149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012

Frá umhverfis- og auðlindaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á II. kafla laganna.

1. 5. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra lætur gera aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Aðgerðaáætlun er helsta tæki stjórnvalda til að tryggja að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins og öðrum fjölþjóðlegum skuldbindingum, auk markmiða íslenskra stjórnvalda um kolefnishlutleysi. Í aðgerðaáætluninni eru settar fram tillögur að aðgerðum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu hér á landi.

Aðgerðaáætlunina skal endurskoða reglulega, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga og yfirlýstra markmiða stjórnvalda.

Ráðherra skipar verkefnisstjórn sem mótar tillögur að aðgerðum og hefur umsjón með að þeim sé hrundið í framkvæmd. Ráðherra skipar formann verkefnisstjórnar án tilnefningar. Eftirfarandi aðilar tilnefna einn fulltrúa hver: ráðherra sem fer með mál er varða stjórnarfar almennt og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands, ráðherra sem fer með mál er varða almennar fjárreiður ríkisins og fjármál, ráðherra sem fer með mál er varða iðnað, ráðherra sem fer með mál er varða fræðslu og vísindi, ráðherra sem fer með mál er varða samgöngur, ráðherra sem fer með mál er varða sjávarútveg og landbúnað. Tilnefningaraðilar bera kostnað hver af sínum fulltrúa í nefndinni.

Verkefnisstjórn skal skila árlega skýrslu til ráðherra um framgang aðgerðaáætlunar. Í skýrslunni skal farið yfir þróun losunar og hvort hún er í samræmi við áætlanir, fjallað um framgang aðgerða og eftir atvikum settar fram ábendingar verkefnisstjórnar.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um störf verkefnisstjórnar og um efni árlegrar skýrslu í reglugerð.

1. Á eftir 5. gr. kemur ný grein 5. gr. a með fyrirsögn sem orðast svo:

5. gr. a.

*Aðlögun að loftslagsbreytingum.*

Ráðherra lætur vinna áætlun um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum, sbr. 5. gr. og setur nánari reglur um gerð og eftirfylgni þeirrar áætlunar.

1. Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögun að loftslagsbreytingum.**

2. gr.

Á eftir II. kafla laganna kemur nýr kafli, II. kafli A, **Loftslagsráð, loftslagsstefna stjórnvalda og skýrsla um áhrif loftslagsbreytinga,** með þremur nýjum greinum 5. gr. b., 5. gr. c. og 5. gr. d. ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

1. (5. gr. b.)

Loftslagsráð.

Loftslagsráð skal vera starfandi, með það meginhlutverk að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf um stefnumarkandi ákvarðanir sem tengjast loftslagsmálum og markmiðum Íslands varðandi losun gróðurhúsalofttegunda.

Verkefni ráðsins verða m.a. eftirtalin:

1. Rýna á undirbúningsstigi áætlanir stjórnvalda á sviði loftslagsmála.
2. Veita ráðgjöf um vöktun og rannsóknir sem tengjast loftslagsbreytingum.
3. Miðla fræðslu og upplýsingum um loftslagsmál til einstaklinga, fyrirtækja, stofnana og sveitarfélaga.
4. Veita ráðgjöf um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda, og aðlögun að loftslagsbreytingum.
5. Önnur verkefni sem ráðherra felur ráðinu að vinna, hverju sinni.

Loftslagsráð skal gæta óhlutdrægni og vera sjálfstætt í störfum sínum.

Fjárframlög til loftslagsráðs skulu ákvörðuð í fjárlögum ár hvert.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um skipan, hlutverk og störf loftslagsráðs.

1. (5. gr. c.)

Loftslagsstefna stjórnvalda.

Stjórnarráðið og stofnanir ríkisins skulu setja sér loftslagsstefnu, markmið og innleiða aðgerðir um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisjöfnun.

Stýrihópur loftslagsstefnu Stjórnarráðsins fylgir eftir loftslagsstefnu Stjórnarráðsins, skv. 1. mgr. og kemur eftir atvikum með tillögur að því hvernig má bæta árangur þeirra.

Umhverfisstofnun er stofnunum ríkisins til ráðgjafar varðandi aðferðarfræði og mælingar á losun og árangri aðgerða, skv. 1. mgr.

