



BSRB



Alþingi
Nefndarsvið
Smiðju v. Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 8. maí 2026
Tilvísun: M202604-0178

Efni: Umsögn ASÍ, BSRB, BHM og KÍ um frumvarp til laga um loftslagsmál. Mál nr. 595.

ASÍ, BHM, BSRB og KÍ fagna því að í drögum að frumvarpi til laga um loftslagsmál sé lögð áhersla á meginregluna um réttlát umskipti. Að mati samtakanna hafa frumvarpsdrögin tekið jákvæðum breytingum frá því að þau voru lögð fram og er það sérstaklega fagnaðarefni að tekið hafi verið tillit til margra þeirra athugasemda sem samtökin komu á framfæri varðandi réttlát umskipti í umsögn¹ um drögin.

Þar ber hæst að breytingar hafa verið gerðar á markmiðsákvæðum laganna þannig að áhersla er lögð á að draga úr losun í samræmi við markmið Parísarsamningsins, með réttlát umskipti að leiðarljósi. Þessar breytingar, ásamt breytingum í öðrum ákvæðum frumvarpsins, fela meðal annars í sér að loftslagsstefna Íslands skuli taka mið af því hvernig markmiðum um réttlát umskipti verði náð. Þá hefur skilgreiningu á réttlátum umskiptum verið bætt við greinargerð frumvarpsins, sem samtökin telja mikilvægt skref til að skýra betur markmið og inntak hugmyndafræðinnar og stuðla að samræmdri nálgun við framkvæmd hennar.

Frumvarpið felur þó ekki í sér ákvæði sem tryggja raunverulega og formlega aðkomu launafólks, atvinnulífs og almennings að stefnumótun, framkvæmd og eftirfylgni í tengslum við réttlát umskipti. Réttlát umskipti fela ekki eingöngu í sér markmið um samdrátt í losun heldur einnig hvernig þeim markmiðum er náð, hvaða áhrif aðgerðir hafa á störf, atvinnugreinar og byggðir og hvernig tryggja megi samfélagslega sátt um breytingarnar.

Að mati samtakanna munu þau markmið sem frumvarpið leggur upp með ekki nást nema þau séu undirbyggð með virku þríliða samráði og samtali stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins og atvinnulífsins. Slíkt samtal er forsenda þess að móta megi raunhæfa og félagslega réttláta stefnu sem nýtur trausts og stuðnings launafólks og atvinnulífs til lengri tíma.

¹ <https://samradapi.island.is/api/Documents/b5f8fae3-1885-f011-9bcf-005056bcce7e>



BSRB



Helstu athugasemdir umsagnar:

- Samtökin fagna því að meginreglan um réttlát umskipti hafi verið styrkt í frumvarpinu og að loftslagsstefna og aðgerðaáætlanir stjórnvalda eigi að taka mið af markmiðum um réttlát umskipti.
- Samtökin telja þó að frumvarpið tryggi ekki með fullnægjandi hætti raunverulega og formlega aðkomu launafólks, atvinnulífs og almennings að stefnumótun, framkvæmd og eftirfylgni loftslagsaðgerða.
- Samtökin leggja áherslu á að komið verði á fót varanlegum þríhliða samráðsvettvangi um réttlát umskipti þar sem stjórnvöld, atvinnulíf og aðilar vinnumarkaðarins móti sameiginlega raunhæfar leiðir að loftslagsmarkmiðum á grundvelli rannsókna, greininga og félagslegs samtals.
- Mikilvægt er að loftslagsstefna taki mið af sérstöðu Íslands, þar sem tæknilegar og efnahagslegar forsendur atvinnugreina eru ólíkar og raunhæfir valkostir til losunarsamdráttar ekki til staðar í öllum geirum.
- Samtökin telja nauðsynlegt að tryggja að Loftslagsráð verði áfram sjálfstætt og faglega óháð og að skýrar verði kveðið á um í lögum hvaða þverfaglega sérþekking skuli vera til staðar í ráðinu.
- Samtökin leggja áherslu á að fjármögnun loftslagsaðgerða verði tryggð með skýrari hætti í frumvarpinu, meðal annars með rekjanlegri fjármögnunaraðgerðaáætlun og skýrri ráðstöfun tekna af ETS og kolefnisgjöldum til loftslagsaðgerða, rannsókna og nýsköpunar.
- Samtökin fagna því að hugtakið um réttlát umskipti sé skilgreint í greinargerð og að vísað sé til skilgreininga samtakanna á hugmyndafræðinni. Mikilvægt er að skilgreiningin taki með skýrum hætti mið af leiðbeiningum Alþjóðavinnuáráðs (ILO) um félagslegt samtal, mannsæmandi störf og félagslega vernd.

