



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Málsheiti og nr.</b>           | Frumvarp til laga um loftslagsmál (Ný heildarlög)                      |
| <b>Ráðuneyti /verkefnisstjóri</b> | Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti                                |
| <b>Innleiðing EES-gerðar?</b>     | <input checked="" type="checkbox"/> Já<br><input type="checkbox"/> Nei |
| <b>Dags.</b>                      | 18. júní 2024.   |

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni.

12 ár eru liðin frá setningu laga nr. 70/2012 um loftslagsmál og hefur lögunum verið breytt margoft frá gildistöku þeirra. Lög nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir felldu brott úr lögum um loftslagsmál þá kafla sem fjölluðu um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir en stór hluti laganna fjallaði áður um viðskiptakerfið. Greining á lögum um loftslagsmál hefur enn fremur leitt í ljós að þörf er á heildarendurskoðun laganna með setningu nýrra heildarlaga. Með því móti verður hægt að skýra og útfæra betur ýmis ákvæði laganna ásamt því að kanna hvar þarf að bæta lögin. Heildarendurskoðun loftslagslaga rímar enn fremur vel við efni stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri hreyfingarinnar-græns framboðs þar sem kemur fram að stjórnýsla loftslagsmála verði styrkt og hlutverk Loftslagsráðs tekið til endurskoðunar með aukinni áherslu á ráðgefandi hlutverk þess og vísindastarf auk aðhalds- og eftirlitshlutverks gagnvart stjórnvöldum.

### 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný heildarlög um loftslagsmál. Fara þarf yfir kafla laganna með það að markmiði að uppfæra ákvæði sem fyrir eru, svo sem ákvæði um loftslagsráð og loftslagsstefnu og eftir atvikum fella brott eða bæta við nýjum ákvæðum.

Það þarf að endurskoða ákvæði vegna loftslagsaðgerða skv. II. kafla laganna, þ.e. aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögunaráætlun með það að markmiði skýra hlutverk og samsetningu verkefnisstjórnar sem og skyldur samkvæmt báðum áætlunum. Jafnframt þarf að skoða hver aðkoma Alþingis að báðum áætlunum á að vera.

Þá þarf að taka til skoðunar ákvæði um loftslagsstefnu ríkis og sveitarfélaga í virku samtali við viðeigandi hagaðila og kanna þörf á nánari útfærslu fyrirkomulags og ábyrgðarskiptingar. Eins er þörf á endurskoðun ákvæðis um skýrslu um áhrif loftslagsbreytinga á Íslandi og tengsl hennar við samstarf Íslands og milliríkjanefndar um loftslagsbreytingar (IPCC) út frá ábendingum vísindanefndar um loftslagsbreytingar. Þar gæti einnig verið þörf á skýrari lagastoð og reglugerðarheimild vegna vinnu þvert á þær stofnanir sem veita loftslagsþjónustu.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Lög um loftslagsmál voru sett fyrir 12 árum og hefur lögunum verið breytt margoft síðan þau tóku gildi. Það er einnig ljóst er að það þarf að fara heildrænt yfir löggjöfina eftir að ákvæði um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir voru felld brott með lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

## B. Markmið

### 1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Fyrirhugað frumvarp er á málefnasviði 17 um umhverfismál og fellur undir málaflokk 17.5 um stjórnsýslu umhverfismála. Ríkisstjórnin setur loftslagsmál í forgang og ætlar að setja fram sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt í losun fyrir 2030 og ná kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040. Stefna um aðlögun var sett haustið 2021 en stefnan er grundvöllur yfirstandandi vinnu við aðlögunaraðgerðir.

### 2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Fyrirhugað frumvarp fellur vel að fyrrgreindum markmiðum ríkisstjórnarinnar. Samþykkt frumvarpsins mun jafnframt renna styrkari stoðum undir að markmið um samdrátt í losun fyrir 2030 náist.

## C. Leiðir

### 1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ákvæði laganna eru mörg hver komin til ára sinna. Ef ekkert er aðhafst, getur það haft þær afleiðingar að ekki verður lagastoð fyrir þeim aðgerðum sem þarf að ráðast í á næstu árum svo markmiði stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda verði náð. Málaflokkur loftslagsmála hefur verið í örri þróun undanfarin ár og nú þegar er ýmis vinna með stofnunum og hagaðilum skilgreind með vísan í viljayfirlýsingar og minnisblöð milli aðila. Ef lög in standa óbreytt er fyrirséð að það hægi á innleiðingu þeirra verkefna sem þarf að ráðast í á sviði loftslagsmála og að verr muni ganga að ná markmiði um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

### 2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ljóst að þörf er á lagabreytingu þar sem fyrirhugað er að setja ný heildarlög um loftslagsmál.

### 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Þær leiðir sem færar eru:

1. Breyting á lögum um loftslagsmál.
2. Ný heildarlög um loftslagsmál.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Best fer á því að gefa út ný heildarlög um loftslagsmál því taka þarf lög in til gagngerrar endurskoðunar í ljósi breyttra aðstæðna í loftslagsmálum hnattrænt og vegna þess að stór hluti laganna var færður í ný sérlög. Það þarf að rýna öll ákvæði sem eftir standa í lögum með tilliti til þess að þau verði uppfærð til samræmis við núverandi og áformuð verkefni á sviði loftslagsmála svo áætlun um aðlögun og markmiði um samdrátt í losun verði náð.