1. (5. gr. d.)

*Skýrsla um áhrif loftslagsbreytinga.*

Ráðherra skal láta vinna reglulega vísindalegar skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga á náttúrufar og samfélag á Íslandi. Skýrslurnar skulu taka mið af reglulegum úttektarskýrslum Milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) og nýjustu og bestu upplýsingum um áhrif loftslagsbreytingar á Íslandi hverju sinni. Veðurstofa Íslands leiðir vinnu við skýrslugerðina, með aðkomu sérfræðinga á sviði náttúruvísinda og samfélagslegra þátta sem fjallað er um.

3. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Umhverfisstofnun heldur bókhald yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á því sviði.

Umhverfisstofnun er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem þeir búa yfir varðandi starfsemi sína, rekstur og innflutning á vörum sem stofnunin þarfnast vegna losunarbókhalds samkvæmt þessari grein. Skylt er að veita Umhverfisstofnun upplýsingar á því formi sem stofnunin óskar eftir eða um er samið og innan þeirra tímamarka er kveðið er á um í reglugerð skv. 3. mgr.

Ráðherra setur reglugerð þar sem nánar er kveðið á um hvaða aðilum ber skylda til að taka saman gögn og hvaða gögnum ber að skila til Umhverfisstofnunar, form gagna og tímafresti.

*Reglugerð nr. 520/2017.*

4. gr.

29. gr. orðast svo:

Loftslagssjóður er sérstakur sjóður sem heyrir undir ráðherra. Hlutverk sjóðsins er að styðja við nýsköpunarverkefni á sviði loftslagsmála. Þetta getur sjóðurinn m.a. gert með því að styrkja þróunarstarf og rannsóknir á sviði loftslagsvænnar tækniþróunar og nýsköpunar á Íslandi og verkefni er lúta að rannsóknum, kynningu og fræðslu um áhrif loftslagsbreytinga.

5. gr.

30. fellur brott.

6. gr.

31. gr. orðast svo:

Stjórn og tekjur.

Ráðherra skipar fimm fulltrúa í stjórn loftslagssjóðs til tveggja ára í senn. Formaður skal skipaður án tilnefningar, honum til viðbótar skipar ráðherra einn stjórnarfulltrúa án tilnefningar, einn stjórnarfulltrúa samkvæmt tilnefningu háskólasamfélagsins sem hefur þekkingu á loftslagsmálum, einn stjórnarfulltrúa samkvæmt tilnefningu Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og einn stjórnarfulltrúa samkvæmt tilnefningu náttúruverndarsamtaka.

Stjórn sjóðsins tekur ákvarðanir um úthlutanir úr sjóðnum í samræmi við reglur sjóðsins.

Stjórn sjóðsins er heimilt að framselja óháðum aðila fjárhagslega umsýslu sjóðsins samkvæmt samningi.

Tekjur sjóðsins skulu ákvarðaðar í fjárlögum ár hvert.

Ákvarðanir sem teknar eru um veitingu styrkja úr loftslagssjóði eru endanlegar á stjórnsýslustigi.

7. gr.

Í stað „4. mgr.“ í 1. tl. 40. gr. kemur: 2. gr. mgr.

8. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 sem tóku gildi 3. júlí 2012, með það að markmiði að styrkja umgjörð og stjórnsýslu loftslagsmála og skerpa á ýmsum ákvæðum laganna. Á þeim tæplega sjö árum sem hafa liðið frá því að lög um loftslagsmál voru sett, hefur loftslagsvandinn vaxið og aukin krafa er gerð um viðbrögð og aðgerðir á alþjóðavísu og í íslensku samfélagi. Ástæða er til að uppfæra ýmis ákvæði laganna og setja ný ákvæði sem styrkja stjórnsýslu í loftslagsmálum og auðvelda stjórnvöldum að ná settum markmiðum í loftslagsmálum, s.s. um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030 og kolefnishlutleysi árið 2040.