Réttlát umskipti eru forsenda samstöðu

Réttlát umskipti fela í sér að samhliða samfélagsbreytingum vegna loftslags- og tæknibreytinga sé afkoma launafólks og almennings tryggð og vinnumarkaðstengd réttindi varin, að breytingar leiði ekki til aukins ójöfnuðar og að launafólki sé gert kleift að sækja sér menntun og þjálfun til að takast á við ný eða breytt störf. Stefnumótun og aðgerðir í anda réttlátra umskipta byggji þannig á félagslegu, skapi ný tækifæri í atvinnulífinu, ýti undir verðmætasköpun og auki velferð og lífsgæði launafólks og almennings. Forsenda þess að



BSRB



sátt ríki um aðgerðir í umhverfismálum og að þær skili árangri er að þær standist kröfur Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Slík nálgun er félagslega réttlát og efnahagslega skynsamleg auk þess sem hún stuðlar að velferð launafólks, atvinnugreina og byggðarlaga um allt land.

Þetta á sérstaklega við í litlu og opnu hagkerfi á borð við það íslenska þar sem tæknilegar og efnahagslegar forsendur eru mjög mismunandi milli atvinnugreina. Þá skiptir máli að greina áhrif aðgerða á viðkvæma hópa, störf og atvinnugreinar og tryggja að launafólk hafi tíma, stuðning og úrræði til að aðlagast breytingum. Í þessu samhengi er viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS) mikilvægt og gagnlegt stjórnþæki. Skynsamleg nálgun felst þó ekki í því að veikja kerfið eða grafa undan því, heldur að styðja virkni þess með miðlun þekkingar til atvinnulífs og almennings, ásamt markvissum aðgerðum, sérstaklega á þeim sviðum þar sem tæknilega valkosti skortir enn sem komið er.

Þar skiptir máli að:

- markviss fjárfesting í rannsóknum og þróun,
- stuðningur við tilraunaverkefni og innleiðingu nýrra lausna,
- og samstarf stjórnvalda og atvinnulífs um aðlögun á meðan tæknin þroskast.

Jafnframt þarf að tryggja að tekjur af losunargjöldum renni með skýrum hætti til loftslagsaðgerða, rannsókna, þróunar og nýsköpunar. Slík ráðstöfun eykur bæði skilvirkni aðgerðanna og traust almennings á kerfinu.

Framkvæmd réttláttra umskipta krefst þess að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins komi sameiginlega að stefnumótun og mati á áhrifum aðgerða. Reynslan sýnir að loftslagsaðgerðir sem byggja fyrst og fremst á auknum álögum á almenning og fyrirtæki auka ójöfnuð og geta leitt til hærra vöru- og þjónustuverðs, minni umsvifa fyrirtækja og færri atvinnutækifæra, án þess að samsvarandi losunarsamdrætti sé náð. Aðgerðir sem þessar geta haft neikvæð áhrif á launafólk og almenning, atvinnulíf og efnahag. Slík þróun grefur undan trausti og stuðningi samfélagsins við loftslagsstefnu til lengri tíma. Réttlát umskipti snúast því ekki einungis um markmiðin sjálf, heldur einnig um réttlátar leiðir að þeim, þar sem tækifærum og byrðum af umskiptunum er skipt með réttlátum hætti.

Samráðsvettvangur um réttlát umskipti forsenda samfélagslegrar sáttar

Þetta undirstrikar mikilvægi þríhliða samtals stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um hvernig réttlát umskipti líta út í íslensku samhengi. Þrátt fyrir að markmið réttláttra umskipta



BSRB



séu skýr liggur ekki fyrir ein algild leið að þeim markmiðum. Alþjóðavinnuálastofnunin hefur sérstaklega bent á að ekki sé til nein „one size fits all“ nálgun þegar kemur að réttlátum umskiptum heldur þurfi stefna og aðgerðir að taka mið af aðstæðum í hverju landi, efnahagi, samsetningu atvinnulífs, svæðisbundnum áskorunum og stöðu vinnumarkaðarins. Hagsmunir stjórnvalda, atvinnulífs, launafólks og samfélagsins í heild eru samofnir. Af þeim sökum er mikilvægt að mótuð verði sameiginleg sýn á það hvernig réttlát umskipti eigi að líta út í íslensku samfélagi og hvaða leiðir séu farsælastar til að ná þeim markmiðum.

