|  |  |
| --- | --- |
|  | **ÁFORM UM LAGASETNINGU**  *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** | Frumvarp á 149. þingi – loftslagslög, breyting (loftslagsráð) UMH18080044 |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** | Umhverfis- og auðlindaráðuneyti/Helga Jónsdóttir |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | Já  Nei |
| **Dags.** | 24. ágúst 2018 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni** |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**   Alþingi fól ríkisstjórninni með þingályktun 2. júní 2016 (nr. 46/145) að setja á fót loftslagsráð. Í þingsályktuninni kemur fram að meginhlutverk ráðsins verði að gera ráðstafanir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi, fylgjast með framvindu loftslagsmála, gera tillögur til stjórnvalda um aðgerðir til að draga úr loftslagsvá, upplýsa almenning og stjórnvöld um þróun loftslagsmála jafnframt því að stuðla að vitundarvakningu um málaflokkinn.  Samkvæmt tillögunni skal stofnun og starfsemi ráðsins vera liður í því að draga úr áhrifum loftslagsbreytinga og veita ráð og ábendingar um viðbrögð við þeim afleiðingum sem ekki verða umflúnar. Í því skyni mun loftslagsráð starfa jöfnum höndum fyrir stjórnvöld og almenning, hafa frumkvæðisskyldu til að benda á það sem miður fer varðandi losun gróðurhúsalofttegunda, vekja athygli á leiðum til úrbóta og viðbrögðum við áhrifum loftslagsbreytinga. Í frumvarpinu verða settar nánari reglur um stofnun ráðsins, skipun og hlutverk til þess að gefa ráðinu og samhæfingarhlutverki þess aukið vægi.  Í öðru lagi verða gerðar breytingar á loftslagslögum til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2018/410 sem breytir tilskipun 2003/87/EB um aðgerðir sem stuðla eiga að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og hvetja til fjárfestinga í lágkolefnatækni/-framleiðslu og ákvörðun (ESB) 2015/1804. Tilskipunina þarf að innleiða í landslög fyrir 9. október 2019. Um er að ræða breytingar sem gilda fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir (ETS) sem varir frá 2021 – 2030.  Í frumvarpinu verða einnig lagðar til breytingar á ákvæði 6. gr. um þá opinberu aðila sem safna upplýsingum vegna losunarbókhalds Íslands.  Í lögum nú eru ákvæði um Loftslagssjóð (IX. kafli), sem ekki hefur verið settur á stofn enn, en er fyrirhugað að gera á næsta ári. Uppfæra þarf ákvæði um sjóðinn, sérstaklega varðandi hlutverk hans og hvers kyns verkefni hann á að styrkja.   1. **Hvert er úrlausnarefnið?**   Að kveðið verði á um stofnun og skipan loftslagsráðs í lögum en með því móti verði loftslagsráð og hlutverk þess fest í sessi.  Innleiðing á ákvæðum tilskipunar (ESB) 2018/410 um aðgerðir sem eiga að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og hvetja til fjárfestinga á lágkolefnatækni/-framleiðslu.  Breytingar á 6. gr. snúa að breyttu hlutverki stofnana í sambandi við öflun gagna fyrir losunarbókhald Íslands en stofnanir umhverfis- og auðlindaráðuneytisins munu fá þar skýrari stjórnsýslulega ábyrgð en áður, en munu sækja upplýsingar eins og þarf til háskóla og annara aðila.  Þörf er á að skýra og uppfæra hlutverk Loftslagssjóðs. Í núgildandi lögum hefur hann mjög vítt svið til styrkveitinga, en fáir aðilar koma að stýringu fjármuna. Rétt þykir að hlutverk hans verði gert skýrara, en hann mun einkum styðja verkefni á sviði loftslagsvænnar nýsköpunar og fræðslumála.   1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**   Aðeins er getið um stofnun loftslagsráðs í þingsályktun Alþingis frá 2016. Það er nauðsynlegt að kveða á um stofnun ráðsins og hlutverk í loftslagslögum til þess að gefa ráðinu aukið vægi hvað varðar verkefni þess og samhæfingarhlutverk.  Breyta þarf loftslagslögum vegna innleiðingar á tilskipun (ESB) 2018/410 sem breytir tilskipun 2003/87/EB. Núgildandi loftslagslög og reglugerðir settar á grundvelli þeirra innleiddu tilskipun 2003/87/EB.  Nauðsynlegt er að breyta ákvæðum laga um loftslagsbókhald, til að skýra ábyrgð þar. Ábyrgð á bókhaldi og skýrslugerð um landnotkun þarf að vera á hendi stofnana umhverfis- og auðlindaráðuneytisins á því sviði, þótt nauðsynleg þekking sé sótt til háskóla og annara aðila eftir því sem þarf. |
| 1. **Markmið** |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**   Alþingi samþykkti þingsályktun í júní 2016 þess efnis að loftslagsráð yrði sett á fót sem hefði það meginhlutverk að gera ráðstafanir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi. Það ríkir því víðtæk sátt um stofnun ráðsins og er talið að loftslagsráð sé mikilvægur hlekkur hvað varðar samhæfingu og miðlun upplýsinga til almennings um loftslagsbreytingar. Ríkisstjórnin hefur lagt áherslu á að veittir séu auknir fjármunir og mannafl í baráttuna gegn loftslagsbreytingum og er stofnun loftslagsráðs hluti af þeirri stefnu.   1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**   Það er talið nauðsynlegt í ljósi þess að stjórnvöld leggja mikla áherslu á loftslagsmál og að dregið verði úr losun gróðurhúsalofttegunda, að kveðið verði á um loftslagsráð í lögum. Samkvæmt þingsályktuninni hefur loftslagsráð margþætt og víðtækt hlutverk. Með því að kveða á um stofnun ráðsins mun það hafa lögbundnu hlutverki að gegna og verður þ.a.l. gefið aukið vægi. |