Lagt er til að ákvæði laganna um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum verði uppfært með það að markmiði að styrkja áætlunina sem stjórntæki til að ná markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Nýtt ákvæði er sett inn um aðlögun að loftslagsbreytingum, sem kveður á um að gerð skuli áætlun um aðlögun, auk fyrrgreindrar áætlunar sem miðar að því að draga úr losun og auka kolefnisbindingu.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að sett verði í lögin ákvæði um nýskipað loftslagsráð en Alþingi fól ríkisstjórninni 2. júní 2016 að setja á fót loftslagsráð með þingsályktun nr. 46/145. Í frumvarpinu er lagt til að sett verði í lögin ákvæði um hlutverk og verkefni ráðsins með það að markmiði að gefa ráðinu, hlutverki þess og starfi aukið vægi.

Í frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á núverandi 6. gr. laganna sem fjallar um losunarbókhald Íslands og ábyrgð á gagnaskilum.

Auk þess er lagt til að sett verði í loftslagslög ákvæði um loftslagsstefnu sem Stjórnarráðið og stofnanir ríkisins skulu setja sér.

Að lokum eru lagðar til breytingar á ákvæðum um loftslagssjóð (núverandi IX. kafli) laganna. Þörf er á að uppfæra ákvæði um sjóðinn og hvers kyns verkefni hann skal styrkja.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Frumvarpið er lagt fram í þeim tilgangi að styrkja stjórnsýslu loftslagsmála og uppfæra ýmis ákvæði laganna í því skyni; varðandi aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, losunarbókhald, loftslagssjóð, loftslagsstefnu Stjórnarráðsins og ríkisstofnana, reglulega skýrslugjöf um áhrif loftslagsbreytinga og aðlögun að loftslagsbreytingum. Lagt er til að ákvæði um aðgerðaáætlun, losunarbókhald og loftslagssjóð séu uppfærð frá gildandi lögum, en önnur ákvæði frumvarpsins eru nýmæli.

Ljóst er að margt hefur breyst á þeim sjö árum síðan lög um loftslagsmál voru samþykkt. Parísarsamningurinn var samþykktur árið 2015, en þar náðist í fyrsta sinn samkomulag sem nær til losunar allra ríkja heims og settur var rammi utan um svokölluð landsbundin framlög til að draga úr losun, sem verða uppfærð reglulega. Íslensk stjórnvöld hafa lagt aukna áherslu á loftslagsmál og mikill og vaxandi skilningur er á því að Ísland þurfi að taka þátt í alþjóðlegu átaki í að taka á ógninni af loftslagsbreytingum af mannavöldum og standa við alþjóðlegar skuldbindingar á því sviði.

Lagt er til að ákvæðum um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum verði breytt og tekið fram að áætlunin eigi að stuðla að því að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins og markmiðum stjórnvalda um kolefnishlutleysi.

Lagt er til að ný áætlun verði unnin sem taki á aðlögun að loftslagsbreytingum.

Í frumvarpinu er einnig lögð fram tillaga um að lögfesta nýskipað loftslagsráð og kveða á um skipan þess og hlutverk. Ákvæði frumvarpsins um loftslagssjóð er ætlað að skýra hlutverk sjóðsins. Sjóðurinn var stofnaður með lögum árið 2012 en hefur ekki tekið til starfa þar sem ekki hefur fengist fjármagn til hans. Það er nú breytt og tekur sjóðurinn til starfa árið 2019, en ástæða þykir til að skýra hlutverk hans í lögum.

Í frumvarpinu er að auki lagðar til breytingar varðandi losunarbókhald Íslands og skil á upplýsingum til Umhverfisstofnunar. Talið er rétt að breyta framsetningu ákvæðisins og sleppa upptalningu á þeim aðilum sem er skylt að skila gögnum vegna bókhaldsins. Réttara þykir að kveða á um skyldur einstakra aðila í reglugerð, m.a. svo ekki þurfi að breyta lögum í hvert skipti sem ábyrgð á gagnaskilum færist á milli stofnana eða breytist.

Í frumvarpinu er einnig að finna tillögu að ákvæði um loftslagsstefnu Stjórnarráðsins og stofnana þess sem lagt er fram til þess að tryggja að ráðuneyti og stofnanir vinni markvisst að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og vinni að kolefnisjöfnun. Mikilvægt er að Stjórnarráðið og ríkisaðilar sýni frumkvæði og fordæmi í þeim efnum.

