



ÁFORM UM LAGASETNINGU

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

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál (markmið um kolefnishlutleysi) mál umhverfis- og auðlindaráðuneytis nr. 14 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið/skrifstofa Loftslagsmála
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	07.01.2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Kolefnishlutleysi er einn af lykilþáttum Parísarsamningsins en þar segir að stefnt skuli að hnattrænu kolefnishlutleysi um miðja öldina.

Kolefnishlutleysi lýsir ástandi þar sem jafnvægi hefur náðst milli losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda. Kolefnishlutleysi er lykilþáttur í Parísarsamningnum, sem er drifinn áfram af því markmiði að halda hnattrænni hlýnun innan við 2 °C og eins nálægt 1,5 °C og hægt er. Þetta kallar á að heimslosun nái hámarki án frekari tafar og minnki ört, þar til jafnvægi hefur verið náð í losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis um miðja öldina.

Ríki heims, sveitarfélög, borgir og fyrirtæki eru nú farin að huga að kolefnishlutleysi því nauðsynlegt er að brjóta hnattrænt markmið niður í minni einingar til að nálgast markmiðið, svo sem með kolefnishlutleysi ríkja, landsvæða, borga eða fyrirtækja.

Markmið um kolefnishlutlaust Ísland árið 2040 er sett fram í Stjórnarsáttmála ríkistjórnarinnar. Einnig í aðgerðaáætlun í Loftslagsmálum sem útgefin var árið 2018 og aftur 2020.

Með aðgerðaáætlun í loftslagsmálum er horft til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda til ársins 2030 en með henni er einnig lagður grunnur að markmiði um kolefnishlutleysi, ör samdráttur í losun skiptir þar miklu en einnig að auka bindingu kolefnis úr andrúmslofti og stöðva losun frá landi.

Þau ríki sem aðild eiga að Loftslagssamningi Sameinuðu þjóðanna voru hvött til þess að skila áætlun um langtímamarkmið til samningsins fyrir lok árs 2020. Í janúar 2021 voru 27 ríki búin að skila slíkri áætlun.

Á leiðtogafundi sem SP, Bretland og Frakkland stóðu að í desember 2020 voru ný markmið Íslands í loftslagsmálum kynnt. Markmiðin felast í því að samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda verði aukinn úr núverandi markmiði um 40% samdrátt miðað við losun árið 1990 í 55% samdrátt eða meira til ársins 2030 í samfloti með ESB og Noregi. Einnig var tilkynnt að aðgerðir í landnotkun verði eflar sem aftur munu auðvelda Íslandi að ná settu markmiði um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040. Jafnframt mun Ísland setja aukna áherslu á loftslagstengd þróunarsamvinnuverkefni.

Í áramótaávarpi forsætisráðherra var framangreint ítrekað en þar kom m.a. fram; „þar sem við stefnum nú að því að auka samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda úr 40 prósentum í 55 prósent í samfloti með Noregi og Evrópusambandinu. Þá stefnum við að því að ná ákveðnum áfanga í kolefnishlutleysi í kringum 2030 og munum auka áherslu á loftslagstengd verkefni í þróunarsamvinnu okkar.“

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Nauðsynlegt er að ná hnattrænu markmiði um kolefnishlutleysi til að stemma stigu við loftslagsbreytingum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að stefnt sé að kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040. Kolefnishlutleysi skal náð með varanlegum samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda en einnig með breyttri landnotkun í samræmi við alþjóðlega viðurkennda staðla og með hliðsjón af vistkerfanálgun og skipulagssjónarmiðum. Með lagasetningu verður þetta markmið fest í sessi. Auk stjórnvalda hafa mörg fyrirtæki og samtök sett sér markmið um kolefnishlutleysi. Efla þarf skilning á nauðsyn þess að ná markmiðinu með aukinni fræðslu og samtali við almenning og hagsmunaaðila.

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

Í lögum um loftslagsmál er ekki kveðið á um kolefnishlutleysi. Markmið um kolefnishlutleysi kemur fram í Stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og er það einnig að finna í aðgerðaáætlun Íslands í loftslagsmálum sem útgefin var árið 2018 og í annarri útgáfu hennar árið 2020.

Með því að festa markmið um kolefnishlutleysi í lög er m.a. hægt að stuðla að því að markmiðið haldist skýrt og að stjórnvöld muni vinna vegvísi þar sem fram kemur með hvaða hætti markmiðinu verði náð.

B. Markmið**1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Ríkisstjórnin hefur sett markmið um kolefnishlutlaust Ísland árið 2040 líkt og kemur fram í Stjórnarsáttmála.

Eitt þriggja markmiða í núgildandi fjármálaáætlun sem heyra undir málaflokk 17.5 um stjórnsýslu umhverfismála er; *Að aðgerðir í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum komi til framkvæmda*. Megintilgangur þess er að vinna að þeim markmiðum stjórnvalda að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við Parísarsamninginn en samkvæmt honum er stefnt að hnattrænu kolefnishlutleysi árið 2050.

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

Það markmið sem stefnt er að með lagasetningunni er að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040 líkt og kveðið er á um í stjórnarsáttmála.

C. Leiðir**1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Ef ekkert er aðhafst, er hætt við að markmið um kolefnishlutleysi verði ekki náð en vert er að hafa í huga að hér er um langtíamarkmið að ræða. Hnattrænt markmið um kolefnishlutleysi er grundvallaratriði í baráttunni við loftslagsbreytingar og afleiðingar þeirra. Því er mikilvægt að tryggja að staðið verði við markmið Íslands og unnið verði markvisst að því þar til því takmarki er náð.

Samkvæmt mati vísindanefndar Loftslagssamnings Sameinuðu þjóðanna sbr. greiningu sem birtist í IPCC Special Report on Global Warming í október 2018, er ljóst að markmiði samningsins um að halda hlýnun innan við 2 °C og sem næst 1,5 °C verður ekki náð nema hnattrænu kolefnishlutleysi sé náð um miðja öldina. Ljóst er að kolefnishlutleysi verður meginmarkmið ríkja heims á næstu áratugum og því er mikilvægt til að tryggja samkeppnishæfi Íslands og trúverðugleika á alþjóðavettvangi næstu áratugi.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Ræddur var sá möguleiki að leggja fram þingsályktunartillögu eða vinna að áætlun um kolefnishlutleysi án lagasetningar en það er vilji ríkisstjórnarinnar að lögfest verði

markmiðsákvæði um kolefnishlutleysi líkt og önnur ríki, s.s. Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa gert. 3. Mögulegar leiðir við lagasetningu Unnt er að bæta nýju ákvæði við 1. gr. loftslagslaga nr. 70/2012 um markmið um kolefnishlutleysi með breytingu á lögnum eins og hér er lagt til.
D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna? 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga þar sem lögfest er markmið um kolefnishlutleysi Íslands árið 2040 með breytingum á lögum um loftslagsmál. Markmið um kolefnishlutleysi yrði bætt við núgildandi markmiðsákvæði laganna en þau eru: a. að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með hagkvæmum og skilvirkum hætti, b. að auka bindingu kolefnis úr andrúmslofti, c. að stuðla að aðlögun að afleiðingum loftslagsbreytinga, og d. að skapa skilyrði fyrir stjórnvöld til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Markmið um kolefnishlutleysi snýr þannig beint að þremur aðalmarkmiðum loftslagslaganna sem koma fram í a., b. og d. lið í 1. gr. laganna. Samhliða munu stjórnvöld vinna að vegvísí um kolefnishlutleysi Íslands, þar sem greindar verða leiðir að kolefnishlutleysi með viðtæku samráðsferli, bæði við hagsmunaaðila og almenning. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Markmiðsákvæði um kolefnishlutleysi á Íslandi árið 2040 yrði bætt við 1. gr. laga nr. 70/2012 um loftslagsmál.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Áformin tengjast Parísarsamningum (sem er undirsamningur rammisamnings Sameinuðu Þjóðanna um loftslagsbreytingar) sem Ísland gerðist aðili að árið 2015. Ísland ásamt Noregi tekur einnig þátt í sameiginlegu hertu markmiði Evrópuríkja um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda um 55% til ársins 2030. 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? Helstu hagsmunaaðilar eru sveitarfélög, fulltrúar atvinnulífs og vinnumarkaðar, háskólasamfélagið, ýmis félagasamtök og allur almenningur. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Það markmið að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040 snertir alla starfsemi á Íslandi og flest ráðuneytin. Markmið um kolefnishlutlaust Ísland hefur áhrif á samgöngur, landbúnað, sjávarútveg og landnotkun svo eitthvað sé nefnt. Tryggja þarf samráð innan Stjórnarráðsins um markmiðið. Markmiðið um kolefnishlutleysi er á stefnuskrá ríkisstjórnarinnar og önnur ráðuneytið eru því meðvituð um áformin. Hefur verið rætt víða m.a. á fundum ráðuneytisstjóra. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Umhverfis- og auðlindaráðherra óskaði eftir því að Loftslagsráð tæki kolefnishlutleysi til umfjöllunar og skilaði ráðið samantekt um málið í apríl 2020. Loftslagsráð er sjálfstætt starfandi ráð, skipað fulltrúum hagaðila, sveitastjórna og háskólasamfélagsins og hefur það meginhlutverk að veita stjórnvöldum aðhald með faglegri ráðgjöf um loftslagsmál. Í samantektinni eru stjórnvöld hvött til þess að lögfesta markmið Íslands um kolefnishlutleysi árið 2040 og útfæra og varða framtíðarsýn um kolefnishlutlaust Ísland fyrir COP 26 sem áætlað er að halda í Glasgow í nóvember 2021. Samantekt Loftslagsráðs er aðgengileg á [vefsíðu Loftslagsráðs](#).