Að mati samtakanna er varanlegur samráðsvettvangur um réttlát umskipti lykilforsenda þess að slíkt samtal geti átt sér stað með markvissum hætti. Vettvangur sem þessi myndi stuðla að því að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins kæmu sér saman um leiðina fram á við með greiningum og rannsóknum, mati á áhrifum ólíkra aðgerða og mótun raunhæfra og réttláttra leiða að loftslagsmarkmiðum.

Samráðsvettvangur um réttlát umskipti myndi stuðla að breiðri samfélagslegri sátt um raunhæfar og réttlátar leiðir að loftslagsmarkmiðum, skapa nauðsynlegt traust og stuðla að gagnsæi í stefnumótun stjórnvalda. Með slíkum vettvangi yrði betur tryggt að ákvarðanir um loftslags- og atvinnustefnu byggist á félagslegu samtali, rannsóknum og heildstæðu mati á áhrifum aðgerða á atvinnulíf, störf og samfélag í heild. Vettvangur þessi gæti einnig nýst sem grundvöllur samráðs verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða við hagaðila eins og kveðið er á um í 10. gr. og jafnframt stutt við það markmið að loftslagsaðgerðir byggji á bestu fánlegu þekkingu hverju sinni.

Jafnframt væri slíkur vettvangur í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um hlutverk stjórnvalda við að stuðla að félagslegu samtali á öllum stigum stefnumótunar, frá hönnun aðgerða til innleiðingar, eftirfylgni og mats á árangri þeirra.

Loftslagsráð

Burtséð frá áætlunum um að breyta ráðinu í sérfræðingaráð á rétta heildarsamtök launafólks mikilvægi þess að það sé sjálfstætt og óháð í störfum sínum eins og kveðið er á um í 16. gr. frumvarpsins. Sú ráðstöfun að ráðherra skuli skipa í ráðið á grundvelli auglýsingar er að mati samtakanna ekki til þess fallin að styðja við sjálfstæði og óhæði ráðsins. Nauðsynlegt er að gagnsæi ríki um skipan ráðsins og kveða þarf nánar á um hvernig fulltrúar ráðsins eru valdir í ráðið í lögum.



BSRB



Í greinargerð frumvarpsins er vísað til greiningar á hlutverki loftslagsráðs varðandi aðferðir við skipan ráðsins². Í skýrslunni eru tvær aðferðir lagðar til við skipun í ráðið. Annars vegar að valnefnd leggi fram tillögu til ráðherra um nýja meðlimi í ráðið á grunni hæfnisskilyrða og forsendna um rétta samsetningu ráðsins eða að ráðið endurnýi sig sjálf og tilnefni eftirmenn sína sem ráðherra skipar síðan. Í frumvarpi þessu er hvorug þessara leiða farin og er því ekki farið eftir þeim ráðleggingum sem birtast í skýrslu þessari.

Þá telja samtökin mikilvægt að skýrt verði kveðið á um í lögum hvaða sérþekking skuli vera til staðar í ráðinu og að hæfnisreglur í reglugerð taki mið af því. Þótt fulltrúar launafólks, atvinnulífs og umhverfissamtaka sitji ekki lengur í ráðinu þarf að tryggja að fulltrúar í loftslagsráði búi yfir þekkingu og reynslu sem endurspeglar áhrif loftslagsaðgerða á atvinnulíf, vinnumarkað, heimili og samfélag í heild. Slík skýr lagastoð styrkir faglegt sjálfstæði ráðsins og dregur úr hættu á að skipan þess ráðist af pólitísku mati hverju sinni.

Í samanburðarlöndum eins og Bretlandi, Írlandi og Ástralíu er almennt gert ráð fyrir að loftslagsráð samanstandi af einstaklingum með þverfaglega sérþekkingu, meðal annars á loftslagsvísindum, sjálfbærni, vistfræði/líffræði, hagfræði, vinnumarkaðsmálum og réttlátum umskiptum, orkumálum, umhverfisstefnu, landbúnaði og fjármálum.

Reynsla undirritaðra samtaka af setu í ráðinu hefur sýnt að fjölbreytt fagþekking og ólík sjónarmið stuðla að vandaðri greiningu, betri stefnumótun og auknu trausti á störfum ráðsins.