### 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Lagt verður til að skýrt verði kveðið á um loftslagsmarkmið í lögum með vísan til Parísasamningsins.

Endurskoða þarf hugtök orðskýringa.

Það þarf að útvíkka samsetningu verkefnisstjórnar svo hún taki til allra ráðuneyta. Það þarf enn fremur að útvíkka ábyrgð verkefnisstjórnar svo hún taki til beggja loftslagsáætlana og verði verkefnisstjórn loftslagsaðgerða.

Það þarf að bæta við lög in ákvæði sem skilgreinir betur aðlögunaráætlun.

Það þarf að samræma og útfæra betur reglugerðarheimildir vegna aðgerðaáætlunar, aðlögunaráætlunar og verkefnisstjórnar.

Það þarf að endurskoða ákvæði um verkefni loftslagsráðs en verkefnin hafa þótt of umfangsmikil eða óljós, svo sem ákvæði um að ráðið sinni „öðrum verkefnum sem ráðherra felur ráðinu hverju sinni“ en það þykir vera í mótsögn við ákvæði um sjálfstæði ráðsins.

Það þarf að útfæra ákvæði um loftslagsstefnur ríkis og sveitarfélaga út frá fenginni reynslu við gerð þeirra og hvernig eftirliti með þeim hefur verið háttað.

Það þarf að víkka út ákvæði um skýrslugerð vegna loftslagsbreytinga svo það samrýmist margþættri skýrslugjöf milliríkjanefndar um loftslagsbreytingar (IPCC) og setja inn reglugerðarheimild um starf stjórnvalda vegna vinnu við skýrslugjöf og samstarf við milliríkjanefndina og loftslagsþjónustu.

Að síðustu þarf að endurskoða III. kafla A. samkvæmt uppfærðum reglugerðum ESB um skuldbindingar og uppgjorsreglur vegna losunar á beinni ábyrgð ríkja (e. Effort Sharing Regulation) annars vegar og landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt (e. LULUCF) hins vegar.

#### E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

**1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Hluti frumvarpsins varðar skuldbindingar Íslands samkvæmt rammasamningi S.þ. um loftslagsbreytingar. Þau ákvæði frumvarpsins munu stuðla að því að markmiðum Íslands um samdrátt í losun verði náð.

**2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei

**3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei.

#### F. Samráð

**1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Veðurstofa Íslands

Umhverfisstofnun

Orkustofnun

Land og skógur

Samband íslenskra sveitarfélaga

Landshlutasamtök sveitarfélaga

Loftslagsráð

Samtök atvinnulífs og vinnumarkaðar

Háskólarnir

Umhverfis- og náttúruverndarsamtök

**2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Öll ráðuneyti.

**3. Samráð sem þegar hefur farið fram.**

Óformleg samtöl við hagsmunaaðila hafa átt sér stað um þörf á lagabreytingum, í samhengi vinnu við reglugerðir sem byggja á núverandi reglugerðarheimildum í lögum um loftslagsmál.

**4. Fyrirhugað samráð.**

Frekara samtöl við ofangreinda hagaðila mun fara fram á meðan vinna við frumvarpið fer fram.

#### G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

**1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.**

## H. Næstu skref, innleiðing

**1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?**

Já.

**2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Nú þegar hefur verið efnt til aukins samstarfs við Veðurstofu Íslands, Umhverfisstofnun og Orkustofnun vegna nýs skipulags í kringum verkefnisstjórn loftslagsaðgerða og skýrslugerðar um loftslagsbreytingar en gera má ráð fyrir að það fyrirkomulag verði í mótun á næstu árum. Ný heildarlöggjöf um loftslagsmál gerir kleift að fastsetja betur fyrirkomulagið en það má útfæra frekar með reglugerðum sem verða settar á grundvelli laganna.

**3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Nauðsynlegt er að efla stjórnýslu loftslagsmála svo innleiðing og eftirfylgni loftslagsaðgerða verði tryggð. Fyrirhugað lagafrumvarp mun setja ramma utan um markmið, skuldbindingar og loftsaðgerðir. Tryggt verði að stjórnýsla loftslagsmála og loftslagsaðgerðir séu fjármagnaðar og vel samhæfðar til að þær beri árangur og markmiði um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda verði náð.

Góð samskipti við viðeigandi stofnanir og sveitarfélög um hlutverk loftslagsstefnu og nauðsynlega gagnasöfnun og upplýsingagjöf eru einnig nauðsynleg svo stefnan nái fram að ganga.

**4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.**

Mælikvarðar í aðgerðaáætlun og aðlögunaráætlun.

Fjöldi sveitarfélaga með loftslagsmarkmið og loftslagsaðgerðir í framkvæmd.

**5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Já, stofnanir safna nauðsynlegum upplýsingum til að reka mælikvarða á framgang áætlana með hliðsjón af loftslagsmarkmiðum og skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum.

## I. Annað

## J. Fylgiskjöl

**1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.**

**2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.**