Lagt er til að í lögunum sé kveðið á um reglulega skýrslugerð um áhrif loftslagsbreytinga á náttúru og samfélag á Íslandi og um gerð áætlunar um aðlögun að loftslagsbreytingum. Eðlilegt þykir að festa í lög gerð slíkra skýrslna, sem aðstoða stjórnvöld og samfélag að búa sig undir afleiðingar loftslagsbreytinga í nútíð og framtíð.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á orðalagi ákvæðis um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, en talin er þörf á því að uppfæra orðalag ákvæðisins þannig að það sé tekið fram að stjórnvöld sjá fyrir sér að aðgerðaáætlun sé verkfæri sem gerir Íslandi kleift að ná markmiðum sínum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og nái markmiðum þess efnis samkvæmt Parísarsamningnum og markmiði stjórnvalda um kolefnishlutleysi 2040. Gert er ráð fyrir að aðgerðaáætlun verði uppfærð reglulega, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga og yfirlýstra markmiða stjórnvalda, en sérstakur tímafrestur verði ekki tiltekinn í þeim efnum. Almennt má túlka það sem svo að uppfæra þurfi áætlunina ekki sjaldnar en á fimm ára fresti, í tengslum við endurskoðun á landsákvörðuðu framlagi samkvæmt Parísarsamningnum. Mögulega telja stjórnvöld þó rétt að endurskoða áætlunina örar, en ekki er talin þörf á að kveða á um tímasetningu þess í lögum.

Nátengt ákvæði um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum er lagt til nýtt ákvæði sem kveður á um aðlögun að loftslagsbreytingum. Í vísindaskýrslum sem hafa verið unnar um áhrif loftslagsbreytinga á Íslandi hefur verið að finna ábendingar um þætti sem kalla á aðlögun íslensks samfélags að fyrirsjáanlegum breytingum, en ekki hefur verið unnin sérstök áætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum til þessa. Rétt er talið í ljósi ákvæða Parísarsamningsins og áframhaldandi breytinga á loftslagi að vinna slíka áætlun til að búa íslenskt samfélag betur undir væntanlegar breytingar og grípa til mótvægisaðgerða þar sem slíkt er hægt, s.s. með því að hanna hafnir og önnur mannvirki við strendur m.t.t. hækkandi sjávarborðs.

Alþingi samþykkti í þingsályktun frá 2. júní 2016 að loftslagsráð skyldi skipað, sem hefði það meginhlutverk að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf í sambandi við mikilvægar og stefnumarkandi ákvarðanir sem tengjast loftslagsmálum. Í frumvarpinu er lagt til að ráðið verði lögfest og kveðið á um hlutverk og verkefni þess í lögum og sérstaklega tekið fram að ráðið sé sjálfstætt og óhlutdrægt í störfum sínum. Loftslagsráð mun gegna mikilvægu hlutverki sem sjálfstæð og óháð eining sem veitir stjórnvöldum stuðning og aðhald, í því mikla starfi sem er fyrir höndum í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Ekki er kveðið á um skipan, skipunartíma og önnur atriði er varða starfsemi ráðsins í lögum heldur verður það gert í reglugerð sem ráðherra mun setja í kjölfar samþykktar Alþingis á frumvarpi þessu, sbr. 5. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Fyrirhugað er að í reglugerðinni verði kveðið á um skipun í ráðið, skipunartíma, starfsreglur og nánari reglur um hlutverk ráðsins.

Í 2. gr. frumvarpsins sem verður 7. gr. er lagt til að sett verði í lögin ákvæði um loftslagsstefnu Stjórnarráðsins og ríkisstofnana. Loftslagsstefna Stjórnarráðsins er hluti af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum en samkvæmt aðgerðaáætlun skal Stjórnarráðið innleiða loftslagsstefnu, kolefnisjafna starfsemi sína og vera fyrirmynd annarra stofnana og fyrirtækja.

Talið er rétt að setja í lög ákvæði um loftslagsstefnu stjórnvalda. Með lagaskyldu er tryggt að stjórnvöld setji sér loftslagsstefnu og innleiði hana og dragi með því móti úr losun af völdum starfsemi sinnar og kolefnisjafni hana. Sérstakur stýrihópur loftslagsstefnu Stjórnarráðsins sem skipaður er ráðuneytisstjórum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins mun fylgja stefnunni eftir og koma eftir atvikum með tillögur að úrbótum. Fyrirséð er að sérstakur verkefnisstjóri eða loftslagsfulltrúar ráðuneyta muni vinna fyrir hönd stýrihópsins.

Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun veiti ráðgjöf til stofnana ríkisins við gerð og framkvæmd loftslagsstefnu, en Umhverfisstofnun hefur stýrt verkefninu Græn skref í ríkisrekstri frá árinu 2014. Græn skref í ríkisrekstri er einföld leið opinberra aðila til að vinna með markvissum hætti að framfylgd loftslagsstefnu á sama tíma og unnið er að umhverfis- og loftslagsmálum, því í Grænu skrefunum, sem eru í heild fimm, er unnið eftir skýrum gátlistum og grænt bókhald skráð sem gefur mynd af kolefnisspori stofnana. Grænu skrefin snúast að miklu leyti um aðgerðir í loftslagsmálum og eru einföld leið opinberra aðila til að vinna að framfylgd loftslagsstefnu.

Í loftslagsstefnu skal kveðið á um aðgerðir til að draga úr losun, en einnig er kveðið á um kolefnisjöfnun ráðuneyta og stofnana. Kolefnisjöfnun merkir það þegar stuðningur við aðgerðir sem draga úr losun eða binda koldíoxíð úr andrúmslofti kemur á móti losun þannig að losun viðkomandi aðila jafnast út og nettólosun verður engin. Kolefnisjöfnun kemur ekki í stað aðgerða til að draga úr losun, en getur verið gagnleg þar sem erfitt er að draga úr losun. Mikilvægt er að verkefni um kolefnisjöfnun sem ráðuneyti og stofnanir velja fylgi alþjóðlega viðurkenndum reikniaðferðum og viðmiðum um kolefnisjöfnun.

Óbein áhrif loftlagsstefnu Stjórnarráðsins og stofnana geta verið umtalsverð, en hjá ríki starfa ríflega 20.000 manns sem loftslagsstefnan hefur áhrif á, auk allra þeirra hagsmunaaðila sem tengjast hverju ráðuneyti og stofnun. Með því að vera til fyrirmyndar og innleiða metnaðarfullt loftslagsmarkmið, fá loftslagsmálin aukið vægi í samfélaginu og stuðla að því að Ísland að geti staðið við skuldbindingar sínar um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Í frumvarpinu er einnig lagt til ákvæði sem kveður á um reglulega skýrslugerð um áhrif loftslagsbreytinga á náttúru og samfélag á Íslandi og um gerð áætlunar um aðlögun að loftslagsbreytingum. Unnar hafa verið þrjár skýrslur á vegum stjórnvalda um áhrif loftslagsbreytinga, en talið er rétt að lögfesta slíka skýrslugerð, sem er nauðsynleg í ljósi fyrirsjáanlegra breytinga.

Í frumvarpinu er lagt til breytt orðalag ákvæðis um losunarbókhald Íslands. Nú er að finna í lögunum upptalningu á þeim stofnunum sem eiga að skila upplýsingum til Umhverfisstofnunar. Lagt er til að fallið verði frá slíkri upptalningu, en láta nægja að þeir séu upptaldir í reglugerð (nr. 520/2017 um gagnasöfnun og upplýsingagjöf vegna bókhalds Íslands yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti). Rökin fyrir breytingunni eru að koma í veg fyrir að lagabreytinga sé þörf í hvert skipti sem ábyrgð á gagnaskilum færist á milli stofnana og hvaða aðilum ber skylda til að skila inn í gögnum. Eftir sem áður er mikilvægt að kveða skýrt á um hvaða aðilar þurfa að skila inn upplýsingum til Umhverfisstofnunar, þar sem gott loftslagsbókhald í samræmi við reglur Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna er forsenda þess að hægt sé að meta losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu úr andrúmslofti og sjá stöðu Íslands gagnvart alþjóðlegum skuldbindingum.

Þá eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna um loftslagssjóð. Ákvæði um loftslagssjóð hafa verið í lögum um loftslagsmál frá setningu þeirra árið 2012 en sjóðurinn hefur enn ekki tekið til starfa og engir fjármunir hafa verið lagðir til hans. Nú hefur fjármagn til sjóðsins verið tryggt og til stendur að virkja hann til starfa. Rétt þykir að uppfæra ákvæði laganna um sjóðinn og kveða skýrar á um hlutverk hans. Í fjármálaáætlun 2019-2023 er í fyrsta sinn gert ráð fyrir umtalsverðum fjárframlögum sérstaklega ætluðum aðgerðum í loftslagsmálum. Þar er m.a. gert ráð fyrir framlögum til loftslagssjóðs, en ekki er ætlunin að öll fjárframlög til loftslagsmála renni í gegnum sjóðinn. Samkvæmt lagatextanum óbreyttum er hlutverk sjóðsins að styðja við verkefni á mjög víðum grunni. Í frumvarpinu er lagt til að verksvið sjóðsins verði þrengt og að sjóðurinn muni styrkja nýsköpunarverkefni á sviði loftslagsvænnar tækni, auk kynningar og fræðslu. Önnur verkefni, s.s. á sviði kolefnisbindingar og uppbyggingar innviða til orkuskipta, verða fjármögnuð eftir öðrum leiðum. Loftslagssjóður mun eftir sem áður gegna mikilvægu hlutverki í framkvæmd loftslagsmála og tímabært að hann taki til starfa, sjö árum eftir að hann er stofnaður með lögum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gefur ekki tilefni til að skoða sérstaklega samræmi við stjórnarskrá. Tillögur til breytinga í frumvarpinu eru til þess fallnar að efla getu Íslands til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sínar í loftslagsmálum.

5. Samráð.

Frumvarpið er í samráði á samráðsgátt stjórnarráðsins og var þeim aðilum gert sérstaklega viðvart sem lögbundið er að eiga samráð við.

6. Mat á áhrifum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a. lið, 1. gr. frumvarpsins er lögð til breytt orðalag 5. gr. laganna sem fjallar um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Ný aðgerðaáætlun var kynnt í september 2018, sex árum eftir að loftslagslög voru samþykkt árið 2012. Til stendur að vinna nýja útgáfu að áætluninni á árinu 2019 og taka þar m.a. tillit til athugasemda við útgáfuna sem kynnt var 2018. Það er talið nauðsynlegt að laga orðalag ákvæðisins að breyttum aðstæðum, þannig að skýrt sé kveðið á um markmið aðgerðaáætlunar og framkvæmd, m.a. í ljósi ákvæða Parísarsamningsins frá 2015.

Í 1. mgr. er búið að bæta við texta þess efnis að aðgerðaáætlun sé helsta tæki stjórnvalda til að tryggja að Ísland nái losunarmarkmiðum samkvæmt Parísarsamningnum og markmiðum um kolefnishlutleysi. Að öðru leyti er innihald málsgreinarinnar áþekkt því sem er í núgildandi ákvæði um aðgerðaáætlun.

Í 2. mgr. er lagt til að aðgerðaáætlun verði endurskoðuð „reglulega“, en ekki á þriggja ára fresti eins og núgildandi lög kveða á um. Lagt er til að sú endurskoðun fari fram „að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga og yfirlýstra markmiða stjórnvalda“. Í Parísarsamningnum er gert ráð fyrir að svokölluð landsákvörðuð framlög (e. nationally determined contribution) ríkja séu endurskoðuð á fimm ára fresti. Það er rökrétt að aðgerðaáætlun verði endurskoðuð í kjölfar þess að landsákvarðað framlag er uppfært því aðgerðaáætlun hefur að geyma leiðirnar að því marki sem er sett í landsákvörðuðu framlagi. Fyrsta endurskoðun á landsákvörðuðu framlagi skal fara fram árið 2020 og síðan á 5 ára fresti. Verði frumvarpið samþykkt óbreytt er ljóst að tilefni er til að meta hvort aðgerðaáætlun verði endurskoðuð í kjölfarið, en annars í síðasta lagi strax eftir árið 2025. Það getur líka gefið tilefni til að endurskoða aðgerðaáætlun ef markmið og áherslur stjórnvalda breytast, svo rétt er talið að fastbinda ekki tímafrest í lögum. Almennt má þó gera ráð fyrir að aðgerðaáætlun verði endurskoðuð ekki sjaldnar en á fimm ára fresti, með vísan til ákvæða Parísarsamningsins.

Orðalagi 3. mgr. er breytt og hefur *nefnd* sem ráðherra skipar verið skipt út fyrir *verkefnisstjórn*. Ráðherra skipaði verkefnisstjórn í mars 2018 sem var falið að vinna að aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Í verkefnisstjórninni áttu sæti fulltrúar forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, ráðherra ferðaþjónustu, iðnaðar og nýsköpunar, sjávarútvegs- og landbúnaðar, mennta- og menningarmála og samgönguráðherra auk umhverfis- og auðlindaráðherra sem tilnefndi formann í verkefnisstjórn og lagði til starfsmann. Það er því einboðið að verkefnisstjórnin haldi áfram vinnu við aðgerðaáætlun og fylgi aðgerðunum eftir. Ljóst er að verkefnisstjórn þarf að hafa samráð við sveitarstjórnir og samtök þeirra og aðila utan stjórnkerfisins við gerð, endurskoðun og framkvæmd aðgerðaáætlunar.

Í b. lið 1. gr. er lagt til að sett verði nýtt ákvæði þar sem kveðið verður á um að ráðherra skuli láta vinna áætlun um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum. Þótt megináhersla í loftslagsmálum hafi verið, á heimsvísu og hér á Íslandi, að draga úr losun og þar með á líklegum neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga, er ljóst að umtalsverðar breytingar munu verða á náttúrufari vegna þeirra, sem kalla á að samfélagið lagi sig að breyttum aðstæðum, s.s. hækkandi sjávarborði, hopun jökla, breytingum á hitastigi og úrkomu, súrnun sjávar og breyttu gróðurfari og ræktunarskilyrðum. Ekki eru sett nákvæm fyrirmæli í lögum um innihald eða framkvæmd áætlunar um aðlögun, en reiknað með að hún taki mið af ákvæðum í Parísarsamningnum og áætlunum annara ríkja um aðlögun að loftslagsbreytingum.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að settur verði nýr kafli II. kafli A, sem hafi að geyma þrjú ný ákvæði:

5. gr. a. sem fjallar um nýskipað loftslagsráð. Ráðið sem var skipað samkvæmt þingsályktunartillögu Alþingis, skal hafa það meginhlutverk að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf um stefnumarkandi ákvarðanir sem tengjast loftslagsmálum. Upptalning á verkefnum ráðsins í ákvæðinu útilokar ekki að ráðinu verði falin önnur verkefni, sbr. stafliður e. Í frumvarpinu er kveðið á um að ráðið sé sjálfstætt og óhlutdrægt í störfum sínum. Í 5. mgr. kemur fram að ráðherra muni setja nánari reglur um hlutverk og starfsemi ráðsins.

5. gr. b. sem er um loftslagsstefnu stjórnvalda. Í ákvæðinu er fjallað um loftslagsstefnu Stjórnarráðsins og ríkisstofnana. Gerð loftslagsstefnu er hluti af aðgerðaáætlun ríkisstjórnar í loftslagsmálum. Í kjölfar vinnu við aðgerðaáætlun og loftslagsstefnu Stjórnarráðsins var ákveðið að leggja til að kveða á um skyldu í lögum. Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun leiðbeini ríkisstofnunum um gerð og framkvæmd loftslagsstefnu.

Í 5. gr.c er lagt til að sett verði ákvæði um gerð skýrslu um áhrif loftslagsbreytinga á Íslandi. Þrjár vísindalegar skýrslur hafa verið unnar til þessa um áhrif loftslagsbreytinga á náttúrufar og samfélag á Íslandi. Rétt þykir að setja ákvæði um slíka skýrslugerð í lög, enda afar mikilvægt að fyrir liggi hverju sinni gott mat vísindamanna og sérfræðinga á sjáanlegum og líklegum afleiðingum loftslagsbreytinga. Veðurstofa Íslands hefur leitt vinnu við tvær síðustu skýrslur og er tengiliður við Milliríkjanefnd S.þ. um loftslagsbreytingar (IPCC). Talið er eðlilegt í ljósi þessa að fela Veðurstofu Íslands að leiða þetta verkefni, með aðstoð sérfræðinga frá öðrum stofnunum, háskólasamfélaginu og víðar.