4. Fyrirhugað samráð

Áform um lagasetningu munu verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna frá 10. mars 2017. Að því loknu munu drög að frumvarpi verða kynnt í samráðsgátt stjórnvalda og hagsmunaaðilum gert viðvart.

Gert er ráð fyrir viðtæku samráði við vinnslu vegvísis um útfærslu á leiðum að kolefnishlutleysi, bæði með þátttöku hagsmunaaðila og almennings.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal um mat á áhrifum.

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?

Gert er ráð fyrir nánari útfærslu með hvaða hætti markmiði um kolefnishlutleysi verði náð árið 2040 í vegvísí sem stjórnvöld munu vinna í viðtæku samráði.

Hafa verður í huga að hér er um langtíamarkmið að ræða þar sem nánast allt samfélagið þarf að koma að með einum eða öðrum hætti. Eftir er að undirbúa og áætla hvernig stjórnvöld hyggiast ná slíku markmiði en þau munu þurfa að eiga viðtækt samtal við almenning og alla helstu hagaðila um hvernig það yrði gert. Margar leiðir eru tækar og standa til boða í þeirri vinnu að ná markmiði að kolefnishlutleysi en fyrst og fremst snýst málið um að minnka losun eins mikið og kostur er og auka bindingu kolefnis til að koma til móts við þá losun sem ekki tekst að koma í veg fyrir. Aðgerðaráætlun í loftslagsmálum leggur grunninn að langtíamarkmiði um kolefnishlutleysi.

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

Vinna þarf ítarlega áætlun eða vegvísí af hálfu stjórnvalda ásamt öllum hagsmunaaðilum þar sem útfært verður með hvaða hætti verði unnt að ná settu markmiði. Í slíkum vegvísí þyrfti að koma fram með hvaða hætti fylgst verður með því hvernig hinum mismunandi þáttum vindur fram.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Í Losunarbókhaldi Íslands er haldið utan um losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis. Losunarbókhaldið verður lykilmælikvarði á markmiði um kolefnishlutleysi.

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

Losunarbókhald Íslands er mikilvægt tæki sem mikil reynsla er þegar komin á. Alþjóðlegum reglum og stöðlum verður fylgt og niðurstöður rýndar á hverju ári sem gerir samanburð við önnur lönd auðveldan. Eftirlit með árangri fer einnig fram af hálfu framkvæmdaaðila Parísarsamningsins og eftirlitsstofnunar ESA.

I. Annað

J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum