



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Breyting á lögum um loftslagsmál (EES-innleiðing)
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti/Helga Jónsdóttir
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	30. september 2019

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Breytingar verða lagðar til á lögum um loftslagsmál til þess að innleiða breytingar á tilskipun (ESB) 2018/410 sem breytir tilskipun 2003/87/EB um aðgerðir sem eiga að stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og hvetja til fjárfestinga í lágkolefnatækni/-framleiðslu og ákvörðun (ESB) 2015/1804. Um er að ræða breytingar sem gilda fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir (ETS) sem varir frá 2021-2030.

Í frumvarpinu verða einnig ákvæði sem munu veita reglugerðum sem varða sameiginlegt losunarmarkmið til 2030 lagastoð, en þeim reglugerðum er ætlað að innleiða tvær gerðir Evrópusambandsins. Annars vegar er um að ræða reglugerð (ESB) um sameiginlega ábyrgð, 2018/842 og hins vegar reglugerð (ESB) um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt, 2018/841. Innleiðing gerðanna er eins og áður segir lykilatriði í samkomulagi Íslands, Noregs og Evrópusambandsins um sameiginlegt markmið á grundvelli Parísarsamningsins.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

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, sem er hluti EES-samningsins.

Nauðsynlegt er að setja í lög ákvæði þar sem kveðið er á um skuldbindingar til 2030 og að setja reglugerðarheimild fyrir innleiðingu gerða Evrópusambandsins (2018/842 um sameiginlega ábyrgð og 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt) en markmið og skuldbindingar Íslands eru sett fram á grundvelli reglugerða ESB um árlegan samdrátt í losun sem stuðla mun að loftslagsaðgerðum til þess að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum,

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

Núgildandi loftslagslög og reglugerðir settar á grundvelli þeirra innleiddu tilskipun 2003/87/EB. Breyta þarf lögum um loftslagsmál vegna innleiðingar á tilskipun (ESB) 2018/410 sem breytir tilskipun 2003/87/EB og veita reglugerðum til innleiðingar á reglugerðum ESB nr. 2018/841 og 2018/842, lagastoð.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Íslensk stjórnvöld hafa unnið að því ásamt norskum stjórnvöldum að ná samkomulagi við Evrópusambandið um sameiginlegt losunarmarkmið 28 ríkja ESB auk Íslands og Noregs undir merkjum Parísarsamningsins í loftslagsmálum til 2030. Það er mat íslenskra stjórnvalda að hagfelld sé að vera með í sameiginlegu losunarmarkmiði Evrópuríkja í ljósi þátttöku Íslands í evrópsku viðskiptakerfi með losunarheimildir. Samkomulag Íslands og Noregs við ESB felur í sér upptöku reglugerða ESB nr. 2018/842 um sameiginlega ábyrgð og nr. 2018/841 um landnotkun, breytta

landnotkun og skógrækt auk þess hlutar reglugerðar 2018/1999 um stjórn orkusambands og aðgerða í loftslagsmálum sem fjallar um losunarbókhald.

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

Að innleiða fyrrnefndar gerðir ESB til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Það hefði í för með sér brot á EES-samningnum að innleiða ekki breytingar á tilskipun um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Ef heimildarákvæði um innleiðingu reglugerða um sameiginlega ábyrgð og um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt verða ekki innleidd í íslensk lög, þá getur Ísland ekki verið með í sameiginlegu markmiði 28 ríkja ESB og Noregs innan ramma Parísarsamningsins. Ísland þyrfti þá að móta nýtt landsmarkmið um losun til 2030. Þar þyrfti að taka tillit til allrar losunar, bæði þeirrar sem er innan viðskiptakerfis með losunarheimildir (ETS) og þeirrar sem er fyrir utan; en innan sameiginlegs markmiðs er bara losun utan ETS á beinni ábyrgð íslenskra stjórnvalda.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Það verður að breyta lögum til að innleiða fyrrnefndar EES gerðir á fullnægjandi hátt, engin önnur úrræði hafa verið metin.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Lagt er til að frumvarp verði lagt fram á Alþingi um breytingu á lögum nr. 70/2012 sem mæli fyrir um innleiðingu tilskipunar 2018/410 og reglugerða ESB 2018/841 og 2018/842. Breyta verður lögum um loftslagsmál nr. 70/2012 til þess að innleiða tilskipun 2018/410. Lög um loftslagsmál innleiða tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Tilskipun 2018/410 uppfærir efni tilskipunar 2003/87/EB fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfisins. Það verður að breyta loftslagslögum til þess að innleiða uppfærðar reglur um viðskiptakerfið svo sömu reglur gildi fyrir innlenda rekstraraðila og rekstraraðila í löndum Evrópusambandsins

Hvað varðar reglugerðir ESB 2018/841 og 2018/842, þá er gert ráð fyrir að þær verði hluti EES-samningsins í gegnum bókun 31 sem fjallar um samvinnu ríkja utan fjórfrelsisins. Það þarf því að setja ákvæði í loftslagslög til innleiðingar á gerðunum svo Ísland fái staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

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

Umhverfis- og auðlindaráðherra hyggst leggja fram frumvarp á Alþingi á 150. löggjafarþingi, svo hægt verði að innleiða fyrrnefndar EES-gerðar innan þeirra fresta sem eru veittir í EES-samningnum. Breyta verður lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012 sem innleiða tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Tilskipun 2018/410 uppfærir efni tilskipunar 2003/87/EB fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfisins. Evrópusambandið hefur gefið út að viðskiptakerfi með losunarheimildir sé lykiltól svo markmiðum Parísarsamningsins 2030 verði náð en ESB gerir kröfu um að geirar sem heyra undir viðskiptakerfi með losunarheimildir verði að draga úr losun um 43% miðað við losun árið 2005. Þær breytingar á viðskiptakerfinu sem ráðist verður í nú, eru gerðar svo þeim markmiðum verði betur náð. Breytingar á tilskipun 2003/87/EB kalla einnig á breytingar á fjölmörgum afleiddum gerðum sem hafa verið útgefnar á grundvelli hennar. Það er stefnt að því að því í fremstum mæli að einfalda reglur og draga úr stjórnsýslubyrði án þess þó að draga úr öryggi og trúverðugleika viðskiptakerfisins, Helstu breytingar í uppfærðri tilskipun fyrir fjórða tímabil viðskiptakerfisins eru:

