Hann vísaði til þess að í málflutningum hefðu komið fram ólík sjónarmið um hvort lagalegar afleiðingar brota gegn loftslagsskuldbindingum yrðu eingöngu, eða að meginstefnu til, metnar innan þess kerfis sem komið hefði verið á fót með loftslagssamningunum. Dómstóllinn tók jafnframt fram að þetta álitaefni væri ekki hið sama og sú spurning hvort loftslagssamningarnir fælu í sér sérreglur um frumskyldur ríkja.[139]

88. Dómstóllinn minnti á að hann hefði áður komist að þeirri niðurstöðu að loftslagssamningarnir útilokuðu ekki almennt beitingu annarra reglna þjóðaréttar. Að mati dómstólsins giltu sambærileg sjónarmið um reglur þjóðaréttar um ábyrgð ríkja. Slíkar reglur vikju einungis til hliðar ef sérstakar reglur giltu um skilyrði ábyrgðar eða afleiðingar brota og skýrlega yrði ráðið að þeim væri ætlað að koma í stað almennu reglnanna. Hvort svo væri yrði að meta með hliðsjón af túlkun hvers þess regluverks sem talið væri fela í sér sérreglur (*lex specialis*).[140]

89. Við mat sitt skoðaði dómstóllinn sérstaklega ákvæði Parísarsamningsins um tjón og skaða í 8. gr. samningsins og framkvæmdar- og eftirfylgnikerfið samkvæmt 15. gr. Dómstóllinn taldi að 8. gr. Parísarsamningsins fjallaði um samvinnu og stuðning vegna tjóns og skaða af völdum loftslagsbreytinga en ekki um ábyrgð ríkja eða skaðabætur. Hann benti jafnframt á að framkvæmdar- og eftirfylgninefnd samkvæmt 15. gr. samningsins hefði hvorki vald til að skera úr um deilur né ákvarða ábyrgð ríkja. Dómstóllinn taldi því hvorki að 8. gr. né 15. gr.

---

[136] Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, viðauki við ályktun Allsherjarþingsins nr. 56/83 frá 12. desember 2001, UN Doc A/RES/56/83 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf (hér eftir vísað til sem draga alþjóðalaganefndarinnar í neðanmálsgreinum).

[137] RÁ, mgr. 409.

[138] Sjá 55. gr. draga alþjóðalaganefndarinnar sem eru svohljóðandi: „These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of a State are governed by special rules of international law."

[139] RÁ, mgr. 410.

[140] RÁ, mgr. 411.

Parísarsamningsins fælu í sér sérstakar reglur (*lex specialis*) sem útilokuðu beitingu almennra reglna þjóðaréttar um ábyrgð ríkja.[141]

90. Dómstóllinn vísaði einnig til ákvæða loftslagssamnings SÞ, Kýótóbókunarinnar og Parísarsamningsins um lausn deilumála og taldi að þau bæru ekki með sér að aðildarríkin hefðu komið sér saman um sérstakar reglur um ábyrgð ríkja. Þar sem samningarnir kvæðu ekki á um sérstakt ábyrgðarkerfi eða sérstakar reglur um afleiðingar brota taldi dómstóllinn að almennar reglur þjóðaréttarvenju um ábyrgð ríkja vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi giltu áfram.[142]

91. Dómstóllinn komst því að þeirri niðurstöðu að hvorki texti loftslagssamninganna, samhengi þeirra né markmið og tilgangur bæru með sér að aðildarríkin hefðu ætlað að víkja frá almennum reglum þjóðaréttar um ábyrgð ríkja á alþjóðlega ólögmætri háttsemi.[143] Hann benti jafnframt á að nokkur ríki hefðu við aðild að loftslagssamningunum sérstaklega áréttað áframhaldandi gildi almennra reglna um ábyrgð ríkja.[144] Niðurstaða dómstólsins var því sú að ábyrgð vegna brota gegn skyldum samkvæmt loftslagssamningunum, þar á meðal vegna tjóns og skaða af völdum loftslagsbreytinga, skyldi metin samkvæmt hinum almennu reglum þjóðaréttar um ábyrgð ríkja.[145]

Rekjanleiki, orsakatengsl og ábyrgð ríkja í loftslagsmálum

92. Eftir að hafa komist að þeirri niðurstöðu að almennar reglur þjóðaréttar um ábyrgð ríkja vegna alþjóðlegrar ólögmætrar háttsemi giltu einnig um brot gegn loftslagstengdum skyldum vék Alþjóðadómstóllinn að nokkrum þeirra álitaefna sem sérstaklega reynir á við beitingu þeirra reglna í samhengi loftslagsbreytinga. Dómstóllinn benti á að loftslagsbreytingar væru flókið og margþætt fyrirbæri sem gæti falið í sér ábyrgð margra ríkja á löngum tíma. Sérstaklega taldi hann þörf á að skýra álitaefni sem lytu að rekjanleika háttsemi til ríkja (*attribution*), orsakatengslum (*causation*) og þeim aðstæðum þegar mörg ríki hafa í sameiningu stuðlað að sama tjóni.[146]

93. Alþjóðadómstóllinn benti á að loftslagsbreytingar væru afar flókið og margþætt fyrirbæri sem gæti falið í sér ábyrgð margra ríkja yfir langan tíma. Umfang og eðli þess tjóns sem hlýst af loftslagsbreytingum gæfi tilefni til sérstakra álitaefna við beitingu reglna þjóðaréttar um ábyrgð ríkja vegna alþjóðlega ólögmætrar háttsemi. Dómstóllinn lagði áherslu á að styrkur gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftinu væri ekki afleiðing einnar tiltekinnar athafnar eða athafna tiltekinna ríkja heldur samanlagðra áhrifa losunar frá mörgum aðilum yfir langan tíma. Jafnframt benti hann á að ríki hefðu stuðlað að þessari uppsöfnun í mjög mismiklu mæli og að áhrif loftslagsbreytinga kæmu með ólíkum hætti niður á einstök ríki. Af þessum sökum taldi dómstóllinn nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um nokkur þeirra álitaefna sem tengjast

[141] RÁ, mgr. 413-416.

[142] RÁ, mgr. 417.

[143] RÁ, mgr. 418.

[144] RÁ, mgr. 419.

[145] RÁ, mgr. 420.

[146] RÁ, mgr. 421-424.

loftslagsbreytingum í tengslum við reglurnar um ábyrgð ríkja.[147]

94. Dómstóllinn taldi að tvö álitaefni kölluðu sérstaklega á skýringu í þessu samhengi, annars vegar hvort háttsemi yrði rakin til ríkis (*attribution*)[148] og hins vegar orsakatengsl (*causation*).[149] Hann benti á að samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar gæti aðeins athöfn eða athafnaleysi, sem rekja mætti til ríkis, stofnað til alþjóðlegrar ábyrgðar þess. Þá yrði, þegar krafist er úrbóta vegna tjóns, að sýna fram á að fyrir hendi væru bæði staðreynanleg og lagaleg orsakatengsl milli háttsemi ríkisins og þess tjóns sem úrbóta er krafist vegna.[150]

95. Dómstóllinn fjallaði einnig um hvernig ábyrgð í loftslagmálaum markast af tíma (*ratione temporis*). Hann benti á að brot gegn skyldum ríkja til verndar loftslagskerfinu kæmu ekki endilega fram í einni afmarkaðri athöfn eða vanrækslu heldur gætu teygt sig yfir langt tímabil. Að mati dómstólsins væri þó ekki unnt að taka afstöðu til þess, í ráðgefandi álitinu, hvernig afmarka bæri gildistíma einstakra skyldna eða brota gegn þeim, þar sem slíkt krefðist mats á staðreyndum í hverju máli fyrir sig.[151]

96. Að því er varðar rekjanleika tók dómstóllinn fram að hugtakið væri notað með ólíkum hætti í loftslagsvísindum annars vegar og þjóðarétti hins vegar. Í loftslagsvísindum væri það notað um mat á framlagi mismunandi orsakaþátta til ákveðinnar breytingar eða atburðar, en í þjóðarétti lýtur það að því hvort tiltekin athöfn eða athafnaleysi teljist háttsemi ríkis. Dómstóllinn áréttaði að slíkur rekjanleiki væri eitt af grundvallarskilyrðum þess að alþjóðlega ólögmæt háttsemi gæti talist fyrir hendi og þar með forsenda þess að tiltekið ríki yrði talið ábyrgt.[152]

97. Sum ríki héldu því fram að erfitt eða jafnvel ómögulegt væri að beita reglum um ábyrgð ríkja í samhengi loftslagsbreytinga, meðal annars vegna þess að losun gróðurhúsalofttegunda teldist ekki í sjálfu sér alþjóðlega ólögmæt háttsemi. Þau bentu jafnframt á að mikill fjöldi þeirra ríkja sem kynnu að bera ábyrgð, sem og þeirra ríkja sem yrðu fyrir áhrifum loftslagsbreytinga, gerði beitingu reglna um ábyrgð ríkja sérstaklega torvelda.[153] Dómstóllinn féllst þó ekki á þessi sjónarmið. Hann áréttaði að hin alþjóðlega ólögmæta háttsemi fælist ekki í losun gróðurhúsalofttegunda sem slíkri, heldur í því að brjóta gegn samnings- og venjuréttarlegum skyldum ríkja til að vernda loftslagskerfið og umhverfið.[154]

98. Í því sambandi lagði dómstóllinn áherslu á að rekjanleiki háttsemi til ríkis yrði metinn samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar. Vanræksla ríkis á að grípa til viðeigandi ráðstafana til verndar loftslagskerfinu gegn losun gróðurhúsalofttegunda gæti því falið í sér alþjóðlega ólögmæta háttsemi sem rekjanleg væri til viðkomandi ríkis. Dómstóllinn nefndi sérstaklega

147 RÁ, mgr. 421.

148 Sjá 4.-11. gr. draga alþjóðalaganefndarinnar.

149 Sjá 31. gr. draga alþjóðalaganefndarinnar.

150 RÁ, mgr. 422.

151 RÁ, mgr. 423.

152 RÁ, mgr. 425.

153 RÁ, mgr. 426.

154 RÁ, mgr. 427.

að slíkt gæti átt við um athafnaleysi eða ófullnægjandi aðgerðir í tengslum við framleiðslu eða neyslu jarðefnaeldsneytis, veitingu leyfa til rannsókna og vinnslu jarðefnaeldsneytis eða niðurgreiðslur til jarðefnaeldsneytis.

99. Dómstóllinn tók þó fram að losun gróðurhúsalofttegunda feli ekki sem slík í sér alþjóðlega ólögmæta háttsemi. Hið ólögmæta fælist fremur í brotum á þeim samningsbundnu skyldum og reglum venjuréttar sem hvíla á ríkjum til að vernda loftslagskerfið gegn alvarlegu tjóni af mannavöldum.[155] Benda verður á að niðurstaða Alþjóðadómstólsins um aðgerðir tengdar jarðefnaeldsneyti er afar þýðingarmikil. Er þetta nokkuð sem íslensk stjórnvöld þurfa að hafa í huga vegna hugmynda og áforma um slíka starfsemi innan íslenskrar lögsögu.

100. Þá fjallaði dómstóllinn um ábyrgð ríkja vegna athafna einkaaðila og benti á að efnislegar skyldur ríkja kvæðu meðal annars á um reglusetningu og eftirlit með starfsemi einkaaðila á grundvelli viðmiða um tilhlýðilega aðgæslu. Þegar ríki vanrækti slíkar skyldur væri um að ræða athafnaleysi ríkisins sjálfs. Í slíkum tilvikum reyndi því ekki á hvort háttsemi einkaaðilans yrði rakin til ríkisins, heldur hvort ríkið hefði vanrækt skyldu sína til að setja nauðsynlegar reglur eða grípa til viðeigandi ráðstafana til að takmarka losun frá aðilum innan lögsögu þess.[156]

101. Dómstóllinn tók einnig afstöðu til þeirrar röksemdar að torvelt væri að beita reglum um ábyrgð ríkja þar sem loftslagsbreytingar hljótist af samverkandi losun margra ríkja yfir langan tíma og geti valdið tjóni í mörgum ríkjum samtímis. Hann benti á að þrátt fyrir þetta væri vísindalega mögulegt að ákvarða heildarframlag einstakra ríkja til losunar á heimsvísu með hliðsjón af bæði sögulegri og núverandi losun. Dómstóllinn vísaði meðal annars til upplýsinga sem ríki skila samkvæmt loftslagssamningi SÞ og vísindalegra gagna sem gera kleift að meta framlag einstakra ríkja til uppsafnaðrar losunar gróðurhúsalofttegunda. Hann áréttaði jafnframt að hið alþjóðlega ólögmæta fælist ekki í losun gróðurhúsalofttegunda sem slíkri heldur í athöfnum eða athafnaleysi sem valda verulegu tjóni á loftslagskerfinu með þeim hætti að brotið sé gegn alþjóðlegum skuldbindingum ríkis.[157]

102. Dómstóllinn benti á að erfitt gæti reynst að ákvarða hvort og að hvaða marki brot tiltekins ríkis hafi valdið tjóni á loftslagskerfinu þegar losun margra ríkja hefur samverkað til þess. Að mati dómstólsins eru almennar reglur um ábyrgð ríkja vel til þess fallnar að taka á flóknum aðstæðum þar sem ábyrgð er deilt eða tjón bitnar á mörgum ríkjum í senn. Með vísan til fyrri réttarframkvæmdar áréttaði dómstóllinn að skipta megi ábyrgð á tjóni á milli ríkja þegar margvíslegar samverkandi orsakir eiga hluta að máli.[158] Hann lagði jafnframt áherslu á að unnt væri að bera ábyrgð eins ríkis undir dóm eða gera hana að viðfangsefni kröfu, óháð því hvort ábyrgð annarra ríkja, sem einnig kynnu að eiga hlut að máli, væri til meðferðar á sama tíma.[159]

103. Dómstóllinn taldi að ríki sem verður fyrir tjóni af völdum loftslagsbreytinga geti sjálfstætt

---

[155] RÁ, mgr. 427.

[156] RÁ, mgr. 428.

[157] RÁ, mgr. 429.

[158] Sjá *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda) (Reparations)* [2022] ICJ Rep 13, mgr. 98 https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/116/116-20220209-JUD-01-00-EN.pdf.

[159] RÁ, mgr. 430.

krafist þess að hvert það ríki sem átt hefur hlut að alþjóðlega ólögmætri háttsemi verði dregið til ábyrgðar vegna tjóns á loftslagskerfinu eða öðrum þáttum umhverfisins. Þar sem fleiri en eitt ríki geta borið ábyrgð á sömu ólögmætu háttseminni má sækja hvert ríki til ábyrgðar á grundvelli eigin framlags til brotsins.[160]

104. Dómstóllinn komst því að þeirri niðurstöðu að reglur þjóðaréttar um ábyrgð ríkja geri kleift að ákvarða ábyrgð ríkja í loftslagsmálum þrátt fyrir sérkenni loftslagsbreytinga. Nánara mat á staðreyndum varðandi rekjanleika og skiptingu ábyrgðar yrði hins vegar að fara fram í hverju máli fyrir sig með hliðsjón af þeim sönnunargögnum sem lægju fyrir.[161]

105. Að lokinni umfjöllun sinni um rekjanleika og orsakatengsl vék Alþjóðadómstóllinn að því hvort hinar skilgreindu efnislegu skyldur hefðu í för með sér sérstakar lagalegar afleiðingar fyrir ríki. Nokkrir málsaðilar bentu á að dómstóllinn hefði áður komist að þeirri niðurstöðu að tilteknar skyldur sem tengjast loftslagsbreytingum, þar á meðal ýmsar mannréttindaskuldbindingar, væru *erga omnes* skyldur.[162]

106. Hugtakið *erga omnes* merkir bókstaflega „gagnvart öllum“. Í þjóðarétti vísar það til skyldna sem ríki bera gagnvart alþjóðasamfélaginu í heild en ekki aðeins gagnvart tilteknu ríki. Þegar skylda hefur *erga omnes* eðli hafa öll ríki lögvarða hagsmuni af því að hún sé virt, óháð því hvort þau hafi sjálf orðið fyrir beinu tjóni vegna brotsins. Hugtakið *erga omnes partes* er náskylt en ekki alveg hið sama. Þar er um að ræða skyldur sem ríki bera gagnvart öllum öðrum aðildarríkjum tiltekins samnings.[163]

107. Dómstóllinn benti á að ákveðnar reglur þjóðaréttar sem lúta að vernd sameiginlegra gæða mannkyns gætu skapað *erga omnes* skyldur. Í því sambandi vísaði hann sérstaklega til loftslagskerfisins og annarra sameiginlegra umhverfisgæða á borð við andrúmsloftið og úthafið. Að mati dómstólsins eiga öll ríki sameiginlega hagsmuni af vernd slíkra gæða og af þeim sökum teljast skyldur ríkja samkvæmt venjurétti til verndar loftslagskerfinu og öðrum hlutum umhverfisins gegn skaðlegum áhrifum gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum vera *erga omnes* skyldur. Dómstóllinn taldi jafnframt að skyldur ríkja samkvæmt loftslagssamningi SÞ og Parísarsamningnum væru *erga omnes partes* skyldur, þar sem samningarnir vernda sameiginlega hagsmuni allra aðildarríkja að varðveislu loftslagskerfisins.[164]

108. Dómstóllinn taldi að þetta ætti einkum við um þá venjuréttarreglu að ríkjum beri að koma í veg fyrir verulegt tjón yfir landamæri. Þar sem loftslagskerfið er sameiginleg gæði sem öll ríki eiga hagsmuna að gæta, verður brot á þeirri skyldu ekki aðeins talið varða það ríki sem fyrir tjóni verður, heldur alþjóðasamfélagið í heild sinni.[165] Að því er varðar loftslagssamningana

---

[160] RÁ, mgr. 431.

[161] RÁ, mgr. 432.

[162] RÁ, mgr. 439. Sjá 48. gr. draga alþjóðalaganefndarinnar.

[163] Um hugtökin *erga omnes* og *erga omnes partes*, sjá *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgía gegn Spáni) (Second Phase)* [1970] ICJ Rep 3, mgr. 33–34, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf; *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgía gegn Senegal)* [2012] ICJ Rep 422, mgr. 68–70, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/144/144-20120720-JUD-01-00-EN.pdf; *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Gambía gegn Mjanmar) (Preliminary Objections)* [2022] ICJ Rep 477, mgr. 107–112, https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20220722-jud-01-00-en.pdf.

[164] RÁ, mgr. 440.

[165] RÁ, mgr. 440.

benti dómstóllinn á að bæði loftslagssamningur SÞ og Parísarsamningurinn byggðu á þeirri forsendu að loftslagsbreytingar væru sameiginlegt áhyggjuefni mannkyns og að viðbrögð við þeim krefðust alþjóðlegrar samvinnu. Þar sem samningarnir eiga að vernda sameiginlega hagsmuni allra ríkja við varðveislu loftslagskerfisins, taldi dómstóllinn að skuldbindingar samkvæmt þeim væru skyldur gagnvart öllum aðildarríkjunum (*erga omnes partes*).[166]

109. Dómstóllinn minnti á fyrri framkvæmd sína þar sem hann hafði lýst því að *erga omnes* skyldur væru í eðli sínu málefni sem vörðuðu öll ríki. Hann vísaði jafnframt til fyrri dóma[167] þar sem viðurkennt hafði verið að samningar sem vernda sameiginlega hagsmuni ríkja gætu skapað skyldur *erga omnes partes* gagnvart öllum aðildarríkjum viðkomandi samnings. Að mati dómstólsins á þetta við um helstu skuldbindingar ríkja samkvæmt loftslagssamningunum um samdrátt í losun og vernd loftslagskerfisins. Af þessu leiðir að öll aðildarríki hafa lögvarða hagsmuni af því að hinar samningsbundnu skuldbindingar séu virtar, og geta þau því krafist ábyrgðar af öðrum ríkjum vegna brota á þeim.[168]

110. Þegar um er að ræða erga omnes skyldur samkvæmt þjóðréttarvenjum, getur hvert og eitt ríki krafist þess að brotlegt ríki sæti ábyrgð. Hvað varðar skyldur samkvæmt loftslagssamningunum á það sama við. Sérhvert aðildarríki getur krafist þess að annað ríki sæti ábyrgð á brotum, enda teljast öll aðildarríkin hafa lögvarða hagsmuni af framkvæmd þeirra. Í þessum sameiginlegu hagsmunum felst meðal annars réttur ríkjanna til að krefjast þess að látið verði af hinni ólögmætu háttsemi þegar í stað.[169]

111. Dómstóllinn lagði þó áherslu á að gera yrði greinarmun á stöðu þess ríkis sem orðið hefur fyrir beinu tjóni eða verður sérstaklega fyrir áhrifum af broti, og þeirra ríkja sem ekki hafa orðið fyrir beinu tjóni. Ríki sem ekki telst beinn tjónþoli getur krafist þess að annað ríki sæti ábyrgð á broti gegn sameiginlegri skyldu, en á þó ekki sjálfstæðan rétt til skaðabóta í eigin þágu. Slíkt ríki getur hins vegar krafist þess að af hinni ólögmætu háttsemi verði látið, að veittar verði viðeigandi tryggingar gegn endurtekningu og að tjónið verði bætt að fullu í þágu raunverulegra tjónþola eða þeirra aðila sem njóta verndar samkvæmt þeirri skyldu sem brotin var.[170]

Afleiðingar brota gegn loftslagstengdum skyldum

112. Síðasta umfjöllunarefni Alþjóðadómstólsins laut að því hvaða lagalegu afleiðingar kynnu að hljótast af brotum á loftslagstengdum skyldum. Dómstóllinn minnti á þá grundvallarreglu þjóðaréttar að sérhver alþjóðlega ólögmæt háttsemi ríkis leiði til alþjóðlegrar ábyrgðar þess. Í samhengi loftslagsbreytinga getur slík háttsemi meðal annars falist í brotum á skuldbindingum samkvæmt loftslagssamningunum eða gegn skyldum venjuréttar, svo sem skyldunni til að sýna tilhlýðilega aðgæslu til að fyrirbyggja verulegt tjón á loftslagskerfinu eða skyldunni til að framkvæma umhverfismat. Dómstóllinn taldi sig þó ekki geta tekið afstöðu til nákvæmra

[166] RÁ, mgr. 440.

[167] Sjá fótnótu 163.

[168] RÁ, mgr. 441.

[169] RÁ, mgr. 442.

[170] RÁ, mgr. 443.

afleiðinga einstakra brota, enda réðust þær af eðli hvers brots og því tjóni sem af því hlytist.[171]

113. Dómstóllinn lagði áherslu á að brot á alþjóðlegri skuldbindingu leiddi ekki til þess að hún félli niður. Ríki sem brýtur gegn loftslagstengdri skyldu er áfram bundið af henni og ber að uppfylla hana þrátt fyrir brotið. Sem dæmi nefndi dómstóllinn að ríki sem hefði vanrækt skuldbindingar sínar um verndun kolefnisforða og kolefnisviðtaka væri engu að síður áfram bundið af þeim. Þá fjallaði dómstóllinn sérstaklega um skyldur ríkja til að setja fram landsframlög samkvæmt 4. gr. Parísarsamningsins. Tók hann fram að ef landsframlag ríkis samrýmdist ekki skuldbindingum þess samkvæmt samningnum, gæti þar til bær dómstóll eða úrskurðaraðili fyrirskipað ríkinu að bæta úr því með því að leggja fram nýtt landsframlag í samræmi við samningsskyldur þess.[172]

114. Samkvæmt þjóðarétti ber ríki skylda til að láta af alþjóðlega ólögmætri háttsemi standi brotið enn yfir, að því tilskildu að viðkomandi skylda sé áfram í gildi. Að mati dómstólsins getur slík skylda á sviði loftslagsmála meðal annars falið í sér að ríki beiti öllum tiltækum ráðstöfunum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og grípi til nauðsynlegra úrræða til að tryggja efndir á skuldbindingum sínum. Ef aðstæður krefjast getur ríki jafnframt þurft að veita tryggingar og ábyrgðir gegn því að brotið verði endurtekið.[173]

115. Því næst fjallaði dómstóllinn um skyldu þess ríkis, sem ber ábyrgð, til að bæta tjón. Hann minnti á að slík skylda krefðist þess að sýnt væri fram á fullnægjandi orsakatengsl á milli hinnar ólögmætu háttsemi og þess tjóns sem hlýst hefur af henni. Í samræmi við grundvallarreglur þjóðaréttar ber ábyrgu ríki að bæta að fullu það tjón sem hlýst af broti þess, hvort sem það er gert með því að koma á fyrra ástandi (*restitution*), greiðslu skaðabóta eða með úrbótum af táknrænum toga (*satisfaction*), eftir því sem við á.[174]

116. Varðandi þá skyldu að koma á fyrra ástandi tók dómstóllinn fram að hún kynni oft að reynast erfið í framkvæmd í umhverfismálum, en gæti meðal annars falist í endurheimt vistkerfa, verndun líffræðilegrar fjölbreytni eða uppbyggingu skemmdra innviða.[175] Að því er varðar skaðabætur ítrekaði hann að umhverfistjón væri bótahæft samkvæmt þjóðarétti. Gæti skaðabótaskylda komið til álita vegna verulegs tjóns af völdum loftslagsbreytinga ef sýnt væri fram á nægilega skýr og örugg orsakatengsl á milli brotsins og tjónsins.[176] Loks taldi dómstóllinn að úrbætur af táknrænum toga gætu tekið á sig ýmsar myndir, svo sem formlega afsökunarbeiðni, yfirlýsingu um eftirsjá eða dómsniðurstöðu alþjóðlegs dómstóls þar sem staðfest er að ríki hafi brotið á þjóðarétti.[177]

---

171 RÁ, mgr. 444-445.

172 RÁ, mgr. 446.

173 RÁ, mgr. 448.

174 RÁ, mgr. 450. Sjá 34.-37. gr. draga alþjóðalaganefndarinnar.

175 RÁ, mgr. 451.

176 RÁ, mgr. 452-454.

177 RÁ, mgr. 455.

D. Lokaorð Alþjóðadómstólsins og niðurstaða

117. Alþjóðadómstóllinn lauk áliti sínu með því að minna á að þótt þær spurningar sem Allsherjarþing SÞ lagði fyrir hann væru lagalegs eðlis og féllu innan dómsvalds hans, vörðuðu þær jafnframt viðfangsefni sem næði langt út fyrir hefðbundin mörk lögfræðinnar. Að mati dómstólsins eru loftslagsbreytingar tilvistarlegt vandamál af hnattrænni stærðargráðu sem ógnar lífríki jarðar og heilbrigði plánetunnar sjálfrar. Þótt þjóðaréttur gegni mikilvægu hlutverki við að takast á við þessa áskorun sé það hlutverk að lokum takmarkað. Varanleg lausn krefjist einnig framlags annarra fræðasviða, þar á meðal lögfræði, vísinda, hagfræði og annarrar þekkingar, en umfram allt vilja og visku einstaklinga, samfélaga og stjórnvalda til að breyta háttum sínum og taka ákvarðanir sem tryggja bæði okkur sjálfum og komandi kynslóðum framtíð. Dómstóllinn lýsti þeirri von að niðurstöður álitsins myndu stuðla að því að lögin veittu leiðsögn við mótun samfélagslegra og pólitískra aðgerða til að takast á við hina yfirstandandi loftslagskreppu.[178]

118. Í framhaldinu kynnti dómstóllinn einróma niðurstöðu sína:

Dómstóllinn

...

3. Að því er varðar spurningu a. sem Allsherjarþingið lagði fyrir:

Er þeirrar skoðunar að loftslagssamningarnir kveði á um bindandi skyldur aðildarríkja til að tryggja vernd loftslagskerfisins og annarra hluta umhverfisins gegn losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum. Þessar skyldur fela meðal annars í sér eftirfarandi:

a. Aðildarríkjum loftslagssamnings SÞ ber skylda til að gera ráðstafanir í því skyni að stuðla að mótvægisaðgerðum gegn losun gróðurhúsalofttegunda og aðlögun að loftslagsbreytingum;

b. Aðildarríki sem tilgreind eru í I. viðauka við loftslagssamning SÞ bera viðbótarskyldur til að hafa forystu í baráttunni gegn loftslagsbreytingum með því að takmarka losun sína á gróðurhúsalofttegundum og efla kolefnisviðtaka og kolefnisforða sína;

c. Aðildarríkjum loftslagssamnings SÞ ber skylda til að vinna saman að því að ná grundvallarmarkmiði samningsins;

d. Aðildarríkjum Kýótóbókunarinnar ber að fara að þeim ákvæðum bókunarinnar sem eiga við;

e. Aðildarríkjum Parísarsamningsins ber skylda til að sýna tilhlýðilega aðgæslu við að grípa til ráðstafana, í samræmi við sameiginlega en mismunandi ábyrgð þeirra og mismunandi getu, sem eru til þess fallnar að tryggja framgang hitamarkmiðs samningsins;

f. Aðildarríkjum Parísarsamningsins ber skylda til að undirbúa, tilkynna og viðhalda

[178] RÁ, mgr. 456.

samfelldum og stigvaxandi landsframlögum sem eru samanlagt til þess fallin að ná hitamarkmiðinu um að takmarka hnattræna hlýnun við 1,5°C yfir hitastigi fyrir iðnbyltingu;

g. Aðildarríkjum Parísarsamningsins ber skylda til að fylgja eftir ráðstöfunum sem geta náð þeim markmiðum sem sett eru fram í samfelldum landsframlögum þeirra; og

h. Aðildarríkjum Parísarsamningsins bera skyldur um aðlögun og samvinnu, þar á meðal með tækniyfirfærslu og fjárhagslegum tilfærslum, sem ber að efna í góðri trú;

B. *Er þeirrar skoðunar* að venjuréttur þjóðaréttar kveði á um skyldur ríkja til að tryggja vernd loftslagskerfisins og annarra hluta umhverfisins gegn losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum. Þessar skyldur fela meðal annars í sér eftirfarandi:

a. Ríkjum ber skylda til að koma í veg fyrir verulegt umhverfistjón með því að sýna tilhlýðilega aðgæslu og beita öllum þeim úrræðum sem þau hafa yfir að ráða til að koma í veg fyrir að starfsemi innan lögsögu þeirra eða undir stjórn þeirra valdi verulegu tjóni á loftslagskerfinu og öðrum hlutum umhverfisins, í samræmi við sameiginlega en mismunandi ábyrgð þeirra og mismunandi getu;

b. Ríkjum ber skylda til að vinna saman í góðri trú að því að koma í veg fyrir verulegt tjón á loftslagskerfinu og öðrum hlutum umhverfisins, sem krefst viðvarandi og samfelldrar samvinnu ríkja þegar þau gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir slíkt tjón;