| 1. **Leiðir** |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**   Að mati ráðuneytisins er vandkvæðum bundið að setja á fót ráð sem hefur miklum skyldum að gegna án þess að fyrir því sé lagastoð. Umboð loftslagsráðs verður veikara ef ekki er kveðið á um stofnun þess, skipan og hlutverk í lögum.  Breyta þarf ákvæðum loftslagslaga til innleiðingar á ákvæðum tilskipunar (ESB) 2018/410 fyrir 9. október 2019. Verði það ekki gert, er litið á það sem brot á EES-samningnum og EFTA dómstóllinn getur höfðað samningsbrotamál gegn Íslandi.  Þörf er á að breyta ákvæði d. lið, 6. gr. loftslagslaga sem kveður á um hlutverk Landbúnaðarháskóla Íslands við gerð losunarbókhaldsins. LBHÍ tók við hlutverki sem var á hendi Rannsóknastofnunar landbúnaðarins á sínum tíma varðandi bókhald og skýrslugerð um landnotkun og loftslagsmál, en eðlilegra væri að stofnanir á sviði landnotkunar, ásamt Umhverfisstofnun, bæru endanlega ábyrgð á því. Samningur sem umhverfis- og auðlindaráðuneytið gerði við LBHÍ rennur út í lok árs 2018. Gert er ráð fyrir því að ábyrgð á þessum þáttum færist þá til stofnana umhverfis- og auðlindaráðuneytisins, en þær fái fjármagn til að sækja nauðsynlegar upplýsingar til LBHÍ og annara aðila eins og þarf.  Vilji er til að gera Loftslagssjóð starfhæfan sem fyrst, þannig að hann geti hafið úthlutun á árinu 2019. Hugmyndir um fjármögnun loftslagsmála hafa breyst frá því að lög um loftslagsmál voru samþykkt. Ekki stendur til að öll fjármögnun loftslagsmála fari í gegnum sjóðinn, heldur á afmörkuðum sviðum. Ef sjóðurinn hefur of víðtækt hlutverk er hætt við að fjármagn til hans dreifist um of og nýtist ekki vel.   1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**   Í ljósi svarsins fyrir ofan var það mat ráðuneytisins að til þess að veita ráðinu nægilegt vægi sé nauðsynlegt að kveða á um hlutverk þess og skipan í lögum.  Það verður að breyta lögunum til fullnægjandi innleiðingar á ákvæðum tilskipunar (ESB) 2018/410.  Ákvæði 6. gr. þarf að breyta til að ábyrgð og hlutverk stofnana umhverfis- og auðlindaráðuneytisins annars vegar og Landbúnaðarháskóla Íslands hins vegar við gerð losunarbókhalds Íslands verði skýrt.  Ekki er talið heppilegt að hefja starf Loftslagssjóðs samkvæmt lagaákvæðum sem talin eru vera úrelt varðandi núverandi hugmyndir um hlutverk sjóðsins innan ramma heildarfjárveitinga til loftslagsmála.   1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**   Frumvarp verði lagt fram á Alþingi um breytingu á loftslagslögum, nr. 70/2012 sem mæli fyrir um stofnun loftslagsráðs, innleiðingu ákvæða tilskipunar (ESB) 2018/410 auk fyrrnefndra breytinga á 6. gr. og IX. kafla laganna. |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?** |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**   Umhverfis- og auðlindaráðuneyti leggi fram frumvarp á vetrarþingi 2019 svo loftslagsráð sem hóf störf í júní sl. sé með skýrt umboð til að rækja það hlutverk sem því er falið í þingsályktun Alþingis nr. 46/145. Það er einnig nauðsynlegt að leiða tilskipun (ESB) 2018/410 í lög tímanlega og uppfæra ákvæði 6. gr. og IX. kafla laganna.   1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**   Breytingar á loftslagslögum, nr. 70/2012. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar** |
| **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka athugun á samræmi við stjórnarskrá. Ekki er um þjóðréttarskuldbindingar að ræða að öðru leyti en felast í EES-samningnum.  **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**  Nei.   1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**   Nei. |
| 1. **Samráð** |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**   Almenningur, Samtök atvinnulífsins, Samband íslenskra sveitarfélaga, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, samgönguráðuneyti.   1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**   Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, samgönguráðuneyti.   1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**   Ekkert formlegt samráð hefur farið fram vegna gerðar frumvarpsins.   1. **Fyrirhugað samráð**   Samráð verður haft við alla helstu hagsmunaaðila og verður sett í opið samráð í Samráðsgátt stjórnvalda. |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er** |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**   Aukinn kostnaður fyrir ríkissjóð vegna aukinna verkefna hjá Umhverfisstofnun vegna umsýslu í tengslum við nýjar kröfur sem leiða af viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem að einhverju leyti verður greiddur með ágóða af uppboðum á losunarheimildum og þjónustugjöldum vegna úthlutunar losunarheimilda frá og með 2019. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing** |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**   Nei.   1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**   Loftslagsráð hefur þegar tekið til starfa. Lagaákvæði um ráðið munu því þegar taka gildi.  Lagaákvæði til innleiðingar á tilskipun 2018/410 munu taka gildi á sama tíma á öllu EES-svæðinu sem verður þegar fjórða tímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir hefst, árið 2021.   1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**   Engar frekari forsendur þurfa að vera fyrir hendi svo lagasetning beri árangur.   1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** 2. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**   Nei. |
| 1. **Annað** |
|  |
| 1. **Fylgiskjöl** |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað** 2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum** |