

Frumvarp til loftslagslaga.

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Markmið, orðskýringar og stjórnvöld.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara eru að:

- draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu í samræmi við markmið stjórnvalda og alþjóðlegar skuldbindingar, m.a. markmið Parísarsamningsins, með réttlát umskipti, verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra þróun að leiðarljósi,
- Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en 2040,
- íslenskt samfélag aðlagist og búi að þoli gagnvart áhrifum loftslagsbreytinga og stuðli að þoli vistkerfa fyrir þeim.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um hvers konar starfsemi og athafnir á íslensku landsvæði, innsævi og í lofthelgi og landhelgi sem og í efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands sem geta haft áhrif á að markmið laganna náist, sbr. 1. gr., svo og um útfærslu loftslagsstefnu, alþjóðlegt samstarf í loftslagsmálum og loftslagsráð.

3. gr.

Orðskýringar.

- Aðlögunaraðgerð:* Aðgerð sem miðar að því að draga úr loftslagstengdri áhættu með því að auka þol fólks, lífríkis, samfélaga og vistkerfa fyrir skammtíma- og langtímaáhrifum loftslagsbreytinga.
- Gróðurhúsalofttegundir:*
 - koldíoxíð, CO₂,
 - metan, CH₄,
 - díköfnunarefnisoxíð, N₂O,
 - vetnisflúorkolefni, HFC,
 - perflúorkolefni, PFC,
 - brennisteinshexaflúoríð, SF₆,
 - köfnunarefnisflúoríð, NF₃,
 - aðrir loftkenndir efnisþættir andrúmsloftsins, náttúrulegir og af mannavöldum, sem gleypa innrauða geislun og senda hana frá sér aftur.

3. *Kolefnisbinding*: Ferlið við að binda kolefni í kolefnisgeymi.
4. *Kolefniseining*: Framseljanleg eining sem jafngildir einu tonni af koldíoxíði sem annaðhvort hefur verið komið í veg fyrir að berist í andrúmsloftið eða hefur verið fjarlægt úr andrúmsloftinu og bundið í kolefnisgeymi.
5. *Kolefnishlutleysi*: Það ástand þegar nettólosun er engin þar sem jafnvægi hefur náðst milli losunar gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum og kolefnisbindingar.
6. *Kolefnisjöfnun*: Þegar aðili notar vottaðar kolefniseiningar til að jafna út sína eigin losun á gróðurhúsalofttegundum að hluta eða öllu leyti.
7. *Langtímamarkmið*: Markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis sem nær til 25 ára í senn í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.
8. *Lofslagsaðgerðir*: Samheiti yfir mótvægisáðgerðir og aðlögunaráðgerðir.
9. *Lofslagsþjónusta*: Söfnun gagna, úrvinnsla, spár og miðlun um áhrif loftslagsbreytinga sem hefur hagnýtt gildi fyrir almenning, stjórnvöld og aðra hagaðila.
10. *Losunarbókhald*: Bókhald yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu.
11. *Millimarkmið*: Markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis sem nær til fimm ára í senn, gefið út fyrir hvert fimm ára tímabil langtímamarkmiðs, þar sem stefnt er að auknum metnaði frá eldra markmiði.
12. *Mótvægisáðgerð*: Aðgerð sem miðar að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eða auka kolefnisbindingu.
13. *Nettólosun*: Losun gróðurhúsalofttegunda að frádreginni kolefnisbindingu.
14. *Skammtímamarkmið*: Árleg markmið um árangur loftslagsáðgerða svo sem samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna kolefnisbindingu fyrir næsta millimarkmið hverju sinni.
15. *Viðkvæmni- og áhættumat vegna loftslagsbreytinga*: Mat á viðkvæmni og áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga til skemmri og lengri tíma.

4. gr.

Stjórnvöld.

Ráðherra fer með yfirstjórn loftslagsmála. Ráðherra ber ábyrgð á gerð langtímastefnu í loftslagsmálum, aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögunaráætlun vegna áhrifa loftslagsbreytinga.

Umhverfis- og orkustofnun fer með framkvæmd laga þessara hvað varðar losunarbókhald Íslands yfir gróðurhúsalofttegundir og skráningarkerfi og hefur eftirlit með gerð loftslagsstefna sveitarfélaga, stofnana ríkisins og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins og veitir þeim ráðgjöf.

Land og skógur fer með framkvæmd laga þessara hvað varðar losunarbókhald Íslands vegna landnotkunar.

Veðurstofa Íslands fer með skipulag loftslagsþjónustu og skráningu loftslagstengdra atburða, mat á framgangi og árangri aðgerða aðlögunaráætlunar auk þess að hafa umsjón með viðkvæmni- og áhættumati vegna loftslagsbreytinga.

5. gr.

Samstarfi í loftslagsmálum.

Íslandi er heimilt að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi í loftslagsmálum til að uppfylla markmið laga þessara.

Losun gróðurhúsalofttegunda og upptaka sem fellur undir flokk landnotkunar, breyttrar landnotkunar og skógræktar hjá milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar skal ekki leiða af sér nettólosun á tímabilinu 2021–2025 annars vegar og 2026–2030 hins vegar í samræmi við skuldbindingar Íslands gagnvart Evrópusambandinu, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841.

Frá 1. janúar 2021 til 31. desember 2030 skal að lágmarki dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda í flokki orku, iðnaðarferla og vörunotkunar, landbúnaðar og úrgangs í samræmi við skiptingu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar, að undanskilinni losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi sem fellur undir gildissvið viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir, í samræmi við skuldbindingar Íslands gagnvart Evrópusambandinu, sbr. reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/842.

6. gr.

Skýrsla ráðherra um stöðu og árangur í loftslagsmálum.

Ráðherra skal flytja Alþingi skýrslu um stöðu og árangur í loftslagsmálum fyrir lok haustþings ár hvert. Skýrslan skal byggjast á loftslagsstefnu Íslands, sbr. 7. gr., skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr., og samantekt og úrvinnslu á ábendingum loftslagsráðs ásamt nýjustu niðurstöðum vísindaskýrslna, sbr. 21. gr. Gögnin skulu fylgja skýrslunni við framlagningu hennar.

II. KAFLI

Loftslagsstefnur.

7. gr.

Loftslagsstefna Íslands.

Ráðherra mótar loftslagsstefnu sem skal unnin í samráði við almenning og hagaðila og endurskoðuð eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Í loftslagsstefnu skal lýsa stefnu og markmiðum Íslands í loftslagsmálum. Þar skal fjalla um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum. Loftslagsstefna skal innihalda töluleg langtíamarkmið stjórnvalda með skilgreindum millimarkmiðum og skammtíamarkmiðum sem og meginsjónarmið um hvernig markmiðum skv. 1. gr. verði náð.

Loftslagsstefna skal einnig lýsa langtímasýn stjórnvalda um aðlögun íslensks samfélags að loftslagsbreytingum samkvæmt markmiðum 1. gr.

8. gr.

Loftslagsstefna sveitarfélaga.

Sveitarfélög skulu setja sér loftslagsstefnu sem inniheldur mælanleg markmið sem taka mið af loftslagsstefnu Íslands og markmiðum stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og birta hana opinberlega.

Loftslagsstefna sveitarfélaga skal:

- a. byggjast á greiningu á losun frá starfsemi og rekstri sveitarfélagsins, þ.m.t. losun og kolefnisbindingu vegna landnotkunar,
- b. innihalda aðgerðaáætlun sem tekur mið af markmiðum stefnunnar með skýrum og tímasettum mótvægisáðgerðum,

- c. fjalla um viðkvæmni og áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga innan sveitarfélagsins,
- d. setja fram aðlögunaraðgerðir í samræmi við niðurstöðu viðkvæmni- og áhættumats, ef matið leiðir í ljós þörf á aðlögun að loftslagsbreytingum.

Sveitarfélög skulu senda loftslagsstefnu til Umhverfis- og orkustofnunar og birta á vef sveitarfélagsins. Sveitarfélög skulu endurskoða loftslagsstefnu eigi sjaldnar en á fimm ára fresti. Umhverfis- og orkustofnun hefur eftirlit með að sveitarfélög setji sér loftslagsstefnu og innleiði aðgerðir samkvæmt henni og veitir sveitarfélögum ráðgjöf varðandi mælingar á losun gróðurhúsalofttegunda og árangri aðgerða vegna innri reksturs. Umhverfis- og orkustofnun tekur saman árangur sveitarfélaga í loftslagsmálum fyrir skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr. Umhverfis- og orkustofnun skal birta loftslagsstefnu sveitarfélaga á vef stofnunarinnar.

Sveitarfélög skulu árlega meta árangur loftslagsstefnu og hvort markmiðum hennar sé náð.

Sveitarfélögum er heimilt að móta loftslagsstefnu sem hluta af annarri stefnumótun eða áætlanagerð og í samstarfi við önnur sveitarfélög eða landshlutasamtök. Sveitarfélög skulu samþætta loftslagsmarkmið stefnumótun og áætlanagerð.

9. gr.

Loftslagsstefna annarra opinberra aðila.

Stjórnarráð Íslands, stofnanir ríkisins og fyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins skulu setja sér loftslagsstefnu um rekstur. Stefnan skal:

- a. byggjast á gögnum um losun sem taka til greina beina og óbeina losun frá rekstri, framkvæmdum og innkaupum starfseminnar,
- b. innihalda aðgerðaáætlun með skilgreind og tímasett markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda frá rekstri starfseminnar auk mótvægisáðgerða til að þeim verði náð,
- c. setja fram upplýsingar um kolefnisbindingu og kolefnisjöfnun starfseminnar þar sem ekki er unnt að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Umhverfis- og orkustofnun hefur eftirlit með að stofnanir ríkisins og fyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins setji sér loftslagsstefnu og innleiði aðgerðir samkvæmt henni og veitir stofnunum ríkisins ráðgjöf. Umhverfis- og orkustofnun tekur saman árangur stofnana ríkisins og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins í loftslagsmálum fyrir skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr.

III. KAFLI

Loftslagsaðgerðir.

10. gr.

Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða og framkvæmdateymi.

Ráðherra skipar til þriggja ára í senn í verkefnisstjórn loftslagsaðgerða, skipaða fulltrúum frá öllum ráðuneytum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, eftir tilnefningum frá viðkomandi aðilum. Formaður verkefnisstjórnar er skipaður af ráðherra án tilnefningar.

Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða fer með samhæfingarhlutverk milli ráðuneyta og annarra stjórnvalda og tryggir aðkomu viðeigandi stjórnvalda að loftslagsaðgerðum. Verkefnisstjórn vinnur að innleiðingu og eftirfylgni loftslagsáætlana og aðgerða undir þeim, sbr. 11. og 12. gr., og ber hvert ráðuneyti ábyrgð á aðgerðum innan síns ábyrgðarsviðs. Verkefnisstjórn er heimilt að stofna framkvæmdateymi sem hafa umsjón með framkvæmd tiltekinnar loftslagsaðgerða.

Verkefnisstjórn tryggir að loftslagsaðgerðir byggist á gagnreyndum vísindum og bestu fáanlegu þekkingu hverju sinni. Við skipulag og framkvæmd loftslagsaðgerða skal huga að vernd líffræðilegrar fjölbreytni og leitast við að aðgerðir gangi ekki á eða rýri vistkerfi sem eru mikilvæg fyrir varðveislu hennar. Verkefnisstjórnin skal jafnframt tryggja að mótun aðgerða og innleiðing þeirra taki mið af réttlátum umskiptum og sjálfbærri þróun. Þá skal verkefnisstjórn taka mið af öðrum stefnum stjórnvalda við skipulag og framkvæmd aðgerðanna.

Við mótun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum skv. 11. gr. og aðlögunaráætlunar skv. 12. gr. skal verkefnisstjórn hafa samráð við loftslagsráð og hagaðila eins og fulltrúa atvinnulífs, stéttarfélaga, umhverfisverndarsamtaka og háskólasamfélags og við almenning.

Verkefnisstjórn ber ábyrgð á endurskoðun áætlana skv. 11. og 12. gr.

Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða skal fyrir lok september ár hvert skila ráðherra skýrslu um framgang og árangur loftslagsaðgerða. Í skýrslunni skulu eftir atvikum settar fram ábendingar verkefnisstjórnar.

Árlega skal skýrsla verkefnisstjórnar fjalla um mat á framgangi og árangri loftslagsaðgerða á grundvelli aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum skv. 11. gr. sem skal byggjast á gögnum og greiningum Umhverfis- og orkustofnunar og Lands og skógar. Jafnframt getur verkefnisstjórn sett fram tillögu að hertum aðgerðum í skýrslunni, sbr. 13. gr.

Annað hvert ár skal skýrsla verkefnisstjórnar jafnframt fjalla um mat á framgangi og árangri aðgerða á grundvelli aðlögunaráætlunar skv. 12. gr. sem skal byggjast á gögnum og greiningum Veðurstofu Íslands.

11. gr.

Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

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

Í aðgerðaáætlun skal koma fram mat á áætluðum kostnaði ásamt mati á loftslagsávinningi af aðgerðunum að því marki sem það er hægt. Þá skulu aðgerðir mótaðar og metnar með tilliti til markmiða laga þessara, sbr. 1. gr.

Í aðgerðaáætlun skal unnið samkvæmt loftslagsstefnu, sbr. 7. gr.

Aðgerðir í aðgerðaáætlun skal uppfæra reglulega með tilliti til árangurs. Þar skulu gögn úr losunarbókhaldi Umhverfis- og orkustofnunar og Lands og skógar ásamt greiningum stofnananna liggja til grundvallar.

Aðgerðaáætlun skal gilda til fimm ára í senn og endurskoðuð í heild eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti.

12. gr.

Aðlögunaráætlun.

Ráðherra lætur gera aðlögunaráætlun að loftslagsbreytingum og skal hún byggjast á loftslagsstefnu, sbr. 7. gr. Þar skal setja fram aðlögunaraðgerðir á ábyrgð stjórnvalda.

Í aðlögunaráætlun skal koma fram mat á áætluðum kostnaði af framkvæmd aðgerðanna sem þar eru lagðar til. Þá skulu aðgerðir mótaðar og metnar með tilliti til markmiða laga þessara, sbr. 1. gr.

Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða skal við móttun aðlögunaraðgerða taka mið af viðkvæmni- og áhættumati vegna loftslagsbreytinga með tilliti til þols innviða, fólks, lífríkis og með hliðsjón af samantektarskýrslum, sbr. 21. gr.

Veðurstofa Íslands hefur umsjón með samræmdu mati á framgangi og árangri aðgerða aðlögunaráætlunar og viðkvæmni- og áhættumati vegna loftslagsbreytinga eftir málaflokkum aðlögunaráætlunar.

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

13. gr.

Viðbrögð við frávikum frá loftslagsskuldbindingum.

Gefi losunarbókhald, sbr. 15. gr., til kynna að losun hafi ekki dregist saman í samræmi við árlega losunaráætlun Íslands samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/842, og/eða að frávik verði frá skuldbindingum um nettóbindingu samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/841 skal ráðherra tryggja að:

- a. reiknaður sé ætlaður fjárhagslegur kostnaður vegna umframlosunar eða skorts á bindingu á liðnu ári og að niðurstaðan verði birt í skýrslu verkefnisstjórnar skv. 10. gr.,
- b. gerð verði grein fyrir áætluðum kostnaði sem hugsanlegri framtíðarskuldbindingu í skýringum með ríkisreikningi, í samræmi við lög um opinber fjármál,
- c. verkefnisstjórn loftslagsaðgerða setji fram tillögur að hertum aðgerðum sem hluta af skýrslu sinni skv. 10. gr.,
- d. fyrir Alþingi séu kynntar hertar mótvægisáðgerðir í skýrslu ráðherra skv. 6. gr. sem hafa hlotið samþykki ríkisstjórnar.

14. gr.

Opinber innkaup á umhverfisvænum ökutækjum.

Opinberir aðilar, sbr. lög um opinber innkaup, skulu við innkaup á tilteknum farþega- og vöruflutningabifreiðum taka tillit til orku- og umhverfisáhrifa á endingartímanum, þ.m.t. orkunotkunar og losunar koldíoxíðs og losunar ákveðinna mengunarefna, eins og nánar skal kveðið á um í reglugerð.

IV. KAFLI

Losunarbókhald og skráningarkerfi.

15. gr.

Losunarbókhald.

Umhverfis- og orkustofnun hefur yfirumsjón með gerð og samhæfingu bókhalds yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu úr andrúmslofti á Íslandi.

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

Land og skógur ber ábyrgð á gerð bókhalds yfir losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu frá uppsprettum sem falla undir landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt samkvæmt sama rammasamningi.

Báðum stofnunum ber að taka saman upplýsingar um stefnur og aðgerðir í þeim geirum sem undir þær heyra, sbr. 2. og 3. mgr., í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

Stofnununum er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, samtök, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem þeir búa yfir um 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. 5. tölul. 1. mgr. 23. gr., án þess að gjald komi fyrir.

16. 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 íslenska ríkisins en í því felast millifærslur milli reikninga í eigu ríkisins, millifærslur á aðra reikninga og uppgjör.

V. KAFLI

Loftslagsráð.

17. gr.

Hlutverk og verkefni.

Starfrækja skal loftslagsráð sem hefur það meginhlutverk að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf í loftslagsmálum.

Loftslagsráð skal fjalla um loftslagsaðgerðir stjórnvalda, sbr. 11. og 12. gr., og skýrslu um framgang þeirra, sbr. 10. gr. Umsögn skal skilað til ráðherra og hún lögð fram á Alþingi með skýrslu ráðherra skv. 6. gr.

Ráðherra skal taka mið af ráðgjöf loftslagsráðs og bregðast skriflega við umsögnum ráðsins um áætlanir og loftslagsaðgerðir stjórnvalda.

Loftslagsráð getur enn fremur haft frumkvæði að upptöku mála sem samræmast hlutverki þess.

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

Formaður loftslagsráðs skal sitja í landsnefnd um loftslagsvísindi, sbr. 20. gr.

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

18. gr.

Skipan loftslagsráðs.

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 skal kveðið á um í reglugerð.

Ráðherra skal skipa í ráðið á grundvelli auglýsingar.

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 og er heimilt í reglugerð að kveða nánar á um útfærslu skipunar.

VI. KAFLI

Vísindaleg þekking um loftslagsbreytingar.

19. 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 milliríkjanefndarinnar, sbr. 20. gr.

20. gr.

Landsnefnd um loftslagsvísindi.

Ráðherra skipar landsnefnd um loftslagsvísindi. Nefndin skal hafa yfirsýn yfir vísindastarf um loftslagsmál á Íslandi og ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Landsnefnd skal að auki tryggja gerð samantektarskýrsla, sbr. 21. gr.

Í nefndinni skulu sitja að hámarki sjö fulltrúar sem skipaðir eru til fimm ára í senn. Tryggja skal að fulltrúar nefndarinnar hafi þekkingu og reynslu af rannsóknum og stjórnsýslu í loftslagsmálum. Formaður landsnefndarinnar er forstjóri Veðurstofu Íslands. Í nefndinni sitja, auk formanns, formaður loftslagsráðs, fulltrúi Umhverfis- og orkustofnunar og fulltrúi háskólasamfélagsins.

21. gr.

Samantektarskýrslur um vísindalega þekkingu á sviði loftslagsmála.

Ráðherra lætur reglulega vinna samantektarskýrslur um stöðu vísindalegrar þekkingar á sviði loftslagsmála og skipar í vinnuhópa vegna þeirra að tillögu landsnefndar, sbr. 20. gr. Skýrslurnar skulu taka mið af reglulegum skýrslum milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Í þeim skal leitast við að draga fram stöðu vísindalegrar þekkingar á loftslagsbreytingum í samhengi íslensks samfélags, náttúru og lífríkis og útfærslu loftslagsaðgerða hér á landi.

22. gr.

Upplýsingar um áhrif loftslagsbreytinga.

Veðurstofa Íslands annast samhæfingu loftslagsþjónustu og skráningu loftslagstengdra atburða. Stofnuninni er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, samtök, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem þeir búa yfir varðandi áhrif loftslagsbreytinga á starfsemi þeirra og rekstur og stefnu þeirra eða aðgerðir til aðlögunar. Skylt 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. 4. tölul. 2. mgr. 23. gr. án þess að gjald komi fyrir.

VII. KAFLI

Reglugerðarheimild, gildistaka o.fl.

23. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal setja í reglugerð nánari ákvæði um eftirfarandi:

1. Viðmiðanir, bókhald, sveigjanleikareglur og annað sem varðar skuldbindingar, sbr. 2. mgr. 5. gr.
2. Árlegan samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi, sveigjanleikareglur og eftirlitsreglur í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, sbr. 2. og 3. mgr. 5. gr.

3. Störf og skipan verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, áætlanir um loftslagsaðgerðir, stofnun framkvæmdateyma, efni árlegrar skýrslu verkefnisstjórnar til ráðherra, aðkomu stofnana að verkefnisstjórn auk samráðs við hagaðila um gerð og eftirfylgni loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr.
4. Opinber innkaup á umhverfisvænum ökutækjum, sbr. 14. gr.
5. Losunarbókhald, framkvæmd þess, verkaskiptingu milli stofnana og upplýsingagjöf, sbr. 5. mgr. 15. gr., þar á meðal um bókhald, skýrslugjöf og hvaða aðilum ber skylda til að taka saman gögn varðandi losun gróðurhúsalofttegunda og skila til stofnana.
6. Skráningarkerfi, sbr. 16. gr.
7. Skipan loftslagsráðs, sbr. 18. gr.
Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um eftirfarandi:
 1. Gerð og eftirfylgni loftslagsstefnu Íslands, sveitarfélaga og annarra opinberra aðila, sbr. 7.–9. gr, sem og um söfnun upplýsinga og upplýsingagjöf vegna loftslagsstefnanna.
 2. Gerð og eftirfylgni loftslagsaðgerða, sbr. 11. og 12. gr.
 3. Skipan og verkefni landsnefndar um loftslagsvísindi, sbr. 20. gr.
 4. Skipulag loftslagsþjónustu, skráningu loftslagstengdra atburða og upplýsingagjöf til Veðurstofu Íslands, sbr. 22. gr.

24. gr.

Innleiðing.

Lög þessi eru sett til innleiðingar á eftirfarandi EES-gerðum:

1. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841 frá 30. maí 2018 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt inn í loftslags- og orkurammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013/ESB eins og hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019 frá 25. október 2019.
2. Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/842 frá 30. maí 2018 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 eins og hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019 frá 25. október 2019.
3. 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 eins og hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 173/2013 frá 8. október 2013.

25. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um loftslagsmál, nr. 70/2012.

26. gr.

Breyting á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um Veðurstofu Íslands, nr. 70/2008*: Á eftir 2. tölul. 3. gr. laganna koma tveir nýir töluliðir, svohljóðandi:

3. að safna upplýsingum um áhrif loftslagsbreytinga, sbr. lög um loftslagsmál.
4. að samhæfa loftslagsþjónustu og skrá loftslagstengda atburði, sbr. lög um loftslagsmál.
2. *Lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023*: 7. tölul. 1. mgr. 33. gr. laganna fellur brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Ráðherra skal eigi síðar en 31. desember 2027 meta forsendur markmiðs um kolefnis-hlutleysi. Á grundvelli þess skal hann leggja til viðmið um losun gróðurhúsalofttegunda utan landnotkunar og sérstakt viðmið um losun vegna landnotkunar. Jafnframt skal fyrir sama tímamark skýra hvernig haga skuli mögulegri notkun kolefniseininga vegna uppgjörs skuldbindinga samkvæmt Parísarsamningnum og hvenær neikvæðri nettólosun skuli náð.

II.

Lög þessi skal endurskoða eigi síðar en 30. júní 2028.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Frumvarp til loftslagslaga var lagt fram á 157. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Frumvarpið er nú endurflutt að mestu efnislega óbreytt frá síðasta þingi. Breytingarnar nú felast í að tekið hefur verið tillit til umsagna sem bárust umhverfis- og samgöngunefnd á 157. löggjafarþingi, nýju ákvæði um viðbrögð við frávikum frá loftslagsskuldbindingum og uppfærðu ákvæði um opinber innkaup á umhverfisvænum ökutækjum. Auk þess hefur greinargerð verið uppfærð.

Loftslagsmál eru snar þáttur í stefnumótun ríkja og teygja anga sína um allt stjórnerfið. Flest ríki hafa samþykkt sérstök lög vegna loftslagsmála, Ísland þar á meðal. Lög um loftslagsmál, nr. 70/2012, voru samþykkt á Alþingi í júní 2012.

Lögum um loftslagsmál hefur verið breytt margfalt frá gildistöku þeirra enda hefur mikil þróun orðið á sviði loftslagsmála, bæði vísindalega og stjórnsýslulega, síðan lögin voru sett. Fjöl margar skýrslur milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (e. Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) varpa upp sífellt dekkri mynd af afleiðingum þess að ríki dragi enn frekar á langinn framkvæmd metnaðarfullra aðgerða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Þá hafa íslenskir vísindamenn, undir hatti vísindanefndar um loftslagsbreytingar, skilað fjórum skýrslum um áhrif loftslagsbreytinga á Íslandi. Allar ber þær að sama brunni, 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 mörg dómsmál verið höfðuð um skyldur ríkja þegar kemur að loftslagsmálum. Hinn 23. júlí 2025 kvað Alþjóðadómstóllinn í Haag upp ráðgefandi álit sem fjallar annars vegar um alþjóðlegar skuldbindingar ríkja til að vernda loftslagið og aðra þætti umhverfisins gegn losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum, og hins vegar lagalegar afleiðingar brota. Meðal niðurstaðna Alþjóðadómstólsins er að ríki beri lagalega bindandi skyldur samkvæmt Parísarsamningnum og að landsframlög þeirra séu ekki einungis formsatriði heldur þurfi að uppfylla efnisleg skilyrði. Ráðgefandi álitid um loftslagsmál kemur í kjölfar annarra mikilvægra dómsmála sem tengjast málaflokknum, einkum ráðgefandi álits

Alþjóðlega hafréttardómsins frá 2024 um skyldur ríkja samkvæmt hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna vegna loftslagsbreytinga og dóma svæðisbundinna mannréttindadómstóla, eins og Mannréttindastóls Evrópu, í málum á borð við KlimaSeniorinnen gegn Sviss nr. 53600/20.

Ljóst er að loftslagsbreytingar kunna að hafa áhrif á réttindi fólks og er því brýnt að skapa skýran ramma um stjórnýslu loftslagsmála, markmiðasetningu stjórnvalda, aðgerðir og aðlögun og eftirfylgni með þeim.

Parísarsamningurinn var samþykktur á 21. aðildarríkjaþingi loftslagssamningsins (COP21) í París 12. desember 2015. Í honum er samstarf aðildarríkja rammisamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (e. The United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) skilgreint og er litið svo á að Parísarsamningurinn taki við af Kyoto-bókuninni. Rammisamningur Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar var undirritaður árið 1992 og er einnig oft einfaldlega vísað til hans sem loftslagssamningsins á íslensku. Kyoto-bókunin sem var samþykkt árið 1997 náði, eftir framlengingu með Doha-breytingunni, til tímabilsins 2005–2020. Ísland fullgilti samninginn 19. september 2016 og tók hann gildi 4. nóvember 2016.

Í 1. mgr. 2. gr. Parísarsamningsins eru sett fram þrjú markmið. Í fyrsta lagi stefna samningsaðilar að því að halda hækkun meðalhitastigs jarðar vel undir 2°C yfir hitastigi fyrir iðnbýltingu og leitast við að takmarka hlýnun við 1,5°C. Alþjóðadómstóllinn taldi í álitinu að miða bæri við 1,5°C markið við túlkun skuldbindinga samkvæmt samningnum. Í 1. mgr. 4. gr. er mælt fyrir um nánari útfærslu markmiðsins þannig að á síðari helmingi 21. aldar verði náð jafnvægi milli losunar gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum og bindingar kolefnis og nettólosun verði engin. Samkvæmt Parísarsamningnum skal þessu markmiði náð með sanngirni að leiðarljósi og þannig að aðgerðir í loftslagsmálum samrýmist markmiðum um sjálfbæra þróun og baráttu gegn fátækt. Í öðru lagi er markmið samningsaðila að auka getu ríkja til að aðlagast skaðlegum afleiðingum loftslagsbreytinga og styðja þróun sem byggist á lítilli losun gróðurhúsalofttegunda, með þeim hætti að matvælaframleiðsla sé ekki ógnað. Í þriðja lagi er stefnt að því að flæði fjármagns styðji við þróun sem miðar að lítilli losun gróðurhúsalofttegunda og auknu viðnámsþoli gagnvart afleiðingum loftslagsbreytinga.

Parísarsamningurinn kveður á um að samningsríki skili landsákvörðuðum framlögum (e. Nationally Determined Contributions, NDC) sem skulu uppfærð á fimm ára fresti. Í landsframlögum sínum (NDC) gera ríki grein fyrir þeim aðgerðum sem þau hyggjast grípa til í því skyni að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og ná þannig markmiðum Parísarsamningsins. Í landsframlögunum gera ríki jafnframt grein fyrir þeim aðgerðum sem þau hyggjast grípa til til að auka viðnámsþrótt og aðlögunarhæfni gagnvart áhrifum loftslagsbreytinga. Ísland hefur þegar skilað framlögum fyrir tímabilin 2026–2030 og 2031–2035.

Frá undirritun Parísarsamningsins árið 2015 hafa mörg ríki sett ný loftslagslög eða uppfært eldri lög til þess að þau endurspegli betur markmið og nálgun samningsins á mótvægis- og aðlögunaraðgerðir gegn loftslagsbreytingum. Greining umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á loftslagslögum nokkurra evrópskra og vestrænna ríkja leiddi í ljós tiltekin ákvæði sem algengt er að hafi verið lögfest frá 2015.

Reglugerðir (ESB) 2018/841 (ESR) og 2018/842 (LULUCF) voru innleiddar með lögum nr. 98/2020 um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012 og er vísað til þeirra í 24. gr. frumvarpsins um innleiðingu EES-gerða. Reglugerðirnar fela í sér löggjöf er stuðlar að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda frá mannavöldum til að ná markmiðum Parísarsamningsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Heildræn greining á lögum um loftslagsmál leiddi í ljós að þörf er á heildarendurskoðun þeirra. 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 lögnum með lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023, en með samþykkt þeirra laga hurfu mörg ákvæði um loftslagsskuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samstarfinu úr lögum um loftslagsmál. Eftir framangreinda breytingu þykja lögin nokkuð sundurleit auk þess sem talið er nauðsynlegt að skýra og útfæra betur ýmis ákvæði þeirra. Auk framangreinds rímar heildarendurskoðun laga um loftslagsmál vel við efni stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins, þar sem fram kemur að Ísland skuli ná kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og vera áfram í fremstu röð í baráttu gegn hnattrænni hlýnun. Frá því að markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 var lögfest árið 2021, með breytingalögum nr. 95/2021, hefur það ekki verið útfært nánar. Í frumvarpinu er því bráða-birgðaákvæði þar sem kveðið er á um útfærslu markmiðs um kolefnishlutleysi með endurskoðun á lögnum fyrir 30. júní 2028. Jafnframt er lagt til að lögfesta að skammtíma-, langtíma- og millitímamarkmið verði sett til að auka skýrleika og varða leiðina að kolefnishlutleysi. Valin var sú leið að setja ný heildarlög um loftslagsmál svo að lögin fylgi þróun og áherslum innan málaflokksins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér tillögu að nýjum heildarlögum um loftslagsmál.

Í I. kafla er m.a. fjallað um markmið, orðskýringar og stjórnvöld. Í markmiðsákvæði frumvarpsins er m.a. vísað til markmiða Parísarsamningsins, réttláttra umskipta, verndunar líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbærrar þróunar. Í þessum kafla er einnig að finna ítarlegra ákvæði um gildissvið og orðskýringar en í gildandi lögum. Í frumvarpinu er ákvæði um hlutverk og ábyrgð stjórnvalda. Ákvæðið skýrir betur hlutverk umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra við framfylgd loftslagsmála og viðeigandi stofnana á málefnasviði þess, sérstaklega Lands og skógar, Umhverfis- og orkustofnunar og Veðurstofu Íslands. Í kaflanum er auk framangreinds fjallað um samstarf í loftslagsmálum þar sem vísað er til tveggja reglugerða Evrópusambandsins sem hafa verið teknar upp í EES-samninginn á grundvelli bókanar 31 við samninginn og innleiddar með lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012. Einnig er fjallað um skýrslu ráðherra um stöðu og árangur í loftslagsmálum og flutning hennar fyrir Alþingi.

Í II. kafla er fjallað um loftslagsstefnu Íslands, loftslagsstefnu sveitarfélaga og loftslagsstefnu annarra opinberra aðila. Ákvæðin taka á nauðsyn þess að stefnurnar séu birtar opinberlega og að þær byggist á bestu fánlegu vísindum og upplýsingum hverju sinni. Þá er einnig gert ráð fyrir að sveitarfélög og landshlutasamtök geti átt samstarf um gerð loftslagsstefna og samþætt loftslagsstefnu við aðra stefnumörkun. Samstarf ríkis og sveitarfélaga er nauðsynlegt til að stefnur beggja stjórnsýslustiga vinni í átt að markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum. Lagt er til að ríki og sveitarfélög skuli nú einnig fjalla um áhættu og viðkvæmni vegna áhrifa loftslagsbreytinga og gera grein fyrir markmiðum um aðlögun að loftslagsbreytingum.

Í III. kafla er fjallað um loftslagsaðgerðir. Í þeim kafla er að finna ákvæði um hlutverk og samsetningu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, framkvæmdateymi vegna loftslagsaðgerða auk ákvæða um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og aðlögunaráætlun. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn beri ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni loftslagsaðgerða sem hvert ráðuneyti ber ábyrgð á innan síns ábyrgðarsviðs. Þá eru nýmæli í frumvarpinu um viðbrögð við frávikum

frá loftslagsskuldbindingum. Enn fremur er þar að finna ákvæði um opinber innkaup á umhverfisvænum ökutækjum sem byggist á 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, eins og henni var breytt með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1161 frá 20. júní 2019.

Í IV. kafla er að finna ákvæði um losunarbókhald og skráningarkerfi sem einnig er að finna í gildandi lögum.

Í V. kafla er fjallað um hlutverk og verkefni loftslagsráðs og skipan í ráðið. Um er að ræða ítarlegra ákvæði um loftslagsráð en er í gildandi lögum en þó ber að nefna að fallið er frá skilgreiningu verkefna ráðsins. Hlutverk loftslagsráðs er skýrt og skipan ráðsins er breytt þannig að ráðið er nú eingöngu sérfræðiráð, frekar en ráð skipað fulltrúum hagsmunahópa. Auk framangreinds er gert ráð fyrir heimild til handa loftslagsráði að ráða sér framkvæmdastjóra.

Í VI. kafla er fjallað um vísindalega þekkingu á loftslagsbreytingum, alþjóðlegt samstarf, landsnefnd um loftslagsvísindi, samantektarskýrslur um vísindalega þekkingu og upplýsingar um áhrif loftslagsbreytinga. 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 er nýmæli í frumvarpinu að lögfest eru ákvæði um skipun landsnefndar um loftslagsvísindi vegna loftslagsbreytinga sem hefur ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi IPCC og gerð samantektarskýrslna um vísindalega þekkingu á sviði loftslagsmála.

Í VII. kafla er að finna reglugerðarheimildir, gildistökuákvæði, ákvæði er varðar innleiðingu EES-gerða og breytingu á öðrum lögum. Að lokum er í frumvarpinu ákvæði til bráðabirgða þar sem mælt er fyrir um tímasett viðmið fyrir markmið um kolefnishlutleysi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er ekki talið fela í sér álitæfni eða ákvæði sem kalla á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá.

Hvað varðar alþjóðlegar skuldbindingar eru tillögur frumvarpsins taldar 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 Parísarsamningnum frá árinu 2015. Parísarsamningurinn var samþykktur á 21. fundi aðildarríkja að rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og tók gildi 4. nóvember árið 2016. Samningurinn tók við af Kyoto-bókuninni, sem var einn helsti grundvöllur lagasetningar 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 og viðhalda þeim. Tekið er tillit til þessarar skuldbindinga í markmiðsákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Þjóðréttarlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist og þær þjóðréttarlegu réttarheimildir sem gilda um skyldur ríkja til að bregðast við loftslagsbreytingum, svo sem þjóðréttarvenjur, ná þó langt út fyrir loftslagssamninga Sameinuðu þjóðanna. Sem dæmi má nefna hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna, mannréttindasáttmála Evrópu og venjurétt, svo sem skylduna um samvinnu við verndun umhverfisins. Þá hefur Ísland innleitt löggjöf Evrópusambandsins um loftslagsmál sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn.

Með frumvarpinu eru innleidd ákvæði reglugerða (ESB) 2018/842 (ESR) og 2018/841 (LULUCF), sem fela í sér samvinnu um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Reglugerðirnar hafa þegar að hluta verið innleiddar í gildandi loftslagslög. Jafnframt er í frumvarpinu að finna ákvæði um opinber innkaup á

umhverfisvænum ökutækjum. Ákvæði um slík innkaup er nú að finna í 32. gr. b laga um loftslagsmál, en með frumvarpinu er lagt til að einfalda útfærslu þess. Ákvæðið byggist á tilskipun 2009/33/EB, eins og henni var breytt með tilskipun (ESB) 2019/1161.

5. Samráð.

5.1. Umsagnir til ráðuneytis.

Loftslagsmál eru mál sem varða hagsmuni alls almennings til framtíðar. Haft var samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga, viðeigandi stofnanir og loftslagsráð um tiltekin ákvæði sem viðkoma þeirra hlutverki og verkefnum.

Áform um lagasetningu voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 18. júní 2024 (S-120/2024) og lauk því samráði 16. júlí 2024. Umsagnir bárust frá Staðlaráði Íslands, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, International Carbon Registry ehf. og fagstaðlaráði í umhverfis- og loftslagsmálum ásamt fleirum. Álit barst frá loftslagsráði í mars 2025.

Drög að frumvarpi voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 2. júní 2025 (mál nr. S-97/2025) og lauk samráði 29. ágúst 2025. Alls bárust 32 umsagnir um frumvarpið. Fundað var með hagaðilum eins og loftslagsráði, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, félagasamtökum, Umhverfis- og orkustofnun og Veðurstofu Íslands þar sem farið var yfir athugasemdir þessara aðila um frumvarpið. Umsögn loftslagsráðs barst í janúar 2026. Umsagnirnar leiddu til þó nokkurra breytinga á frumvarpinu sem gerð verður grein fyrir.

Nokkrir umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við markmiðsákvæði frumvarpsins. Það leiddi til endurskoðunar á ákvæðinu. Þar á meðal var bent á að ekki væri minnst á líffræðilega fjölbreytni í samhengi við loftslagsmál. Við þessu hefur verið brugðist og líffræðileg fjölbreytni er nú nefnd í markmiðsákvæði frumvarpsins ásamt 10. gr. þess. Einnig var nefnt að ekki væri minnst á markmið Parísarsamningsins og hefur nú verið bætt úr því.

Nokkrir umsagnaraðilar, m.a. Alþýðusamband Íslands, óskuðu eftir því að skilgreining á réttlátum umskiptum kæmi fram í frumvarpinu. Hugtakið réttlát umskipti kemur fyrir í markmiðsákvæði frumvarpsins og í 10. gr. um verkefnisstjórn loftslagsaðgerða og framkvæmda-temi. Við beiðninni hefur verið brugðist með því að fjalla nánar um réttlát umskipti í umfjöllun um markmiðsákvæði frumvarpsins í greinargerð en umfjöllunin byggist á upplýsingum frá Alþýðusambandinu.

Athugasemdir bárust varðandi skilgreiningar á nokkrum hugtökum í orðskýringargrein frumvarpsins. Brugðist hefur verið við þeim athugasemdum og gerð breyting á skilgreiningu á kolefnisbindingu, kolefniseiningu, kolefnishlutleysi og loftslagsþjónustu.

Athugasemdir bárust um að ekki væri lengur gert ráð fyrir eftirlits- og ráðgjafarhlutverki Umhverfis- og orkustofnunar hvað varðar loftslagsstefnu sveitarfélaga. Úr því hefur verið bætt og slíkt ákvæði er nú komið inn í frumvarpið bæði hvað varðar sveitarfélög en einnig Stjórnarráðið og stofnanir ríkisins.

Athugasemdir bárust um mögulegan skort á samráði við hagsmunaaðila við mótun loftslagsaðgerða. Brugðist hefur verið við því með því að tilgreina í ákvæði 10. gr. að verkefnisstjórn loftslagsaðgerða skuli hafa samráð við hagaðila og almenning við mótun aðgerðanna.

Óskað var eftir af hálfu umsagnaraðila að ráðuneytið setti fram skýrar leiðbeiningar um gerð loftslagsstefnu og aðgerðaáætlana. Í því sambandi er bent á að gert er ráð fyrir að Umhverfis- og orkustofnun hafi ráðgjafarhlutverk varðandi gerð loftslagsstefnu sveitarfélaga og aðgerðaáætlunar sem tengist henni.

Nokkrir umsagnaraðilar óskuðu eftir að sætum í landsnefnd um loftslagsvísindi, sbr. 20. gr. frumvarpsins, yrði fjölgað. Vakin er athygli á að í frumvarpinu er kveðið á um lágmarks- skipan nefndarinnar. Gert er ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um skipan og

verkefni landsnefndar um loftslagsvísindi, sbr. 23. gr. frumvarpsins, auk þess sem nefndin verður hvött til þess að kalla á sinn fund alla viðeigandi sérfræðinga. Þrátt fyrir að starf milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC) hafi snertiflöt við mjög fjölbreytt svið vísindastarfs er talið að ef leitast yrði við að dekkja alla slíka fleti með fastri skipan fulltrúa þá yrði landsnefndin of fjölmenn.

Einnig bárust athugasemdir við samsetningu loftslagsráðs. Eins og fram kemur í skýringum við 17. gr. og 18. gr. þá lét ráðuneytið vinna greiningu á hlutverki loftslagsráðs. Niðurstaða hennar var sú að gera skyldi breytingu á skipun ráðsins þannig að loftslagsráð yrði vísinda- og sérfræðiráð í stað samstarfsráðs. Í frumvarpinu er því farin sú leið að fella brott 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, að þekking loftslagsráðsins samræmist hæfnivíðmiðum og að skipað verði í ráðið í kjölfar auglýsingar.

5.2. Umsagnir til umhverfis- og samgöngunefndar.

Umhverfis- og samgöngunefnd bárust 26 umsagnir við meðferð málsins á 157. lögjafarþingi.

Nokkrir umsagnaraðilar komu á framfæri ábendingum varðandi skilgreiningar í frumvarpinu. Í umsögn Veðurstofu Íslands var lagt til að bætt yrði við orðskýringu á hugtakinu viðkvæmni- og áhættumat. Brugðist hefur verið við því með skilgreiningu á hugtakinu viðkvæmni- og áhættumat vegna loftslagsbreytinga í 15. tölul. 3. gr. Þá bárust athugasemdir frá International Carbon Registry ehf. (ICR), Skógræktarfélagi Íslands og Reykjavíkurborg er lúta að hugtökunum kolefnisjöfnun og kolefniseining. Skilgreiningin á kolefniseiningu byggist á skilgreiningu milliríkjanefndar um loftslagsmál (IPCC), en brugðist var við framangreindum athugasemdum með því að kveða á um það í skilgreiningu á kolefnisjöfnun að notaðar skuli vottaðar einingar. Með því er jafnframt komið til móts við ábendingu ICR um að þegar ríkið kolefnisjafnar starfsemi sína, sbr. 9. gr., skuli það gert með vottuðum kolefniseiningum.

Í umsögnum Loftslagsráðs, Ungra umhverfissinna og Landverndar kom fram að 5. gr. um samstarf í loftslagsmálum væri afar óljós og torskilin. Í ljósi þess að unnið er að uppfærslu markmiða þótti ekki tímabært að gera efnislegar breytingar á ákvæðinu að svo stöddu. Til að skýra betur losunarmarkmið og skuldbindingar Íslands hefur nánari umfjöllun þess efnis verið bætt við skýringar við ákvæði frumvarpsins.

Reykjavíkurborg og Náttúruverndarsamtök Íslands hvöttu í umsögnum sínum til þess að skýrslugjöf um loftslagsstefnu, sbr. 6. gr., yrði beintengd fjárlagafrumvarpi. Þá bentu Náttúruverndarsamtökin á að nær væri að ráðherra flytji skýrslu fyrir COP-fundi loftslagssamningsins sem eru haldnir í nóvember ár hvert. Slíkar útfærslur verða teknar til nánari skoðunar, en benda má á að árum áður hefur loftslagsmálum verið gerð skil í greinargerð með fjármálaáætlun stjórnvalda.

Í umsögnum, til að mynda frá Loftslagsráði, er jákvætt tekið í þau áform að ráðherra skuli vinna loftslagsstefnu. Í umsögnum Aldins, samtaka eldri aðgerðasinna gegn loftslagsvá, og Reykjavíkurborgar var lagt til að önnur stefnumörkun og lagasetning skuli taka mið af loftslagsstefnu Íslands. Tekið er undir þau sjónarmið. Ekki hafa verið gerðar breytingar á frumvarpinu til að undirstrika slíkt samræmi en benda má á að verkefnisstjórn loftslagsaðgerða er skipuð fulltrúum allra ráðuneyta og fulltrúa sveitarfélaga og ætti slík samræming að geta átt sér stað á þeim vettvangi.

Í ýmsum umsögnum eru gerðar athugasemdir við 8. gr. sem varðar skyldu sveitarfélaga til að setja sér loftslagsstefnu. Lýst er áhyggjum af því að með ákvæðinu sé verið að auka við verkefni sveitarfélaga og leggja á þau verulegan kostnað. Sérstaklega er bent á að lítil og meðalstór sveitarfélög séu oft ekki í stakk búin til að sinna þeim auknu kröfum sem lagðar eru til, hvorki hvað varðar mannafla né sérfræðipækkingu. Umsagnaraðilar lögðu jafnframt áherslu á að tryggður yrði aukinn fjárhagslegur og faglegur stuðningur frá ríkinu til að mæta þeim kostnaðar- og stjórnsýsluauka sem breytingunum fylgir. Ákvæði um að sveitarfélög setji sér loftslagsstefnu hefur verið í loftslagslögum síðan árið 2019. Mörg sveitarfélög hafa ekki enn uppfyllt þá lagaskyldu. Af þessu tilefni má benda á að í ákvæðinu er lögfest heimild fyrir sveitarfélög og landshlutasamtök til að setja sér sameiginlega loftslagsstefnu sem felur í sér verulegt hagræði. Í umsögnum komu einnig fram áhyggjur af kostnaði sveitarfélaga vegna rannsókna á losun gróðurhúsalofttegunda. Í því samhengi má benda á að Umhverfis- og orkustofnun vinnur nú að uppsprettugreiningu á losun gróðurhúsalofttegunda hjá sveitarfélögum sem er liður í aðgerðaáætlun stjórnvalda. Sú vinna mun nýtast sveitarfélögum við að uppfylla a-lið ákvæðisins. Þá hefur vefurinn loftslagsstefna.is verið settur á laggirnar fyrir tilstilli Umhverfis- og orkustofnunar í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga, en þar er að finna leiðbeiningar og sniðmát að loftslagsstefnum.

Ungir umhverfissinnar og Landvernd gerðu athugasemd við að í 10. gr. um verkefnisstjórn væri ekki nægilega skýrt að verkefnisstjórn skuli móta aðgerðir aðgerðaáætlunar. Ákvæðinu hefur verið breytt til að auka skýrleika.

Nokkrar athugasemdir bárust frá umsagnaraðilum vegna fyrirhugaðrar breytingar á skipan loftslagsráðs. Í frumvarpinu er lagt til að loftslagsráð verði sjálfstætt vísinda- og sérfræðiráð í stað samstarfsráðs, sbr. 18. gr. Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka ferðapjónustunnar, Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, Samtaka fyrirtækja í fjármálapijónustu, Samtaka iðnaðarins, Samorku og Samtaka verslunar og þjónustu kemur fram að með breytingunni kunni tengsl ráðsins við atvinnulíf og framkvæmd loftslagsaðgerða að veikjast, enda eigi atvinnulífið ekki lengur fulltrúa í ráðinu. Sambærileg sjónarmið koma fram hjá Viðskiptaráði. Landvernd og Ungir umhverfissinnar leggja m.a. til að hæfniviðmið fyrir skipun í ráðið verði lögfest og að fulltrúar umhverfis- og ungmennasamtaka eigi þar sæti. Til að svara þessu má benda á að í skýrslunni „Loftslagsráð: Greining og ábendingar“, sem unnin var á vegum ráðherra og birt árið 2023, var lagt til að ráðið yrði skipað sem vísinda- og sérfræðiráð fremur en samstarfsráð hagsmunaaðila. Markmið breytingarinnar er að styrkja faglegt sjálfstæði ráðsins og tryggja að ráðgjöf þess byggist á sérfræðipækkingu á sviði loftslagsmála. Ráðherra skipar í ráðið á grundvelli auglýsingar og verður kveðið nánar á um hæfniviðmið í reglugerð, sbr. 23. gr. Í 2. mgr. 10. gr. er kveðið á um að verkefnisstjórn skuli hafa samráð við hagaðila, þar á meðal fulltrúa atvinnulífs og umhverfisverndarsamtaka, við mótun áætlana í loftslagsmálum. Hluti af yfirstandandi endurbótum á vinnu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða í ráðuneytinu er að útfæra hvernig best megi haga samráði við mótun og samhæfingu loftslagsaðgerða. Talið er að frumvarpið skapi góðan ramma til þess að standa að góðu samráði um loftslagsmál, m.a. á vettvangi verkefnisstjórnar, loftslagsráðs og landsnefndar um loftslagsvísindi. Í umsögn Reykjavíkurborgar var óskað eftir að sveitarfélög yrðu sérstaklega tilgreind sem hagaðilar við mótun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum. Þar sem fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga á fulltrúa í verkefnisstjórn var ekki talin ástæða til að bæta þeim við sem hagaðila.

Í umsögnum Landsvirkjunar og ICR er vikið að því að þörf sé á skýrari og nánari afmörkun á inntaki markmiðsins um kolefnishlutleysi. Þótt hugtakið sé þegar skilgreint í frumvarpinu með sama hætti og í gildandi lögum er tekið undir að þörf sé á frekari útfærslu á því hvernig

markmiðið verði metið og útfært í reynd. Í frumvarpinu er lagt til ákvæði til bráðabirgða þar sem ráðherra er falið, eigi síðar en árið 2027, að meta forsendur markmiðs um kolefnishlutleysi. Á grundvelli þess skal hann leggja til viðmið eftir viðeigandi flokkum. Jafnframt skal hann skýra hvernig haga skuli mögulegri notkun kolefniseininga og hvenær neikvæðri nettólosun skuli náð. Talið er mikilvægt að sú vinna byggist á vandaðri greiningu, samráði og mati á áhrifum einstakra útfærslukosta, enda getur nánari afmörkun markmiðsins haft verulega þýðingu fyrir stjórnmöld, atvinnulíf og aðra hagaðila. Til að koma til móts við umsagnirnar er jafnframt bætt við frumvarpið ákvæði um að lögin skuli endurskoðuð eigi síðar en 30. júní 2028, með hliðsjón af þeim nánari viðmiðum sem sett verða. Með því er tryggt að löggjöfin verði tekin til endurmats þegar frekari útfærsla markmiðsins liggur fyrir.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum er talið að það hafi óveruleg bein áhrif á ríkissjóð en að það gæti kallað á aukið fjármagn vegna stjórnarsýslu loftslagsmála. Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að æskilegt sé að sá kostnaður verði greindur og honum eftir atvikum fundið rými innan fjárhagsramma málefna sviðs. Alþjóðlegar aðgerðir kunna að hafa í för með sér aukinn fjárhagslegan kostnað en ávinningur getur falist í öðrum áhrifum laganna.

Jafnframt ber að nefna að aðlögunaráætlun er í frumvarpinu skilgreind ítarlegar en í gildandi lögum og gert ráð fyrir að hún verði innleidd í fyrsta skipti á árunum 2026–2030. Fyrirséð er að útgjöld vegna áætlunarinnar að viðbættum styrk úr LIFE-áætlun Evrópusambandsins um innleiðingu aðlögunaráætlunar séu innan ramma fjárlaga en meta þurfi árlega útgjaldasvigrúm vegna aðlögunaraðgerða fyrir gerð fjármálaáætlunar.

Frumvarpið hefur jákvæð áhrif á lýðheilsu ef loftgæði verða betri, sama er hægt að nefna um menntun, nýsköpun og rannsóknir á sviði loftslagsmála. Í alþjóðlegum rannsóknum hefur verið bent á að íbúar, atvinnulíf og opinberar stofnanir þurfi að aðlagast sig breyttum aðstæðum í hlýnandi loftslagi og því fyrr sem gripið væri inn í því vægari þyrftu mótvægisáðgerðir að vera.

Alþjóðlegar aðgerðir í loftslagsmálum geta haft í för með sér aukinn fjárhagslegan kostnað en ávinningur felst m.a. í tekjum fyrir ríkissjóð, bættri lýðheilsu, öruggara umhverfi og gjald-eyrissparnaði vegna minnkandi kaupa á innfluttu jarðefnaeldsneyti.

Sá hluti frumvarpsins er varðar loftslagsstefnu sveitarfélaga var sendur til umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga í samræmi við 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Í umsögn Sambandsins kemur eftirfarandi fram: „Sambandið telur að ný lög um loftslagsmál muni fela í sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög í landinu. Í frumvarpinu eru boðaðar breyttar kröfur um loftslagsstefnu sveitarfélaga og líklegt að mörg sveitarfélög muni ekki geta uppfyllt þær með núverandi mannafla og skipulagi. Sveitarfélög munu þurfa í auknum mæli að sinna mælingum og eftirliti með framgangi. Því þarf að mæta með fjölgun stöðugilda eða aukinni aðkeyptri vinnu. Viðbúið sé að stuðningur Sambandsins ásamt þeim verkfærum sem þegar eru til á sviðinu muni ekki nægja að fullu til að mæta þessum auknu kröfum til sveitarfélaga.“

Jafnframt kemur fram í umsögn Sambandsins að frumvarpið feli í sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög og líklegt sé að mörg þeirra geti ekki uppfyllt kröfur samkvæmt frumvarpinu með núverandi mannafla og stuðningi frá Sambandinu. Vakin er athygli á að nú þegar uppfylla mörg sveitarfélög ekki núgildandi lagaákvæði um loftslagsstefnur frá 2019 en að síðustu ár hafi farið fram vinna við að skilgreina betur leiðbeiningar vegna gerð þeirra við uppfærslu verkfærakistu sveitarfélaga í loftslagsmálum. Tekið er undir að áfram þarf að skoða frekari stuðning vegna gerð loftslagsstefna á grundvelli frumvarpsins. Um leið er komið til móts við þessi sjónarmið með heimild handa sveitarfélögum til að vinna loftslagsstefnu sem hluta af

annarri stefnumótun eða áætlanagerð og í samstarfi við önnur sveitarfélög eða landshlutasamtök.

Í ákvæði til bráðabirgða er kveðið á um lögfestingu veigamikilla útfærsluatríða loftslags-skuldbindinga Íslands fyrir árslok 2027, þ.m.t. markmiðs um kolefnishlutleysi og notkun kolefniseininga. Vænta má að sú vinna verði til þess fallin að skýra þann kostnað sem fallið getur á ríkissjóð ef árangur í loftslagsmálum verður ekki í takt við skuldbindingar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Fjallað er um markmið frumvarpsins í ákvæðinu. Markmiðsákvæði gildandi laga var ritað áður en Ísland gerðist aðili að Parísarsamningnum árið 2016 og því er ekki vísað til hans í ákvæðinu. Frá því að Parísarsamningurinn var samþykktur hafa mörg ríki sem Ísland ber sig saman við, þar á meðal Danmörk, Noregur og Finnland, vísað til samningsins í inngangi eða markmiðsákvæði sinna loftslagslaga. Viðeigandi er talið að sama leið verði farin á Íslandi og að ákvæði frumvarpsins verði þar með skýrð m.a. með hliðsjón af markmiðum Parísarsamningsins í samræmi við skuldbindingar Íslands að þjóðarétti. Með tillit til álits Alþjóðadómstólsins, sem rakið var í inngangi, er talið rétt að vísa ekki einungis til Parísarsamningsins heldur líka alþjóðlegra skuldbindinga og þar á meðal Parísarsamningsins. Ákvæðið tekur þannig mið af þeirri víðtæku nálgun sem Alþjóðadómstóllinn leggur til grundvallar í ráðgefandi áliti sínu. Orðalagið vísar því ekki aðeins til Parísarsamningsins heldur til alþjóðaskuldbindinga almennt.

Í a-lið segir að markmið frumvarpsins sé að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu í samræmi við markmið stjórnvalda og alþjóðlegrar skuldbindingar, m.a. markmið Parísarsamningsins, með réttlát umskipti, verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Eins og að framan segir er talið viðeigandi að ákvæði frumvarpsins verði skýrð með hliðsjón af alþjóðaskuldbindingum, m.a. markmiðum Parísarsamningsins. Markmið Parísarsamningsins er að halda hnattrænni hlýnun vel innan við 2°C og leitast við að takmarka hana við 1,5°C miðað við meðalhita við upphaf iðnbyltingar. Aðrir alþjóðasamningar sem geta átt við eru mannréttindasáttmáli Evrópu, hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna og stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna. Einnig er í Parísarsamningnum lögð áhersla á að styrkja viðnámsþrótt ríkja svo að þau nái að aðlagast sig þeim margvíslegu áhrifum sem breytingar á loftslagi hafa á bæði lífríki og samfélög.

Í a-lið er einnig vísað til réttláttra umskipta, verndunar líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbærrar þróunar. Hugtakið „réttlát umskipti“ virðist ekki hafa verið skilgreint í einu afmörkuðu lagaákvæði í íslenskum rétti en inntak þess er mótað og afmarkað í fjölmörgum gerðum Evrópusambandsins sem varða loftslagsmál, orkumál og byggðapróun. Megininntak hugtaksins, eins og það birtist í þessum gerðum Evrópusambandsins, lýtur að því að tryggja að vegferðin í átt að loftslagshlutleysi fari fram á félagslega sanngjarnan hátt þar sem tekið er tillit til þeirra sem verða fyrir mestum áhrifum af breytingunum, hvort sem um er að ræða einstaklinga, fyrirtæki eða landsvæði. Í mars 2021 gáfu Alþýðusamband Íslands, BSRB og Bandalag háskólamanna út skýrsluna „Réttlát umskipti. Leiðin að kolefnislausu samfélagi“. Á vef BSRB er fjallað um hugtakið réttlát umskipti. Þar er rakið að hugtakið hafi fyrst verið notað af bandarísku verkalýðshreyfingunni á tíunda áratug síðustu aldar. Þá var krafist stuðningskerfis fyrir verkamenn sem misstu vinnuna vegna strangrar umhverfisverndarlöggjafar. Alþjóðaverkalýðshreyfingin, International Trade Union Confederation, hafi síðan gert hugtakið að sínu og nú er merking þess sú að hámarka þurfi áhrif loftslagsaðgerða til að ná kolefnishlutleysi en lágmarka á sama tíma byrðar sem lagðar eru á launafólk og almenning.

Áhersla sé lögð á sköpun grænna starfa sem bjóða sanngjörn launakjör og að veita starfsfólki vinnumarkaðstengd réttindi og rétt til að hafa áhrif á starfsaðstæður sínar. Þess vegna leggi verkalyðshreyfingin áherslu á samstarf við atvinnurekendur og stjórnvöld til að meta áhrif nauðsynlegra loftslagsaðgerða á vinnumarkað og skattbyrði launafólks til að hægt sé að bregðast við með nauðsynlegum mótvægisáðgerðum. Einnig segir að Sameinuðu þjóðirnar hafi tekið hugtakið upp á sína arma árið 2015 með útgáfu Alþjóðavinnumálastofnunarinnar á leiðarvísi fyrir réttlát umskipti. Þetta hafi verið í aðdraganda undirritunar Parísarsamningsins síðar sama ár og réttlát umskipti hafi einmitt verið eitt af markmiðum samningsins. Samkvæmt upplýsingum frá Alþýðusambandi Íslands er inntak réttláttra umskipta eftirfarandi: „Tæknibreytingar og nauðsynlegar loftslagsaðgerðir umbylta framleiðslu-, neyslu- og samgönguháttum með víðtækum áhrifum á atvinnuhætti, efnahag og samfélag. Afleiðingar birtast með ólíkum hætti milli þjóðfélagsþátta, svæða og atvinnugreina. Við mótun aðgerða og framkvæmd þarf að tryggja að kostnaður og ábati þeirra dreifist með réttlátum hætti. Meta þarf áhrif aðgerða m.a. á afkomuöryggi ólíkra hópa, þróun starfa og gæði þeirra. Með því að leggja réttar áherslur og tryggja samspil við aðgerðir í efnahags-, félags- og vinnumarkaðsmálum er hægt að hámarka árangur aðgerða en tryggja á sama tíma réttlát umskipti. Góð störf sem á grundvelli kjarasamninga veita vinnumarkaðstengd réttindi eru grundvöllur lífskjara og velferðar. Standa þarf vörð um þessi réttindi þegar störf breytast og ný verða til vegna tæknibreytinga og loftslagsaðgerða. Liður í því er að launafólki sé gert kleift að auka færni sína og þekkingu til að takast á við störfin og að afkomuöryggi þeirra sé tryggt. Til að tryggja samfélagslega sátt og sem bestan árangur þurfa þessar áherslur að mótast í þriðliða samvinnu stjórnvalda, samtaka launafólks og atvinnurekenda.“ Unnið er að útfærslu fjölþáttamats loftslagsaðgerða sem nota skal við mótun aðgerðanna og taki m.a. til áhrifa á aðra umhverfistengda þætti auk mögulegra samfélagslegra áhrifa loftslagsaðgerða.

Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er líffræðileg fjölbreytni skilgreind sem breytileiki meðal lifandi vera á öllum skipulagsstigum lífs, þar á meðal í vistkerfum á landi, í sjó og í ferskvatni. Hugtakið tekur til vistfræðilegra tengsla milli vistkerfa og nær til fjölbreytni innan tegunda og milli tegunda og vistkerfa. Skýring hugtaksins líffræðileg fjölbreytni byggist á skilgreiningu þess í samningnum um líffræðilega fjölbreytni sem Ísland er aðili að.

Sjálfbær þróun hefur verið skilgreind í íslenskum lögum. Sams konar skilgreiningu á hugtakinu er að finna í lögum um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996, og í skipulagslögum, nr. 123/2010. Þar er hugtakið skilgreint sem: „Þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum. Í þessu felst að sókn eftir efnahagslegum gæðum verður að haldast í hendur við vernd umhverfisins og grunnþátta jarðar.“ Um er að ræða samþættingu efnahagslegra, félagslegra og umhverfislegra þátta, með það að markmiði að mæta þörfum samtímans án þess að skerða möguleika komandi kynslóða.

Í b-lið segir að markmið frumvarpsins sé að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en 2040. Um er að ræða sams konar markmiðsákvæði og er í gildandi lögum en ákvæðið kom inn í lögin með lögum nr. 95/2021. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 95/2021 (711. mál á 151. löggjafarþingi) er fjallað ítarlega um hugtakið kolefnishlutleysi og er vísað til þeirrar umfjöllunar hvað það varðar. Með frumvarpi þessu er jafnframt lagt til bráðabirgðaákvæði sem tímasetur nánari útfærslu á markmiðinu um kolefnishlutlaust Ísland.

Í c-lið er kveðið á um að markmið frumvarpsins sé að íslenskt samfélag aðlagist loftslagsbreytingum og búi yfir þoli gegn áhrifum þeirra, auk þess að stuðla að auknu þoli vistkerfa. Um er að ræða ítarlegra ákvæði hvað varðar aðlögun að loftslagsbreytingum en finna má í markmiðsákvæði gildandi laga um loftslagsmál.

Um 2. gr.

Fjallað er um gildissvið frumvarpsins. Fram kemur að frumvarpið gildi um hvers konar starfsemi og athafnir á íslensku landsvæði, innsævi og í lofthelgi og landhelgi sem og í efnahagslögsögu og á landgrunni Íslands sem haft geta áhrif á að markmið laganna náist, sbr. 1. gr., svo og um útfærslu loftslagsstefnu, alþjóðlegt samstarf í loftslagsmálum og loftslagsráð. Ákvæðið byggist að hluta til á 2. gr. gildandi laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, en felur í sér umtalsverða rýmkun og nákvæmari afmörkun á því yfir hvaða svæði og hvaða þætti lögin taka.

Í ákvæðinu er kveðið á um að lögin, verið frumvarpið að lögum, taki til hvers konar starfsemi og athafna sem haft geta áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í markmiðsákvæðinu. Með því að vísa með þessum hætti beint til markmiðsgreinarinnar er tryggt að gildissviðið nái ekki aðeins til beinnar losunar, heldur einnig til kolefnisbindingar úr andrúmslofti og aðlögunar að loftslagsbreytingum.

Að því er varðar landfræðilegt gildissvið er lagt til að það taki til íslensks landsvæðis, innsævis, lofthelgi, landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunns Íslands. Í gildandi lögum um loftslagsmál er gildissviðið bundið við land, lofthelgi og efnahagslögsögu en hér er lagt til að bætt verði við tilvísunum til innsævis, landhelgi og landgrunns. Þessi rýmkun byggist á skilgreiningum og hugtakanotkun í lögum um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979. Í 2. gr. þeirra laga segir að fullveldisréttur Íslands nái til landhelginnar, hafsbotsins innan hennar og loftrýmisins yfir henni. Í 4. gr. sömu laga er kveðið á um lögsögu Íslands innan efnahagslögsögunnar að því er varðar verndun hafsins og hagnýtingu auðlinda, auk þess sem 6. gr. kveður á um fullveldisrétt yfir landgrunninu. Með því að fella haf- og hafsbotnssvæði beinlínis undir loftslagslög er komið í veg fyrir lagalega óvissu um hvort lögin nái t.d. yfir athafnir á hafsbotni, t.d. niðurdælingu koldíoxíðs eða rannsóknir á landgrunni, sem haft geta áhrif á loftslag eða losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig er þetta í samræmi við þá skyldu sem lýst er í 8. gr. laga nr. 41/1979 um að forðast skuli allt það sem getur mengað eða á annan hátt spilt hafinu.

Ákvæðið felur jafnframt í sér það nýmæli að sérstaklega er tekið fram að lögin gildi um útfærslu loftslagsstefnu, alþjóðlegt samstarf í loftslagsmálum og loftslagsráð. Í gildandi lögum um loftslagsmál er fjallað um loftslagsráð í ákvæði 5. gr. b laganna og um loftslagsstefnu í 5. gr. c laganna, en með því að nefna loftslagsráð og loftslagsstefnu í gildissviðsgreininni er fest í sessi að lögin mynda heildstæðan ramma um alla stefnumótun ríkisins á þessu sviði. Með því að fella alþjóðlegt samstarf einnig undir gildissviðið er undirstrikað að íslensk lög á þessu sviði eru órjúfanlega tengd alþjóðlegum skuldbindingum.

Talið er lagalega nauðsynlegt og rökrétt að setja gildissviðsákvæði frumvarpsins fram með þessari víðtæku nálgun til að tryggja að ríkið hafi víðeigandi lagastoð til að ná fram lögmætum markmiðum í loftslagsmálum þvert á alla geira samfélagsins og innan allrar lögsögu íslenska ríkisins.

Um 3. gr.

Lagt er til að lögfestar verði skilgreiningar á lykilhugtökum í loftslagsmálum til að auka skýrleika í framkvæmd og stefnumótun, auk þess að fella þær að þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur undirgengist. Skilgreiningarnar eru að hluta til byggðar á gildandi lögum um loftslagsmál.

Skilgreining á aðlögunaraðgerð er nýmæli. Aðlögunaraðgerð felur í sér víðtæka nálgun stjórnvalda til að mæta áhrifum og afleiðingum loftslagsbreytinga. Með aðlögun að loftslags-

breytingum er átt við aðgerðir sem miða að því að styrkja þá þætti samfélagsins og umhverfisins sem viðkvæmir eru fyrir áhrifum loftslagsbreytinga. Aðlögun snýst bæði um að undirbúa þessa þætti fyrir afleiðingar loftslagsbreytinga en einnig um að nýta þá möguleika sem í slíkum breytingum geta falist. Athuga ber að undir aðlögunaraðgerð getur einnig fallið vernd, svo sem verndun svæða í náttúrunni eða náttúruminja.

Skilgreining á gróðurhúsalofttegundum byggist að mestu leyti á 3. gr. gildandi laga um loftslagsmál og er einnig í samræmi við upptalningu í lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023. Röð gróðurhúsalofttegundanna fylgir þeirri röð sem hefur verið viðhöfð í alþjóðlegu regluverki á sviði loftslagsmála, upphaflega í Kyoto-bókuninni.

Í 3. gr. gildandi laga um loftslagsmál er binding kolefnis úr andrúmslofti skilgreind sem það að fjarlægja frumefnið kolefni úr andrúmslofti með tilteknum aðgerðum. Í frumvarpinu er lagt til að kolefnisbinding verði tekið upp í stað fyrra orðalags og skilgreind sem ferlið við að binda kolefni í kolefnisgeymi. Með kolefnisgeymi er átt við náttúruleg eða manngerð kerfi þar sem koldíoxíði er komið fyrir til geymslu, tímabundið eða varanlega. Með þessari breytingu er annars vegar leitast við að samræma hugtakanotkun við viðtekna málvenju sem hefur þróast frá því að gildandi lög voru samin og hins vegar færa skilgreininguna til samræmis við skilgreiningu IPCC á kolefnisbindingu. Hin nýja skilgreining leggur þannig áherslu á bindingu kolefnis í skilgreindum kolefnisgeymum fremur en einvörðungu að það sé fjarlægt úr andrúmslofti. Með þessu móti nær hugtakið einnig til kolefnisföngunar og -geymslu þar sem koldíoxíð er fangað áður en það berst út í andrúmsloftið.

Skilgreining á kolefniseiningu er nýmæli. Í frumvarpinu er kolefniseining skilgreind sem framseljanleg eining sem jafngildir einu tonni af koldíoxíði sem annaðhvort hefur verið komið í veg fyrir að berist í andrúmsloftið eða hefur verið fjarlægt úr andrúmsloftinu og bundið í kolefnisgeymi. Talið er að framangreind skilgreining nái vel utan um hugtakið.

Í 3. gr. gildandi laga um loftslagsmál er að finna skilgreiningu á kolefnishlutleysi. Skilgreining sú sem er lögð er til í frumvarpinu byggist á þeirri skilgreiningu og er efnislega sambærileg.

Í 3. gr. gildandi laga um loftslagsmál er að finna skilgreiningu á kolefnisjöfnun. Með frumvarpinu er lagt til að þeirri skilgreiningu verði breytt þannig að kolefnisjöfnun verði skilgreind sem sú ráðstöfun þegar aðili nýtir vottaðar kolefniseiningar til að jafna út eigin losun gróðurhúsalofttegunda, að hluta eða öllu leyti. Með hinni nýju skilgreiningu er fest í sessi að kolefnisjöfnun felur í sér notkun vottaðra gagna (kolefniseininga) til að jafna út losun.

Skilgreining á langtíamarkmiði er nýmæli. Langtíamarkmið er skilgreint sem markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis sem nær til 25 ára í senn í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Þetta er í samræmi við ákvæði Parísarsamningsins.

Skilgreining á loftslagsaðgerðum er nýmæli. Loftslagsaðgerðir eru samheiti yfir mótvægis- aðgerðir og aðlögunaraðgerðir.

Skilgreining á loftslagsþjónustu er nýmæli. Undir loftslagsþjónustu fellur söfnun og úrvinnsla gagna sem hafa hagnýtt gildi. Vöktun og reglubundnar skýrslur stjórnvalda og stofnana eru undirstaða slíkrar þjónustu.

Skilgreining á losunarbókhaldi er nýmæli. Lögð er til sú skilgreining að losunarbókhald sé bókhald yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu, sbr. rammisamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (UNFCCC) og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar. Skilgreiningin endurspeglar það regluverk og þá stjórnsýslufrákvæmd sem nú þegar er til staðar um gagnasöfnun og upplýsingagjöf á þessu sviði. Skv. 1. mgr. 6. gr. gildandi laga um loftslagsmál er það hlutverk Umhverfis- og orkustofnunar að halda bókhald

yfir losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands á því sviði. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir áframhaldandi hlutverki Umhverfis- og orkustofnunar hvað varðar losunarbókhald Íslands. Orðskýringin tryggir skýrleika um tilgang og umfang þessa bókhalds.

Skilgreining á hugtakinu millimarkmið er nýmæli. Lagt er til að lögfest verði skilgreining á millimarkmiði sem nái til fimm ára í senn og feli í sér skýr markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna kolefnisbindingu sem þjóni langtíamarkmiðum samkvæmt loftslagsstefnu. Eitt af markmiðum frumvarpsins er að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040. Kallað hefur verið eftir setningu skammtíamarkmiða og millimarkmiða sem leið að stærra markmiði og er því setning millimarkmiðs sem brúar bilið að settu langtíamarkmiði svar við þeirra beiðni.

Skilgreining á mótvægisáðgerð er nýmæli. Lagt er til að hugtakið mótvægisáðgerð verði skilgreint sem áðgerð sem miðar að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda eða auka kolefnisbindingu. Loftslagsbreytingar af völdum aukningar gróðurhúsalofttegunda í andrúmslofti eru hnattrænt viðfangsefni og hafa markmið um mótvægisáðgerðir því fyrst og fremst orðið til á alþjóðlegum vettvangi. Lög hafa hins vegar ekki til þessa haft að geyma afmarkaða skýringu á hugtakinu. Að skilgreiningin nái bæði yfir samdrátt í losun og aukna kolefnisbindingu byggist á þeirri þróun sem hefur átt sér stað í löggjöf um loftslagsmál á síðustu árum, þar sem framkvæmd áðgerða byggist að jöfnu á þessum tveimur þáttum. Að auki er hugtakið nú þegar tekið að skjóta rótum í stjórnsýsluframkvæmd, sem styður þörfina á lögfestingu á skilgreiningu þess.

Skilgreiningu á nettólosun er nú þegar að finna í gildandi lögum um loftslagsmál þar sem hugtakið er skilgreint sem losun gróðurhúsalofttegunda að fráðreginni bindingu kolefnis úr andrúmslofti. Í frumvarpinu er nettólosun skilgreind sem losun gróðurhúsalofttegunda að fráðreginni kolefnisbindingu. Skilgreiningin er í samræmi við markmiðsákvæði frumvarpsins þar sem fram kemur að draga skuli úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu. Talin er þörf á að gera breytingu á skilgreiningu ákvæðisins þar sem nettólosun getur þá einnig innifalið kolefnisbindingu áður en kolefni er losað út í andrúmsloftið.

Skilgreining á hugtakinu skammtíamarkmið er nýmæli. Í frumvarpinu eru skammtíamarkmið skilgreind sem árleg markmið gefin út fyrir fyrsta millimarkmið hverju sinni um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna kolefnisbindingu. Ákvæðinu er ætlað að skapa skýrari umgjörð utan um stefnumótun stjórnvalda og tryggja sýnilega eftirfylgni á skemmri tímabilum í stað þess að horft sé eingöngu til fjarlægra lokamarkmiða.

Skilgreiningin á viðkvæmni- og áhættumati loftslagsbreytingar er nýmæli. Lagt er til að það verði skilgreint sem mat á viðkvæmni og áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga til skemmri og lengri tíma. Með slíku mati má greina og forgangsraða núverandi og mögulegri framtíðaráhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga á grundvelli fyrirbyggjandi gagna, rannsókna og sérfræðiþekkingar. Við matið er m.a. litið til loftslagstengdrar vár, útsetningar og viðkvæmni mannlegra og náttúrulegra kerfa, mögulegra afleiðinga, óvissu og þekkingargata, auk fyrirbyggjandi aðlögunar og þarfa fyrir frekari viðbrögð.

Um 4. gr.

Með ákvæði þessu er lagt til að stjórnsýsla og verkaskipting stjórnvalda á sviði loftslagsmála verði skýrð og fest í sessi með því að skilgreina hlutverk ráðherra og helstu fagstofnana ríkisins. Ákvæðinu er ætlað að treysta umgjörðina um málaflokkinn og tryggja skýra ábyrgðarkeðju við framkvæmd þeirra verkefna sem leiða af alþjóðlegum skuldbindingum og

innlendum markmiðum Íslands. Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk ráðherra, Umhverfis- og orkustofnunar, Lands og skógar og Veðurstofu Íslands.

Lagt er til að hlutverk ráðherra verði yfirstjórn loftslagsmála og að hann beri þannig ábyrgð á stefnumótun, gerð áætlana um loftslagsaðgerðir og láti vinna skýrslur um loftslagsbreytingar. Ábyrgð á gerð loftslagsstefnu er nýmæli. Slík stefnumótun á að undirbyggja og styrkja loftslagsaðgerðir sem stjórnvöld koma að á grundvelli Parísarsamningsins og landsákvæðraðra framlaga Íslands samkvæmt samningnum. Stefnan skal draga fram og skýra fyrirbyggjandi markmið og áherslur á sviði loftslagsmála til skemmri og lengri tíma, á grundvelli aðgerða-áætlunar í loftslagsmálum og aðlögunaráætlunar og til frekari þróunar þeirra.

Samkvæmt gildandi lögum ber ráðherra ábyrgð á gerð framangreindra áætlana um loftslagsaðgerðir auk gerð skýrslna um loftslagsbreytingar og því er ekki um að ræða breytingu á því hlutverki.

Lagt er til að Umhverfis- og orkustofnun fari með framkvæmd laganna hvað varðar losunarbókhald Íslands og skráningarkerfi og að stofnunin hafi eftirlit með gerð loftslagsstefna hjá opinberum aðilum og veiti þeim ráðgjöf. Um er að ræða óbreytt hlutverk frá gildandi lögum.

Ákvæðið mælir jafnframt fyrir um hlutverk Lands og skógar við framkvæmd laganna varðandi losunarbókhald Íslands vegna landnotkunar. Þarna er um nýmæli að ræða sem tengist m.a. innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841 (LULUCF) í íslenskan rétt.

Með frumvarpinu er Veðurstofu Íslands falið aukið og skýrt lögbundið hlutverk í tengslum við loftslagsþjónustu og viðkvæmni- og áhættumat vegna loftslagsbreytinga.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um samstarf á sviði loftslagsmála. Þar er kveðið á um heimild Íslands til að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem stuðli að því að markmiðum laganna verði náð.

Ísland er aðili að EES-samningnum og tekur upp í íslenskan rétt löggjöf Evrópusambandsins hvað varðar umhverfismál á grundvelli þess samnings. Í 5. gr. er kveðið á um viðtækara samstarf við fleiri ríki en þau sem eru aðilar að Evrópusambandinu. Með greininni er sett skýr lagastoð fyrir viðtæku samstarfi á sviði loftslagsmála, t.d. til að uppfylla landsákvæðað framlag Íslands til Parísarsamningsins, alþjóðlegar skuldbindingar og samræmt regluverk um loftslagsmál á grundvelli EES-samningsins.

Ísland skilaði uppfærðu landsákvörðuðu framlagi gagnvart Parísarsamningnum árið 2025. Í því kemur fram að Ísland stefnir að því að draga saman samfélagslosun um 50–55% fyrir árið 2035. Þá er ætlunin að draga saman losun frá landi um 400–500 kílótonn CO₂ ígildi fyrir 2035 miðað við 2025 og lögð verður áhersla á nýsköpun og tækniþróun til þess að takmarka losun frá starfsemi sem fellur undir lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Í ákvæðinu er vísað til tveggja reglugerða Evrópusambandsins sem hafa verið teknar upp í EES-samningnum á grundvelli bókunar 31 við samninginn. Undir bókun 31 eru felldar gerðir um samvinnu á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins. Með ákvæðinu er áfram lögfest innleiðing reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841 frá 30. maí 2018 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda og upptöku frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt (LULUCF) inn í loftslags- og orkurammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013/ESB. Með ákvæðinu er einnig vísað til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/842 frá 30. maí 2018 um bindandi árlega skerðingu á losun gróðurhúsalofttegunda aðildarríkjanna frá 2021 til 2030 sem stuðlar að loftslagsaðgerðum til að uppfylla skuldbindingar samkvæmt Parísarsamningnum og um

breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013. Með upptöku gerðanna í EES-samninginn hefur Ísland skuldbundið sig til að draga úr samfélagslosun um a.m.k. 29% fyrir árið 2030 en við upptöku uppfærðrar reglugerðar (ESB) 2023/857 sem breytir reglugerð (ESB) 2018/842 er gert ráð fyrir að skuldbindingar Íslands fyrir samdrátt um samfélagslosun verði a.m.k. 41% en hún hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn. Undir LULUCF-reglugerðinni skal heildarlosun ekki vera meiri en heildarbinding $\leq 0\%$ (e. no-debit rule) á tímabilinu 2021–2025 og mun væntanleg uppfærsla á reglugerð (ESB) 2018/841 með reglugerð (ESB) 2023/839 útfæra tölulegt markmið fyrir árið 2030 en hún hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra flytji Alþingi skýrslu um stöðu og árangur í loftslagsmálum fyrir lok haustþings ár hvert. Fram kemur að skýrslan skuli byggjast á skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr., og samantekt og úrvinnslu á ábendingum loftslagsráðs ásamt niðurstöðum vísindaskýrslna, sbr. 21. gr., sem hafa verið gefnar út frá síðustu skýrslugjöf ráðherra. Skal ráðherra leggja fram þessi gögn samhliða skýrslunni. Farin er sú leið að kveða á um munnlega skýrslu vegna þess að ráðherra leggur samhliða fram ýmis skrifleg gögn um stöðu og árangur í loftslagsmálum, þ.m.t. samantekt á ábendingum loftslagsráðs og úrvinnslu á þeim. Ákvæðið byggist á ákvæði 5. gr. d í gildandi lögum um loftslagsmál. Í ákvæðinu er lagt til að lögfest verði að ráðherra upplýsi þingið eigi sjaldnar en árlega um stöðu loftslagsmála og framgang og árangur loftslagsaðgerða. Skýrslan skal byggjast á loftslagsstefnu Íslands, sbr. 7. gr., skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr., sem gert er ráð fyrir að verði jafnframt lögð fram sem fylgiskjal. Þá er umsögn loftslagsráðs á grundvelli skýrslunnar einnig lögð fram samhliða og er því gert ráð fyrir að ráðherra bregðist við skýrslu verkefnisstjórnar og umsögn loftslagsráðs í skýrslu sinni til Alþingis. Skýrsla ráðherra skal einnig innihalda niðurstöður vísindaskýrslna, sbr. 21. gr., sem hafa verið gefnar út frá síðustu skýrslugjöf ráðherra.

Um er að ræða breytingu frá gildandi lögum þar sem fram kemur að ráðherra beri að láta reglulega vinna vísindalegar skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga og flytja Alþingi upplýsingar um stöðu loftslagsmála með reglubundnum hætti. Með frumvarpinu er því búið að formfesta betur skýrslugjöf ráðherra til Alþingis.

Greining ráðuneytisins hefur leitt í ljós að loftslagslög flestra ríkja sem Ísland ber sig saman við fela í sér ítarleg ákvæði um skýrslugjöf ráðherra til þings. Að jafnaði er um að ræða skýrslu sem ráðherra ber að leggja reglulega fyrir þing um framgang loftslagsáætlana og árangur af þeim. Misjafnt er eftir ríkjum hversu oft ráðherra ber að leggja fram slíka skýrslu sem og hvaða lágmarksupplýsingar hún skal innihalda. Í sumum ríkjum, m.a. Noregi og Þýskalandi, er skýrslugjöf um loftslagsstefnu beintengd við fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar. Í Noregi ber ríkisstjórn að gera grein fyrir því, samhliða framlagningu fjárlagafrumvarps, hvort landið sé á réttri leið með að ná loftslagsmarkmiðum og hvaða áhrif frumvarpið er talið hafa á loftslagið. Í Þýskalandi ber ráðherra að leggja fram tölfræðilegt yfirlit samhliða fjárlagafrumvarpi. Yfirlitið skal m.a. geyma upplýsingar um hvort losun hafi verið í samræmi við framreiknaða losun undanfarins almanaksárs, fjölda keyptra losunarheimilda á því ári og heildarfjölda þeirra frá árinu 2021.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að bundið verði í lög að ráðherra skuli móta loftslagsstefnu. Loftslagsstefnan skal sæta endurskoðun á að minnsta kosti fimm ára fresti en með því er til að

mynda hægt að gæta samræmis við uppfærð landsákvörðuð framlög til Parísarsamningsins sem skulu uppfærð á fimm ára fresti. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig stjórnvöld hyggjast ná markmiðum skv. 1. gr. Til að tryggja skýrleika og eftirfylgni er kveðið á um að stefnan feli í sér töluleg langtímamarkmið, auk skilgreindra millimarkmiða og skammtíamarkmiða. Með þessu er fest í sessi sú regla að stjórnvöld geri grein fyrir heildstæðri framtíðarsýn og megináherslum stjórnvalda í málaflokknum. Lagt er til grundvallar að stefnan taki mið af stefnumörkun ríkisins á öðrum sviðum, svo sem varðandi orkustefnu, atvinnustefnu og landsskipulagsstefnu. Með setningu loftslagsstefnu er jafnframt betur tryggt að stjórnvöld horfi til hennar við aðra stefnumörkun, lagasetningu og ákvarðanatöku.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að sveitarfélög setji sér loftslagsstefnu sem innihaldi mælanleg markmið sem taki mið af loftslagsstefnu Íslands og markmiðum stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og birti hana opinberlega.

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 mótvægis- og aðlögunaraðgerðum. Þessum áætlunum er ætlað 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.

Sérstakt ákvæði um loftslagsstefnu ríkis og sveitarfélaga var fyrst innleitt í íslensk lög um loftslagsmál með lögum nr. 86/2019 og er ákvæði þess efnis að finna í 5. gr. c laganna. 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 þeim annmörkum, m.a. með því að veita sveitarfélögum beina aðkomu að verkefnisstjórn sem mótar tillögur að aðgerðum í loftslagsmálum og hefur umsjón með framkvæmd þeirra.

Í 5. gr. c gildandi laga um loftslagsmál er kveðið á um skyldu ríkis og sveitarfélaga til að setja sér loftslagsstefnu. Stefnan skal fela í sér skilgreind markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisjöfnun starfseminnar ásamt aðgerðum sem miða að því að þeim markmiðum verði náð. Í frumvarpinu hefur verið farin sú leið að setja loftslagsstefnu sveitarfélaganna sem sérákvæði og er ákvæðið einnig ítarlegra en í gildandi lögum og setur skýrari ramma um loftslagstengda vinnu sveitarfélaga. Fram kemur að markmiðin skuli vera mælanleg en einnig er kveðið á um að þau skuli taka mið af loftslagsstefnu Íslands og markmiðum stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Gert er ráð fyrir að stefnan sé samþykkt af sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga. Einnig er gert ráð fyrir að sveitarfélög birti stefnuna opinberlega t.d. á vef sínum.

Í 8. gr. frumvarpsins er í fjórum liðum kveðið á um hvað loftslagsstefnan skuli innihalda. Þar segir í a-lið að stefnan skuli byggjast á greiningu á losun frá starfsemi og rekstri sveitarfélagsins, þ.m.t. losun og kolefnisbindingu vegna landnotkunar. Skýrt er tekið fram að losun og kolefnisbinding vegna landnotkunar falli hér einnig undir en gildandi ákvæði kveður ekki skýrt á um það. Í b-lið segir að stefnan skuli innihalda aðgerðaáætlun sem taki mið af markmiðum stefnunnar með skýrum og tímasettum mótvægisáðgerðum og er það óbreytt frá

núverandi framkvæmd. Í c-lið segir að fjallað skuli um viðkvæmni og áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga innan sveitarfélagsins og ef mat á viðkvæmni og áhættu leiðir í ljós þörf á aðlögun að loftslagsbreytingum, þá verði aðlögunaraðgerðir mótaðar í samræmi við niðurstöðu matsins, sbr. d-lið ákvæðisins. Ljóst er að aðstæður sveitarfélaga eru misjafnar þar sem sum þeirra búa við ógnir af völdum loftslagsbreytinga, eins og t.d. hættu á sjávarflóðum og skriðuföllum, en önnur ekki. Loftslagsstefnan gæti því aðstoðað sveitarfélög við slíkt mat og verið leiðbeinandi við gerð aðlögunarstefnu og mótun aðlögunaraðgerða ef matið leiðir í ljós þörf á slíku.

Með frumvarpinu er einnig gerð krafa um að loftslagsstefna sveitarfélaga sé endurskoðuð ekki sjaldnar en á fimm ára fresti og skilað til Umhverfis- og orkustofnunar til opinberrar birtingar og er um nýmæli að ræða. Einnig er lögð skylda á sveitarfélög til að birta stefnur sínar opinberlega á vefs sínum. Þá er lagt til að sveitarfélögin meti árlega hvernig stefnunni og markmiðum hennar vindur fram og er þar jafnframt um nýmæli að ræða.

Lagt er til að Umhverfis- og orkustofnun hafi eftirlitshlutverk gagnvart sveitarfélögum varðandi setningu loftslagsstefnu og innleiðingu aðgerða á grundvelli hennar. Stofnunin hefur jafnframt ráðgjafarhlutverk gagnvart sveitarfélögum vegna mats á losun gróðurhúsalofttegunda og árangri aðgerða. Sams konar ákvæði er einnig að finna í gildandi lögum.

Loftslagssvænni sveitarfélög: verkfærakista sveitarfélaga í loftslagsmálum er vefur sem var mótaður í samstarfi Sambands íslenskra sveitarfélaga og Umhverfis- og orkustofnunar. Honum er ætlað að efla og styðja íslensk sveitarfélög við að vinna aðgerðamiðaða stefnumótun í loftslagsmálum, fylgja henni eftir og vakta árangur sinn. Á vefnum er að finna ýmiss konar verkfæri og fróðleik sem gerir sveitarfélögum kleift að meta losun frá rekstri sínum og móta sér viðeigandi markmið og aðgerðir í loftslagsmálum sem eru grunnur fyrir árangursríka loftslagsstefnu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sveitarfélögum sé heimilt að vinna loftslagsstefnu sem hluta af annarri stefnumótun eða áætlanagerð og í samstarfi við önnur sveitarfélög eða landshlutasamtök. Sveitarfélögum er þannig veitt heimild til að vinna sameiginlega loftslagsstefnu með sameiginlegum aðgerðum og getur slík stefna komið í staðinn fyrir sjálfstæða loftslagsstefnu hvers sveitarfélags, kjósi þau svo. Sveitarfélög hafa þegar unnið loftslagsstefnu með þeim hætti en með samþykki frumvarpsins yrði slík heimild lögfest. Leggja þarf áherslu á að þó að sveitarfélag kjósi að samræma stefnu sína og markmið við önnur sveitarfélög ber það eftir sem áður ábyrgð á að fylgja eftir þeim aðgerðum sem boðaðar eru í stefnunni að því er varðar viðkomandi sveitarfélag.

Um 9. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að lögfest verði skýr skylda Stjórnarráðs Íslands, ríkisstofnana og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins til að setja loftslagsstefnu um eigin rekstur og fylgja henni eftir með mælanlegum hætti. Ákvæðið byggist á því grundvallarsjónarmiði að kolefnishlutleysi sé samfélagsverkefni þar sem ríki og fyrirtæki bera ríka ábyrgð á því að ná markmiðum Íslands í loftslagsmálum. Þá er það eitt af markmiðum Stjórnarráðsins að vera fyrirmynd fyrir aðrar ríkisstofnanir og fyrirtæki á þessu sviði. Í aðgerðaáætlunum Stjórnarráðsins, stofnana ríkisins og fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins skal gerð grein fyrir losun vegna rekstrar, framkvæmda og innkaupa starfseminnar. Jafnframt skal setja fram upplýsingar um kolefnisbindingu og jöfnun þar sem ekki er unnt að draga frekar úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Í a-lið ákvæðisins er gerð krafa um að loftslagsstefnan byggist á gögnum um losun sem taka til greina beina og óbeina losun frá rekstri, framkvæmdum og innkaupum. Það er lykilatriði að þær upplýsingar sem liggja til grundvallar mati á árangri í átt að samdrætti í losun séu áreiðanlegar og að unnt sé að staðfesta þær. Nákvæm upplýsingagjöf og gagnasöfnun af þessu tagi á sér stöð í núverandi kerfum. Sem dæmi má nefna almennar skyldur stofnana til að taka saman upplýsingar vegna heildarlosunarbókhalds Íslands, sbr. reglugerð um gagnasöfnun og upplýsingagjöf stofnana vegna bókhalds Íslands yfir losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis úr andrúmslofti, nr. 520/2017.

Í b-lið er mælt fyrir um að loftslagsstefnan skuli innihalda aðgerðaáætlun með skilgreindum og tímasettum markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda auk mótvægis-aðgerða. Til að stefnan nái fram að ganga er ekki nægjanlegt að setja fram almenn viðmið, heldur verður að fylgja eftir tölulegum markmiðum með raunhæfum og tímasettum aðgerðum í innri rekstri viðkomandi aðila.

Í c-lið er kveðið á um framsetningu upplýsinga um kolefnisbindingu og kolefnisjöfnun þar sem ekki er unnt að draga úr losun. Kolefnisjöfnun er skilgreind í 3. gr. Sú leið er talin skynsamleg og nauðsynleg þegar tæknilega flókið eða ómögulegt er að koma í veg fyrir eigin losun að fullu.

Loks er mælt fyrir um eftirlits- og ráðgjafarhlutverk Umhverfis- og orkustofnunar vegna loftslagsstefnu þessara aðila. Skv. 3. og 4. gr. laga um Umhverfis- og orkustofnun, nr. 110/2024, fer stofnunin með stjórnslu og eftirlit á sviði loftslagsmála, þ.m.t. með framfylgd laga og stjórnvaldsfyrirmæla, auk þess að veita stjórnvöldum ráðgjöf, fræðslu og leiðbeiningar. Það fellur því vel að lögbundnu hlutverki stofnunarinnar að hafa eftirlit með því að ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki setji sér stefnu, fylgi henni eftir og fái faglega ráðgjöf við mælingar árangurs. Þá skal Umhverfis- og orkustofnun taka saman þennan árangur fyrir skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða. Verkefnisstjórninni ber að skila árlegri skýrslu til ráðherra um framgang loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr. Samantekt Umhverfis- og orkustofnunar er því nauðsynlegur grunnur að því faglega mati sem verkefnisstjórnin vinnur fyrir stjórnvöld.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að verkefnisstjórn loftslagsaðgerða skuli skipuð fulltrúum frá öllum ráðuneytum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga til þriggja ára í senn. Ráðherra skipi í verkefnisstjórn eftir tilnefningum frá öllum ráðuneytum og Sambandi íslenskra sveitarfélaga og formann án tilnefningar. Í gildandi lögum um loftslagsmál er fjallað um skipun verkefnisstjórnar í 3. mgr. 5. gr. um aðgerðaáætlun. Í ákvæðinu er tæmandi listi yfir málefnasvið þeirra ráðherra sem tilnefna fulltrúa í verkefnisstjórnina ásamt Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Með setningu reglugerðar um verkefnisstjórn vegna gerðar og eftirfylgni áætlana á sviði loftslagsmála, nr. 786/2024, stækkaði verkefnisstjórnin umfram það sem getið er um í gildandi lögum um loftslagsmál. Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða samanstendur í dag af fulltrúum allra ráðuneyta auk Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ákvæði frumvarpsins er því í samræmi við núverandi stöðu á skipan verkefnisstjórnarinnar.

Í greininni er nánar fjallað um hlutverk verkefnisstjórnarinnar. Þar er lagt til að verkefnisstjórn hafi samhfæingarhlutverk og yfirsýn yfir aðgerðir stjórnvalda og beri ábyrgð á því að aðgerðir loftslagsáætlana séu innleiddar og þeim fylgt eftir.

Samhfæingarhlutverk 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 verkefnisstjórn bera ábyrgð á að

loftslagsaðgerðir hvers ráðuneytis fyrir sig komist í viðeigandi farveg. Verkefnisstjórnin fer þannig með það heildarhlutverk að halda utan um loftslagsaðgerðir stjórnvalda og stuðla að samstarfi og samræmi milli þeirra sem að þeim þurfa að koma. Þá hefur verkefnisstjórnin það hlutverk að tryggja aðkomu viðeigandi stjórnvalda að loftslagsaðgerðunum.

Í greininni er lagt til það nýmæli að verkefnisstjórn verði heimilt að leggja til stofnun framkvæmdateyma um framkvæmd tiltekinna loftslagsaðgerða. Í því ljósi er í 23. gr. frumvarpsins kveðið á um skyldu ráðherra til setja nánari ákvæði um stofnun framkvæmdateyma í reglugerð. Þannig er tryggður tiltekinn farvegur þvert á Stjórnarráðið við vinnu að framgangi og innleiðingu aðgerða sem snerta mörg ráðuneyti. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn muni hafa yfirsýn yfir þörf á framkvæmdateymum og viðeigandi farveg fyrir aðgerðir og mun verkefnisstjórn þurfa eiga samráð við ráðherra um þörf á slíkum hópum. Til að mæta óskum sveitarfélaga um frekari aðkomu þeirra að verkefnisstjórn loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr., verður þess farið á leit við verkefnisstjórnina að hún vinni með Sambandi íslenskra sveitarfélaga að því að tryggja frekara samráð við sveitarfélög með ferlum sem Sambandið hefur þegar komið á fót.

Í gildandi lögum er kveðið á um að verkefnisstjórn skuli móta tillögur að aðgerðum, hafa umsjón með að þeim sé komið í framkvæmd og skila árlegum skýrslum til ráðherra um framvindu aðgerðaáætlunar. Að öðru leyti er ráðherra heimilað að útfæra störf verkefnisstjórnar og efni skýrslna í reglugerð. Í frumvarpinu eru lögð til ítarlegri ákvæði um hlutverk verkefnisstjórnar, þann vísindalega grundvöll sem hún skal byggja aðgerðir á, samband hennar við loftslagsráð og skyldu til samráðs við hagaðila og almenning. Við hlutverkið bætist einnig það nýmæli að tillögur verkefnisstjórnar sem varða framkvæmd og eftirfylgni loftslagsaðgerða skuli taka mið af réttlátum umskiptum. Almennu eru réttlát umskipti talin fela í sér að þunginn af árangri í umhverfismálum sé ekki borinn 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 í losun og kolefnisbindingu, og áhrifa þeirra á vinnumarkað, launafolk og almenning. Fjallað er ítarlega um réttlát umskipti í skýringum við 1. gr. Í 23. gr. er að finna reglugerðarheimild þar sem ráðherra verði skylt að setja reglugerð um nánar tilgreind atriði er varða störf og skipan verkefnisstjórnar.

Í greininni 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 af mörgum ríkjum í loftslagslög á undanförunum árum. Í loftslagslögum Írlands nr. 32/2021 er t.d. 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, þar á meðal staðaryfirvöldum, árþjóðum (e. Indigenous Peoples) og sérstöku ráðgjafarráði, kost á að leggja fram umsagnir.

Þess má einnig geta að ákvæði um samráð við almenning og þátttöku hans í samráði eru í takt við áherslur í aðfaraorðum Parísarsamningsins.

Í greininni er fjallað um að verkefnisstjórn beri ábyrgð á endurskoðun áætlana skv. 11. og 12. gr., en þær skulu hvor um sig gilda til fimm ára í senn og endurskoðaðar í heild eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti.

Gera má ráð fyrir að skýrslugjöf verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða til ráðherra í september ár hvert byggist m.a. á gögnum sem Umhverfis- og orkustofnun birtir reglulega. Þar ber einkum 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 liggja fyrir um.

Umhverfis- og orkustofnun skilar bráðabirgðagögnum til Evrópusambandsins í júlí ár hvert og þau yfirleitt birt í ágúst á vef stofnunarinnar. Þá er losunarbókhaldsskýrslu og loka-gögnum skilað árlega, hinn 15. mars til Evrópusambandsins og hinn 15. apríl til skrifstofu rammisamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar.

Þá ber einnig að nefna skil á skýrslu um stefnur og aðgerðir í loftslagsmálum og fram-reiknaðri losun gróðurhúsalofttegunda (e. Report on Policies, Measures, and Projections). Skýrslu um þessi efni er skilað eigi sjaldnar en annað hvert ár til Evrópusambandsins, þann 15. mars á oddatölum. Jafnframt ber að skila uppfærðri skýrslu á milli skylduskila ef miklar breytingar, sem hafa talsverð áhrif á framreiknaða losun eða bindingu, verða á áætlunum ríkja. Ísland skilar jafnframt gagnsæisskýrslu (e. Biennial Transparency Reports) til skrifstofu rammisamningsins á tveggja ára fresti. Ísland hefur skilað fyrstu skýrslunni en það var gert 30. september 2025.

Samkvæmt greininni verður verkefnisstjórn loftslagsaðgerða gert að skila skýrslu fyrir lok september á ári hverju. Skil í september falla vel að skilum á áðurnefndum skýrslum Umhverfis- og orkustofnunar sem eiga að liggja fyrir ekki síðar en 15. mars og 15. apríl. Því gefst verkefnisstjórn hæfilegur tími til að rýna upplýsingar um losunarbókhald, stefnur og að-gerðir í loftslagsmálum og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda á meðan unnið er að skýrslu hennar til ráðherra. Einnig hefur verkefnisstjórn loftslagsaðgerða fengið upplýsingar um bráðabirgðalosun undangengins árs áður en stöðuskýrslunni er skilað í september.

Um 11. gr.

Fjallað er um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum í ákvæðinu. Aðgerðaáætlun er eitt helsta tæki stjórnvalda til að tryggja að Ísland nái markmiðum Parísarsamningsins og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, auk markmiða íslenskra stjórnvalda um kolefnishlutleysi. Gert er ráð fyrir að aðgerðaáætlun verði í heild sinni endurskoðuð ekki sjaldnar en á fjögurra ára fresti, að teknu tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga og yfirlýstra markmiða stjórnvalda. Stjórnvöldum er þó frjálst að endurskoða áætlunina örar. Loftslagsaðgerðir skulu metnar með tilliti til loftslagsáhrifa, þannig að gerðar séu greiningar á hverri aðgerð áður en hún er innleidd með tilliti til kostnaðar við innleiðingu hennar og þann loftslagsávinning sem aðgerðin skilar.

Í kjölfar birtingar aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum í júní 2024 hefur nýtt verklag verið innleitt þar sem litið er á störf verkefnisstjórnar sem sífelluverkefni þar sem aðgerðum er forgangsraðað og þær innleiddar eftir þeirri forgangsraðun. Verkefnisstjórn loftslagsaðgerða fundar í hverjum mánuði og, ásamt því að fylgja eftir þeim aðgerðum sem þegar hafa verið samþykktar í loftslagsáætlunum stjórnvalda, getur á hverjum tíma endurmetið aðgerðir eða mótað nýjar til að ná sem mestum árangri í samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda eða aukningu kolefnisbindingar á landsvísi. Framkvæmd aðgerðanna er á hendi viðeigandi stjórnvalda, ýmist ráðuneyta eða innan framkvæmdeyma. Í 2. mgr. 5. gr. gildandi laga um loftslagsmál er vísað til samráðs við hagsmunaaðila án þess að það sé nánar útfært. Gert er ráð fyrir að verkefnisstjórn tryggi aðkomu hagaðila og almennings við mótun loftslagsaðgerða, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að þeir sem leitað er samráðs við hafi raunverulegan möguleika á því að kynna sér mál sem um ræðir og gera við það athugasemdir. Gæta þarf þess að tímafrestir séu hæfilegir.

Draga þarf fram framkvæmanlegar aðgerðir og para þær saman við markmið Íslands. Með því má auka fyrirsjáanleika um þróun losunar á Íslandi og gera betur grein fyrir væntum árangri að fimm árum liðnum. Með þessu móti má betur tryggja að fyrir liggi skýr mynd af umfangi þeirra verkefna sem verða til úrlausnar að fimm árum liðnum, hvort sem ráðist er í

tilteknar aðgerðir eða ekki. Þetta felur þó ekki í sér að aðgerðir sem skila árangri seinna á skuldbindingartímabilinu verði settar til hliðar og komist ekki til framkvæmda, þvert á móti kunna þær að vera jafn mikilvægar eða mikilvægari en þær sem skila skjótum árangri. Markmiðið er að styrkja bæði skammtíma- og langtímaáætlanir, setja skýrari markmið í loftslagsmálum, efla eftirfylgni með markmiðum stjórnvalda og auka getu til þess að ná samdrætti í losun bæði til skemmri og lengri tíma.

Lýsing aðgerðaáætlunar í ákvæðinu er að mestu samhljóða lýsingu í 5. gr. gildandi laga um loftslagsmál. Við lýsinguna bætist þó krafa um að aðgerðir valdi ekki aukinni losun utan lögsögu Íslands. Sú krafa er sett til að sporna við svonefndum kolefnisleka sem felst í því að losun í einu ríki eykst vegna mótvægisáðgerða í öðru ríki. Kolefnisleki er skilgreindur svo í 2. gr. laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023: „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.

Um 12. gr.

Fjallað er um aðlögunaráætlun að loftslagsbreytingum í ákvæðinu. Lagt er til að ráðherra láti vinna aðlögunaráætlun að loftslagsbreytingum sem byggist á stefnu Íslands í loftslagsmálum skv. 7. gr. Í ákvæðinu er m.a. fjallað um efni aðlögunaráætlunar, tímaramma, kostnað og aðkomu verkefnisstjórnar og Veðurstofu Íslands að henni. Aðlögunaráætlunin skal innihalda aðgerðir en við mótun þeirra skal verkefnisstjórn loftslagsaðgerða taka mið af viðkvæmni- og áhættumati vegna áhrifa loftslagsbreytinga og hafa hliðsjón af skýrslum vísindanefnda. Gert er ráð fyrir að aðlögunaráætlunin sé til fimm ára og endurskoðuð eigi sjaldnar en á fjögurra ára fresti. Lagt er til að Veðurstofa Íslands hafi umsjón með samræmdu mati á framgangi og árangri aðgerða aðlögunaráætlunar og viðkvæmni- og áhættumati.

Stuttlega er fjallað um aðlögunaráætlun í 5. gr. a gildandi laga um loftslagsmál og er ráðherra þar falið að láta vinna hana og setja reglugerð um gerð og eftirfylgni hennar. Í þessu frumvarpi er því lögfest mun ítarlegra ákvæði um aðlögunaraðgerðir en er í gildandi lögum.

Aðlögunaraðgerðir hafa, ásamt mótvægisáðgerðum, verið eitt helsta áhersluefnið í alþjóðlegri samvinnu um loftslagsmál frá upphafi. Með aðlögun að loftslagsbreytingum er átt við aðgerðir sem miða að því að styrkja þá þætti 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 viðkomandi áætlunum, stefnumálum 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 landsákvæðaðar 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 t.d. 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 ber í áætluninni að kveða á um stefnu

stjórnvalda við innleiðingu aðlögunaraðgerða sem miða að því að draga úr viðkvæmni gagnvart neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga og eftir atvikum hagnýta hugsanlegar jákvæðar afleiðingar þeirra.

Um 13. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að ráðherra tryggi að brugðist verði við niðurstöðum losunarbókhalds, sbr. 15. gr., sem Umhverfis- og orkustofnun skilar til Eftirlitsstofnunar EFTA fyrir lok júlí ár hvert og birtir samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/1999 frá 11. desember 2018 um stjórnun Orkusambandsins og aðgerða í loftslagsmálum sem tekin var að hluta upp í bókun 31 með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 269/2019 frá 25. október 2019. Ákvæðinu er ætlað að skapa skýrari lagastoð fyrir eftirfylgni með þeim ferlum sem eiga að tryggja metnað og raunhæfi loftslagsaðgerða og stuðla að því að loftslagsskuldbindingar Íslands verði uppfylltar með sem hagkvæmustum hætti. Með ákvæðinu er verið að lögfesta ferli sem hefur verið í þróun undanfarin ár.

Í ákvörðun (ESB) 2020/2126 er mælt fyrir um árlegar losunarúthlutanir til aðildarríkja samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/842. Ákvörðunin hefur verið tekin upp í bókun 31 við EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 29/2022, með aðlögunum að því er Ísland varðar. Reglugerð (ESB) 2018/842 var breytt með reglugerð (ESB) 2023/857 og framkvæmdarákvörðun (ESB) 2020/2126 hefur, að því er varðar aðildarríki Evrópu-sambandsins, verið breytt með ákvörðun (ESB) 2026/895 vegna árlegrar losunarúthlutunar fyrir árin 2026–2030. Uppfærðar gerðir hafa ekki enn sem komið er verið teknar upp í EES-samninginn. Í reglugerð (ESB) 2026/893 er mælt fyrir um árleg viðmiðunarmörk fyrir nettó-bindingu gróðurhúsalofttegunda í aðildarríkjunum samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/841. Reglugerð (ESB) 2026/893 hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn, enda hefur reglugerð (ESB) 2023/839, sem breytti reglugerð (ESB) 2018/841, ekki verið tekin upp í samninginn. Ákvæðið miðast því við núgildandi skuldbindingar Íslands samkvæmt reglugerð (ESB) 2018/841 þar til uppfært regluverk hefur verið tekið upp í EES-samninginn.

Í a-lið er lagt til að ráðherra tryggi að reiknaður sé áætlaður fjárhagslegur kostnaður vegna umframlosunar eða skorts á bindingu á liðnu ári. Við útreikning kostnaðar er gert ráð fyrir að tekið sé tillit til sveigjanleikaákvæða í Evrópulöggjöf. Gert er ráð fyrir að kostnaðurinn sé reiknaður í samráði við Umhverfis- og orkustofnun og Land og skóg. Mikilvægt er að upplýsingarnar verði aðgengilegar almenningi. Talið er rétt að þær birtist í skýrslu verkefnisstjórnar loftslagsaðgerða, enda skal verkefnisstjórnin við mat á aðgerðum m.a. taka mið af fjárhagslegum kostnaði þeirra.

Í b-lið er lagt til að ráðherra tryggi að í skýringum með ríkisreikningi verði gerð grein fyrir áætluðum fjárhagslegum áhrifum umframlosunar eða skorts á bindingu og, eftir því sem við á, hugsanlegri framtíðarskuldbindingu ríkissjóðs vegna þeirra, í samræmi við lög um opinber fjármál. Markmiðið er að tryggja gagnsæi um möguleg áhrif frávíks frá loftslagsskuldbindingum á fjárhag ríkisins.

Í c-lið er lagt til að ráðherra tryggi að verkefnisstjórn loftslagsaðgerða setji fram tillögur að hertum loftslagsaðgerðum í skýrslu sinni, sem skila skal fyrir lok september ár hvert, sbr. 10. gr. Þannig er tryggt að verkefnisstjórnin meti þörf á frekari aðgerðum og leggi fram tillögur til úrbóta.

Í d-lið er lagt til að ráðherra tryggi að hertar mótvægisáðgerðir séu kynntar fyrir Alþingi sem hluti af skýrslu ráðherra sem hann skal flytja fyrir lok haustþings ár hvert, sbr. 6. gr. Ákvæðið gerir jafnframt ráð fyrir að hinar hertu aðgerðir hafi hlotið samþykki ríkisstjórnar.

Um 14. gr.

Ákvæðið er í samræmi við 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, eins og henni var breytt með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1161 frá 20. júní 2019.

Tilskipunin var upphaflega innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 62/2015, um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með 32. gr. b. Í framangreindu ákvæði var mælt fyrir um að ráðherra skyldi setja í reglugerð nánari skilgreiningu á því hvaða innkaup féllu undir 1. mgr., ásamt lýsingu á þeirri aðferðafræði sem beita skyldi við útreikning á rekstrarkostnaði og endingartíma, svo og um framfylgd reglnanna. Reglugerð þess efnis var sett með stoð í lögum um loftslagsmál til innleiðingar á breytingatilskipun (ESB) 2019/1161 með reglugerð um opinber innkaup á vistvænum og orkunýtnum ökutækjum, nr. 1330/2023.

Með ákvæði frumvarpsins er skerpt á skyldum opinberra aðila til samræmis við framangreinda breytingatilskipun, um leið og ákvæðið sjálft er einfaldað verulega. Í stað ítarlegrar tæknilegrar upptalningar í lagatexta verður nánari útfærsla, þar á meðal um lágmarkshlutföll og hvaða ökutækjaflokkar falla þar undir, færð í reglugerð með stoð í 23. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um losunarbókhald og ábyrgð Umhverfis- og orkustofnunar og Lands og skógar við gerð bókhalds yfir losun gróðurhúsalofttegunda.

Ákvæði um losunarbókhald Íslands sem eru í 6. gr. gildandi laga um loftslagsmál fjalla um svipað efni og 5. gr. eldri laga um losun gróðurhúsalofttegunda, nr. 65/2007. Ísland heldur bókhald um losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu hérlandis í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og Parísarsamningnum og skilar árlegum skýrslum til skrifstofu samningsins. Ísland hefur einnig skuldbundið sig til að halda losunarbókhald og vinna skýrslur vegna skuldbindinga sinna gagnvart Evrópusambandinu til 2030.

Samkvæmt frumvarpinu hefur Umhverfis- og orkustofnun yfirumsjón með gerð og samhæfingu bókhalds yfir sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu úr andrúmslofti á Íslandi. Um nýmæli er að ræða. Með þessari viðbót skapast traustari lagagrundvöllur fyrir vinnslu og skilum Umhverfis- og orkustofnunar á skýrslum um stefnur, aðgerðir og framreikninga í loftslagsmálum. Íslandi ber að skila þessum skýrslum til Eftirlitsstofnunar EFTA á tveggja ára fresti samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum í loftslagsmálum, nánar tiltekið samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1999. Þá ber Íslandi einnig að leggja fyrir Eftirlitsstofnun EFTA skýrslur um bráðabirgðaskrár sínar yfir gróðurhúsalofttegundir fyrir 31. júlí ár hvert. Þessar skrár eru í daglegu tali kallaðar bráðabirgðaniðurstöður losunarbókhalds.

Umhverfis- og orkustofnun ber ábyrgð á gerð bókhalds yfir losun gróðurhúsalofttegunda frá uppsprettum sem falla undir orkunotkun og framleiðslu, iðnaðarferla og vörunotkun, landbúnað, úrgang og annað samkvæmt skilgreiningum IPCC.

Samkvæmt 3. mgr. ber Land og skógur ábyrgð á gerð bókhalds yfir losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu frá uppsprettum sem falla undir landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt samkvæmt sama rammasamningi. Þarna er um nýmæli að ræða sem tengist alþjóðlegum skuldbindingum í loftslagsmálum, nánar tiltekið samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/841 frá 30. maí 2018 um að fella losun gróðurhúsalofttegunda

og kolefnisbindingu frá landnotkun, breyttri landnotkun og skógrækt inn í loftslags- og orku- rammann fram til ársins 2030 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 525/2013 og ákvörðun nr. 529/2013/ESB.

Í ákvæðinu er gerð krafa til beggja framangreindra stofnana um upplýsingasöfnun og lagt til að þeim verði heimilt að krefjast upplýsinga og gagna frá stjórnvöldum, stofnunum, samtökum, fyrirtækjum og einstaklingum í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem þeir búa yfir um sögulega og framreiknaða losun gróðurhúsalofttegunda ásamt upplýsingum um stefnur og aðgerðir í loftslagsmálum hvað varðar starfsemi þeirra og rekstur. Um sams konar ákvæði er að ræða og í 2. mgr. 6. gr. laga um loftslagsmál.

Um 16. gr.

Fjallað er um 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 íslenska ríkisins en í því felast m.a. millifærslur milli reikninga í eigu ríkisins, millifærslur á aðra reikninga og uppgjör.

Fyrri málsliðurinn umsjón Umhverfis- og orkustofnunar með reikningum skráningarkerfisins er aftur á móti nýmæli. Með þessari viðbót er stutt við lögbundið hlutverk stofnunarinnar.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er skilgreining á hlutverki og verkefnum loftslagsráðs einfölduð frá gildandi lögum. Tekið er sérstaklega utan um ráðgjafar- og aðhaldshlutverk ráðsins, til að mynda með tengingu þess við skýrslu ráðherra til Alþingis. Engin tímamörk eru sett fyrir skil á 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. 6. gr., og lagt fram skýrslu verkefnisstjórnar ásamt úrvinnslu úr ábendingum loftslagsráðs. Þá ber ráðherra einnig að bregðast skriflega við ábendingum ráðsins.

Gert er ráð fyrir að meginhlutverk loftslagsráðs sé að veita stjórnvöldum aðhald og ráðgjöf í loftslagsmálum. Talið er mikilvægt að loftslagsráð komi snemma að ferli mála í mála- flokknum og því er mikilvægt að ráðherra tryggji að loftslagsráði sé gefinn kostur á að fjalla um þau á undirbúningsstigi. Skrifstofa ráðuneytis er fer með loftslagsmál er jafnframt tengiliður við loftslagsráð.

Á vegum ráðherra var unnin greining á hlutverki loftslagsráðs og var skýrslan Loftslagsráð: Greining og ábendingar birt í febrúar 2023. 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, m.a. með því að veita því heimild í lögum til að setja sér sjálft starfsreglur, ákveða eigið skipulag og hafa frumkvæði að greiningum. Í greininni er komið til móts við þessar tillögur og lagt til að lögfest verði 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 ráðherra um að efla starfsemi ráðsins og færa rekstrar- tengda starfsemi úr umsjón umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins til Veðurstofu Íslands. Skrifstofa loftslagsráðs er að öllu leyti sjálfstæð í störfum sínum en Veðurstofan veitir skrifstofu ráðsins margs konar miðlæga þjónustu. Framkvæmdastjóri var þá ráðinn til að stýra skrifstofunni.

Með þessu ákvæði er lagt til að heimild til að ráða framkvæmdastjóra loftslagsráðs verði fest í lög. Þar með skapast traustari grundvöllur fyrir starfinu og aukin festa færast í starfsemi loftslagsráðs. Nánari útfærsla verður þó í höndum ráðherra með reglugerðarheimild, sbr. 23. gr.

Alengt er hjá evrópskum loftslagsráðum að framkvæmdastjóri starfi á skrifstofu þeirra. Ákvæði um skrifstofu og framkvæmdastjóra loftslagsráðs eru sambærileg við ákvæði sem finna má í dönskum og þýskum loftslagslögum. 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 þýsku loftslagslögum 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 18. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um skipan loftslagsráðs en um nýmæli er að ræða. Í gildandi 5. gr. b laga um loftslagsmál kemur fram að í ráðinu eigi sæti fulltrúar tiltekinna hagsmunaaðila auk annarra sem nauðsynlegt er talið að eigi sæti í ráðinu á hverjum tíma. Skipan ráðsins getur því að hluta til verið breytileg eftir áherslum ráðherra á hverjum tíma. Í fyrrnefndri greiningu á hlutverki 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. Því er lagt að ráðið skuli skipað fulltrúum með fjölbreytta þekkingu á sviði loftslagsmála og að þekking loftslagsráðsins samræmist hæfniviðmiðum. Ráðherra er falið að setja reglugerð um hæfniviðmiðin. Slík reglugerð er þegar í gildi og tekur skipan ráðsins nú mið af þeim hæfniviðmiðum. Einnig skal reglugerðin kveða á um útfærslu skipunar þannig að tryggt sé að ekki sé skipt um alla aðila ráðs í einu.

Í greiningu á hlutverki loftslagsráðs voru lagðar til nýjar aðferðir við skipun ráðsins. Í greininni er valin sú leið að ráðherra skipi aðila í ráðið á grundvelli auglýsingar. Gert er ráð fyrir að auglýsingin byggist á þarfagreiningu ráðsins um þau hæfniviðmið sem þarf að uppfylla hverju sinni.

Í 4. mgr. er að finna fyrirvara um að ekki skuli skipt um alla fulltrúa ráðsins í einu. Tilgangur þess að skapa samfellu í starfsemi ráðsins til lengri tíma. Með henni verður tryggt að þekking og reynsla haldist innan ráðsins þegar samsetning þess breytist.

Um 19. gr.

Hér er fjallað um alþjóðlegt samstarf um samantekt vísindalegrar þekkingar. Lagt er til að Veðurstofa Íslands sé tengiliður Íslands við milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og að stofnunin leiði landsnefnd um loftslagsvísindi vegna þátttöku Íslands á vettvangi milliríkjanefndarinnar. Landsnefndin hefur ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi milliríkjanefndarinnar, sbr. 20. gr. frumvarpsins.

Í 5. gr. d gildandi laga um loftslagsmál er að finna ákvæði um skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga. Í því ákvæði er kveðið á um að skýrslurnar skuli taka mið af reglulegum úttektarskýrslum IPCC og leiðandi hlutverk Veðurstofu Íslands í því sambandi. Með frumvarpinu er hlutverk Veðurstofu Íslands sem tengiliðar við milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna og hlutverk stofnunarinnar við að leiða skipulag í kringum þátttöku Íslands á þeim vettvangi gert skýrara.

Um 20. gr.

Lagt er til að ráðherra skipi landsnefnd um loftslagsvísindi sem hafi yfirsýn yfir vísindastarf um loftslagsmál á Íslandi og ráðgefandi hlutverk vegna starfs Íslands á vettvangi IPCC. Skal landsnefndin að auki tryggja gerð samantektarskýrsla, sbr. 21. gr. Í ákvæðinu er einnig fjallað um skipan landsnefndarinnar. Þar er lagt til að í henni sitji að hámarki sjö fulltrúar sem skipaðir eru til fimm ára í senn. Í ákvæðinu kemur fram krafa um þekkingu og reynslu af rannsóknum og stjórnsýslu í loftslagsmálum hjá nefndinni í heild. Varðandi skipan nefndarinnar þá er lagt til að forstjóri Veðurstofu Íslands verði formaður landsnefndarinnar. Í nefndinni sitji auk formanns, formaður loftslagsráðs, fulltrúi Umhverfis- og orkustofnunar og fulltrúi háskólasamfélagsins.

Í minnisblaði Veðurstofu Íslands til ráðuneytisins í október 2022 kom fram tillaga að stofnun landsnefndar að finnskri fyrirmynd til að veita tengilið IPCC á Íslandi ráðgjöf. Veðurstofan lagði áherslu á mikilvægi þess að ráðherra skipaði nefndarmenn formlega. Í Finnlandi starfar landsnefnd sem hefur það hlutverk að undirbúa þátttöku ríkisins í störfum IPCC, m.a. með því að taka saman stefnur Finnlands í skýrslum til IPCC, gera grein fyrir afrakstri af vinnu IPCC og efla þátttöku finnskra sérfræðinga í starfinu.

Landsnefnd var skipuð í desember 2024 með vísan til hlutverks Veðurstofunnar í lögum um Veðurstofu Íslands og minnisblaðs stofnunarinnar til ráðuneytisins. Með ákvæðinu er því sett skýrari lagastoð fyrir slíkri nefnd og komið til móts við tillögur Veðurstofu Íslands og vísindanefndar, sbr. skýringu við 21. gr., en ráðherra er heimilt að útfæra nánar skipan og verkefni landsnefndarinnar í reglugerð, sbr. 23. gr. Í stað fyrri vísindanefnda sem hafa verið skipaðar af ráðherra til að vinna vísindaskýrslu samkvæmt gildandi lögum er kveðið á um landsnefnd sem gerir tillögu að skipun vinnuhópa um gerð samantektarskýrsla, sbr. 21. gr.

Um 21. gr.

Lagt er til að ráðherra láti reglulega vinna samantektarskýrslur um stöðu vísindalegrar þekkingar á sviði loftslagsmála og skipi í vinnuhópa vegna þeirra að tillögu landsnefndar um loftslagsvísindi, sbr. 20. gr. Lagt er til að skýrslurnar taki mið af reglulegum skýrslum milli-ríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Einnig segir að í skýrslunum skuli leitast við að draga fram stöðu vísindalegrar þekkingar í samhengi íslensks samfélags, náttúru og lífríkis og útfærslu loftslagsaðgerða hér á landi. Í 5. gr. d gildandi laga um loftslagsmál er að finna ákvæði sem fjallar um skyldu ráðherra til að vinna vísindalegar skýrslur um áhrif loftslagsbreytinga á náttúrufar og samfélag á Íslandi. Fram kemur að skýrslurnar skuli taka mið af reglulegum úttektarskýrslum IPCC. Byggist ákvæði frumvarpsins á framangreindu ákvæði laga um loftslagsmál. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir aðkomu vinnuhópa við gerð skýrslanna og lagt er til að skipan þeirra byggist á tillögu landsnefndar sem er nýmæli. Í gildandi lögum um loftslagsmál er gert ráð fyrir að Veðurstofa Íslands leiði vinnu við gerð skýrslanna með aðkomu sérfræðinga á sviði náttúruvísinda og samfélagslegra þátta. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir aðkomu Veðurstofunnar í gegnum landsnefndina en í 20. gr. er lagt til að forstjóri Veðurstofunnar sé formaður landsnefndarinnar.

Vísindanefndir hafa verið starfandi fram að þessu og hafa þær gefið út skýrslur um loftslagsbreytingar á árunum 2000, 2008, 2018 og 2023 og ný nefnd skipuð fyrir gerð hvernar þeirra. Með frumvarpinu er tryggt lagastoð fyrir landsnefnd um loftslagsvísindi og nauðsynlegan ramma utan um skýrslugjöf hennar, sbr. einnig 20. gr. sem fjallar um skipan landsnefndar um loftslagsvísindi.

Vísindanefnd sem skipuð var 2021 lauk störfum 18. október 2023. Af því tilefni skilaði nefndin skýrslunni „Umfang og afleiðingar hnattrænna loftslagsbreytinga á Íslandi: Fjórða samantektarskýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar“.

Mælt er til þess í skilabréfi síðustu vísindanefndar, dags. 3. janúar 2024, að litið verði til þess að vinna við samantekt vísindalegrar þekkingar í samhengi Íslands verði skipt upp á sams konar hátt og hjá IPCC þ.e. með gerð þriggja skýrslna í stað einnar skýrslu eins og nú er.

Um 22. gr.

Hér er lagt til að Veðurstofa Íslands annist samhæfingu loftslagsþjónustu og skráningu loftslagstengdra atburða, t.d. tjóns vegna veðuratburða sem raktir verða til áhrifa loftslagsbreytinga, svo sem aukinnar úrkomu eða hækkaðrar sjávarstöðu, eða annarrar náttúruvár sem talin er hafa aukist vegna sömu áhrifa. Í því skyni er lagt til að stofnuninni sé heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, samtök, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem þeir búa yfir varðandi áhrif loftslagsbreytinga á starfsemi þeirra og rekstur og stefnu þeirra eða aðgerðir til aðlögunar. Fram kemur að þessum aðilum sé skylt að veita upplýsingar á því formi sem óskað er eftir eða samið er um og innan ákveðinna tímamarka. Veðurstofa Íslands hefur frá árinu 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 sett laga-stað fyrir samhæfingarhlutverki Veðurstofu Íslands vegna loftslagsþjónustu og jafnframt er skilgreining á loftslagsþjónustu í orðskýringum í 3. gr.

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

Um 23. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um þær reglugerðir sem ráðherra er annars vegar skylt að setja og hins vegar heimilt að setja. Í gildandi lögum eru reglugerðarheimildir á víð og dreif um lögín. Talið er aðgengilegra og skýrara að safna þeim reglugerðarheimildum saman í eitt ákvæði eins og hér er lagt til.

Um 24. gr.

Í ákvæðinu eru tilgreindar þær EES-gerðir sem eru innleiddar.

Um 25. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 26. gr.

Lögð er til breyting á 3. gr. laga um Veðurstofu Íslands, nr. 70/2008, sem fjallar um verkefni Veðurstofu Íslands. Lagt er til að Veðurstofan safni upplýsingum um áhrif loftslagsbreytinga ásamt því að annast samhæfingu loftslagsþjónustu og skráningu loftslagstengdra atburða. Þessar tillögur að breytingum á lögum um Veðurstofuna endurspeglar hlutverk Veðurstofunnar skv. 22. gr. frumvarpsins. Í 3. gr. laga um Veðurstofu Íslands, nr. 70/2008, er kveðið á um það hlutverk stofnunarinnar „að kortleggja veðurfar landsins og fylgjast með loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra á þá þætti náttúrunnar sem stofnunin á að vakta“ sem

og „að annast samskipti við Alþjóðaveðurfræðistofnunina og önnur milliríkjasamskipti innan verkahringis stofnunarinnar“.

Ákvæði 14. gr. frumvarpsins felur í sér stoð fyrir innleiðingu á 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 eins og hún var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 173/2013 frá 8. október 2013. Tilskipunin var innleidd með lögum nr. 62/2015, um breytingu á loftslagslögum, nr. 70/2012. Með lögum um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023, var tilvísun í tilskipunina felld brott úr lögum nr. 70/2012 og bætt við lög nr. 96/2023 þó svo að ákvæðið sé innleitt í loftslagslögum. Með frumvarpi þessu er þetta lagfært og því er tilvísunin réttilega færð aftur í loftslagslög og er 7. tölul. 1. mgr. 33. gr. laga um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, nr. 96/2023, því felldur brott.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra skuli eigi síðar en árið 2027 meta forsendur markmiðs um kolefnishlutleysi. Á grundvelli þess verður m.a. fjallað skýrt um útfærslu, þar á meðal hvaða tegundir losunar falli undir kolefnishlutleysi og losun hvaða árs skuli höfð til grundvallar við útreikning á samdrætti. Mikilvægt er að skýra þýðingu kolefnishlutleysis og tryggja lagalegan skilning á markmiðinu um kolefnishlutleysi.

Í ákvæði til bráðabirgða er því lagt til að ráðherra skuli eigi síðar en árið 2027 setja viðmið fyrir markmið um kolefnishlutleysi Íslands eftir viðeigandi flokkum, þ.m.t. viðmið fyrir losun utan landnotkunar og sérstakt viðmið fyrir losun vegna landnotkunar. Jafnframt skuli skýra hvernig haga skuli mögulegri notkun kolefniseininga vegna uppgjörs skuldbindinga samkvæmt Parísarsamningnum og hvenær neikvæðri nettólosun skuli náð. Þá er í ákvæðinu lagt til að mælt verði fyrir um hvort og þá hvaða heimild stjórnvöld hafa til notkunar kolefniseininga til að ná markmiðum sínum samkvæmt Parísarsamningnum. Gert er ráð fyrir að loftslagsstefna, sbr. 7. gr., muni skýra frekar áherslur stjórnvalda á leiðinni að kolefnishlutleysi. Ef greiningar sýna fram á að ekki sé að raunhæft að ná langtímamarkmiði skv. b-lið 1. gr. gæti ráðherra þurft að endurskoða markmiðsárið innan ramma Parísarsamningsins. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 95/2021, um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, (711. mál á 151. löggjafarþingi) segir að rétt sé „að endurskoða forsendur og mat varðandi markmiðið um kolefnishlutleysi þegar frekari upplýsingar liggja fyrir og fleiri ríki hafa sett sér markmið um kolefnishlutleysi og byggt upp aðferðarfræði til að meta árangur af því“. Þetta er því vinna sem gert var ráð fyrir við breytingu á loftslagslögum árið 2021 þar sem langtímamarkmið um kolefnishlutleysi árið 2040 var sett.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Lagt er til að lögin skuli endurskoðuð eigi síðar en 30. júní 2028 til að tryggja nánari útfærslu markmiðsins um kolefnishlutleysi sem mælt er fyrir um í b-lið 1. gr. frumvarpsins.