Um 3. gr.

3. gr. frumvarpsins fjallar um losunarbókhald Íslands. Með alþjóðlegum skuldbindingum er átt við skyldur samkvæmt loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna, Kýótó-bókuninni og frá og með 2021 samkvæmt Parísarsamningnum, til að gera grein fyrir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti. Ákvæði um ábyrgð og fyrirkomulag bókhaldsins var fyrst sett í lög með 4. gr. laga nr. 107/2006, um að skrá losun gróðurhúsalofttegunda, sem síðar varð að 5. gr. laga nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda. Mikilvægt er að tryggja upplýsingagjöf stofnana vegna losunarbókhaldsins og að kveða á um hana í lögum. Hins vegar má færa að því rök að óþarfi sé að tilgreina viðkomandi stofnanir í lögum, þar sem stofnanaumhverfi og upplýsingakröfur bókhaldsins geta breyst, sem kallaði þá í hvert sinn á lagabreytingu til að færa ákvæði laga í átt til breyttra aðstæðna. Reglugerð nr. 520/2017 um gagnasöfnun og upplýsingagjöf stofnana vegna bókhalds Íslands yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti, tók gildi í maí 2017. Í reglugerðinni er nánar kveðið á um gagnaskil stofnana og tímafresti í sambandi við gagnaskilin. Tímafrestir í reglugerðinni taka jafnframt mið af frestum sem Umhverfisstofnun þarf að mæta vegna seinna skuldbindingartímabils Kýótó-bókunarinnar og samnings Íslands við Evrópusambandið um sameiginlegar efndir til 2020. Til að auðvelda breytingar á ábyrgð á skilum gagna vegna bókhaldsins er því lagt til að upptalning á gagnaskilum og þeim stofnunum sem ber skylda til að skila gögnum til Umhverfisstofnunar og tímafresti í tengslum við gagnaskilin, sé framvegis í reglugerð um gagnasöfnun. Verði frumvarp þetta samþykkt óbreytt, verður hægt að breyta ábyrgð á gagnaskilum í reglugerð nr. 520/2017.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á ákvæði laganna um hlutverk loftslagssjóðs. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sjóðurinn eigi að leggja höfuðáherslu á að styrkja nýsköpunarverkefni, svo sem rannsókna- og þróunarverkefni á sviði loftslagsvænnar tækni og verkefna er lúta að kynningu og fræðslu á áhrifum loftslagsbreytinga.

Um 5. gr.

Með 22. gr. laga nr. 125/2014 um ýmsar forsendur fjárlagafrumvarps, var tekin sú ákvörðun að tekjur af sölu losunarheimilda á uppboði yrðu ekki markaðar til loftslagssjóðs, eins og ákvæði 30. gr. hafði verið framsett, heldur var gert ráð fyrir að loftslagssjóður fengi fjárveitingu eftir því sem ákveðið væri í fjárlögum hverju sinni. Ekki er talin ástæða til að hafa í lögum um loftslagsmál sérstakt ákvæði þar sem kemur fram að tekjur loftslagssjóðs séu fjárveiting í fjárlögum ár hvert. Í því skyni er lagt til að 30. gr. verði felld brott og að í stað sérstaks ákvæðis verði málsgrein bætt við núverandi 31. gr. um tekjur loftslagssjóðs.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. er lagt til að ráðherra skipi fimm fulltrúa í stjórn loftslagssjóðs í stað fjögurra eins og lögin kveða nú á um. Samkvæmt tillögunni yrði fimmti fulltrúinn skipaður af háskólasamfélaginu en gerð sú krafa að viðkomandi hafi þekkingu á loftslagsmálum.

2. og 3. mgr. eru óbreyttar frá því sem nú er.

Í 4. mgr. er lagt til að sett verði ákvæði um tekjur sjóðsins sem var áður í sérstöku ákvæði í 30. gr. laganna.

5. mgr. er óbreytt.

Um 7. gr.

Sú breyting sem lögð er til á 1. tl. 40. gr. er eingöngu til að leiðrétta tilvísun ákvæðisins en breyting skv. 3. gr. frumvarpsins leiðir til þess að tilvísun skv. 3. gr. verður ekki rétt, óbreytt.