C. *Er þeirrar skoðunar* að aðildarríki Vínarsamningsins um vernd ósonlagsins og Montrealbókunarinnar um efni sem eyða ósonlaginu, ásamt Kigali-breytingunni við hana, samningsins um líffræðilega fjölbreytni og samnings SÞ um baráttu gegn eyðimerkurmyndun í löndum sem búa við alvarlega þurrka og/eða eyðimerkurmyndun, einkum í Afríku, beri skyldur samkvæmt þessum samningum til að tryggja vernd loftslagskerfisins og annarra hluta umhverfisins gegn losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum;

D. *Er þeirrar skoðunar* að aðildarríkjum hafréttarsamnings SÞ beri skylda til að gera ráðstafanir til að vernda og varðveita hafrýmið, þar á meðal gegn skaðlegum áhrifum loftslagsbreytinga, og til að vinna saman í góðri trú;

E. *Er þeirrar skoðunar* að ríkjum beri skyldur samkvæmt alþjóðlegum mannréttindum til að virða og tryggja raunhæfa vernd mannréttinda með því að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að vernda loftslagskerfið og aðra hluta umhverfisins;

4. Að því er varðar spurningu b. sem Allsherjarþingið lagði fyrir:

Er þeirrar skoðunar að brot ríkis gegn einhverri þeirra skyldna sem tilgreindar eru í svari við spurningu (a) teljist alþjóðlega ólögmæt háttsemi sem leiði til ábyrgðar þess ríkis. Ríki sem

brýtur gegn þjóðréttarskuldbindingu er áfram bundið af þeirri skyldu sem það braut gegn. Lagalegar afleiðingar sem leiða af alþjóðlega ólögmætri háttsemi geta meðal annars falið í sér skyldu til:

a. að láta af hinni ólögmætu háttsemi eða athafnaleysi, ef um viðvarandi brot er um að ræða;

b. að veita tryggingar og ábyrgðir gegn endurtekningu hinnar ólögmætu háttsemi eða athafnaleysis, ef aðstæður krefjast þess; og

c. að bæta ríki sem orðið hefur fyrir tjóni tjón þess að fullu með endurheimt fyrra ástands, skaðabótum og úrbótum af táknrænum toga, að því gefnu að almenn skilyrði reglna þjóðaréttar um ábyrgð ríkja séu uppfyllt, þar á meðal að sýnt sé fram á nægilega bein og örugg orsakatengsl milli hinnar ólögmætu háttsemi og tjónsins.

III. Málflutningur Norðurlandanna fyrir dómstólnum

119. Eins og rakið var í upphafi II. kafla tók Ísland þátt í málflutningi fyrir dómstólnum ásamt hinum Norðurlöndunum (Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð). Samstarfið fólst í sameiginlegri greinargerð til dómstólsins og sameiginlegum munnlegum málflutningi. Þegar málflutningur Norðurlandanna er skoðaður í heild verður ljóst að hann byggðist að verulegu leyti á annarri sýn en þeirri sem dómstóllinn lagði að lokum til grundvallar.[179]

120. Norðurlöndin lýstu því yfir að loftslagsbreytingar væru eitt stærsta viðfangsefni samtímans og að ríki bæru lagalegar skyldur til að bregðast við þeim. Þau töldu hins vegar að þróun þeirra skyldna ætti fyrst og fremst að eiga sér stað innan þess samningsramma sem ríkin hefðu komið sér saman um, einkum innan loftslagssamnings SÞ og Parísarsamningsins. Aðrar réttarheimildir skyldu samkvæmt þessari nálgun skýrðar í ljósi þess samningskerfis en ekki með víðtækum hætti.[180]

121. Alþjóðadómstóllinn lagði hins vegar aðra nálgun til grundvallar, eins og rakið hefur verið hér að framan. Hann féllst ekki á að Parísarsamningurinn hefði það leiðandi hlutverk við afmörkun og skýringu alþjóðlegra skuldbindinga ríkja, heldur taldi að líta yrði til fleiri réttarheimilda og skuldbindinga við mat á skyldum ríkja vegna loftslagsbreytinga.

122. Þessi munur kom fram í öllum helstu álitaefnum málsins. Norðurlöndin sýndu varfærni gagnvart vægi venjuréttar og bentu á að reglur um umhverfistjón yfir landamæri hefðu ekki verið þróaðar sérstaklega vegna loftslagsbreytinga.[181] Dómstóllinn taldi hins vegar að almennar reglur þjóðaréttar um umhverfisvernd, samstarf og tilhlýðilega aðgæslu giltu einnig um loftslagsbreytingar og gætu skapað sjálfstæðar skyldur samhliða loftslagssamningunum.

[179] Upplýsingar um hlut og nákvæma aðkomu Íslands að greinargerð og málflutningi Norðurlöndunum fyrir Alþjóðadómstólnum voru ekki aðgengilegar við ritun þessarar samantektar.

[180] Greinargerð Norðurlandanna, mgr. 13, 51–63, 72–74, 93–95 og 108–113.

[181] RÁ, mgr. 64-74.

123. Á meðan Norðurlöndin lögðu áherslu á svigrúm ríkja til mats við framkvæmd mannréttindaskuldbindinga og á mikilvægi þess að líta til hins sértæka samningsramma loftslagsmála við mat á slíkum skyldum,[182] vék dómstóllinn hins vegar að sjálfstæðu gildi mannréttindaskuldbindinga og staðfesti að loftslagsbreytingar gætu haft bein og alvarleg áhrif á framkvæmd grundvallarmannréttinda.

124. Norðurlöndin lögðu áherslu á að flókin orsakatengsl og samverkandi losun margra ríkja kölluðu á varfærni við beitingu almennra reglna um ábyrgð ríkja þegar kæmi að loftslagsmálum.[183] Dómstóllinn taldi hins vegar að reglur um ábyrgð ríkja á alþjóðlega ólögmætri háttsemi héldu fyllilega gildi sínu, jafnvel þótt beiting þeirra kynni að reynast flókin í framkvæmd.

125. Þótt niðurstöður dómstólsins hafi að mörgu leyti verið frábrugðnar þeim sjónarmiðum sem Norðurlöndin héldu fram, væri rangt að líta svo á að um grundvallar skoðanamun hafi verið að ræða um markmið samstarfs ríkja á sviði loftslagsmála. Munurinn laut fremur að því hvernig skýra bæri gildandi þjóðarétt og hvaða vægi bæri að leggja á einstakar réttarheimildir við mat á skuldbindingum ríkja. Norðurlöndin lögðu megináherslu á samningsbundna þróun réttarins og það pólitíska jafnvægi sem náðst hafði innan loftslagssamningakerfisins.[184] Alþjóðadómstóllinn taldi hins vegar að gildandi þjóðaréttur, eins og hann hefur þróast, á ólíkum réttarsviðum, veiti þegar nægan grundvöll til að meta skyldur ríkja vegna loftslagsbreytinga.

126. Hafa verður í huga að dómstóllinn hafnaði hvorki mikilvægi Parísarsamningsins né þeirri grundvallarhugmynd að alþjóðleg samvinna væri lykillinn að lausn loftslagsvandans. Hann lagði hins vegar áherslu á að loftslagssamningarnir séu ekki framkvæmdir í lagalegu tómarúmi heldur innan víðtækara kerfis þjóðaréttarlegra skuldbindinga. Að þessu leyti endurspeglar álitið samofnari sýn á uppbyggingu þjóðaréttar á sviði loftslagsmála en þá sem Norðurlöndin lögðu til grundvallar í málflutningi sínum.

127. Óháð þeirri afstöðu sem Ísland tók, sem hluti af sameiginlegum málflutningi Norðurlandanna, fyrir Alþjóðadómstólnum er ljóst að íslensk stjórnvöld hafa lýst í verki að þau séu samþykk niðurstöðum ráðgefandi álitsins. Það hafa þau gert með því að vera meðflutningsríki að ályktun Allsherjarþings SÞ A/80/L.65 frá 13. maí 2026 um eftirfylgni með ráðgefandi áliti Alþjóðadómstólsins um loftslagsbreytingar.[185] Í ályktuninni er ráðgefandi áliti Alþjóðadómstólsins fagnað, því lýst sem mikilvægu framlagi til skýringar á gildandi þjóðarétti og tekið er undir helstu niðurstöður þess. Auk Íslands voru Finnland og Svíþjóð á meðal meðflutningsríkja. Þá studdu öll Norðurlöndin ályktunina með atkvæði sínu.

128. Þessi þróun er athyglisverð í ljósi afstöðu Norðurlandanna í málflutningi sínum fyrir Alþjóðadómstólnum. Þótt Norðurlöndin hafi lagt áherslu á að loftslagssamningskerfi SÞ, og þá sérstaklega Parísarsamninginn, skyldi gegna lykilhlutverki við mat á loftslagsskuldbindingum

[182] RÁ, mgr. 36-43.

[183] RÁ, mgr. 72-74 og 102-109.

[184] RÁ, mgr. 45–63, 72–74 og 108–113.

[185] United Nations General Assembly, *Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Obligations of States in respect of Climate Change*, GA Res 80/263, UN Doc A/RES/80/263 (20 May 2026) https://docs.un.org/en/A/RES/80/263.

ríkja hafa þau ekki leitast við að halda þeirri afstöðu til streitu eftir að niðurstaða dómstólsins lá fyrir.

129. Af því verður dregin sú ályktun að íslensk, sem og önnur norræn, stjórnvöld telji ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins fela í sér mikilvæga skýringu á þeim þjóðréttarskuldbindingum sem gilda á sviði loftslagsmála og að þau hafi fallist á að niðurstöður dómstólsins skuli lagðar til grundvallar við áframhaldandi þróun og framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga sem snerta loftslagsmál. Því má ætla að íslensk stjórnvöld taki ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins til frekari skoðunar til að mynda með því að kanna eigin framkvæmd á sviði loftslagsmála, með tilliti til niðurstaðna þess, til dæmis á sviði stefnumörkunar, áætlanagerðar, löggjafar, samstarfs ráðuneyta og undirstofnana og hvernig álitið skuli lesið inn í þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist á svið loftslagamála.

IV. Þýðing álitsins fyrir íslenskan rétt

130. Eins og rakið hefur verið í köflum II og III felast ein mikilvægustu tíðindi ráðgefandi álits Alþjóðadómstólsins í því að dómstóllinn hafnaði þeirri nálgun að loftslagsskuldbindingar ríkja yrðu skýrðar eingöngu eða fyrst og fremst út frá Parísarsamningnum. Þvert á móti lagði hann áherslu á að þjóðaréttur í heild sinni tæki til loftslagsmála. Þessi niðurstaða hefur ekki aðeins þýðingu fyrir framgöngu ríkja á alþjóðavettvangi heldur einnig fyrir skýringu innlendra laga sem ætlað er að innleiða eða styðja við framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga Íslands á sviði loftslagsmála.

131. Ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins er því ekki einvörðungu eitthvað sem íslensk stjórnvöld þurfa að hafa í huga í samskiptum sínum við önnur ríki og alþjóðastofnanir heldur einnig við túlkun innlendra réttarreglna. Íslenskir dómstólar hafa um langt skeið lagt til grundvallar að lög skuli almennt skýrð til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Hæstiréttur hefur þannig kveðið á um að það sé „viðurkennd regla að norrænum rétti að skýra skuli lög til samræmis við alþjóðasamninga, sem ríki hefur staðfest eftir því sem kostur er.“[186]

132. Þessi lögskýringaaðferð hefur sérstaka þýðingu á sviði loftslagsmála. Af greinargerð núgildandi loftslagslaga nr. 70/2012 verður ráðið að eitt af meginmarkmiðum laganna hafi verið að skapa skilyrði fyrir íslensk stjórnvöld til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á sviðinu. Þetta kemur skýrt fram í markmiðsákvæði laganna. Í greinargerð frumvarpsins er sérstaklega vísað til loftslagssamnings SÞ, Kýótóbókunarinnar og skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum sem dæmi um þær alþjóðlegu skuldbindingar sem lagasetningunni var ætlað að styðja við.[187]

133. Af þessu verður að draga þá ályktun að alþjóðlegar skuldbindingar séu ein af meginstoðum íslenskra laga um loftslagsmál. Samkvæmt hefðbundnum lögskýringarsjónarmiðum leiðir af því að ákvæði laganna verði skýrð með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist á sviði loftslagsmála.

---

[186] Hrd. 177/1998. Sjá jafnframt Hrd. 125/2000, Hrd. 79/2010, Lrd. 678/2018, Hrd. 34/2020, Hrd. 24/2023, Lrd. 155/2025 og Lrd. 435/2025.

[187] Að því leyti sem ekki er vísað til Parísarsamningsins í greinargerðinni skýrist það einfaldlega af því að samningurinn leit ekki dagsins ljós fyrr en árið 2015, þremur árum eftir setningu laganna.

134. Áhugavert er að bera núgildandi löggjöf saman við frumvarpið að nýjum loftslagslögum sem lagt var fram á Alþingi 1. apríl 2026.[188] Ákvæði af sambærilegum toga og í núgildandi loftslagslögum, þó með öðru orðalagi, er að finna í frumvarpinu. Í markmiðsákvæði frumvarpsins segir að meðal markmiða þess sé að „draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu í samræmi við markmið stjórnvalda og *alþjóðlegar skuldbindingar, m.a. markmið Parísarsamningsins*, með réttlát umskipti, verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra þróun að leiðarljósi," sbr. a) lið 1. gr.

135. Við fyrstu sýn virðist ákvæðið taka mið af þeirri víðtæku nálgun sem Alþjóðadómstóllinn lagði til grundvallar í ráðgefandi álitinu. Orðalagið vísar ekki aðeins til Parísarsamningsins heldur til „alþjóðlegra skuldbindinga" almennt. Í því samhengi eru markmið Parísarsamningsins nefnd sérstaklega sem dæmi um slíkar skuldbindingar. Skilja má lagatextinn sjálfan þannig að hann gefi til kynna að löggjafinn ætlist til þess að litið sé heildrænt til þeirra þjóðréttarlegu skuldbindinga sem Ísland er bundið af á sviði loftslagsmála.

136. Skýringar í greinargerð með frumvarpinu gefa þó aðra mynd. Í skýringunum er vísað til þess að í markmiðsákvæði frumvarpsins sé vísað til markmiða Parísarsamningsins. Auk þess kemur fram að það sé viðeigandi að farin verði sama leið og í nokkrum öðrum ríkjum þannig „að *ákvæði frumvarpsins verði þar með skýrð með hliðsjón af markmiðum Parísarsamningsins* í samræmi við skuldbindingar Íslands að þjóðarétti."[189]

137. Þessi áhersla greinargerðarinnar á Parísarsamninginn, fremur en alþjóðlegar skuldbindingar almennt, er vissulega skiljanleg í ljósi mikilvægis hans, en hún getur gefið til kynna þrengri skilning en lagatextinn sjálfur leggur upp með. Hvað sem því líður þá verður að hafa í huga að líta verður til lagatextans sjálfs við lögskýringu. Þótt útskýringar í greinargerð geti haft þýðingu þá hafa þær ekki lagagildi.

138. Eins og rakið hefur verið hér að framan hafnaði dómstóllinn þeirri hugmynd að loftslagssamningar SÞ, þar með talinn Parísarsamningurinn, væri einn eða ráðandi mælikvarði á loftslagsskuldbindingar ríkja. Þvert á móti lagði hann áherslu á að skuldbindingar ríkja yrðu að meta með hliðsjón af fjölbreyttum réttarheimildum þjóðaréttar. Í því ljósi verður að telja að þegar löggjafinn vísar til „alþjóðlegra skuldbindinga" Íslands í loftslagsmálum taki sú tilvísun ekki einungis til Parísarsamningsins heldur einnig til annarra skuldbindinga sem Ísland er bundið af samkvæmt þjóðarétti.

139. Rétt er að hafa í huga að þýðing ráðgefandi álitsins, fyrir íslenskan rétt, takmarkast ekki við loftslagalöggjöfina. Álitið hefur að geyma víðtæka umfjöllun um efni og samspil fjölmargra reglna þjóðaréttar sem kunna að hafa áhrif á túlkun og framkvæmd annarra íslenskra laga. Þar má meðal annars nefna umfjöllun dómstólsins um mannréttindi og áhrif loftslagsbreytinga á einstaklinga og samfélög. Þótt áhrif álitsins séu líklega hvað augljósust á sviði loftslagsmála verður þó að líta svo á að það geti haft víðtækari þýðingu fyrir íslenska lagaframkvæmd.

---

[188] Umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra, *Frumvarp til loftslagslaga* (157. löggjafarþing 2025–2026, þskj 1024, 595. mál, lagt fram 1 apríl 2026) https://www.althingi.is/altext/157/s/1024.html

[189] Frumvarp til loftslagslaga. Leturbreyting höfundar. Sambærileg staðhæfing kemur aftur fyrir í greinargerðinni.

V. Helstu niðurstöður álitsins og þýðing þeirra fyrir Ísland

140. Ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins um skyldur ríkja vegna loftslagsbreytinga markar tímamót í þróun þjóðaréttar á sviði loftslagsmála. Þótt dómstóllinn hafi ítrekað að hlutverk hans sé að skýra gildandi rétt fremur en að skapa nýjar réttarreglur, skýrir dómstóllinn hvernig skyldur ríkja á mismunandi sviðum þjóðaréttar vegna loftslagsbreytinga mynda eina samhangandi heild. Niðurstaðan er sú að skuldbindingar ríkja á þessu sviði takmarkast ekki við loftslagssamning SÞ og Parísarsamninginn. Þær leiða leiða einnig af venjurétti þjóðaréttar, öðrum alþjóðlegum umhverfissamningum, hafrétti, og alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum.

141. Fyrir Ísland er ein mikilvægasta niðurstaða álitsins að Parísarsamningurinn felur í sér efnislegar lagalegar skyldur. Sérstaklega skiptir máli að Alþjóðadómstóllinn hafnar þeirri afstöðu að landsframlög ríkja séu alfarið á valdi ríkjanna sjálfra. Að mati dómstólsins verða landsframlög að uppfylla ákveðin efnisleg viðmið, fela í sér framþróun frá fyrri framlögum og endurspegla mesta mögulega metnað viðkomandi ríkis. Þessi niðurstaða getur haft verulega þýðingu fyrir Ísland, bæði við mótun framtíðar landsframlaga og við mat á því hvort núverandi landsframlög og markmið samræmast þeim kröfum sem leiða af Parísarsamningnum.

142. Álitið hefur einnig sérstaka þýðingu fyrir Ísland sem strandríki. Alþjóðadómstóllinn staðfestir afdráttarlaust þá niðurstöðu Alþjóðlega hafréttardómsins að losun gróðurhúsalofttegunda falli undir hugtakið mengun hafrýmisins samkvæmt hafréttarsamning SÞ. Þar með eru loftslagsbreytingar ekki aðeins viðfangsefni loftslagssamninga heldur einnig hafréttar. Fyrir ríki sem byggir afkomu sína að miklu leyti á hafinu, auðlindum þess og heilbrigði vistkerfa sjávar er þessi niðurstaða sérstaklega mikilvæg.

143. Mikilvægt er jafnframt að dómstóllinn staðfestir að skyldan til að koma í veg fyrir verulegt umhverfistjón og skyldan til að sýna tilhlýðilega aðgæslu séu hluti af almennum venjurétti þjóðaréttar. Þessar skyldur gilda óháð því hvort ríki eru aðilar að tilteknum loftslagssamningum og ná einnig til eftirlits með starfsemi einkaaðila innan lögsögu ríkja. Dómstóllinn leggur sérstaka áherslu á að vegna alvarleika loftslagsbreytinga sé um að ræða stranga kröfu um tilhlýðilega aðgæslu sem byggja verði á bestu fáanlegu vísindum. Sú niðurstaða getur haft þýðingu fyrir stefnumótun og stjórnsýslu á Íslandi, meðal annars við leyfisveitingar, umhverfismat og ákvarðanir um nýtingu náttúruauðlinda.

144. Í því samhengi má benda á að röksemdafærsla dómstólsins virðist einnig geta haft þýðingu við mat á ákvörðunum um rannsóknir, leit eða hugsanlega vinnslu jarðefnaeldsneytis, enda leggur hann áherslu á að ríki verði að meta loftslagstengda áhættu slíkra ákvarðana í ljósi bestu fáanlegu vísinda og þeirra skuldbindinga sem á þeim hvíla samkvæmt þjóðarétti.

145. Önnur meginniðurstaða álitsins er að mannréttindi séu órjúfanlegur hluti þess lagaramma sem gildir um loftslagsbreytingar. Alþjóðadómstóllinn staðfestir að loftslagsbreytingar geti haft áhrif á framkvæmd fjölmargra mannréttinda, þar á meðal réttarins til lífs, heilsu, húsnæðis, vatns og fullnægjandi lífsskilyrða. Þessi niðurstaða styrkir enn frekar þá þróun sem

þegar hefur átt sér stað í framkvæmd mannréttindadómstóla og eftirlitsstofnana og getur haft áhrif á túlkun íslenskra laga og stjórnvaldsákvarðana á sviði loftslags- og umhverfismála.

146. Sérstaklega athyglisverð er niðurstaða dómstólsins um ábyrgð ríkja á alþjóðlega ólögmætri háttsemi. Hann hafnar þeirri afstöðu að loftslagsbreytingar séu þess eðlis að ábyrgð verði ekki komið við vegna þess að losun stafi frá mörgum ríkjum samtímis. Þvert á móti staðfestir hann að brot gegn loftslagstengdum skuldbindingum geti falið í sér alþjóðlega ólögmæta háttsemi sem leiði til ábyrgðar ríkis samkvæmt almennum reglum þjóðaréttar. Jafnframt telur dómstóllinn að margar af þessum skyldum hafi erga omnes eða erga omnes partes eðli. Af því leiðir að ríki geta í ákveðnum tilvikum gert kröfur vegna brota á slíkum skyldum þótt þau hafi ekki sjálf orðið fyrir sérstöku tjóni.

147. Þótt ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins sé ekki bindandi með sama hætti og dómur í ágreiningsmáli á milli ríkja skal vægi þess ekki vanmetið. Álitið er einróma niðurstaða 15 dómara Alþjóðadómstólsins eftir umfangsmestu ráðgefandi málsmeðferð í sögu dómstólsins. Það mun óhjákvæmilega hafa veruleg áhrif á þróun þjóðaréttar, framkvæmd alþjóðlegra stofnana, úrlausnir innlendra og alþjóðlegra dómstóla og mótun loftslagsstefnu ríkja á komandi árum. Eðlilegt er að íslensk stjórnvöld taki þær niðurstöður til frekari skoðunar við áframhaldandi stefnumótun, lagasetningu og stjórnsýslu á sviði loftslags- og umhverfismála.

148. Hafa verður í huga að álitið hefur þýðingu fyrir íslenskan rétt. Eins og rakið hefur verið í þessari álitsgerð hefur löggjafinn bæði í gildandi loftslagslögum og í frumvarpi að nýjum loftslagslögum lagt áherslu á að íslensk löggjöf styðji við framkvæmd alþjóðlegra skuldbindinga Íslands. Af hefðbundnum lögskýringarsjónarmiðum leiðir að þegar lög vísa til alþjóðlegra skuldbindinga eða eru sett í því skyni að framfylgja þeim verður að skýra þau með hliðsjón af þeirri merkingu sem skuldbindingarnar hafa að þjóðarétti.

149. Þýðing álitsins fyrir íslenskan rétt takmarkast þó ekki við loftslagslöggjöfina. Vegna þeirrar samþættu nálgunar sem dómstóllinn leggur til grundvallar geta niðurstöður þess haft áhrif á túlkun fjölmargra annarra laga. Jafnframt geta þeir hlutar álitsins sem fjalla um mannréttindi, á borð við meginreglu flóttamannaréttar um bann við endursendingum, haft þýðingu á sviðum sem við fyrstu sýn tengjast loftslagsmálum ekki með beinum hætti.

150. Frá sjónarhóli íslenskra stjórnvalda felst ef til vill mesta áskorunin í því að álitið kallar á samþættari nálgun í loftslagsmálum. Hefðbundin skipting verkefna milli ráðuneyta og stofnana endurspeglar ekki endilega þá sýn sem dómstóllinn leggur til grundvallar. Loftslagsmál verða samkvæmt álitinu ekki afmörkuð við umhverfis- og loftslagsstjórnsýslu heldur tengjast ýmsum öðrum málaflokkum.

151. Fyrir liggur að íslensk stjórnvöld hafa eftir birtingu álitsins sýnt skýran stuðning við meginniðurstöður þess. Ísland var meðflutningsríki ályktunar Allsherjarþings SÞ, frá í maí á þessu ári, þar sem áliti Alþjóðadómstólsins var fagnað. Stuðningur Íslands við ályktunina hefur bæði pólitíska og lagalega þýðingu. Hann bendir til þess að íslensk stjórnvöld telji ráðgefandi álitið mikilvægt framlag til skýringar á gildandi þjóðarétti og þau séu reiðubúin að taka mið af þeim niðurstöðum sem þar koma fram. Með stuðningi sínum við ályktun

Allsherjarþingsins virðist Ísland í verki hafa fallist á þá heildstæðu nálgun sem dómstóllinn lagði til grundvallar í áliti sínu.

152. Þegar litið er til framtíðar er líklegt að áhrif ráðgefandi álitsins muni koma fram á þremur meginsviðum. Í fyrsta lagi mun það hafa áhrif á þróun þjóðaréttar og á túlkun þeirra skuldbindinga sem ríki hafa undirgengist samkvæmt loftslagssamningunum. Í öðru lagi mun það hafa áhrif á starfsemi alþjóðlegra og innlendra dómstóla sem munu í auknum mæli líta til álitsins við úrlausn loftslagstengdra álitaefna. Í þriðja lagi mun það hafa áhrif á stefnumótun og stjórnsýslu ríkja sem þurfa í vaxandi mæli að taka mið af víðtækari skilningi á loftslagsskuldbindingum en áður hefur tíðkast.

153. Fyrir Ísland felst meginþýðing álitsins í því að viðmið um lögmæta háttsemi ríkja hafa verið skýrð nánar. Við mat á loftslagstengdum ákvörðunum gefst framvegis tækifæri til að horfa til víðtækara samhengis en Parísarsamningsins eins eða afmarkaðra loftslagsskuldbindinga. Með öðrum orðum það þarf að taka mið af samspili ólíkra réttarheimilda og þeirra heildarskuldbindinga sem leiða af þjóðarétti.

154. Meginniðurstaða þessarar álitsgerðar er því sú að ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins markar tímamót í þróun alþjóðlegra loftslagsmála. Álitið staðfestir að loftslagsbreytingar eru ekki afmarkað viðfangsefni sérhæfðs samningakerfis heldur álitaefni sem snertir þjóðarétt í heild sinni. Fyrir Ísland felur þetta í sér að loftslagsskuldbindingar ríkisins verða framvegis að vera metnar í víðara samhengi en áður og að stjórnvöld þurfa í auknum mæli að horfa til samspils ýmissa réttarheimilda.

VI. Tillögur um viðbrögð íslenskra stjórnvalda

155. Mikilvægi álits Alþjóðadómstólsins felst í því að það skýrir hvernig beri að túlka alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur þegar undirgengist og hvernig þær tengjast innbyrðis. Meginástæðan fyrir íslensk stjórnvöld felst í því að tryggja að stjórnsýsla og stefnumótun taki mið af þeirri samþættu sýn á loftslagsskuldbindingum sem birtist í álitinu. Ein af meginniðurstöðum álitsins er að loftslagsskuldbindingar ríkja eru samspil loftslagssamninga, umhverfissamninga, hafréttar, mannréttinda og reglna um ábyrgð ríkja á alþjóðlega ólögmætri háttsemi. Þessi nálgun á sér ekki skýra hliðstæðu í íslenskri stjórnsýslu.

156. Af þeim sökum væri eðlilegt að utanríkisráðuneytinu væri falið, í samstarfi við önnur viðeigandi ráðuneyti, þar með talið ráðuneyti umhverfi-, orku- og loftslagsmála að gera heildstæða greiningu á áhrifum ráðgefandi álitsins á skuldbindingar Íslands. Fyrsta skref slíkrar vinnu ætti að vera kortlagning allra þeirra þjóðréttarskuldbindinga sem tengjast loftslagsmálum og Ísland er bundið af. Markmið slíkrar kortlagningar ætti ekki aðeins að vera að skrá skuldbindingarnar heldur einnig greining hvernig þær tengjast hver annarri, hvaða stjórnvöld bera ábyrgð á framkvæmd þeirra og hvort núverandi fyrirkomulag stjórnsýslunnar tryggi fullnægjandi samhæfingu.

157. Í framhaldi af slíkri greiningu væri rétt að tryggja varanlegt samráð innan stjórnarráðsins til að tryggja samræmda túlkun og framkvæmd þeirra skuldbindinga sem leiða af loftslagstengdum skuldbindingum þjóðaréttar. Auk þess þarf að tryggja að Ísland tali einni röddu á þeim fjölmörgu alþjóðlegu vettvöngum sem fjalla um loftslagsmál, meðal annars á fundum aðildarríkja ýmissa samninga.

158. Jafnframt er ástæða til að endurskoða hvort núverandi verkferlar við lagasmíð, stefnumótun og stjórnvaldsákvarðanir taki nægjanlegt tillit til loftslagsskuldbindinga Íslands. Í því sambandi mætti íhuga að innleiða sérstakt mat á áhrifum lagafrumvarpa og meiriháttar stjórnvaldsákvarðana á alþjóðlegar loftslagsskuldbindingar Íslands, með sambærilegum hætti og nú er gert vegna fjárhagslegra áhrifa, jafnréttismála og annarra mikilvægra málefna. Slíkt mat ætti að taka mið af heildarskuldbindingum Íslands samkvæmt þjóðarétti en ekki eingöngu skuldbindingum samkvæmt Parísarsamningnum.

159. Meginniðurstaða þessarar álitsgerðar er sú að ráðgefandi álit Alþjóðadómstólsins kallar á breytta lagalega sýn á loftslagsmálum. Íslensk stjórnvöld þurfa að nálgast loftslagsmál, í enn meira mæli en áður, sem samþætt viðfangsefni sem spannar mörg réttarsvið, málefnasvið og ráðuneyti. Þar liggur mikilvægasta áskorunin.



Dr. Bjarni Már Magnússon fulltrúi í loftslagsráði
og meðeigandi að Polestar Legal