Skilgreining á réttlátum umskiptum í greinargerð

Samtökin fagna því að hugtakið réttlát umskipti sé skilgreint í greinargerð og að vísað sé til skilgreininga samtakanna á hugmyndafræðinni. Skilgreiningar samtakanna sem vísað er í í greinargerðinni byggja á skilgreiningu Alþjóðavinnuálastofnunarinnar á hugtakinu og er því einnig viðeigandi að vísað sé til hennar í greinargerðinni. Alþjóðavinnuálastofnunin (e. International Labour Organization, ILO) er sérstofnun Sameinuðu þjóðanna sem gegndi lykilhlutverki við mótun alþjóðlegrar nálgunar um réttlát umskipti í aðdraganda Parísarsamningsins. Leiðbeiningar stofnunarinnar um réttlát umskipti³ („Guidelines for a Just Transition towards environmentally sustainable economies and societies for all“) eru

² https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/URN/Loftslagsrad_Greining_og_abendingar_022023.pdf

³

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



BSRB



orðnar grundvallarviðmið við stefnumótun ríkja, alþjóðastofnana og aðila vinnumarkaðarins á þessu sviði og er almennt vitnað í leiðbeiningar stofnunarinnar við skilgreiningu á réttlátum umskiptum.

Fjármögnun loftslagsaðgerða - vantar skuldbindingu

Frumvarpið mælir fyrir aðgerðum sem hafa veikan fjárhagslegan grundvöll. Í greinargerð kemur fram að hverjum ráðherra sé ætlað að standa straum af kostnaði vegna loftslagsaðgerða „eftir því sem fjárheimildir leyfa“. Slík framsetning veitir í raun enga raunverulega tryggingu fyrir framkvæmd aðgerðaáætlunar. Loftslagsaðgerðir sem eru háðar óljósum fyrirheitum um fjárheimildir verða í reynd valkvæðar frekar en lögbundnar skylduaðgerðir. Samtökin telja þennan veikleika í frumvarpinu vera einn alvarlegasta galla þess.

Samtökin leggja til að frumvarpið verði styrkt með tvennum hætti: í fyrsta lagi með ákvæði um að aðgerðaáætlun skuli fylgja fjármögnunaráætlun sem lögð er fyrir Alþingi; í öðru lagi með sérstökum kafla í fjárlögum þar sem greint er með rekjanlegum og gagnsæjum hætti hvernig fjárframlög styðja við loftslagsmarkmið hvers árs. Tekjur af ETS-losunarheimildum og kolefnisgjöldum ættu að renna með skýrum hætti til loftslagsaðgerða, rannsókna og þróunar og þar með gefa til kynna að kerfið skili raunverulegum ávinningi aftur til þjóðfélagsins.

Samfélagsleg sátt sem forsenda árangurs

Til að ná breiðri og varanlegri sátt um loftslagsaðgerðir þarf að leggja aukna áherslu á fræðslu, miðlun upplýsinga, gagnsæi og traust. Mikilvægt er að skýra með aðgengilegum hætti hvaða aðgerðir skila raunverulegum árangri, hvar tæknin er til staðar og hvar hún er það ekki, og hvers vegna ákveðnar leiðir eru valdar fram yfir aðrar.

Þótt tilteknar loftslagsaðgerðir verði ekki innleiddar nema með reglusetningu og gjaldtöku þurfa forsendur þeirra að vera skýrar og öllum ljósar. Samstaða byggist á því að fólk upplifi breytingarnar sem sanngjarnar, skiljanlegar og raunhæfar og að ávinningurinn skili sér í betra og tryggara samfélagi til lengri tíma. Grundvöllur slíkrar samstöðu er þríhliða samtal stjórnvalda, atvinnulífs og launafólks þar sem leiðir að loftslagsmarkmiðum eru ræddar í samhengi við íslenskan raunveruleika.

Lokaorð

Samtökin telja að frumvarpið marki mikilvægt skref fram á við með aukinni áherslu á réttlát umskipti. Til þess að markmið frumvarpsins nái fram að ganga í framkvæmd þarf þó að



BSRB



tryggja með skýrari hætti félagslegt samtal, formlega aðkomu aðila vinnumarkaðarins, raunhæfa fjármögnun aðgerða og stofnanalegan farveg fyrir samráð og eftirfylgni.

Virðingarfyllst,

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

Auður Alfa Ólafsdóttir

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir

Kolbrún Halldórsdóttir

Magnús Þór Jónsson