- Áfram er gert ráð fyrir endurgjaldslausri úthlutun losunarheimilda þrátt fyrir að uppboð á losunarheimildum eigi að vera almenna reglan en árlegur línulegur samdráttur mun aukast úr 1,75% í 2,2%. Sem merkir í raun að úthlutuðum heimildum

fækkar árlega um 2,2% í stað 1,75%. Í heild er gert ráð fyrir að úthluta 6 milljörðum heimilda endurgjaldslausri á tímabilinu frá 2021 – 2030. • Uppfæra þarf lista yfir starfsstöðvar í viðskiptakerfinu sem eiga rétt á endurgjaldslausri úthlutun. Listinn verður enn fremur uppfærður á fimm ára fresti í stað 10 ára. • Úthlutað verður tvisvar á tímabilinu í stað einu sinni. Það verður gert til að endurspegla betur raunverulega framleiðni rekstraraðila. • Svokölluð árangursviðmið (e. benchmark) sem eru 54, verða endurskoðuð á hverju úthlutunartímabili. sem verða annars vegar frá 2021 – 2025, þar sem notast verður við gögn um losun frá 2016 og 2017 og hins vegar frá 2026 – 2030 þar sem notast verður við gögn um losun frá 2021 og 2022. Þetta verður gert svo árangursviðmið endurspeglar betur framþróun í tækni. • Þeir geirar sem eru á lekalista (e. Carbon leakage) fá 100% úthlutun en meiri áhersla verður lögð á þá geira sem eru í mestri hættu á kolefnisleka. Aðrir geirar verða fasaðir út frá 2026 og fara úr 30% úthlutun niður í 0% 2030. • Stofnaðir verða tveir sjóðir: sjóður nýbreytni (e. Innovation fund) og sjóður nútímavæðingar (e. Modernisation fund) til að styðja orkufrekan iðnað við að mæta tækni- og fjármögnunaráskorunum við að færast yfir í lágkolefnahagkerfi. Fyrirgreindar breytingar hafa í för með sér þónokkrar breytingar á lögum um loftslagsmál, aðallega kafla IV., V., VI. og VII. Gert er ráð fyrir að gera þá kafla laganna sem fjalla um viðskiptakerfi með losunarheimildir aðgengilegri. Þetta verður gert með því einfalda framsetningu lagaákvæða um viðskiptakerfið í lögum nr. 70/2012. Fyrirhugað er að setja nýjan kafla í loftslagslög sem mun fjalla um skuldbindingar til 2030. Það verður gert í þeim tilgangi að innleiða reglugerðir ESB 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt og 2018/842 um sameiginlega ábyrgð og setja í lög, lagastoð fyrir setningu reglugerða á grundvelli þeirra. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Breyting á lögum um loftslagsmál nr. 70/2012.	E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Áformin koma inn á þjóðréttarskuldbindingar sem felast í EES-samningnum og í Parísarsamningnum um loftslagsmál. 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? Rekstraraðilar í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, Samtök atvinnulífsins. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram	

Það hefur farið fram upplýsingafundur hjá Umhverfisstofnun um fyrirhugaðar breytingar á viðskiptakerfinu á fjórða tímabili viðskiptakerfisins fyrir rekstraraðila í viðskiptakerfinu. Alþingi hefur verið upplýst um samningaviðræður við Evrópusambandið og Noreg sem hafa í för með sér upptöku gerða ESB um sameiginlega ábyrgð og landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt. 4. Fyrirhugað samráð Frumvarp þegar það er tilbúið verður sett í samráðsgátt stjórnvalda og aðilum gert viðvart.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frumrats á áhrifum, sbr. fylgiskjal
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? 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? Breytingar á reglum viðskiptakerfisins eru breytingar sem tilheyra kerfi sem starfrækt er nú þegar á Evrópska efnahagssvæðinu. Lagaákvæði til innleiðingar á tilskipun 2018/410 munu því taka gildi á sama tíma á öllu Evrópska efnahagssvæðinu sem verður þegar fjórða tímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir hefst, árið 2021. Innleiðing reglna skv. samkomulagi við ESB um sameiginlegt losunarmarkmið varðar losunarbókhald. Umhverfisstofnun, Landgræðslan og Skógræktin þurfa að fylgja þeim ákvæðum. Þessar stofnanir eru upplýstar um aukið hlutverk þeirra samkvæmt nýjum reglum. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Engar frekari forsendur þurfa að vera fyrir hendi svo lagasetning beri árangur. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Markmið með viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir er að rekstraraðilar dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda; geri þeir það ekki þurfa þeir að kaupa viðbótarlosunarheimildir sem fara hækkandi í verði. Það er því öllum í hag að draga úr losun. Grannnt er fylgst með losun þeirra íslensku rekstraraðila sem falla undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þeir þurfa að skila skýrslu á hverju ári þar sem þeir gefa nákvæmt yfirlit yfir alla losun rekstursins. Samkomulag við ESB og Noreg um sameiginlegt losunarmarkmið 2030 hefur í för með sér að nákvæmt bókhald er haldið um alla losun gróðurhúsalofttegunda utan viðskiptakerfisins. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum