

Frumvarp til laga

um loftslagsmál.

Frá umhverfis-, orku og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Markmið og skuldbindingar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga, er:

- að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið stjórnvalda og alþjóðlegrar skuldbindingar.
- að auka kolefnisbindingu,
- að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en 2040 og
- að íslenskt samfélag og lífríki aðlagist og búi að þoli gagnvart áhrifum loftslagsbreytinga.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um hvers konar starfsemi og athafnir á landi, í lofthelgi og á innsævi, í landhelgi, í efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands sem haft geta áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda, kolefnisbindingu, kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040 eða aðlögun að loftslagsbreytingum.

3. gr.

Samstarf um alþjóðlegar skuldbindingar.

Ísland getur átt samstarf við önnur ríki til að markmiðum 1. gr verði náð.

Ráðherra er heimilt að kveða á um í reglugerð m.a. um hver árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda og binding kolefnis skuli vera.

4. gr.

Loftslagsstefna og skýrsla ráðherra um stöðu og árangur í loftslagsmálum.

Ráðherra skal láta vinna langtímastefnu í loftslagsmálum og endurskoða hana á að minnsta kosti fimm ára fresti.

Loftslagsstefnan skal lýsa stefnu og markmiðum ríkisins í loftslagsmálum og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Loftslagsstefna skal innihalda töluleg markmið stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til næstu 25 ára, með skilgreindum millimarkmiðum fyrir hvert fimm ára tímabil, og skammtímamarkmiðum fyrir hvert ár að næsta millimarkmiði, sem og meginsjónarmið um hvernig markmiðum skv. 1. gr.

laga þessara verði náð. Loftslagsstefna skal einnig lýsa langtímasýn stjórnvalda um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum skv. markmiðum 1. gr.

Ráðherra skal á hverju löggjafarþingi flytja munnlega skýrslu um stöðu og árangur í loftslagsmálum fyrir Alþingi. Skýrslan skal vera byggð á skýrslu samhæfingarhóps loftslagsaðgerða sbr. 8. gr. og samantekt og úrvinnslu á ábendingum loftslagsráðs ásamt niðurstöðum vísindaskýrslna sbr. 16. gr. sem hafa verið gefnar út frá síðustu skýrslugjöf ráðherra. Ráðherra skal leggja fram þessi gögn samhliða skýrslu sinni.

II. KAFLI.

Orðskýringar.

5. gr.

Orðskýringar.

Almenningur: Einn eða fleiri einstaklingar eða lögaðilar, samtök þeirra, félög eða hópar.

Gróðurhúsalofttegundir:

- a. Koldíoxíð, CO₂.
- b. Metan, CH₄.
- c. Díköfnunarefnisoxíð, N₂O.
- d. Vetnisflúorkolefni, HFC.
- e. Perflúorkolefni, PFC.
- f. Brennisteinshexaflúoríð, SF₆.
- g. Aðrir loftkenndir efnisþættir andrúmsloftsins, náttúrulegir og af mannavöldum, sem gleypa innrauða geislun og senda hana frá sér aftur.

Kolefnisbinding: Það að fjarlægja frumefnið kolefni úr andrúmslofti með tilteknum aðgerðum.

Kolefniseining: Ein kolefniseining er eining sem gengið getur kaupum og sölum og felur í sér sönnun þess að losun á einu tonni koldíoxíðsígilda út í andrúmsloftið hafi sparast miðað við óbreytt ástand.

Kolefnishlutleysi: Ástand þar sem jafnvægi hefur náðst milli losunar gróðurhúsalofttegunda og bindingar kolefnis af mannavöldum og nettólosun er því engin.

Kolefnisjöfnun: Þegar aðili notar kolefniseiningu eða kolefniseiningar til að jafna út sína eigin losun að hluta eða öllu leyti.

Langtíamarkmið: Markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis sem nær til 25 ára í senn.

Loftslagsaðgerðir: Samheiti yfir aðlögunaraðgerðir og mótvægisáðgerðir.

- a. *Aðlögunaraðgerð:* Loftslagsaðgerð sem miðar að því að draga úr loftslagstengdri áhættu með því að auka þol fólks, lífríkis, samfélaga og vistkerfa fyrir skammtíma- og langtímaáhrifum loftslagsbreytinga.
- b. *Mótvægisáðgerð:* Loftslagsaðgerð sem miðar að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eða auka kolefnisbindingu.

Loftslagsþjónusta: Söfnun gagna, gagnavinnsla, miðlun og upplýsingagjöf um áhrif loftslagsbreytinga sem hefur hagnýtt gildi fyrir almenning, stjórnvöld og aðra hagaðila.

Losunarbókhald gróðurhúsalofttegunda: Bókhald yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu sbr. rammisamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar.

Millimarkmið: Markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis sem nær til 5 ára í senn, gefið út fyrir hvert fimm áraíma tímabil langtíamarkmiðs.

Nettólosun: Losun gróðurhúsalofttegunda að fráðreginni bindingu kolefnis úr andrúmslofti.

Skammtíamarkmið: Árleg markmið gefin út fyrir fyrstu fimm ár langtíamarkmiðs um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis.

III. KAFLI.

Losunarbókhald og skráningarkerfi.

6. gr.

Losunarbókhald gróðurhúsalofttegunda.

Umhverfis- og orkustofnun ber ábyrgð á gerð bókhalds yfir losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu frá uppsprettum sem falla undir orkunotkun og framleiðslu, iðnaðarferla og vörunotkun, landbúnað, úrgang og annað skv. skilgreiningum rammisamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

Þrátt fyrir 1. mgr. ber Land og skógur ábyrgð á gerð bókhalds yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu vegna landnýtingar, breyttrar landnýtingar og skógræktar.

Umhverfis- og orkustofnun skal jafnframt bera ábyrgð á gerð og samhæfingu bókhalds yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu á Íslandi ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir í loftslagsmálum í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Þá skal stofnunin bera ábyrgð á gerð og utanumhaldi með losunarkvóta Íslands í samræmi við markmið Parísarsamningsins.

Stofnunum er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, samtök, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar varðandi sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir í loftslagsmálum hvað varðar starfsemi þeirra og rekstur. Skyld er að veita upplýsingar á því formi sem óskað er eftir eða samið er um og innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í reglugerð skv. 7. mgr., án þess að gjald komi fyrir.

Ráðherra skal setja reglugerð þar sem nánar er kveðið á um losunarbókhald, framkvæmd þess og nánari verkaskiptingu milli stofnana.

7. gr.

Skráningarkerfi.

Umhverfis- og orkustofnun er landsstjórnandi Íslands í skráningarkerfi sem er starfrækt samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Umhverfis- og orkustofnun hefur umsjón með reikningum skráningarkerfisins sem eru í eigu ríkisins og einkaaðila sem lúta lögsögu íslenska ríkisins.

Í umsjón með reikningum ríkisins felst m.a. framkvæmd millifærslna milli reikninga í eigu ríkisins, millifærslna á aðra reikninga og uppgjörs.

Ráðherra skal setja í reglugerð nánari ákvæði um skráningarkerfið. Reglugerðin skal tryggja virkni og öryggi skráningarkerfisins og árlegrar losunaráthlutunar. Í reglugerðinni skal m.a. kveðið á um reglufylgnireikninga samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum í loftslagsmálum, notkun sveigjanleikaákvæða í sambandi við árlega losunaráthlutun, öryggisvarasjóð og aðlaganir auk umfjöllunar um samvinnu og samtengingu við önnur kerfi og samvinnu stjórnvalda í tengslum við öryggismál og afbrot í tengslum við skráningarkerfið.

IV. KAFLI. Loftslagsaðgerðir.

8. gr.

Samhæfingarhópur loftslagsaðgerða og framkvæmdaráð loftslagsaðgerða.
Samhæfingarhópur loftslagsaðgerða skal skipaður til þriggja ára í senn. Ráðherra skipar í samhæfingarhópinn eftir tilnefningum frá öllum ráðuneytum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Ráðherra skipar formann samhæfingarhópsins án tilnefningar.

Samhæfingarhópur loftslagsaðgerða fer með samhæfingar- og samræmingar hlutverk milli ráðuneyta og stjórnvalda og tryggir aðkomu viðeigandi stjórnvalda að loftslagsaðgerðum. Samhæfingarhópurinn tekur fyrir tillögur að aðgerðum í aðgerðaáætlun skv. 9. gr. og aðlögunaráætlun skv. 10. gr. og endurskoðun beggja áætlana. Samhæfingarhópurinn ber ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni loftslagsaðgerða og getur lagt til við ráðherra skipun framkvæmdaráða sem hafa umsjón með framkvæmd tiltekinna loftslagsaðgerða. Samhæfingarhópurinn tryggir að aðgerðir byggi á vísindum, bestu fánlegu þekkingu hverju sinni, taki mið af réttlátum umskiptum og öðrum stefnum og áætlunum stjórnvalda.

Samhæfingarhópur loftslagsaðgerða skal skila ráðherra skýrslu byggða á greiningum Umhverfis- og orkustofnunar um framgang loftslagsaðgerða fyrir lok september ár hvert. Í skýrslunni skal farið yfir þróun losunar gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis og þróunin sé í samræmi við áætlanir, fjallað um framgang aðgerða og eftir atvikum settar fram ábendingar samhæfingarhópsins. Að minnsta kosti annað hvert ár skal fjalla um framgang og árangur aðlögunaraðgerða í skýrslunni.

Ráðherra kveður í reglugerð nánar á um störf og skipan samhæfingarhóps loftslagsaðgerða og framkvæmdaráða, efni árlegrar skýrslu samhæfingarhóps til ráðherra, um aðkomu stofnana að samhæfingarhópnum auk samráðs við almenning um gerð og eftirfylgni beggja áætlana.

9. gr.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

Ráðherra lætur vinna aðgerðaáætlun í loftslagsmálum þar sem settar eru fram mótvægisáðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og aðgerðir til að auka kolefnisbindingu hér á landi. Við mótun aðgerða til samdráttar losunar gróðurhúsalofttegunda og aukinnar bindingar skal tekið tillit til áhrifa á losun utan lögsögu Íslands og þeim haldið í lágmarki. Aðgerðir eða aðgerðaleyfi stjórnvalda skulu ekki leggja óhóflegar byrðar á framtíðarkynslóðir.

Í aðgerðaáætlun skal koma fram mat á áætlunum kostnaði ásamt mati á loftslagsávinningi af aðgerðunum að því marki sem það er hægt. Þá skulu aðgerðir metnar með tilliti til réttláttra umskipta.

Í aðgerðaáætlun skal unnið skv. loftslagsstefnu sbr. 4 gr. um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukinnar kolefnisbindingu til næstu 5 ára. Jafnframt skal greina þróun og stöðu losunarkvóta í samhengi við skammtímamarkmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Aðgerðir aðgerðaáætlunar skal uppfæra reglulega með tilliti til árangurs sem hefur náðst í átt að markmiði laganna um skv. 1 gr. og framgangi loftslagsstefnu skv. 4. gr. Þar skulu gögn

úr loftslagsbókhaldi Umhverfis- og orkustofnunnar liggja til grundvallar. Í reglulegri uppfærslu aðgerðaáætlunar skal einnig meta árangur fyrri áætlunar og bregðast við þeirri þróun.

Ráðherra kveður í reglugerð frekar á um gerð og eftirfylgni aðgerðaáætlunar.

10. gr.

Aðlögunaráætlun.

Ráðherra lætur vinna aðlögunaráætlun íslensk samfélags að loftslagsbreytingum og skal hún fylgja langtímastefnu í loftslagsmálum skv. 4. gr. Þar skal setja skal fram aðlögunaraðgerðir á ábyrgð stjórnvalda.

Í aðlögunaráætlun skal koma fram mat á áætluðum kostnaði af framkvæmd aðgerðanna sem þar eru lagðar til. Þá skal tryggja að aðgerðir í aðlögunaráætlun séu metnar með tilliti til réttlátra umskipta.

Samhæfingarhópur loftslagsaðgerða skal taka mið af áhættu og viðkvæmni vegna áhrifa loftslagsbreytinga fyrir málaflokka aðlögunaráætlunar með tilliti til þols innviða, hópa fólks, lífríkis og með hliðsjón af skýrslugjöf vísindanefndar um loftslagsbreytingar á Íslandi.

Veðurstofa Íslands hefur umsjón með samræmdu mati á árangri aðlögunaraðgerða aðlögunaráætlunar og áhættu- og viðkvæmnimati eftir landshlutum og málaflokkum aðlögunaráætlunar.

Aðlögunaráætlun skal vera til fimm ára og endurskoðuð í heild eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti.

Ráðherra kveður í reglugerð frekar á um gerð og eftirfylgni aðlögunaráætlunar.

11. gr.

Loftslagsstefna ríkis og sveitarfélaga.

Stjórnarráð Íslands, stofnanir ríkisins, fyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins og sveitarfélög skulu setja sér loftslagsstefnu sem tekur mið af loftslagsstefnu og markmiðum stjórnvalda og birta hana opinberlega.

Loftslagsstefna sveitarfélaga skal:

- byggja á losunarbókhalði sveitarfélagsins og bestu fáanlegu þekkingu um áhrif loftslagsbreytinga innan þess.
- innihalda aðgerðaáætlun með tímasettum markmiðum og skilgreindum aðgerðum sem miða að því að ná þeim og vinna samhliða að markmiðum stjórnvalda.
- fjalla um viðkvæmni og áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga innan sveitarfélagsins.
- innihalda markmið um aðlögun að loftslagsbreytingum og aðlögunaraðgerðir til að þeim markmiðum verði náð.

Sveitarfélög skulu meta hvernig loftslagsstefnu og markmiðum hennar vindur fram í samræmi við 4.gr. laganna

Sveitarfélög geta unnið loftslagsstefnu í samstarfi með öðrum sveitarfélögum eða landshlutasamtökum.

Loftslagsstefna Stjórnarráðs Íslands, stofnana ríkisins og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins skal:

- byggja á losunarbókhalði sem tekur til greina beina og óbeina samfélagslosun og losun frá rekstri, framkvæmdum og innkaupum starfseminnar
- innihalda aðgerðaáætlun með skilgreind og tímasett markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda frá rekstri starfseminnar auk mótvægisáðgerða til að þeim markmiðum verði náð
- setja fram upplýsingar um kolefnisbindingu og kolefnisjöfnun starfseminnar þar sem ekki er unnt að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda

Ráðherra getur í reglugerð kveðið frekar á um gerð og eftirfylgni loftslagsstefnu ríkis og sveitarfélaga, sem og á um söfnun upplýsinga og upplýsingagjöf vegna þeirra.

12. gr.

Opinber innkaup á vistvænum og orkunýtnum ökutækjum.

Opinberir aðilar, sem skilgreindir eru í lögum um opinber innkaup, skulu við innkaup á farþega- og vöruflutningabifreiðum yfir viðmiðunarfjárhæðum á Evrópska efnahagssvæðinu taka mið af líftímakostnaði farartækis vegna orkunotkunar og umhverfisáhrifa, sbr. 2. mgr., og nota a.m.k. aðra þeirra aðferða sem settar eru fram í 3. mgr. í því skyni að draga úr orkunotkun og skaðlegum umhverfisáhrifum.

Að því tilskildu að upplýsingar liggi fyrir ber að taka tillit til eftirfarandi umhverfisáhrifa:

- orkunotkunar,
- losunar koldíoxíðs,
- losunar köfnunarefnisoxíða, kolefnissambanda annarra en metans og svifryks.

Skilyrði 1. og 2. mgr. skal uppfylla með eftirtöldum aðferðum:

- með því að setja fram tækniforskriftir í útboðsskilmálum varðandi orkueyðslu og umhverfisáhrif farartækis auk hvers kyns annarra umhverfisáhrifa sem leiðir af kaupunum eða
- ákvörðun um innkaup með hliðsjón af líftímakostnaði vegna orkunotkunar og umhverfisáhrifa með því að setja slíkan kostnað fram sem valforsendu í skilmálum útboðs eða

annars innkaupaferlis eða með reikningsaðferð sem sett er fram í reglugerð með stoð í lögum þessum.

Ráðherra setur reglugerð um nánari skilgreiningu á því hvaða innkaup falla undir 1. mgr., ásamt lýsingu á þeirri aðferðafræði sem beita skal við útreikning á rekstrarkostnaði og endingartíma, svo og um framfylgd reglnanna.

V. KAFLI. Loftslagsráð.

13. gr.

Hlutverk og verkefni.

Starfrækja skal loftslagsráð sem hefur það meginhlutverk að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf um stefnumarkandi ákvarðanir ríkis og sveitarfélaga og markmið Íslands sem tengjast loftslagsmálum.

Loftslagsráð skal veita umsögn um stefnumarkandi ákvarðanir stjórnvalda í loftslagsmálum, auk rýni á loftslagsaðgerðum stjórnvalda sbr. 9.gr. og 10. gr. Loftslagsráð getur enn fremur haft frumkvæði að upptöku mála sem samræmast hlutverki þess.

Loftslagsráð skal rýna skýrslu samhæfingarhóps loftslagsaðgerða skv. 8. gr. og skila skriflegum ábendingum til ráðherra. Umsögn loftslagsráðs skal lögð fram á Alþingi með skýrslu ráðherra skv. 4. gr.

Ráðherra skal tryggja að loftslagsráði sé veittur kostur á að rýna á undirbúningsstigi áætlanir stjórnvalda sem snerta loftslagsmál. Ráðherra skal taka mið af ráðgjöf loftslagsráðs og bregðast skriflega við umsögnum ráðsins um loftslagsaðgerðir stjórnvalda

Loftslagsráð skal setja sér starfsreglur og vera sjálfstætt og óháð í störfum sínum.

Loftslagsráði er heimilt að ráða framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóri getur ekki verið fulltrúi í loftslagsráði.

14. gr.

Skipan.

Í loftslagsráði skulu eiga sæti að hámarki níu fulltrúar, að meðtöldum formanni og varaformanni, auk tveggja varafulltrúa.

Loftslagsráð skal skipað fulltrúum með fjölbreytta þekkingu og reynslu á sviði loftslagsmála. Gæta skal þess að fullskipað loftslagsráð búi yfir þekkingu samkvæmt hæfniviðmiðum sem nánar er kveðið á um í reglugerð.

Ráðherra skal skipa í ráðið á grundvelli tillögu valnefndar.

Skipunartími fulltrúa loftslagsráðs er að hámarki fjögur ár. Heimilt er að endurskipa hvern fulltrúa einu sinni. Hámarksskipunartími á ekki við um formann og varaformann. Við skipan skal ráðherra tryggja að ekki sé skipt um alla fulltrúa ráðsins í einu.

Ráðherra skal í reglugerð kveða nánar á um hlutverk framkvæmdastjóra skv. 13. gr., valnefnd og skipan loftslagsráðs.

VI. KAFLI.

Vísindaleg þekking um loftslagsbreytingar

15. gr.

Alþjóðlegt samstarf um samantekt vísindalegrar þekkingar

Veðurstofa Íslands er tengiliður Íslands við milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og leiðir landsnefnd um þátttöku Íslands á vettvangi nefndarinnar sbr. 17. gr.

16. gr.

Samantektarskýrslur um vísindalega þekkingu á sviði loftslagsmála

Ráðherra latur reglulega vinna samantektarskýrslur á stöðu vísindalegrar þekkingar á sviði loftslagsmála og skipar í vinnuhópa vegna þeirra að tillögu landsnefndar sbr. 17. gr. Skýrslurnar skulu taka mið af reglulegum skýrslum milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Einnig skulu skýrslurnar leitast við að draga fram stöðu vísindalegrar þekkingar í samhengi íslensks samfélags og lífríkis og útfærslu loftslagsaðgerða hér á landi.

17. gr.

Landsnefnd um vísindastarf vegna loftslagsbreytinga

Ráðherra skipar landsnefnd um vísindastarf vegna loftslagsbreytinga sem hefur ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og gerð samantektarskýrslna sbr. 16. gr. Í nefndinni skulu sitja að hámarki sjö fulltrúar. Formaður landsnefndarinnar er forstjóri Veðurstofu Íslands. Í nefndinni sitja, ásamt formanni, að lágmarki formaður loftslagsráðs, fulltrúi Umhverfis- og orkustofnunar og fulltrúi háskólasamfélagsins.

Nefndarfólk er skipað til fimm ára í senn.

Ráðherra er heimilt að kveða í reglugerð nánar á um skipan og verkefni landsnefndar.

18. gr.

Upplýsingar um áhrif loftslagsbreytinga

Veðurstofa Íslands annast samhæfingu loftslagsþjónustu og skráningu loftslagstengdra atburða.

Ráðherra er heimilt að kveða á um skipulag loftslagsþjónustu og skráningu loftslagstengdra atburða í reglugerð.

19. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

20. gr.
Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara falla lög nr. 70/2012 um loftslagsmál brott.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum um Veðurstofu Íslands, nr. 70/2008:

- Á eftir tölulið 2. bætist við nýr töluliður, svohljóðandi: að annast upplýsingar um áhrif loftslagsbreytinga, sbr. lög um loftslagsmál.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Loftslagsmál eru snar þáttur í stefnumótun ríkja í dag og teygja anga sína um allt stjórnkerfið. Flest ríki hafa samþykkt sérstök lög vegna loftslagsmála og er Ísland þar ekki undantekning. Frumvarp til laga um loftslagsmál var lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi, 2011-2012 og voru lög in í kjölfarið samþykkt á Alþingi í júní 2012.

Þegar þetta er skrifað eru 13 ár liðin frá setningu laga nr. 70/2012 um loftslagsmál og hefur þeim verið breytt margfalt frá gildistöku þeirra. Mikil þróun hefur orðið á sviði loftslagsmála, bæði vísindalega og stjórnsýslulega síðan lög in voru fyrst sett. Fjölmargar skýrslur Milliríkjanefndar sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál (IPCC) varpa upp sífellt dekkri mynd af afleiðingum þess að ríki dragi framkvæmd metnaðarufullra aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda enn frekar. Þá hafa íslenskir vísindamenn, undir hatti vísindanefndar um loftslagsbreytingar skilað fjórum skýrslum um áhrif loftslagsbreytinga á Ísland. Allar bera þær að sama brúnni, áhrifa loftslagsbreytinga gætir í talsverðum mæli hér á landi og eiga þau áhrif eingöngu eftir að aukast, nema ríki heims dragi markvisst úr losun gróðurhúsalofttegunda og auki kolefnisbindingu sem allra fyrst.

Erlendis hafa fallið dómur um skyldur ríkja þegar kemur að loftslagsmálum og hefur Mannréttindadómstóll Evrópu til dæmis fjallað um réttindi samningsins og loftslagsbreytingar. Ljóst er að loftslagsbreytingar kunna að hafa áhrif á réttindi fólks og er því brýnt að skapa skýran ramma um stjórnsýslu loftslagsmála, markmiðasetningu stjórnvalda, aðgerðir og aðlögun og eftirfylgni með þeim.

Ísland skal ná kolefnishlutleysi í síðasta lagi árið 2040 með því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis á landi, í lofthelgi og á innsævi, í landhelgi, í efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands. Til að ná markmiðum laganna um kolefnishlutleysi skal tekið tillit til áhrifa á losun utan lögsögu Íslands og þeim haldið í lágmarki. Skilvirkar aðgerðir til að draga úr losun og binda kolefni þurfa að koma til framkvæmda hið fyrsta til að leggja ekki óhóflegar byrðar á framtíðarkynslóðir. Ráðherra getur í reglugerð kveðið frekar á um stefnumótun, markmið og árangursmælikvarða til að Ísland nái markmiðum 1. gr. laganna.

1.1 Alþjóðleg þróun loftslagslaga

Mörg ríki sem undirrituðu Parísarsamninginn hafa frá árinu 2015 sett ný loftslagslög eða uppfært hin gömlu til þess að þau endurspegli betur markmið og nálgun samningsins á mótvægis- og aðlögunaraðgerðir gegn loftslagsbreytingum. Greining umhverfis-, loftslags- og orkuráðuneytisins á loftslagslögum nokkurra evrópskra og vestrænna ríkja leiddi í ljós tiltekin ákvæði sem algengt er að hafi verið lögfest frá 2015.

Í mörgum nýju lögunum eru tilgreind töluleg markmið um skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda til þess að loftslags- eða kolefnishlutleysi verði náð, eða að nettólosun verði orðin núll, á einhverjum tilteknum tíma. Þá eru gjarnan tekin fram skerðingarmarkmið til skemmri tíma sem ná skuli fyrir þann tíma er kolefnishlutleysi á að hafa náðst.

Í sumum lögunum, til dæmis dönskum loftslagslögum nr. 2580 frá 13. desember 2021, er sérstaklega víkið að því að losunarmarkmiðin séu hugsuð til þess að þau stuðli að markmiði 2. gr. Parísarsamningsins um að takmarka hækkun hitastigs við 1,5 °C yfir gildum fyrir iðnvæðingu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Heildræn greining á lögum um loftslagsmál leiddi í ljós að þörf væri á heildarendurskoðun laganna með setningu nýrra heildarlaga. Með því móti yrði hægt að skýra og útfæra betur ýmis ákvæði laganna ásamt því að kanna hvar þyrfti að bæta lögin. Heildarendurskoðun loftslagslaga rímar enn fremur vel við efni stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins, þar sem kemur fram að Ísland eigi að ná kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og vera áfram í fremstu röð í baráttu gegn hnattrænni hlýnun. Markmið lagasetningarinnar er að endurskoða núverandi lagaákvæði, fella á brott og útfæra ný ákvæði svo að lögin fylgi þróun og áherslum innan málaflokksins. Lögum um loftslagsmál hefur margsinnis verið breytt í takt við þróun í loftslagsvísindum og í alþjóðlegu samstarfi síðan þau voru sett árið 2012. Viðtækar breytingar voru gerðar á lögum með lögum nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, en með þeim lögum hurfu mörg ákvæði um loftslagsskuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samstarfinu úr loftslagslögum. Án þessara ákvæða eru lögin nokkuð sundurleit og erfiðara fyrir þau að standa á eigin fótum. Því er enn meira aðkallandi að endurskoða lögin í heild sinni.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru nýjar og uppfærðar útfærslur að ákvæðum um markmið, skuldbindingar, aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, aðlögunaráætlun, samhæfingarhóp og framkvæmdaráð loftslagsaðgerða, loftslagsráð, loftslagsstefnu og vísindalega þekkingu. Aukinheldur eru nýjar greinar um skýrslugjöf ráðherra til Alþingis vegna loftslagsbreytinga og aðgerða gegn þeim. Frumvarpið felur í sér nýja kaflaskiptingu með sérstökum kafla um loftslagsaðgerðir. Undir honum er hlutverk og samsetning samhæfingarhóps loftslagsaðgerða og framkvæmdaráða loftslagsaðgerða skýrð og útfærð frekar þannig að samhæfingarhópurinn hafi skyldur gagnvart báðum áætlunum sbr. reglugerð um verkefnisstjórn vegna gerðar og eftirfylgni áætlana á sviði loftslagsmála. Þá er skipun loftslagsráðs útfærð frekar sbr. reglugerð um loftslagsráð. Hlutverk loftslagsráðs er einnig skýrt og fært í átt að ráði skipuðu á grundvelli sérþekkingar frekar en fulltrúum hagsmunahópa og lagastoð sett fyrir ráðningu framkvæmdastjóra loftslagsráðs.

Í frumvarpinu eru greinar um loftslagsstefnu ríkis og sveitarfélaga og um vísindaskýrslur gerðar ítarlegri. Grein um loftslagsstefnur ríkis og sveitarfélaga tekur á nauðsyn þess að stefnurnar séu birtar opinberlega, og þær byggja á bestu vísindum og upplýsingum hverju sinni. Þá er einnig gert ráð fyrir að sveitarfélög geti átt samstarf um gerð loftslagsstefna og geti nýtt sér kolefnisjöfnun ef við á. Samstarf ríkis og sveitarfélaga er nauðsynlegt til að stefnur beggja stjórnstiga vinni í átt að markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum. Ríki og sveitarfélög skulu nú einnig fjalla um viðkvæmni og áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga og gera grein fyrir markmiðum um aðlögun að loftslagsbreytingum. Grein um vísindaskýrslur fjallar sem fyrr um gerð skýrslna sem gera grein fyrir vísindalegri þekkingu á sviði loftslagsmála og áhrifa þeirra á íslenska náttúru og samfélag. Þá eru nýmæli í frumvarpinu um skipun landsnefndar um vísindastarf vegna loftslagsbreytinga sem hefur ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytinga og gerð samantektarskýrslna um vísindalega þekkingu á sviði loftslagsmála.

Frumvarpið skýrir frekar hlutverk umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis við framfylgd loftslagsmála og viðeigandi stofnana á málefnaviði þess, sérstaklega Umhverfis- og orkustofnunar og Veðurstofu Íslands.

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.

Frumvarpið fjallar að hluta til um aðild Íslands að alþjóðasamningum, nánar tiltekið Parísarsamninginn frá árinu 2015. Parísarsamningurinn var samþykktur á 21. fundi aðildarríkja að rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og tók gildi þann 4. nóvember árið 2016. Samningurinn tók þá við af Kýótó-bókuninni, sem var einn helsti grundvöllur setningu laga um loftslagsmál árið 2012. Veigamesta ákvæðið sem Ísland hefur skuldbundið sig að þjóðarétti til að framfylgja samkvæmt samningnum er í 2. mgr. 4. gr. hans, þar sem fram kemur að hver aðili skuli undirbúa og tilkynna svokölluð landsákvörðuð framlög, sem eru áframhaldandi, og viðhalda þeim. Tekið er tillit til þessarar skuldbindingar í lok markmiðslýsingarinnar í 1. gr. þessa frumvarps.

Í löggjöf ríkja sem eru meðlimir eða samstarfsaðilar Evrópusambandsins er gjarnan vísað til skuldbindinga þeirra að Evrópurétti. Noregur, sem líkt og Ísland á í samstarfi við ESB í loftslagsmálum, tekur sérstaklega fram í 1. gr. loftslagslaga sinna frá 16. júní 2017 að ekkert í lögunum skuli standa í vegi þess að markmiðum þeirra, eða markmiðum reglugerða sem settar verði á grundvelli þeirra, skuli náð fram í samstarfi við Evrópusambandið.

5. Samráð.

Loftslagsmál eru mál sem varða hagsmuni alls almennings til framtíðar. Haft var samráð við viðeigandi stofnanir og ráð um tiltekin ákvæði sem viðkoma þeirra hlutverki og verkefnum. Áformaskjal var sett í samráðsgátt þann 18. júní 2024 og lauk samráði þann 16. júlí 2024. Umsagnir bárust frá Staðlaráði, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, International Carbon Registry ehf. og Fagstaðlaráði í umhverfis- og loftslagsmálum ásamt fleirum.

Heilbrigðiseftirlitið lagði áherslu á að einungis ætti að skipa fagfólk með sérþekkingu í loftslagsráð til þess að tryggja að sem best yrði haldið um málaflokkinn. Þessi tillaga kallast á við viðleitni þessa frumvarps til að tryggja sjálfstæði loftslagsráðs og að fulltrúar þess hafi yfir að búa fjölbreyttri þekkingu og séu valdir í ráðið í samræmi við hæfniviðmið sem talin eru upp í reglugerð.

Heilbrigðiseftirlitið hvatti jafnframt til þess að einungis skyldi notast við nýjustu fáanlegu upplýsingar um hækkandi sjávarstöðu og áhrif loftslagsbreytinga á veðurfar við gerð skipulagstillaga, mat á umhverfisáhrifum og ákvarðanir sem varða strandsvæði og landfyllingar í sjó. Ýmis ákvæði þessara laga kveða á um að ráðstafanir í loftslagsmálum skuli gerðar í samræmi við bestu fáanlegu vísindalegu þekkingu hverju sinni.

International Carbon Registry ehf. (ICR) hvatti til þess að litið yrði til heildarmarkmiða Parísarsamningsins í texta nýju laganna, sér í lagi til 2. gr. og 1. mgr. 4. gr. samningsins. Vísað er til skuldbindinga Íslands samkvæmt Parísarsamningnum í markmiðslýsingu í 1. gr. laganna. ICR hvatti til þess að tiltekin hugtök yrðu skilgreind í orðskýringakafla laganna í samræmi við alþjóðlegar skilgreiningar. Þrjú af hugtökunum sem ICR tilgreindi, kolefniseining, kolefnisbinding og kolefnisjöfnun, eru skilgreind í orðskýringakafla þessa frumvarps.

Bent var á í annarri umsögn að hugtakið hagaðili kynni að hafa þrönga skírskotun og kynni að vera túlkað sem svo að það nái einungis til mengunarvalda. Orðinu *almenningsi* hefur verið bætt inn í ákvæði um loftslagsaðgerðir og í orðskýringar til að tryggja að samráð verði haft við sem breiðastan hóp fólks við ákvarðanatöku.

6. Mat á áhrifum.

Um er að ræða frumvarp til laga um loftslagsmál sem verða ný heildarlög um loftslagsmál. Í frumvarpi þessu eru ýmis verkefni stofnana ríkisins endurskilgreind, og því kann að vera þörf á að endurskoða fjárhagslegar greiningar á fjárþörf verkefnanna sbr. fjárlög. Þá getur talist líklegt að nefndir, líkt og Landsnefnd um vísindastarf vegna loftslagsbreytinga, og nýjar útfærslur á verkefnum eins og skipulag samráðshóps um loftslagsaðgerðir muni kalla á frekari útgjöld. Helst ber að nefna að aðlögunaráætlun í núverandi lögum er skilgreind frekar og gert ráð fyrir að hún verði innleidd í fyrsta skipti á næstu árum. Ljóst er að kanna þarf útgjaldasvigrúm vegna aðlögunaraðgerða þvert á Stjórnarráðið í fjármálaáætlun samhliða greiningu á fjárþörf vegna annarra loftslagsaðgerða.

Í frumvarpinu verður áfram skilgreindur rammi utan um aðgerðir ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum. Áfram þarf að verja talsverðum fjármunum í aðgerðir til að sporna og bregðast við áhrifum loftslagsbreytinga. Skuldbindingar Íslands, markmiðasetning og greiningar á árangri aðgerða er það sem markar þörf á útgjaldasvigrúmi við gerð fjármálaáætlunar hverju sinni.

Frummati á áhrifum þessarar lagasetningar fór fram og var skilað þann 18. júní 2024. Var þar tekið fram að skuldbindingar Íslands, markmiðasetning og greiningar á árangri aðgerða séu það sem markaði þörf á útgjaldasvigrúmi við gerð fjármálaáætlunar hverju sinni. Áhrif á tekjur og gjöld velta á árangri Íslands varðandi samdrátt í losun og aukna bindingu. Gjöld munu falla á ríkissjóð fyrir hvert ár til 2030 ef aðgerðir skila ekki fullnægjandi árangri, en aftur á móti geta tekjur myndast ef árangur verður umfram skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningi.

Ekki var gert ráð fyrir neinum útgjalda- eða tekjubreytingum í fjárhagsmatinu og ekki var talið að aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál ættu við. Engar líkur voru taldar á því að frumvarpið myndi hafa áhrif á samkeppnisskilyrði, s.s. með takmörkun á fjölda fyrirtækja á markaði með beinum eða óbeinum hætti eða takmörkunum á möguleikum fyrirtækja til að mæta eða stunda virka samkeppni vegna reglusetningar.

Talið var að frumvarpið hafi óveruleg bein áhrif á ríkissjóð verði það að lögum en að það gæti kallað á aukið fjármagn vegna stjórnsýslu loftslagsmála. Alþjóðlegar aðgerðir kunna að hafa með sér í för aukinn fjárhagslegan kostnað en að ábati geti falist í öðrum afleiðingum laganna. Bent var á að frumvarpið kynni að hafa tiltekin jákvæð áhrif, til dæmis á lýðheilsu ef loftgæði verða betri, og á menntun, nýsköpun og rannsóknir á sviði loftslagsmála.

Þá var bent á að íbúar, atvinnulíf og opinberar stofnanir þyrftu að aðlagast sig breyttum aðstæðum í hlýnandi loftslagi og að því fyrr sem gripið væri inn í því vægari þyrftu mótvægisáðgerðir að vera.

Samkvæmt 6. gr. reglugerðar (ESB) nr. 2018/842 um samfélagslosun (e. Effort Sharing Regulation – ESR) hafa tiltekin ríki heimild til að nýta ETS (e. Emission Trading System) sveigjanleikaákvæðið á tímabilinu 2021-2030 til að gera upp fyrir tiltekinn hluta samfélagslosunar með ef hún verður umfram árlega losunaráúthlutun (landsheimildir). Það er gert með að flytja tiltekinn fjölda uppboðsheimilda sinna úr ETS-kerfinu yfir í kerfi um skiptingu ábyrgðar. Ríki sem hugðust nýta sveigjanleikann bar að tilkynna um það fyrir lok

árs 2019. Ríki geta endurskoðað ákvörðun sína bæði til lækkunnar og hækkunar fyrir lok árs 2024 fyrir árin 2026-2030 og fyrir lok árs 2027 vegna áranna 2028-2030.

Íslensk stjórnvöld tóku þá ákvörðun 2019 að nýta ETS sveigjanleikaákvæðið fyrir ofangreint tímabil. Við endurskoðun ákvörðunarinnar skv. ákvæðinu í árslok 2024 ákvað ráðherra að sveigjanleikaákvæðið yrði áfram nýtt.

Uppsöfnuð gjöld vegna notkunar sveigjanleikaákvæðis nema 5,8 ma.kr undanfarin ár en það eru tekjur ríkissjóðs á greiðslugrunni sem ríkið afsalar sér með nýtingu sveigjanleikaákvæðis við uppgjör samfélagslosunar.

Vel heppnuð útfærsla Íslands í loftslagsmálum dregur úr þörf þess að nýta sveigjanleikaákvæði við uppgjör samfélagslosunar. Samanlagt verðmæti þeirra losunarheimilda fyrir tímabilið 2026-2030 er um 6,5 ma.kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Markmiðsákvæði eldri laga var ritað áður en Ísland gerðist aðili að Parísarsamningnum árið 2015 og því var ekki vísað til hans í texta laganna. Frá því að Parísarsamningurinn var gerður hafa mörg ríki sem Ísland ber sig saman við, þar á meðal Danmörk, Noregur og Finnland, vísað til samningsins í inngangi eða markmiðsákvæði loftslagslaga sinna. Viðeigandi er að sama leið verði farin á Íslandi og að ákvæði frumvarpsins verði þar með skýrð með hliðsjón af markmiðum samningsins í samræmi við skuldbindingar Íslands að þjóðarétti.

Um 2. gr.

Í greininni er lýst gildissviði frumvarpsins. Eins og heiti frumvarpsins og markmiðslýsing ber með sér er lagt til að hér sé skapaður rammi fyrir hvers konar reglur um loftslagsmál, þ.e. reglur sem hafa að markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og stuðla að bindingu kolefnis úr andrúmslofti, auk reglna um aðlögun að loftslagsbreytingum. Með frumvarpi þessu er lagt til að rýmka núgildandi gildissvið laganna þannig að þau nái ekki einungis til hvers konar starfsemi á landi, í lofthelgi og á innsævi, í landhelgi, í efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands sem haft geta áhrif á losun gróðurhúsalofttegunda, heldur einnig áhrif á kolefnisbindingu, kolefnishlutleysi eða aðlögun að loftslagsbreytingum.

Um 3. gr.

Markmiðsákvæði núgildandi loftslagslaga um að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum er felld út. Aftur á móti er færð inn grein sem fjallar sérstaklega um alþjóðlegar skuldbindingar og þann möguleika að Íslandi eigi í samstarfi um þær. Þá er jafnframt sett reglugerðarheimild til að kveða á um markmið Íslands um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu í samstarfi við önnur ríki og uppgjör vegna þeirra.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að bundið verði í lög að ráðherra skuli leggja fram langtímastefnu í loftslagsmálum sem skuli endurskoðuð á 5 ára fresti. Í stefnunni skal gert grein fyrir hvernig unnið er að markmiðum skv. 1. gr. laganna. Í þeim tilgangi er gert ráð fyrir að í stefnunni komi fram töluleg markmið um samdrátt í losun til næstu 25 ára. Þannig verði töluleg markmið til næstu 25 ára, með skilgreindum millimarkmiðum til 5, 10, 15 og 20 ára, og árlegum

skammtímamarkmiðum til næsta millimarkmiðs. Jafnframt mun loftslagsstefnan hafa að geyma framtíðarsýn og meginmarkmið stjórnvalda í málaflokknum, þar á meðal hvernig byggt verði upp loftslagsvænna samfélag til að ná markmiðum 1. gr. laganna um alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins, aukna kolefnisbindingu, kolefnishlutleysi og aðlögun Íslands. Með þessum hætti verður fest í sessi sú regla að stjórnvöld geri grein fyrir ákveðnum meginsjónarmiðum, áherslum og markmiðum í loftslagsmálum, sem taka mið af stefnumótun stjórnvalda að öðru leyti, s.s. hvað varðar orkustefnu, atvinnu- og iðnaðarstefnu, landsskipulagsstefnu o.s.frv. Jafnframt er betur tryggt að stjórnvöld horfi til loftslagsstefnunnar við aðra stefnumörkun, lagasetningu og ákvarðanatöku.

Með breytingarlögum nr. 86/2019 var ákvæði fellt inn í lögina um að ráðherra skyldi láta reglulega vinna vísindalegar skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga. Í frumvarpi þessu er skýrslugjöf ráðherra í því samhengi frekar skilgreind, sem og fylgigögn sem skulu lögð fram samhliða munnlegri skýrslu. Með því getur ráðherra fengið árlega umfjöllun þings um stöðu loftslagsaðgerða skv. skýrslu samhæfingarhóps loftslagsaðgerða. Jafnframt býr greinin til ramma utan um ábendingar loftslagsráðs og úrvinnslu þeirra í ráðuneyti.

Greining umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins leiddi í ljós að loftslagslög flestra ríkja sem Ísland ber sig saman við innibera ítarleg ákvæði um skýrslugjöf ráðherra til þings. Jafnan er um að ræða skýrslu sem ráðherra ber að veita þingi með reglulegu millibili um framgang loftslagsáætlunar og árangur af henni. Misjafnt er eftir ríkjum hversu oft ráðherra ber að veita slíka skýrslu eða lágmarksupplýsingar sem hún verður að innihalda.

Í sumum ríkjum, meðal annars Noregi og Þýskalandi, er skýrslugjöf um loftslagsstefnuna beintengd við fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar. Í Noregi ber ríkisstjórn að gera grein fyrir því hvort landið geti náð settum loftslagsmarkmiðum sínum um leið og hún leggur fram fjárlagafrumvarp og hvaða áhrif frumvarpið komi til með að hafa á loftslagið. Í Þýskalandi skal ráðherra kynna tölfraðilegt yfirlit samhliða fjárlagafrumvarpi sem skal meðal annars innihalda yfirlit um hvort losun hafi samræmst framreiknaðri losun undanfarins almanaksárs og yfir fjölda kaupa á losunarheimildum á undanfögnu almanaksári og heildarfjölda þeirra frá árinu 2021.

Um 5. gr.

Eftirfarandi breytingar eru gerðar á orðskýringakafla þessa frumvarps miðað við núgildandi loftslagslög til samræmis við efni frumvarpsins.

Hugtakið „binding kolefnis úr andrúmslofti“ í eldri lögum breytist í „kolefnisbindingu“ í frumvarpinu. Þessi breyting er til samræmis við viðtekna málvenju sem hefur þróast frá því að eldri lögina voru rituð. Skilgreining hugtaksins er þó óbreytt frá fyrri lögum.

Skilgreiningum á loftslagsaðgerðum og undirtegundum þeirra, mótvægis- og aðlögunaraðgerðum, er bætt við í orðskýringakafla þessa frumvarps. Þá bætast við skilgreiningar á hugtökunum loftslagsþjónusta og losunarbókhald gróðurhúsalofttegunda.

Þá er hugtakið almenningur skilgreint vegna notkunar þess í 9. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið er á um að samráð skuli haft við almenning. Skilgreiningin er byggð á skilgreiningu hugtaksins í lögum nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana.

Einnig eru hugtökin langtímamarkmið, millimarkmið og skammtímamarkmið skilgreind.

Um 6. gr.

Fjallað er um losunarbókhald Íslands í 6. gr. núgildandi loftslagslaga með síðari breytingum, sem fjallar um svipað efni og 5. gr. hinna eldri laga nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda. Ísland heldur bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu

kolefnis á landinu í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og Parísarsamningnum og skilar árlegum skýrslum um þessi atriði til skrifstofu samningsins. Ísland hefur einnig skuldbundið sig til að halda losunarbókhaldið og vinna skýrslur um efnið með þátttöku sinni í losunarmarkmiði Evrópusambandsins fyrir árið 2030.

1. mgr. þessarar greinar er ítarlegri en hliðstætt ákvæði eldri laga þar sem sérstaklega er tekið fram að losunin og bindingin sem um ræði sé frá uppsprettum sem skilgreindar verði út frá rammasamningnum.

2. mgr. greinarinnar er nýmæli en í því er Umhverfis- og orkustofnun falin ábyrgð á gerð og samhæfingu bókhalds yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu á Íslandi ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir í loftslagsmálum í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Með þessari viðbót skapast traustari lagagrundvöllur fyrir vinnslu og skilum Umhverfis- og orkustofnunar á skýrslum um stefnur, aðgerðir og framreikninga í loftslagsmálum (e. *Policies, Measures, and Projections*). Íslandi ber að skila þessum skýrslum til Evrópusambandsins á tveggja ára fresti samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum sínum í loftslagsmálum, nánar tiltekið samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/1999 Þá beri stofnunin einnig ábyrgð á gerð og utanumhaldi með losunarkvóta í samræmi við markmið Parísarsamningsins. Árlegur losunarkvóti og skammtímamarkmið eru mikilvægar upplýsingar fyrir samhæfingarhóp loftslagsaðgerða til forgangsriðunar aðgerða, og fyrir þau skýrsluskil sem ráðherra er ætlað að standa skil á, m.a. með tilliti til árangurs loftslagsaðgerða.

Um 7. gr.

Fyrri hluti 1. mgr. þessa ákvæðis er samhljóða 22. gr. h nógildandi laga um loftslagsmál með síðari breytingum. Síðari hluti málsgreinarinnar um umsjón Umhverfis- og orkustofnunar með reikningum skráningarkerfisins er aftur á móti nýmæli. Með þessari viðbót er stutt við lögbundið hlutverk stofnunarinnar. Umsjón stofnunarinnar með þessum málum er nánar útfærð í 2. mgr. ákvæðisins.

Reglugerðarheimildin í 3. mgr. er samhljóða reglugerðarheimild í 22. gr. m nógildandi laga.

Um 8. gr.

Í eldri loftslagslögum var fjallað um verkefnisstjórn í kafla um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögun að loftslagsbreytingum. Í ákvæðinu var tæmandi listi yfir málefnasvið þeirra ráðherra sem skyldu tilnefna fulltrúa í verkefnisstjórnina ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Með setningu reglugerðar 786/2024 um verkefnisstjórn vegna gerðar og eftirfylgni áætlana á sviði loftslagsmála stækkaði verkefnisstjórnin umfram það sem getið var á um í eldri loftslagslögum og eiga öll ráðuneyti ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga fulltrúa í þeirri verkefnisstjórn sem skipuð var á grundvelli reglugerðarinnar. Það sem áður var verkefnisstjórn, verður nú samhæfingarhópur loftslagsaðgerða, sem samanstandi af fulltrúum allra ráðuneyta Stjórnarráðsins auk Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samhæfingarhópurinn skal hafa samhæfingarhlutverk og yfirsýn yfir aðgerðir stjórnvalda og ber ábyrgð á því að aðgerðir loftslagsáætlana séu innleiddar og þeim fylgt eftir. Samhæfingarhópurinn getur einni lagt til stofnun framkvæmdaráða um tilteknar

loftslagsaðgerðir. Ráðherra kverður í reglugerð nánar á um skipan framkvæmdaráða og störf þeirra.

Í frumvarpinu er nánar fjallað um ætlað hlutverk samhæfingarhópsins. Í eldri lögum var kveðið á um að verkefnisstjórnin skyldi móta tillögur að aðgerðum, hafa umsjón með að þeim væri hrundið í framkvæmd og skila árlegum skýrslum til ráðherra um framkvæmd aðgerðaáætlunar. Að öðru leyti var ráðherra heimilað að útfæra störf verkefnisstjórnarinnar og efni skýrslunnar í reglugerð. Í þessu frumvarpi bætast við nákvæmari ákvæði um hlutverk samhæfingarhópsins, vísindalegan grundvöll sem hann skal byggja aðgerðir á, og samband hans við loftslagsráð. Við þetta hlutverk bætist einnig það nýmæli að tillögur sem hópurinn vinni með framkvæmd og eftirfylgni loftslagsaðgerða skuli taka mið af réttlátum umskiptum. Almennu eru réttlát umskipti talin fela í sér að þunginn af árangri í umhverfismálum, megi ekki vera borin af launafólki. Gæta þarf jafnvægis eins og kostur er við útfærslu aðgerða þegar litið er til árangurs sem hlýst af aðgerðum með tilliti til samdráttar og bindingar í losun, og áhrifa þeirra á vinnumarkað, launafólk og almenning. Þá breytist reglugerðarheimildin þannig að ráðherra er nú skylt að setja reglugerð um nánar tilgreind atriði.

Samhæfingar og samræmingarhlutverk milli ráðuneyta og stjórnvalda er nauðsynlegt þar sem loftslagsaðgerðir hafa iðulega snertiflöt við fleiri en eitt ráðuneyti og fleiri en einn málaflokk. Því er yfirsýn og aðkoma allra ráðuneyta mikilvæg á breiðum grunni, en jafnframt nauðsynlegt að tryggja skilvirka framkvæmd og innleiðingu. Fulltrúar í samhæfingarhópnum bera ábyrgð á að loftslagsaðgerðir hvers ráðuneytis fyrir sig komist í viðeigandi farveg. Samhæfingarhópurinn fer þannig samanlagt með það hlutverk að halda utan um loftslagsaðgerðir stjórnvalda og vinna að samstarfi og samræmi milli þeirra sem að þeim þurfa að koma. Þá hefur samhæfingarhópurinn það hlutverk að tryggja aðkomu viðeigandi stjórnvalda að loftslagsaðgerðunum.

Þá er lagt til það nýmæli að samhæfingarhópnum sé heimilt að leggja til stofnun framkvæmdahópa um framkvæmd tiltekinna loftslagsaðgerða. Áður var verkefnisstjórn ein ábyrg fyrir því, en ljóst er talið að það fyrirkomulag var ekki nægilega skilvirkt og eru því lagðar til breytingar. Í því ljósi er kveðið á um reglugerðarheimild handa ráðherra til að útlista nánar hvernig staðið skuli að skipan framkvæmdaráða og reglum um störf þeirra. Með þessum hætti er tryggður tiltekinn farvegur þvert á stjórnarráðið við vinnu að framgangi og innleiðingu aðgerða sem snerta mörg ráðuneyti. Gert er ráð fyrir að samhæfingarhópur stjórnvalda muni hafa góða yfirsýn um þörf á framkvæmdaráðum og viðeigandi farveg fyrir aðgerðir og mun samhæfingarhópurinn fyrirsjáanlega þurfa að vera í góðu samtali við ráðherra um þörf á slíkum hópum.

Í ákvæðinu er kveðið á um að samráð skuli haft við almenning við gerð og eftirfylgni bæði aðgerðaáætlunar og aðlögunaráætlunar. Ákvæði um samráð af þessu tagi eru í takt við ákvæði sem sett hafa verið í mörgum erlendum loftslagslögum á undanförunum árum. Í loftslagslögum Írlands nr. 32/2021 er til dæmis kveðið á um að bæði ráðherra og staðaryfirvöldum beri að ráðfæra sig við almenning í tengslum við loftslagsstefnu sína. Í loftslagslögum Kanada C-12 frá 29. júní 2021 kemur fram að við gerð eða breytingu á losunarmarkmiði eða skerðingaráætlun skuli ráðherra gera ýmsum hagaðilum, þ.á.m. staðaryfirvöldum, árþjóðum og sérstöku ráðgjafarráði, kost á að leggja fram umsagnir.

Þess má einnig geta að ákvæði um samráð við og þátttöku almennings eru í takt við áherslu á þátttöku almennings í aðfaraorðum Parísarsamningsins.

Ætla má að skil samhæfingarhóps loftslagsaðgerða á skýrslum til ráðherra í september hvert ár muni styðjast við gögn sem Umhverfis- og orkustofnun birtir með reglulegu millibili.

Ber þar annars vegar að nefna skil á sögulegu bókhaldi vegna losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda (e. *National Inventory Report* eða NIR), sem nær ávallt frá árinu 1990 til nýjasta árs sem gögn eru til fyrir. Bráðabirgðagögnum er skilað í júlí á hverju ári og þau yfirleitt birt í ágúst. Þá er losunarbókhaldsskýrslu og lokagögnum skilað árlega, þann 15. mars til Evrópusambandsins og þann 15. apríl til skrifstofu rammisamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

Þá ber einnig að nefna skil á stefnum og aðgerðum í loftslagsmálum (e. *climate mitigation policies and measures*) og framreiknaðri losun gróðurhúsalofttegunda (e. *Policies, Measures, and Projections*). Skýrslu um þessi efni er skilað eigi sjaldnar en annað hvert ár til Evrópusambandsins, þann 15. mars á oddatöluárum. Jafnframt ber að skila uppfærðri skýrslu á milli skylduskila ef miklar breytingar, sem hafa talsverð áhrif á framreiknaða losun eða bindingu, verða á áætlunum landa.

Í frumvarpinu er samhfæingarhópi loftslagsaðgerða gert að skila sinni skýrslu fyrir lok september á hverju ári. Skil í september falla vel að skilum á áðurnefndum skýrslum Umhverfis- og orkustofnunar, sem eiga að liggja fyrir ekki seinna en 15. mars og 15. apríl. Því gefst samhfæingarhópi hæfilegur tími til að rýna upplýsingar um losunarbókhald, stefnur og aðgerðir í loftslagsmálum og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda á meðan unnið er að skýrslu hennar til ráðherra. Einnig hefur samhfæingarhópur loftslagsaðgerða þá upplýsingar um bráðabirgðalosun undangengins árs til upplýsinga áður en stöðuskýrslunni er skilað í september. Samhfæingarhópur er falið að fjalla um framgang og árangur loftslagsaðgerða í skýrslu og getur notast við skýrslur um stefnur, aðgerðir og framreiknaða losun, sem eru gefnar út á öðru hverju ári. Þær skýrslur eiga að liggja fyrir þann 15. mars og því gefst nægur tími til að rýna niðurstöður þeirra fyrir lok september.

Um 9. gr.

Aðgerðaáætlun er eitt helsta tæki stjórnvalda til að tryggja að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins og öðrum fjölþjóðlegum skuldbindingum um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, auk markmiða íslenskra stjórnvalda um kolefnishlutleysi. Gert er ráð fyrir að aðgerðaáætlun verði í heild sinni uppfærð ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga og yfirlýstra markmiða stjórnvalda. Stjórnvöldum er þó frjálst að endurskoða áætlunina örur. Í kjölfar birtingar uppfærðrar aðgerðaáætlunar í júní 2024 var ákveðið að láta reyna á nýtt verklag þar sem litið var á störf verkefnisstjórnar sem sífelluverkefni og aðgerðum forgangsraðað og þær innleiddar af verkefnisstjórn í þeirri röð sem ákveðin er við forgangs röðun. Samhfæingarhópur loftslagsaðgerða, áður verkefnisstjórn, fundar í hverjum mánuði og ásamt því að fylgja eftir þeim aðgerðum sem þegar hafa verið lagðar fram getur hópurinn á hverjum tíma endurmetið aðgerðir eða mótað nýjar til að ná sem mestum árangri á landsvísi í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda eða aukningu bindingar. Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á störfum verkefnisstjórnar og verður hún að samhfæingarhópi loftslagsaðgerða sem ber ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni loftslagsaðgerða stjórnvalda. Það rímar betur við umrætt sífelluhlutverk, þar sem yfirsýn er tryggð um að aðgerðir séu komnar í viðeigandi farveg. Innleiðing aðgerðanna fer svo í hendur viðeigandi stjórnvalda, inn í ráðuneytin eða til framkvæmdaráða. Endurmat og mótun nýrra aðgerða er áfram í höndum samhfæingarhópsins. Í 2. mgr. 5. gr. laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, er vísað til samráðs við hagsmunaaðila án þess að það sé nánar útfært. Tryggt skal að þeir sem leitað er samráðs við hafi raunverulegan möguleika á því að kynna sér málið sem um ræðir og gera við það athugasemdir. Gæta þarf þess að tímafreistir séu hæfilegir.

Í 3. mgr. 9. gr. frumvarpsins er lagt til að í aðgerðaáætlun skuli vinna skv. loftslagsstefnu skv. 4 grein um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna kolefnisbindingu til næstu 5 ára. Mikilvægt er að kortleggja sérstaklega næstu fimm ár af nákvæmni, og eru þau skilgreind í 4.gr. sem sk. skammtímamarkmið. Þróun aðgerðaáætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum hefur verið sú að hún hefur vaxið að umfangi en innleiðing og framkvæmd hefur setið nokkuð eftir. Þannig hefur aðgerðaáætlunin orðið að veigamiklum aðgerða- og hugmyndabanka þar sem aðgerðir eru misraunhæfar og misárangursríkar. Til að ná sem mestum árangri á sem skemmstum tíma þarf að forgangsraða aðgerðum og taka innleiðingu þeirra fastari tókum. Í því skyni felur frumvarp þetta í sér ýmsar breytingar, til að mynda að breyta verkefnisstjórn loftslagsaðgerða í samhæfingarhóp innan stjórnarráðsins og nýmæli um að koma á framkvæmdaráðum um tilteknar loftslagsaðgerðir. Aðgerðaáætlunin mun áfram veita yfirsýn yfir mótvægisáðgerðir til að draga úr losun og auka kolefnisbindingu. Skilgreining skammtímamarkmiðs næstu fimm ára er ætlað að vera nákvæmari útfærsla af millimarkmiðum og leiðarljós að langtímamarkmiði og kolefnishlutleysi. Draga þarf fram framkvæmanlegar aðgerðir og para þær saman við markmið Íslands. Með því að framsetja skammtímamarkmiðin með ítarlegri hætti í aðgerðaáætluninni, stendur von til þess að hægt verði að heimfæra loftslagsaðgerðir aðgerðaáætlunarinnar og ávinning þeirra á næstu fimm ár, auka fyrirsjáanleika vegna losunar Íslands og sýna betur mögulegan árangur að fimm árum liðnum. Þannig má betur tryggja að meðvitund sé um hve umfangsmikil verkefnin munu verða að fimm árum liðnum, með eða án tiltekinn aðgerða. Þetta þýðir þó ekki að aðgerðir sem skila árangri á lengra tímabili verði lagðar til hliðar og komist ekki til framkvæmda, þvert á móti geta þær verið jafn mikilvægar eða mikilvægari en þær sem skila skjóttum árangri. Markmiðið er bæði að bæta langtíma- og skammtímaáætlanir, setja skýrari markmið í loftslagsmálum, efla aðhald með eftirfylgni markmiða stjórnvalda og auka getu okkar til þess að ná samdrætti til skamms tíma, sem og til lengri tíma

Lýsing aðgerðaáætlunar í ákvæðinu er að mestu samhljóða lýsingu í 5. gr. núgildandi loftslagslaga. Við lýsinguna bætist þó krafa um að aðgerðir valdi ekki aukinni losun utan lögsögu Íslands. Þessi varnagli er hluti af viðleitni laganna til að sporna við svonefndum kolefnisleka, sem felst í því að losun í einu ríki eykst vegna losunarskerðandi aðgerða í öðru ríki. Kolefnisleki er skilgreindur í 2. gr. laga nr. 96/2023 um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir sem „Það að starfsemi sem losar gróðurhúsalofttegundir flyst frá ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu vegna þeirra áhrifa sem beinn og óbeinn kostnaður viðkomandi rekstraraðila vegna þátttöku í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir hefur á markaðsaðstæður hans.“ Hugtakið getur haft rýmri merkingu í öðru samhengi.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að meta skuli aðgerðir með tilliti til réttláttra umskipta. Almennu eru réttlát umskipti talin fela í sér að þunginn af árangri í umhverfismálum, megi ekki vera borin af launafólki. Gæta þarf jafnvægis aðgerða þegar litið er til árangurs sem hlýst af aðgerðum með tilliti til samdráttar og bindingar í losun, og áhrifa þeirra á launafólk og almenning. Því er nauðsynlegt að þær aðgerðir sem aðgerðaáætlun og aðlögunaráætlun kveður á um verði rýndar út frá réttlátum umskiptum.

Um 10. gr.

Stuttlega er fjallað um aðlögunaráætlanir í 5. gr. a núgildandi loftslagslaga og er ráðherra þar falið að láta vinna þær og setja reglugerð um gerð og eftirfylgni þeirra. Í þessu frumvarpi er lögfest mun ítarlegra ákvæði um aðlögunaráðgerðir. Meðal annars er fjallað um efni þeirra, tímaramma, kostnað og aðkomu verkefnisstjórnar og Veðurstofu Íslands að þeim.

Aðlögunaraðgerðir hafa, ásamt mótvægisáðgerðum, verið eitt helsta áhersluefnið í alþjóðlegri samvinnu um loftslagsmál frá upphafi. Með aðlögun að loftslagsbreytinga er átt við aðgerðir sem miða að því að styrkja þá þætti mannlegs samfélags og umhverfis sem viðkvæmir eru fyrir áhrifum loftslagsbreytinga.

Fjallað er um aðlögunaraðgerðir í 9. mgr. 7. gr. Parísarsamningsins, þar sem fram kemur að hver aðili að samningnum „[skuli], eins og við á, taka þátt í skipulagsferli við aðlögun og framkvæmd aðgerða, þ.m.t. þróun eða styrking á áætlunum, stefnumótum og/eða framlögum [...]“. Þessi framlög geti falið í sér

„framkvæmd á aðlögunaraðgerðum, skuldbindingum og/eða viðleitni; ferli til að setja saman og framkvæma landsáætlanir um aðlögun; mat á áhrifum loftslagsbreytinga og varnarleysi gagnvart þeim með það fyrir augum að móta forgangsraðaðar landsákvæðar aðgerðir að teknu tilliti til einstaklinga, staða og vistkerfa sem eru í viðkvæmri stöðu; að vakta og meta og draga lærdóm af aðlögunaráætlunum, stefnumálum, áætlunum og aðgerðum og að byggja upp viðnám félagshagfræðilegra og vistfræðilegra kerfa, þ.m.t. með efnahagslegri fjölbreytni og sjálfbærri þróun náttúruauðlinda“.

Ýmis ríki sem Ísland ber sig saman við hafa frá árinu 2015 lögfest ákvæði um aðlögunaráætlanir. Í loftslagslögum Írlands er til dæmis kveðið á um að ráðherra skuli setja fram rammaáætlun um aðlögun landsins að loftslagsbreytingum (e. *national adaptation framework*) sem uppfæra skuli eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Þar í landi á áætlunin að tilgreina stefnu ríkisins við innleiðingu aðlögunarráðstafana til að draga úr viðkvæmni ríkisins gagnvart neikvæðum afleiðingum loftslagsbreytinga og til að hagnýta hugsanlegar jákvæðar afleiðingar þeirra.

Í finnskum loftslagslögum er aðlögun að loftslagsbreytingum skilgreind sem þær ráðstafanir sem miða að undirbúningi að og aðlögun að áhrifum loftslagsbreytinga og jafnframt ráðstafanir sem geta stuðlað að hagnýtingu á jákvæðari afleiðingum loftslagsbreytinga. Ríkisstjórninni er gert að gera aðlögunaráætlun eigi sjaldnar en annað hvert þingtímabil. Áætlunin verður að innihalda uppfært hættu- og viðkvæmnimat, úttekt á aðlögun innan stjórnsýslueininga og landshluta, ráðstafanir til að ná aðlögunarmarkmiðum og mat á skilvirkni ráðstafananna, og allar aðrar nauðsynlegar upplýsingar.

Um 11. gr.

Sérstakt ákvæði um loftslagsstefnu ríkis og sveitarfélaga var innleitt í íslensk loftslagslög með lögum nr. 86 þann 27. júní 2019 og er nú að finna í 5. gr. c laga um loftslagsmál. Í aðdraganda þeirrar lagasetningar hafði Samband íslenskra sveitarfélaga gert athugasemdir við skort á aðkomu sveitarfélaga að stjórnsýslu loftslagsmála. Var í kjölfarið leitast við að bæta úr annmörkum sem sambandið benti á, meðal annars með því að veita sveitarfélögum beina aðkomu að verkefnisstjórn sem mótar tillögur að aðgerðum í loftslagsmálum og hefur umsjón með því að þeim sé hrundið í framkvæmd. Í þessu frumvarpi bætist við krafa um að loftslagsstefna ríkis og sveitarfélaga sé birt opinberlega, krafa um að hún byggji á loftslagsbókhaldi og einnig krafa um að sveitarfélög fjalli um aðlögun að loftslagsbreytingum.

Greininni hefur verið skipt í tvennt, þar sem rekstur Stjórnarráðsins og ríkisstofnana er mjög frábrugðinn rekstri sveitarfélaga og Stjórnarráðinu og ríkisstofnunum gert í sínum loftslagsstefnum að gera grein fyrir losun og kolefnisjöfnun starfsemi sinnar. Þá er ráðherra gefin reglugerðarheimild til að fjalla nánar um inntak í loftslagstefnum opinbera aðila.

Sum nágrannaríki Íslands ætla sveitarfélögum eða landshlutum drjúgt hlutverk við þróun loftslagsstefnu. Írland er þar framarlega í flokki, en þar er staðaryfirvöldum í hverju héraði eða sýslu fyrir sig gert samkvæmt loftslagslögum frá árinu 2021 að þróa sínar eigin fimm ára

loftslagsáætlanir með viðnáms- og aðlögunaraðgerðum. Þessar áætlanir verða að taka mið bæði af loftslagsáætlun ríkisstjórnarinnar og af áætlunum aðliggjandi héraða og sýslna. Í loftslagslögum Þýskalands frá árinu 2019 er kveðið á um samstarf á milli ríkisstjórnar sambandsríkisins annars vegar og stjórna sambandslanda Þýskalands hins vegar. Ríkisstjórninni ber að tryggja að stjórnir sambandslandanna og sveitarfélaga fái aðkomu að gerð loftslagsstefnunnar í almennu samráðsferli. Sambandslöndunum er jafnframt áskilinn réttur til að setja sín eigin loftslagslög óháð því sem kemur fram í lögum sambandsríkisins en ber þó að eiga í samstarfi við ríkisstjórnina til að ná fram markmiðum laganna.

Uppfærð grein setur skýrari ramma um loftslagstengda vinnu sveitarfélaga, Stjórnarráðsins og ríkisstofnana. Aðgerðaáætlun skal byggð á losunarbókhaldi með tímasettum markmiðum, hana skal birta opinberlega og endurskoða í samræmi við markmið stjórnvalda í loftslagsmálum.

Aðgerðaáætlanir Stjórnarráðsins, stofnana ríkisins, og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins skulu taka fram losun frá rekstri, framkvæmdum og innkaupum starfseminnar og setja fram upplýsingar um kolefnisbindingu og jöfnun þar sem ekki er unnt að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Um 12. gr.

Ákvæðið er samhljóða 32. gr. b núgildandi laga um loftslagsmál sem fjallar um opinber innkaup á vistvænum og orkunýtnum ökutækjum. Með ákvæðinu er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/33/EB frá 23. apríl 2009 um að stuðla að notkun á hreinum og orkunýtnum ökutækjum til flutninga á vegum innleidd en sú tilskipun fjallar um kaup á hreinum og orkusparandi ökutækjum fyrir almenningssamgöngur í Evrópusambandinu.

Um 13. gr.

Í nýrri grein um hlutverk loftslagsráðs eru skilgreining á hlutverki og verkefnum ráðsins einfölduð frá núgildandi lögum og tekið sérstaklega utan um ráðgjafar- og aðhaldshlutverk ráðsins, t.a.m. með tengingu þess við skýrslu ráðherra til þingsins. Engin tímamörk eru sett fyrir skil á þeim ábendingum til ráðherra en skýrsla verkefnisstjórnar á að berast fyrir lok septembermánaðar ár hvert. Því má telja heppilegt að miðað sé við að ábendingar ráðsins berist eins fljótt og auðið er eftir skil á skýrslu verkefnisstjórnar svo ráðherra geti flutt skýrslu sína sbr. 4. gr. og lagt fram skýrslu verkefnisstjórnar ásamt úrvinnslu á ábendingum loftslagsráðs. Þá ber ráðherra einnig að bregðast skriflega við ábendingum ráðsins.

Dr. Ómar H. Kristmundsson vann greiningu á hlutverki loftslagsráðs og skilaði henni til umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins í febrúar 2023 ásamt ábendingum. Ein niðurstaða greiningarinnar var sú að breyta þyrfti lögum um loftslagsmál með hliðsjón af breyttum verkefnum loftslagsráðs. Í greiningunni var áhersla lögð á að tryggja bæri sjálfstæði loftslagsráðs, meðal annars með því að veita því heimild í lögum til að setja sér sjálft starfsreglur, ákveða eigið skipulag og hafa frumkvæði að greiningum. Í frumvarpinu er komið til móts við þessar tillögur og lögfest ákvæði sem heimila ráðinu að hafa frumkvæði að upptöku mála, setja sér starfsreglur og ráða sér framkvæmdastjóra.

Loftslagsráð hefur haft framkvæmdastjóra í fullu starfi frá árinu 2023. Ráðning framkvæmdastjóra var liður í ákvörðun umhverfisráðherra um að efla starfsemi ráðsins og færa rekstartengda starfsemi úr umsjón umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins til nýs opinbers félags, skrifstofu loftslagsráðs. Framkvæmdastjóri var þá ráðinn til að stýra skrifstofunni.

Með þessu ákvæði er starf framkvæmdastjóra loftslagsráðs fest í lög. Þar með skapast traustari grundvöllur fyrir starfinu og aukin festa færir í starfsemi loftslagsráðs. Nánari útfærsla verður þó í höndum ráðherra með reglugerðarheimild.

Algennt er hjá evrópskum loftslagsráðum að framkvæmdastjóri starfi á skrifstofu þeirra. Ákvæði um skrifstofu og framkvæmdastjóra loftslagsráðs eru sambærileg við ákvæði sem finna má í loftslagslögum Danmerkur og Þýskalands. Í dönsku lögunum kemur fram að sérstök skrifstofa skuli vera loftslagsráði innan handar við störf þess og skuli vera leidd af skrifstofustjóra, sem sé útnefndur af formanni ráðsins. Í hinum þýsku er kveðið á um sérstaka stjórnsýsluskrifstofu sem skuli aðstoða loftslagsráð við störf þess og að ríkisstjórnin skuli skipa starfsfólk hennar, sem lúti þó loftslagsráði í faglegum málefnum.

Um 14. gr.

Ákvæði um skipan loftslagsráðs er nýmæli í þessu frumvarpi. Í núgildandi loftslagslögum er talið upp hvert ráðherra skal sækja tilnefningar. Í greiningu Dr. Ómars H. Kristmundssonar um hlutverk loftslagsráðs, sem unnin var fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið, var lagt til að breyting yrði gerð á skipun ráðsins þannig að loftslagsráð yrði vísinda- og sérfræðiráð í stað samstarfsráðs. Í frumvarpinu er því farin sú leið að fella út kröfu um að ákveðnir fulltrúar samfélagsins eigi fulltrúa í loftslagsráði og einnig með því að tilgreina að ráðið skuli, þessi í stað, skipað fulltrúum með fjölbreytta þekkingu á sviði loftslagsmála og að þekking loftslagsráðsins samræmis hæfniviðmiðum. Ráðherra er þó falið að setja reglugerð um hæfniviðmiðin.

Í greiningunni var stungið upp á nýjum aðferðum við skipun ráðsins. Í þessu frumvarpi var valið að fara þá leið, sem lögð var til, að ráðherra skipi aðila í ráðið á grundvelli tilnefninga frá sérstakri valnefnd.

Tilgangurinn með fyrirvara í ákvæðinu um að ekki skuli skipt um alla fulltrúa ráðsins í einu er sá að skapa samfellu í langtímasterfsemi ráðsins. Með henni verður tryggt að þekking og reynsla haldist innan ráðsins þegar samsetning þess breytist og að ekki verði alger brestur milli nýrra meðlima og hinna fyrri.

Um 15. gr.

Í núgildandi lögum má finna ákvæði um skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga með vísun í milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (e. IPCC) og leiðandi hlutverk Veðurstofu Íslands undir 5. gr. d. Frumvarp þetta inniheldur heilan kafla um sama efni og skýrir frekar efni fyrrnefndrar greinar út frá þróun vinnu vegna vísindalegrar þekkingar um loftslagsbreytingar. Í fyrstu grein kaflans (16. gr.) er kveðið á um hlutverk Veðurstofu Íslands sem tengiliðar við milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna og að í því felist meðal annars hlutverk við að leiða skipulag í kringum þátttöku Íslands á þeim vettvangi.

Um 16. gr.

Vísindanefnd sem skipuð var 2021 lauk starfi sínu og skilaði þann 18. október 2023 af sérskýrslunni *Umfang og afleiðingar hnattrænna loftslagsbreytinga og áhrif þeirra á Íslandi. Fjórða samantektarskýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar*. Skipa þarf nýja vísindanefnd til að vinna að frekari skýrslugjöf og í samhengi við sjöunda samantektarferli milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) sem er nýverið farið af stað.

Mælt er til þess í skilabréfi vísindanefndar dags. 3. janúar 2024 að litið verði til þess að vinna við samantekt vísindalegrar þekkingar í samhengi Íslands verði skipt upp á samskonar hátt og hjá IPCC með gerð þriggja skýrslna í stað einnar. 16. gr. frumvarpsins veitir slíkri vinnu skýrari lagastoð og er skipun landsnefndar sem útfærð er í 17. gr. skref í átt að ákvörðun skipulags vegna nýrrar nálgunar.

Um 17. gr.

Í minnisblaði til ráðuneytisins í október 2022, gerði Veðurstofa Íslands tillögu að stofnun landsnefndar að finnskri fyrirmynd til að veita tengilið IPCC á Íslandi ráðgjöf. Veðurstofa lagði áherslu á mikilvægi þess að nefndarmenn yrðu skipaðir með formlegum hætti af ráðherra. Í Finnlandi starfar landsnefnd sem hefur það hlutverk að undirbúa þátttöku ríkisins í störfum milliríkjanefndarinnar, meðal annars með því að safna saman stefnum Finnlands í skýrslum til IPCC, gera grein fyrir afrakstri af vinnu IPCC og efla þátttöku finnskra sérfræðinga í starfinu.

Í þessu ákvæði er komið til móts við hugmyndir Veðurstofu Íslands og vísindanefndar en ráðherra er gert að útfæra nánar skipun og verkefni landsnefndarinnar í reglugerð.

Um 18. gr.

Veðurstofa Íslands hefur síðan árið 2021 starfrækt skrifstofu loftslagsþjónustu og aðlögunar. Loftslagsþjónusta er hugtak sem Alþjóðaveðurfræðistofnunin (WMO) hefur haldið á lofti og mörg ríki hafa tekið upp til að ná utan um þá nýju áskorun að afla gagna um áhrif loftslagsbreytinga og veita haldgóðar og vísindalegar upplýsingar um þær. Með ákvæðinu er gerð lagastoð fyrir samhæfingarhlutverki Veðurstofu Íslands vegna loftslagsþjónustu og jafnframt er skilgreining á loftslagsþjónustu felld inn í orðskýringar.

Þá er Veðurstofu Íslands falið það verkefni að halda skrá yfir loftslagstengda atburði. Í 49. mgr. ákvörðunar 1/CMA.5 frá 28. aðildarríkjaþingi rammasamnings S.þ. um loftslagsbreytingar (UNFCCC) um afrakstur fyrstu hnattrænu stöðutökuna (e. global stocktake) er vakið máls á gildi þess að stofna til og bæta skrár landa yfir loftslagstengda atburði (e. climate impacts).

Um 19. gr.

Mælt er til þess að lögin öðlist þegar gildi.

Um 20. gr.

Við gildistöku laga þessara falla lög nr. 70/2012 um loftslagsmál brott.

Jafnframt bætist við ákvæði í lög nr. 70/2008 um Veðurstofu Íslands. Þetta ákvæði er til þess fallið að endurspegla breytingar á hlutverki Veðurstofu sbr. 18. gr. þessa frumvarps.