

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (skuldbindingar og losunarheimildir).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Helgu Jónsdóttur og Helgu Barðadóttur frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Auði Önnu Magnúsdóttur frá Landvernd, Árna Bragason, Birki Fannarsson og Jóhann Þórisson frá Landgræðslunni, Nicole Keller, Margréti Helgu Guðmundsdóttur, Heru Guðlaugsdóttur, Elmu Sif Einarsdóttur, Erlu Friðbjörnsdóttur og Rafn Helgason frá Umhverfisstofnun, Hólmfríði Sigurðardóttur og Eddu Sif Aradóttur frá Orkuveitu Reykjavíkur og Kristínu Lindu Árnadóttur og Jónu Bjarnadóttur frá Landsvirkjun.

Nefndinni bárust umsagnir frá Landgræðslunni, Landsvirkjun, Landvernd, Náttúruverndarsamtökum Íslands, Orkuveitu Reykjavíkur og Umhverfisstofnun.

Frumvarpið er fyrst og fremst til innleiðingar á gerðum er snúa að losun gróðurhúsalofttegunda og skuldbindingum samkvæmt Parísarsamningnum.

Umfjöllun nefndarinnar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um loftslagsmál, m.a. til að uppfylla samkomulag Íslands og Noregs við Evrópusambandið um sameiginlegt markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda til 2030 innan ramma Parísarsamningsins. Þannig lýtur það að innleiðingu tveggja reglugerða, þ.e. reglugerðar (ESB) 2018/841 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt og reglugerðar (ESB) 2018/842 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030, sem tekur á losun frá flokkum orku, iðnaðarferla og efna/vörunotkunar, landbúnaðar og úrgangs. Þá eru einnig gerðar breytingar til samræmis við tilskipun (ESB) 2018/410 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að efla kostnaðarhagkvæmar losunarskerðingar og fjárfestingar sem fela í sér litla losun kolefna og á ákvörðun (ESB) 2015/1814. Um er að ræða breytingar á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (e. Emissions Trading System, ETS) á fjórða tímabili viðskiptakerfisins sem varir frá 2021 til 2030. Einnig eru sett ákvæði varðandi gildissvið, vöktun og skýrslugjöf samkvæmt CORSIA-kerfi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) til þess að vakta, gefa skýrslu um og fá vottun fyrir losun frá flugi og að síðustu verða gerðar breytingar á VI. kafla laga um loftslagsmál.

Á fundum nefndarinnar og í umsögnum sem nefndinni bárust var ánægju lýst með frumvarpið. Nokkrar athugasemdir komu fram við umfjöllun nefndarinnar um málið, ýmist við einstaka greinar en einnig hvatning til að ganga lengra en ákvæði reglugerða kveða á um. Meiri hlutinn telur frumvarpið vera til mikilla bóta en með því taka íslensk stjórnvöld, ásamt norskum, sjálfviljug upp innri reglur ESB varðandi loftslagsmál, sem falla utan EES-samningsins, en leggja ekki fram sjálfstætt tölulegt markmið um samdrátt í losun innan ramma Parísarsamningsins.

Umhverfisstofnun kom með ýmsar lagatæknilegar ábendingar sem meiri hlutinn hefur tekið tillit til með breytingartillögum við frumvarpið sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Losunarbókhald og hlutverk Landgræðslunnar.

Í umsögn Landgræðslunnar er bent á að ástæða sé til að vísa sérstaklega til stofnunarinnar í ákvæðum laga er varða losunarbókhald.

Ákvæðum laga er varða losunarbókhald var breytt með lögum nr. 86/2019, um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012. Með breytingunum var m.a. fallið frá því að tilgreina í ákvæðum laganna hvaða stofnunum ber að skila gögnum til Umhverfisstofnunar vegna losunarbókhaldsins. Rökin fyrir breytingunni voru þau að mikilvægt væri að tryggja upplýsingagjöf stofnana vegna losunarbókhalds og að um hana væri kveðið á í lögum. Hins vegar mætti færa rök fyrir því að óþarfi væri að tilgreina viðkomandi stofnanir í lögum þar sem stofnana-umhverfi og upplýsingakröfur losunarbókhaldsins gætu breyst sem mundi kalla á lagabreytingu í hvert sinn til að færa ákvæði laga í átt til breyttra aðstæðna. Hvað varðar athugasemd Landgræðslunnar um að stofnuninni sé ætlað stórt hlutverk við gerð losunarbókhalds og því beri að geta hennar í lagaákvæðinu telur meiri hlutinn það vera vandkvæðum bundið að greina á milli þeirra stofnana sem ótvírætt ber skylda til að safna upplýsingum til Umhverfisstofnunar og annarra stofnana.

Í umsögn Landgræðslunnar er vísað til ábendingar sem fram kom við samráð um frumvarpsdrög og finna má í samráðsgátt stjórnvalda. Landgræðslan benti þar á að henni geti reynst erfitt að skila þeim gögnum sem um ræðir þar sem hún þurfi að reiða sig á upplýsingar frá öðrum aðilum sem eftir atvikum kunni að bregðast seint eða ekki við beiðni hennar.

Meiri hlutinn telur það mikilvægt að Umhverfisstofnun hafi heimild til að leggja á dagsektir í þeim tilvikum er aðilar skila ekki nauðsynlegum gögnum svo að stofnunin geti unnið bókhaldið og skilað því á tilskildum tíma. Fyrir nefndinni kom fram að Umhverfisstofnun hefur aldrei beitt dagsektarheimild skv. 40. gr. laganna og ekki er verið að hrófla við hámarksfjárhæð sektar sem hefur verið 500.000 kr. frá setningu laganna 2012.

Kolefnisverð.

Í nokkrum umsögnum sem nefndinni bárust var það talið nauðsynlegt að bæta orðskýringum við þær sem í frumvarpinu er að finna. Landsvirkjun leggur til að bætt verði við orðskýringu á hugtakinu kolefnisverð. Hvergi er í lögum um loftlagsmál fjallað um kolefnisverð, en orðskýringum í lögum er almennt ætlað að skýra hugtök sem koma fyrir í þeim. Í umsögn sinni telur Landsvirkjun að orðskýring á starfsstöð sé óljós. Meiri hlutinn bendir á að orðskýring starfsstöðvar í frumvarpinu er í samræmi við þá orðskýringu sem finna má í tilskipun 2003/87/EB um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þá fjallar Landsvirkjun um orðskýringu á kolefnisjöfnun í umsögn sinni. Meiri hlutinn bendir á að í umhverfis- og auðlindaráðuneyti er nú unnið að gerð frumvarps sem stefnt er að því að leggja fram á haustþingi 2020, en í því er m.a. ætlunin að kveða nánar á um hvað felist í kolefnisjöfnun. Telur meiri hlutinn af þeim sökum ekki ástæðu til að bregðast við ábendingu Landsvirkjunar að svo stöddu.

Carbfix.

Í umsögn sinni bendir Orkuveita Reykjavíkur á að „Carbfix“-aðferðin sem fyrirtækið hefur þróað feli ekki í sér geymslu koldíoxíðs í jarðlögum skv. 3. tölul. 2. gr. frumvarpsins, heldur varanlega bindingu. Meiri hlutinn bendir á að nýlega var skipaður starfshópur á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis sem er ætlað að semja frumvarp til laga um föngun og

varanlega geymslu koldíoxíðs og á Orkuveita Reykjavíkur fulltrúa í stafshópnum. Meiri hlutinn beinir athugasemdum Orkuveitu Reykjavíkur hvað þetta varðar til þess starfshóps.

Skipan verkefnastjórnar.

Í umsögn sinni gerir Landvernd athugasemdir er lúta að skipan verkefnisstjórnar aðgerðaáætlunar, sem og umgjörð og skipan loftslagsráðs. Meiri hlutinn bendir á að verkefnisstjórnin er skipuð fulltrúum þeirra ráðherra sem bera ábyrgð á verkefnum í aðgerðaáætlun auk fulltrúa Sambands Íslenskra sveitarfélaga og að fulltrúar ráðherra í verkefnisstjórninni eru í öllum tilvikum sérfræðingar sem jafnframt eru starfsmenn viðkomandi ráðuneytis.

Í umsögn sinni leggur Landvernd einnig til að sett verði í frumvarpi ákvæði um markmið um samdrátt í losun gróðurhúslofttegunda af mannavöldum. Meiri hlutinn bendir á að í umhverfis- og auðlindaráðuneyti er unnið að gerð frumvarps um losunarmarkmið Íslands og kolfnishlutleysi sem fyrirhugað er að leggja fram á haustþingi 2020.

Markmið um samdrátt.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja að sameiginleg markmið ESB-ríkja, Noregs og Íslands séu óskýr hvað kröfu á hendur Íslandi um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda varðar. Sameiginlega markmiðið geri ráð fyrir 40% heildarsamdrætti innan ríkjanna, en markmið Íslands geri ráð fyrir 29% samdrætti.

Meiri hlutinn bendir á að í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, sem áætlað er að gefa út í lok mánaðar, verði lögð sérstök áhersla á umfjöllun um þetta efni.

Innleiðing Evrópugerða.

Meiri hlutinn gerir ákveðnar athugasemdir sem snúa að formhlið málsins. Meiri hlutinn áréttar að reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála eiga lagastoð í lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, og er þeim m.a. ætlað að tryggja að frágangur lagafrumvarpa sem innleiða reglur sem byggjast á ESB-gerðum sé með tilteknum og samræmdum hætti.

Meiri hlutinn áréttar að ekki er um eiginlega innleiðingu á þeim gerðum sem tilgreindar eru í 9., 12., 13., 16. og 17. tölul. 34. gr. að ræða þar sem þær hafa enn ekki verið teknar upp í EES-samninginn. ESB-gerðir lúta formlegu ferli sem styðst við áðurnefndar reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála. Þannig hefur Alþingi formlega aðkomu að þeim gerðum sem til stendur að taka upp í EES-samninginn og síðar við innleiðingu þeirra. Það er því mikilvægt að gerður sé greinarmunur á þeim tilvikum þar sem verið er að lögfesta efnisreglur Evróputilskipunar, líkt og við á í þessum tilfellum, og því að gerð sé innleidd. Í báðum tilfellum myndast lagastoð fyrir viðkomandi gerð en einungis í því síðara er um eiginlega innleiðingu að ræða í skilningi EES-réttar.

Hvað varðar þær gerðir sem tilgreindar eru í 14. og 15. tölul. 34. gr. hafa þær þegar verið innleiddar með reglugerðum nr. 27/2013 og 131/2013.

Að lokum bendir meiri hlutinn á misritun í greinargerð með frumvarpinu. Í athugasemd við 1. gr. frumvarpsins er í niðurlagi vísað til 15. gr. frumvarpsins. Meiri hlutinn telur að um augljós mistök sé að ræða og að rétt tilvísun sé í 19. gr. þess.

Breytingartillögur.

Orðskýringar (2. gr.).

Í 2. gr. frumvarpsins er að finna orðskýringar á einstökum hugtökum.

Í umsögn sinni leggur Umhverfisstofnun til að orðskýringum á gróðurhúsalofttegundum í 4. tölul. 2. gr. verði breytt til samræmis við skilgreiningu c-liðar 3. gr. tilskipunar 2003/87/EB.

Meiri hlutinn tekur undir tillögu stofnunarinnar og leggur til að orðunum „Aðrir loftkenndir efnisþættir andrúmsloftsins, náttúrulegir og af mannavöldum sem gleypa innrauða geislun og senda hana frá sér aftur“ verði bætt við orðskýringar 4. tölul. 2. gr.

Skuldbindingar vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar (5. gr.).

Í b-lið 5. gr. er fjallað um skuldbindingar vegna landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar. Þar er m.a. fjallað um þau viðmiðunartímabil sem miða skuli nettólosun gróðurhúsalofttegunda við samkvæmt greininni.

Meiri hlutinn telur ákvæðið betur til þess fallið að ná markmiðum sínum ef miðað verður við tímabil, en ekki viðmiðunartímabil. Þá leggur meiri hlutinn einnig til breytingar á reglugerðarákvæði greinarinnar.

Losunarleyfi (6. gr.).

Í a-lið 6. gr. frumvarpsins (8. gr.) er fjallað um losunarleyfi til losunar gróðurhúsalofttegunda.

Í umsögn sinni leggur Umhverfisstofnun til að reglugerðarheimild ráðherra í 6. mgr. greinarinnar verði nánar útfærð.

Meiri hlutinn tekur undir tillögu stofnunarinnar og leggur til að 6. mgr. a-liðar 6. gr. frumvarpsins verði breytt í samræmi við ábendingar Umhverfisstofnunar.

Starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði. (9. gr.).

Í 9. gr. frumvarpsins er að finna sérreglur sem gilda um starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði.

Að mati Umhverfisstofnunar er orðalag 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins ekki nægilega skýrt og því til þess fallið að valda misskilningi.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingu Umhverfisstofnunar og leggur til breytingar á 9. gr. frumvarpsins í samræmi við þær.

Innleiðing EES-gerða (34. gr.).

Í 34. gr. eru tilgreindar þær EES-gerðir sem ráðgert er að innleiða með frumvarpinu.

Meiri hlutinn bendir á að eingöngu er stefnt að innleiðingu þeirra gerða sem tilgreindar eru í 10. og 11. tölul. frumvarpsins. Aðrar þær gerðir sem til eru taldar hafa annaðhvort þegar verið innleiddar með reglugerðum hér á landi eða ekki enn verið teknar upp í EES-samninginn.

Leggur meiri hlutinn því til að 9. og 12.–17. tölul. 34. gr. falli brott.

Aðrar breytingar sem meiri hlutinn leggur til eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif.

Að öllu framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til á sérstöku þingskjali.

Bergþór Ólason var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Björn Leví Gunnarsson, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, lýsir sig samþykkan álitu þessu.

Alþingi, 18. júní 2020.

Kolbeinn Óttarsson Proppé, Ari Trausti Guðmundsson. Guðjón S. Brjánsson.
frsm.

Hanna Katrín Friðriksson. Líneik Anna Sævarsdóttir. Vilhjálmur Árnason.

Vilhjálmur Bjarnason.