

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012,
um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda).

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Glóeyju Finnsdóttur frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Bergþór Magnússon frá utanríkisráðuneyti, Ólaf Briem frá Icelandair, Kristján Geirsson og Hildu Guðnýju Svavarsdóttur frá Umhverfisstofnun, Þorstein Víglundsson frá Samáli, Bryndísi Skúladóttur frá Samtökum iðnaðarins og Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins. Tvö minnisblöð bárust nefndinni frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Einnig bárust tvær umsagnir frá Umhverfisstofnun og Íslenska kísilfélaginu. Nefndin óskaði eftir umsögn utanríkismálanefndar um málið með tölvupósti 28. nóvember 2012. Drög að umsögn bárust nefndinni 10. desember (samhljóða umsögn barst nefndinni formlega 13. desember).

Megintilgangur frumvarpsins er að setja lagastoð fyrir innleiðingu ákvæða reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011. Reglugerðin hefur að geyma reglur um rekstur og viðhald skráningarkerfis sem starfrækt er í tengslum við viðskiptakerfi sambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda og með henni er m.a. stefnt að því að tryggja öryggi skráningarkerfisins og koma í veg fyrir hvers kyns misferli í kerfinu. Ákvæðin sem lagt er til að innleidd verði lagastoð fyrir eru einkum þau sem geta falið í sér ákvarðanir sem beinast að einstaklingum og lögaðilum. Þar má nefna heimildir Umhverfisstofnunar til að synja umsóknar um stofnun reiknings í skráningarkerfinu og til að láta loka tímabundið aðgangi aðila að skráningarkerfinu í heild eða að hluta eða kyrrsetja losunarheimildir tíma- bundið ef grunur er um alvarlega ógnun við öryggi kerfisins eða glæpi sem tengjast losunarheimildum, óski framkvæmdastjórnin þess.

Um er að ræða sameinaða skrá (sameiginlegt skráningarkerfi) fyrir losunarheimildir í stað aðskilinna kerfa fyrir viðskiptatímabil sem hefst 1. janúar 2013 og síðari viðskiptatímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Í skráningarkerfið eru skráðar upplýsingar um stöðu og hreyfingar á reikningum með losunarheimildir ríkja og einkaaðila auk upplýsinga um árlega losun og útgáfu reikninga. Reglugerðin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Hins vegar lá við framlagningu frumvarpsins fyrir bráðabirgðasamkomulag við loftslagskrifstofu framkvæmdastjórnarinnar um upptöku reglugerðarinnar með tiltekinni aðlögun. Samkvæmt umsögn utanríkismálanefndar hafnaði lagaskrifstofa framkvæmdastjórnarinnar útfærslu bráðabirgðasamkomulagsins að því er varðar 1. mgr. 70. gr., 2. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 73. gr. reglugerðarinnar. Lagaskrifstofan féllst ekki á að Eftirlitsstofnun EFTA yrðu fengnar heimildir til að gefa miðlægum stjórnanda bein fyrirsmáli um að loka aðgangi að reikningum, kyrrsetja losunarheimildir eða stöðva ferli í skráningarkerfinu. Þetta átti sér stað eftir framlagningu frumvarpsins á Alþingi.

Við umfjöllun málsins í nefndinni nú kom fram að þar sem reglurnar sem um ræðir taka gildi strax um áramótin og varða mikla hagsmuni hér á landi hafi ráðherra kosið að leggja

frumvarpið fram á Alþingi þótt endanlegar niðurstöður væru ekki fengnar í viðræðum við framkvæmdastjórnina. Nefndin hefur síðan fengið tillögur úr umhverfisráðuneytinu um breytingar á frumvarpinu til samræmis við gang mála í viðræðum við Evrópusambandið.

Aðlögun að reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi.

Í minnisblaði umhverfisráðuneytisins sem barst umhverfis- og samgöngunefnd er nokkur grein gerð fyrir aðlögun að reglugerðinni og þeim skrefum sem tekin hafa verið á síðustu dögum. Kemur fram að í kjölfar samningaviðræðna síðustu vikna hefði verið komist að nýju samkomulagi um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að reglugerðinni. „Samkvæmt því samkomulagi mun framkvæmdastjórnin gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli um lokun aðgangs að reikningum, kyrrsetningu losunarheimilda eða stöðvun ferla. Í þeim tilvikum sem fyrirmæli beinast að einstökum reikningum sem lúta lögsögu EES/EFTA-ríkjanna skal framkvæmdastjórnin tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA án tafar um fyrirmælin eftir að þau hafa verið gefin og upplýsa um ástæður þeirra. Eftirlitsstofnunin skal svo innan þriggja virkra daga taka ákvörðun um gildi ákvörðunarinnar. Í þessu felst að Eftirlitsstofnun EFTA hefur í reynd heimild til að hafna ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar. Beinist fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar á hinn bóginn ekki að einstökum reikningum skráningarkerfisins heldur að tilteknum stærri hluta kerfisins eða kerfinu í heild (horizontal suspension) er ákvörðun þar um alfarið í höndum framkvæmdastjórnar ESB. Framkvæmdastjórnin skal upplýsa Eftirlitsstofnun EFTA um slík fyrirmæli tafarlaust sem og ástæður þeirra.“

Framsal á opinberu valdi sem innleiðing reglugerðarinnar leiðir til rúmast að mati ráðuneytisins innan þeirra marka sem hingað til hefur verið miðað við um leyfilegt framsal framkvæmdarvalds. Vísað er til þess að um sé að ræða afmarkaðar valdheimildir sem eingöngu skuli beitt í alvarlegustu tilvikum og hafi tímabundið gildi. Meginmarkmið valdheimildanna sé „að tryggja öryggi skráningarkerfisins og hagsmuni reikningseigenda og er virkni skráningarkerfisins í raun svo nátengd virkni viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir að ljóst má vera að framkvæmdastjórnin muni fara mjög varlega með heimildir sínar, enda stríddi annað gegn hennar eigin hagsmunum. Því má gera má ráð fyrir að miðlægar ákvarðanir um lokun aðgangs verði afar fátíðar. Þar hefur einnig áhrif að þegar um er að ræða einstaka reikninga er líklegt að ákvörðun um takmörkun aðgangs hafi verið tekin af Umhverfisstofnun áður en til álita kemur að stofnanir Evrópusambandsins og EFTA beiti valdi sínu.“

Þá segir í umsögn utanríkismálanefndar að ákvæði nýs samkomulags um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 séu vel afmörkuð og feli ekki í sér verulegt valdframsal sem talið verði íþyngjandi í ríkum mæli. Áður hafi gilt að framsal valds, sem sé takmarkað með þessum hætti og varðar milliríkjavíðskipti, rúmist innan stjórnarskrárinnar. Kjarni röksemdarinnar sé sá að aðili sem tekur þátt í alþjóðlegum viðskiptum og nýtur þeirrar hagkvæmni og þess hagnaðar sem af því leiðir skuli einnig bera skyldur gagnvart þeim stofnunum sem markaðnum tengjast.

Samkvæmt umsögn utanríkismálanefndar er um að ræða framsal valds á mjög þröngu, afmörkuðu og tæknilegu sviði, sem eingöngu skuli beitt í alvarlegustu tilvikum og hafi tímabundið gildi. ESB-ríki hafa þegar framselt vald á sama afmarkaða sviðinu til miðlægs aðila, sem getur lokað tímabundið aðgangi aðila að skráningarkerfinu í heild eða hluta eða kyrrsett losunarheimildir tímabundið að beiðni framkvæmdastjórnarinnar. Vart verður séð að með ákvæðum nýs samkomulags um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 sé gengið lengra en þegar hefur verið gert í samkeppnismálum samkvæmt EES-samningnum.

Meiri hlutinn er sammála því mati utanríkismálanefndar að Alþingi verði einnig að líta til þess hvernig hagsmunum íslensks viðskiptalífs sé best borgið á alþjóðavettvangi en samstarfið á grundvelli EES-samningsins er ákaflega mikilvægt fyrir íslenskt atvinnu- og efnahagslíf.

Breyting á vöktunaráætlunum til að auka skýrleika.

Samkvæmt umsögn Umhverfisstofnunar var ákveðið við gerð draga að reglugerð um vöktun og skýrslugjöf í viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir, sbr. 5. mgr. 13. gr., 6. mgr. 18. gr., 9. mgr. 19. gr. og 7. mgr. 21. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, að setja inn sams konar ákvæði og er að finna í a-lið og d-lið 6. gr. frumvarpsins. Við nánari vinnslu reglugerðardraganna hafi komið í ljós að skýrara væri að bæta texta við ákvæðið um hverjum beri að eiga frumkvæðið að breytingum á vöktunaráætlunum og var það því gert. Umhverfisstofnun lagði því til að ákvæðum í a-lið 4. gr. og d-lið 6. gr. yrði breytt þessu til samræmis til að auka skýrleika.

Búsetuskilyrði viðurkenndra fulltrúa í skráningarkerfinu.

Í umsögn Umhverfisstofnunar segir að í 1. mgr. c-liðar 7. gr. frumvarpsins, sem verður 1. mgr. 22. gr. b, sé kveðið á um að tilnefna skuli tvo viðurkennda fulltrúa við stofnun reiknings og að minnsta kosti annar þessara fulltrúa skuli hafa fasta búsetu á Íslandi. Ákvæðið um búsetuskilyrði sé tekið upp úr heimildarákvæði í 7. mgr. 21. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 en þar er kveðið á um að ríkjum sé heimilt að gera kröfu um að minnsta kosti annar hinna viðurkenndu fulltrúa skuli hafa fasta búsetu í ríkinu þar sem reikningurinn er stofnaður nema þegar um er að ræða reikning vottunaraðila. Í ljós hafi komið að framangreind krafa um búsetuskilyrði viðurkennds fulltrúa sé töluvert íþyngjandi þegar um sé að ræða erlenda flugrekendur sem hafi í flestum tilfellum litla sem enga tengingu við landið og því geti verið verulegum örðugleikum háð fyrir slíka aðila að uppfylla kröfu um að þeir finni sér viðurkenndan fulltrúa sem hafi búsetu hér á landi til að hafa frumkvæðið að aðgerðum fyrir hönd flugrekandans. Í ljósi þess og að um heimildarákvæði sé að ræða lagði Umhverfisstofnun til að búsetuskilyrðið yrði ekki látið taka til viðurkenndra fulltrúa þeirra flugrekenda sem falli undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Í ljósi jafnræðisreglunnar þyki einnig rétt að láta búsetuskilyrðið ekki taka til viðurkenndra fulltrúa þeirra rekstraraðila sem falli undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Að mati stofnunarinnar sé þó mikilvægt að halda ákvæðinu um búsetuskilyrði fyrir þá aðila sem ekki ber skylda til að eiga reikning í skráningarkerfinu heldur sé það heimilt, þ.e. þá aðila sem tilgreindir eru í þeim ákvæðum sem verða a- til d-liður 2. mgr. 22. gr. a verði frumvarpið að lögum. Umhverfisstofnun lagði því til að ákvæðinu um búsetuskilyrði yrði breytt í samræmi við framangreint.

Fjárhæð losunargjalds.

Í öðru minnisblaði frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti er bent á að í 14. gr. laga nr. 70/2012, um loftslagsmál, sé kveðið á um losunargjald sem lagt sé á rekstraraðila starfsstöðva sem undanskildar hafi verið gildissviði viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir samkvæmt greininni. Þar sem losunargjaldið hefur einkenni skatts og með hliðsjón af 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar sé rétt að uppfæra fjárhæð losunargjalds árlega. Því þurfi upphæð losunargjalds vegna losunar á árinu 2013 að koma fram í lögum í síðasta lagi 31. desember 2012. Samkvæmt minnisblaðinu lá þetta fyrir við vinnslu frumvarpsins í umhverfis- og

auðlindaráðuneyti en upplýsingar skorti hins vegar til að unnt væri að gera tillögu um fjárhæð gjaldsins þegar frumvarpið var sent Alþingi.

Í athugasemdum við 14. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál, var lagt til að við ákvörðun losunargjaldsins yrði byggt á upplýsingum um markaðsverð losunarheimilda frá Intercontinental Exchange markaðnum í London (ICE). Í minnisblaði ráðuneytisins kemur fram að til að fá traustar og hlutlægar upplýsingar um markaðsverðið var samið við KPMG ehf. um að útbúa skýrslu um meðalverð losunarheimilda á tímabilinu 1. september 2011 til 31. ágúst 2012. Samkvæmt minnisblaði ráðuneytisins kemur fram í skýrslu KPMG, dags. 9. október 2012, að meðalverð losunarheimilda á fyrrgreindu tímabili hafi verið 8,37 evrur, eða 1.338,47 íslenskar krónur miðað við meðaltal af miðgengi evru hjá Seðlabanka Íslands á tímabilinu. Viðskipti innan ICE-kauphallarinnar höfðu 96% vægi við útreikninga KPMG en í skýrslunni var stuðst við gögn af frummarkaði og eftirmarkaði fimm mismunandi kauphalla til að fá sem besta mynd af meðalverði losunarheimilda. „Lagt er til að framangreindir útreikningar KPMG verði lagðir til grundvallar við ákvörðun losunargjalds vegna gjaldskyldrar losunar sem á sér stað árið 2013. Starfsstöðvar sem undanskildar hafa verið gildissviði viðskiptakerfisins skv. 14. gr. laganna skulu samkvæmt því greiða 1.338 kr. fyrir hvert tonn losunar gróðurhúsalofttegunda frá viðkomandi starfsstöð á tímabilinu 1. janúar 2013 til 31. desember 2013. Eins og fram kemur í athugasemdum með 14. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál er gert ráð fyrir að gjaldið verði endurskoðað á hverju ári miðað við nýjar upplýsingar. Lagt er til að það verði gert með því að breyta fyrir lok hvers árs ártalinu og fjárhæðinni sem fram kemur í málsgreininni sem hér er lagt til að bætt verði við löginn. Með þeim hætti verður losunargjaldið sem lagt verður á vegna losunar hvers almanaksárs ljóst fyrir upphaf viðkomandi árs.“

Nákvæmari þýðing á tilteknum hugtökum í núgildandi lögum.

Samkvæmt umsögn Umhverfisstofnunar kom í ljós við gerð draga að reglugerð um úthlutun og draga að reglugerð um losunarleyfi að þýðing tiltekinna hugtaka úr ESB-gerðum hefði mátt vera nákvæmari og er því í reglugerðunum notast við nákvæmari hugtök en í lögnum. Umhverfisstofnun lagði því til að þýðingu þessara hugtaka í lögnum yrði breytt til samræmis við það hvernig þau voru þýdd í framangreindum reglugerðardrögum. Þetta eru hugtökin „significant capacity extension“ og „significant capacity reduction“ sem þýdd eru í loftslagslögnum sem „veruleg framleiðsluaukning“ og „dregið verulega úr framleiðslu“ en nákvæmara er að tala um aukna og minnkandi framleiðslugetu. Umhverfisstofnun lagði því til að við frumvarpið yrði bætt fjórum nýjum greinum í samræmi við eftirfarandi tillögur.

Almennur leiðréttingarstuðull.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins var ætlað að taka ákvörðun um svokallaðan almennan leiðréttingarstuðul síðastliðið haust og var gert ráð fyrir því í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 70/2012 að Umhverfisstofnun tæki ákvörðun um úthlutun til starfsstöðva sem m.a. skyldi byggjast á þessum stuðli, eins og hann hefði verið tekinn upp í EES-samninginn og innleiddur með reglugerð hér á landi. Nú hefur framkvæmdastjórnin hins vegar frestað töku ákvörðunarinnar vegna þess hve seint upplýsingar hafa borist frá aðildarríkjum um fyrirhugaða úthlutun. Hefur því ekki verið hægt að kveða á um stuðulinn í reglugerð, eins og gert er ráð fyrir í 11. mgr. 10. gr. laga nr. 70/2012, og Umhverfisstofnun þar af leiðandi ekki verið fært að taka framangreinda ákvörðun um úthlutun. Þar sem ekki liggur fyrir hvort eða hvenær stuðullinn verður ákvarðaður er lagt til að dagsetningin verði felld út úr ákvæðinu. Ljóst er

hins vegar með hliðsjón af réttaröryggi viðkomandi fyrirtækja að Umhverfisstofnun þarf að taka ákvörðun um úthlutun eins fljótt og hægt er, og þarf að vera tryggt að ákvörðunin liggi fyrir í síðasta lagi áður en losunarheimildum skal úthlutað á reikning viðkomandi rekstraraðila í skráningarkerfinu 28. febrúar 2013.

Lagt er til að kveðið verði á um heimild til að endurskoða almennan leiðréttingarstuðul skv. 8. mgr. 10. gr. laganna. Tilgangur þess er að styrkja lagastoð fyrir nauðsynlegum reglugerðarákvæðum um stuðulinn. Í nágildandi 8. mgr. 10. gr. er kveðið á um að lækka skuli úthlutun til rekstraraðila í samræmi við almennan leiðréttingarstuðul ef þörf er á, en stuðlinum er ætlað að tryggja að samanlögð úthlutun losunarheimilda á Evrópska efnahagssvæðinu sé innan þeirra marka að unnt sé að ná tölulegu markmiði viðskiptakerfisins um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda. Ljóst er að almenni leiðréttingarstuðullinn kann að verða mismunandi milli ára þar sem leiðréttingarstuðull kolefnisleka hefur þau áhrif að tölur um fyrirhugaða úthlutun til starfsstöðva dragast minna saman árlega en heildarfjöldi losunarheimilda í viðskiptakerfinu. Því þykir rétt að það komi fram með skýrum hætti í lögnum að stuðullinn geti verið mismunandi milli ára.

Lagt er til að ráðherra verði veitt heimild til að leiðrétta úthlutun til rekstraraðila í kjölfar endurskoðunar á almennum leiðréttingarstuðli, sbr. athugasemdir að framan.

Breyting á skilyrðum fyrir gagnkvæmri viðurkenningu í 25. gr. nágildandi laga.

Í nágildandi lögum um loftslagsmál er það ófrávikjanlegt skilyrði að vottunaraðili hafi faggildingu frá stofnun sem hefur staðist jafningjamat. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 600/2012 um sannpröfun [vottun] á skýrslum um losun gróðurhúsalofttegunda og skýrslum um tonnkilómetra og faggildingu sannpröfenda [vottunaraðila] samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB gerir hins vegar ráð fyrir að einstaklingar (en ekki lögaðilar) sem starfa sem vottunaraðilar geti fengið faggildingu frá stjórnvöldum sem ekki hafa staðist slíkt jafningjamat. Ísland hefur til þessa ekki faggilt einstaklinga sem vottunaraðila hér á landi og ekki er gert ráð fyrir að því atriði verði breytt á næstunni, en við nánari skoðun á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 600/2012 kemur í ljós að Íslandi er engu síður skylt að viðurkenna slíka faggildingu frá öðrum löndum. Stefnit er að upptöku reglugerðar (ESB) nr. 600/2012 í EES-samninginn fyrir áramót og þar sem ákvæði hennar eiga að taka gildi 1. janúar 2013 liggur á að innleiða hana hér landi strax í kjölfarið á upptöku hennar í EES-samninginn. Í ljósi þessa lagði Umhverfisstofnun í umsögn sinni til að skilyrðum fyrir gagnkvæmri viðurkenningu í 1. mgr. 25. gr. nágildandi laga nr. 70/2012 yrði breytt svo að skilyrðin væru ekki þrengri en þau eiga að vera. Einnig lagði stofnunin til að samhliða þessari breytingu yrði styrkt reglugerðarheimild ráðherra í 1. mgr. 26. gr. nágildandi laga nr. 70/2012.

Breyting á gildissviði viðskiptakerfisins hvað varðar flugstarfsemi.

Þá segir í minnisblaði ráðuneytisins að samkvæmt tilskipun 2003/87/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2008/101/EB, falli öll flugstarfsemi innan Evrópusambandsins og milli Evrópusambandsins og þriðju ríkja undir gildissvið viðskiptakerfisins frá 1. janúar 2012. Þá kemur fram að ýmis ríki, þar á meðal Bandaríkin og Kína, hafi lýst andstöðu við gildissvið kerfisins og haldið því fram að Evrópusambandið skorti heimild til að leggja kvaðir á flug utan lögsögu ríkja sambandsins án samkomulags á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO). Evrópusambandið hafi fært þau rök fyrir hinu víðtæka gildissviði kerfisins að Alþjóðaflugmálastofnunin hafi brugðist hlutverki sínu varðandi aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi. Hefur málið verið til umræðu á

alþjóðlegum vettvangi síðustu missiri. „Á fundi ráðs Alþjóðaflugmálastofnunarinnar 9. nóvember sl. náðist loks samstaða um að stefna að alþjóðlegu samkomulagi um losun gróðurhúsalofttegunda frá flugstarfsemi. Í kjölfarið lýsti Connie Hedegaard, framkvæmdastjóri umhverfismála hjá Evrópusambandinu, því yfir 12. nóvember sl. að Evrópusambandið hygðist „stöðva klukkuna“ hvað varðar framkvæmd viðskiptakerfisins gagnvart flugi inn og út úr Evrópusambandinu fram yfir aðildarríkjaþing Alþjóðaflugmálastofnunarinnar næsta haust. Með öðrum orðum verður þess ekki krafist að flugrekendur skili losunarheimildum 30. apríl 2013 vegna flugferða inn og út úr Evrópusambandinu sem eiga sér stað árið 2012. Að auki fellur skylda til vöktunar og skýrslugjafar niður að því er varðar slíkar flugferðir. Með þessu er ætlunin að skapa svigrúm fyrir pólitískar viðræður um alþjóðlegan samning, en ef ekkert verður af samkomulagi verður „klukkan sett í gang“, þ.e. viðskiptakerfið mun þá á nýjan leik ná til flugs inn og út úr Evrópusambandinu.“

Samkvæmt minnisblaði ráðuneytisins hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins nú kynnt aðildarríkjum tillögu að lagalegri útfærslu framangreindrar ákvörðunar. Lagt er til að framkvæmdastjórnin kveði á um það með formlegri ákvörðun að aðildarríki skuli ekki grípa til vanefndaúrræða gagnvart flugrekendum að því er varðar kröfur um skil losunarheimilda og skýrslugjöf sem hefðu orðið virkar fyrir 1. janúar 2014 vegna flugferða inn og út úr Evrópusambandinu að uppfylltu því skilyrði að flugrekendur hafi annaðhvort ekki fengið úthlutað neinum endurgjaldslausum losunarheimildum vegna slíkrar flugstarfsemi eða hafi skilað inn þeim endurgjaldslausu losunarheimildum sem þeim var úthlutað vegna hennar. Í tillögu framkvæmdastjórnarinnar er jafnframt lagt til að aðildarríki skuli ógilda þær endurgjaldslausu losunarheimildir sem skilað verður inn vegna þessa. Í minnisblaði ráðuneytisins er því lagt til að bætt verði við frumvarpið bráðabirgðaákvæði til innleiðingar á væntanlegri ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar, en með hliðsjón af hinum knappa tímaramma fram að skiladegi skýrslu vegna ársins 2012 (31. mars 2013) og skiladegi losunarheimilda vegna ársins 2012 (30. apríl 2013) má ætla að framkvæmdastjórnin taki ákvörðunina eins fljótt og kostur er og að hún verði strax í kjölfarið tekin upp í EES-samninginn.

Meiri hlutinn gerir að sínum breytingartillögur úr umhverfísráðuneyti og Umhverfisstofnun, sem helstu hagsmunaaðilar gera ekki athugasemdir við. Meiri hlutinn tekur undir ályktarorð í umsögn utanríkismálanefndar um stjórnskipunarlegan þátt málsins.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem lagðar eru til í sérstöku skjali.

Alþingi, 12. desember 2012.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir,
form., með fyrirvara.

Mörður Árnason,
frsm.

Ólína Þorvarðardóttir.

Róbert Marshall.

Álfheiður Ingadóttir.

Fylgiskjal.

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012,
um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda, EES-reglur).

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bergþór Magnússon frá utanríkisráðuneyti og Glóeyju Finnsdóttur frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

I. Beiðni um álit.

Með tölvupósti ritara umhverfis- og samgöngunefndar sem barst 28. nóvember sl. var komið á framfæri ósk nefndarinnar eftir álitni utanríkismálanefndar um 381. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda, EES-reglur), þ.e. nánar tilgreint um stjórnskipunarpátt þeirra. Með beiðninni fylgdi minnisblað frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu „til umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál: upplýsingar um aðlögun að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir,“ dags. 27. nóvember 2012.

II. Þingleg meðferð á fyrri stigum.

Utanríkismálanefnd hefur áður, í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, fjallað um nýlega reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 1193/2011, er varðar skráningarkerfi eða sambandskrá fyrir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS), til mats á því hvort efnislegra aðlagana sé þörf. Málið var þá komið til umfjöllunar í vinnuhópi EFTA um umhverfismál og var utanríkismálanefnd upplýst um málið með skeyti frá utanríkisráðuneyti dags. 19. júlí sl. ásamt fylgigögnum. Áður höfðu borist gögn vegna málsins frá utanríkisráðuneyti, þ.e. álitgerð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, unnin að beiðni forsætisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins, um hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar, dags. 12. júní 2012, og minnisblað frá utanríkisráðuneyti þar sem upplýst er um hina nýju álitgerð, dags. 27. júní 2012. Í því ferli, sbr. 2. og 7. gr. framangreindra reglna, hlaut reglugerðin efnislega umfjöllun í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis. Að loknu framangreindu ferli sendi meiri hluti nefndarinnar tilkynningu um afstöðu sína til málsins til utanríkisráðherra, auk afrita til forsætisráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra, dags. 3. september 2012 (sjá fylgiskjal 1). Á því stigi gerði meiri hlutinn ekki athugasemdir við umfjöllun af hálfu sérfræðinga ráðuneyta og/eða stofnana um aðlögunarþörf við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn og innleiðingu í íslenskan landsrétt þannig að ákvæða stjórnarskrárinnar væri gætt. Meiri hlutinn taldi rétt að áfram yrði unnið á grundvelli sjónarmiða um lausn í málinu er tryggði jafnframt samræmi við það tveggja stöða kerfi sem EES-samningurinn byggðist á. Vísað var til sjónarmiða meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar sem fylgdi erindinu.

III. Reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi.

Sameiginlegt skráningarkerfi ESB fyrir losunarheimildir, í stað skráningarkerfis í hverju ríki, var sett á fót með reglugerð (EB) nr. 920/2010 sem þegar hefur verið innleidd í íslenskan rétt. Í skráningarkerfið eru skráðar upplýsingar um stöðu og hreyfingar á reikningum með losunarheimildir ríkja og einkaaðila auk upplýsinga um árlega losun og útgáfu reikninga. Með reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 er bætt við reglum sem varða uppboð og úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda til að laga skráningarkerfið að nýjum reglum sem settar hafa verið um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Auk þess eru öryggisreglur hertar verulega, en ákvæði fyrri reglugerða höfðu ekki reynst fullnægjandi til að koma í veg fyrir endurteknar árásir á skráningarkerfið (t.d. tölvuhakk) og glæpi í tengslum við losunarheimildir á síðustu árum. Eitt meginmarkmið reglugerðarinnar, sem frumvarpinu er ætlað að veita stöð til innleiðingar, er að tryggja öryggi skráningarkerfisins (t.d. gegn tölvuhakki) vegna viðskipta með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS) og koma í veg fyrir misferli á borð við peningþvætti og virðisaukaskattssvik sem valdið hafa vanda við rekstur viðskiptakerfisins á síðustu árum. Í reglugerðinni er kveðið á um heimildir svonefnds miðlægs stjórnanda, sem fer með umsjón með rekstri og viðhaldi skráningarkerfisins, til að loka tímabundið aðgangi aðila að skráningarkerfinu í heild eða hluta eða kyrrsetja losunarheimildir tímabundið ef grunur er um alvarlega ógnun við öryggi kerfisins eða glæpi sem tengjast losunarheimildum, óski framkvæmdastjórn ESB þess.

Við umfjöllun málsins í nefndinni nú var bent á að þar sem um sé að ræða reglur sem taka gildi strax um áramótin og sem varða mikla hagsmuni hér á landi hefði frumvarpið verið lagt fram á Alþingi jafnvel þótt endanlegar niðurstöður væru ekki fengnar í viðræðum við framkvæmdastjórnina.

IV. Stjórnskipuleg álitaeefni.

Í samræmi við það tveggja stöða kerfi sem EES-samningurinn byggist á hefur Eftirlitsstofnun EFTA hingað til fengið valdheimildir, eða haft aðkomu að ákvörðunum, sem gerðir vegna ETS-kerfisins hafa falið framkvæmdastjórn ESB. Því er gert ráð fyrir aðlögunartexta við fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, þannig að gerðin verði felld að tveggja stöða kerfi EES-samningsins og uppfylli jafnframt stjórnskipuleg skilyrði hvað Ísland varðar.

Í álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, sem áður hefur verið vísað til, kom fram að innleiðing reglugerðarinnar óbreyttrar væri háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar að því er varðar framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds til stofnana ESB. Í álitinu var lýst hugsanlegri lausn, sem fælist því að aðlaga texta reglugerðarinnar að tveggja stöða kerfi EES-samningsins, þannig að ESA, í stað framkvæmdastjórnarinnar, gæti falið svokölluðum miðlægum stjórnanda kerfisins að loka aðgangi í skráningarkerfinu, og að ákvörðun ESA yrði borin undir EFTA-dómstólinn.

V. Viðræður um lausn.

Að undangenginni þinglegri meðferð, sbr. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, áttu EFTA-ríkin viðræður við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins um gerð aðlögunartexta í samræmi við niðurstöðu prófessoranna. Við athugun nefndarinnar nú kom fram að bráðabirgðasamkomulag við loftslagsskrifstofu framkvæmdastjórnar ESB lá fyrir við framlagningu frumvarpsins á Alþingi, sbr. 3. kafla almennra athugasemda við frumvarpið. Tók frumvarpið mið af efni samkomulagsins, sem laut að aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að gerð-

inni. Í 5. kafla almennra athugasemda er fjallað um samræmi ákvæða reglugerðar (ESB) nr. 1193/2011 við stjórnarskrá.

Utanríkismálanefnd var upplýst um gang mála þegar niðurstaða fékkst í viðræður við framkvæmdastjórnina. Lagaskrifstofa framkvæmdastjórnar ESB (e. Commission Legal Service) hafnaði útfærslu bráðabirgðasamkomulagsins að því er varðar 1. mgr. 70. gr., 2. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 73. gr. reglugerðarinnar. Lagaskrifstofan féllst ekki á að Eftirlitsstofnun EFTA yrðu fengnar heimildir til að gefa miðlæga stjórnandanum bein fyrirmæli um að loka aðgangi að reikningum, kyrrsetja losunarheimildir eða stöðva ferli í skráningarkerfinu. Sérstaklega þegar um væri að ræða svonefndar allsherjarlokanir (e. horizontal suspension) enda væri í slíkum tilfellum ekki mögulegt að annað gildi fyrir EES/EFTA-ríkin en ríki ESB. Þetta átti sér stað eftir framlagningu frumvarpsins á Alþingi.

VI. Nýtt samkomulag.

Í minnisblaði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sem fylgdi tölvupósti ritara umhverfis- og samgöngunefndar er nokkur grein gerð fyrir aðlögun að reglugerðinni og þeim skrefum sem tekin hafa verið á síðustu dögum. Fram kemur að í kjölfar samningaviðræðna síðustu vikna, hefði verið komist að nýju samkomulagi um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að reglugerðinni.

„Samkvæmt því samkomulagi mun framkvæmdastjórnin gefa miðlæga stjórnandanum fyrirmæli um lokun aðgangs að reikningum, kyrrsetningu losunarheimilda eða stöðvun ferla. Í þeim tilvikum sem fyrirmæli beinast að einstökum reikningum sem lúta lögsögu EES/EFTA-ríkjanna skal framkvæmdastjórnin tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA án tafar um fyrirmælin eftir að þau hafa verið gefin og upplýsa um ástæður þeirra. Eftirlitsstofnunin skal svo innan þriggja virkra daga taka ákvörðun um gildi ákvörðunarinnar. Í þessu felst að Eftirlitsstofnun EFTA hefur í reynd heimild til að hafna ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar. Beinist fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar á hinn bóginn ekki að einstökum reikningum skráningarkerfisins heldur að tilteknum stærri hluta kerfisins eða kerfinu í heild (horizontal suspension) er ákvörðun þar um alfarið í höndum framkvæmdastjórnar ESB. Framkvæmdastjórnin skal upplýsa Eftirlitsstofnun EFTA um slík fyrirmæli tafarlaust sem og ástæður þeirra.“

Tilvitnaður texti og það sem á eftir kemur í minnisblaðinu ber með sér að innleiðing reglugerðarinnar hafi í för með sér framsal á opinberu valdi sem ráðuneytið telur að rúmist innan marka um leyfilegt framsal á framkvæmdarvaldi. Vísað er til þess að um sé að ræða afmarkaðar valdheimildir sem eingöngu skuli beitt í alvarlegustu tilvikum og hafa tímabundið gildi.

Meginmarkmið valdheimildanna sé: „... að tryggja öryggi skráningarkerfisins og hagsmuni reikningseigenda og er virkni skráningarkerfisins í raun svo nátengd virkni viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir að ljóst má vera að framkvæmdastjórnin muni fara mjög varlega með heimildir sínar, enda stríddi annað gegn hennar eigin hagsmunum. Því má gera má ráð fyrir að miðlægar ákvarðanir um lokun aðgangs verði afar fátíðar. Þar hefur einnig áhrif að þegar um er að ræða einstaka reikninga er líklegt að ákvörðun um takmörkun aðgangs hafi verið tekin af Umhverfisstofnun áður en til álita kemur að stofnanir Evrópusambandsins og EFTA beiti valdi sínu.“

VII. Ályktarorð.

Meiri hluti utanríkismálanefndar vísar almennt til umfjöllunar um stjórnskipuleg álitaeefni og stjórnsmálaleg úrlausnarefni í tengslum við EES-samninginn, framkvæmd hans og þróun í nefndaráli í 621. máli 140. þings, auk fylgiskjals (sjá fylgiskjal 2).

Sérstaklega er vísað til umfjöllunar um að í íslenskum rétti teljist í gildi venjuhelguð regla sem heimilar löggjafanum að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og án beinnar heimildar í stjórnarskránni.

Vegna væntanlegrar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um að innleiða reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um skráningarkerfi í EES-samninginn tekur meiri hlutinn fram að málið hafi ekki fordæmisgildi hvað Ísland varðar. Ísland verði ekki bundið af neinni framtíðargerð á þessu sviði nema það ákveði sérstaklega að vera bundið við hana samkvæmt stjórnarskipunarlögum sínum.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að ekki hefur reynt á gildi framangreindrar reglu fyrir dómstólum. Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvalds og valdamesta stofnun ríkisins, hefur hins vegar byggt á slíkri reglu í framkvæmd. Það er á ábyrgð Alþingis að áskilja sér svigrúm til að móta inntak þessarar reglu nánar í framkvæmd og beita henni, m.a. með það að markmiði að stuðla að því að íslenska ríkið geti verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi og er aðild að viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir þar sannarlega meðtalin. Að mati meiri hlutans verður Ísland þannig sem fullvalda ríki að hafa ákveðið svigrúm til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir.

Af gögnum frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu að dæma, en það ráðuneyti ber ábyrgð á efnislegri greiningu gerðarinnar hvað Ísland varðar í tengslum við upptöku hennar í EES-samninginn og innleiðingu hér á landi, eru ákvæði nýs samkomulags um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 vel afmörkuð og fela ekki í sér verulegt valdframsal sem talið verði íþyngjandi í ríkum mæli. Þá gildi þau enn fremur við undantekningartilvik. Áður hefur gilt að framsal valds sem er takmarkað með þessum hætti og varðar milliríkjavíðskipti rúmist innan stjórnarskrárinnar. Kjarni röksemdarinnar er sá að aðili sem tekur þátt í alþjóðlegum viðskiptum og nýtur þeirrar hagkvæmni og þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur gagnvart þeim stofnunum sem markaðnum tengjast eða sem af honum leiða.

Um er að ræða framsal valds í undantekningartilvikum, á mjög þröngu, afmörkuðu og tæknilegu sviði, sem eingöngu skuli beitt í alvarlegustu tilvikum og hafi tímabundið gildi. ESB-ríki hafa þegar framselt vald á sama afmarkaða sviðinu til miðlægs aðila sem getur lokað tímabundið aðgangi aðila að skráningarkerfinu í heild eða hluta eða kyrrsett losunarheimildir tímabundið að beiðni framkvæmdastjórnar ESB. Vart verður séð að með ákvæðum nýs samkomulags um aðlögun EES/EFTA-ríkjanna að reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 sé gengið lengra en þegar hefur verið gert í samkeppnismálum samkvæmt EES-samningnum.

Þessi atriði eru mikilvæg í ljósi þess að talið hefur verið að Alþingi geti kveðið nánar á um gildissvið tiltekens réttatriðis sem hefur á sér alþjóðlegan blæ. Færð hafa verið rök fyrir því að þetta svigrúm sé því meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu.

Meiri hlutinn ítrekar að ákveðin óvissa ríkir um tilvist og umfang reglu um heimild löggjafans til að takmarka ríkisvaldið án skýrrar heimildar í stjórnarskránni. Allt frá árinu 1991 hefur verið fjallað um það á Alþingi hvort ákvæði EES-samningsins brytu í bága við íslensku stjórnarskrána. Ljóst er að mjög hefur reynt á mörk heimilda til framsals ríkisvalds frá upphafi EES-samningsins. Á núverandi löggjafarþingi eru liðin 20 ár frá því úrlausnarefnið kom fyrst til þinglegrar meðferðar. Einstakir nefndarmenn telja að samstarfið innan EES geti ekki haldið áfram að þróast að óbreyttri stjórnarskrá. Aðrir leggja áherslu á að íslensk stjórnvöld haldi áfram vinnu við lausn mála sem þessa sem fullnægi ákvæðum gildandi stjórnarskrár og telja að ekki séu efni til að ganga að stjórnarskrárbreytingum vísu.

Forsenda meiri hlutans er að til staðar sé venjuhelguð regla við túlkun stjórnarskrárinnar sem lýst er ítarlega í lögfræðialitum, sem gerð er grein fyrir í nefndaráliti í máli 621. á 140.

þingi. Að mati meiri hlutans verður Alþingi einnig að líta til þess hvernig hagsmunum íslensks viðskiptalífs sé best borgið á alþjóðavettvangi en samstarfið á grundvelli EES-samningsins er ákaflega mikilvægt fyrir íslenskt atvinnu- og efnahagslíf.

Jón Bjarnason gerir fyrirvara við álitid sem lýtur einkum að túlkun á EES-samningnum og heimildum sem bæst hafa við hann, sem séu farnar að teygjast mun lengra og fara inn á aðrar brautir en samningnum var ætlað þegar hann var lögfestur fyrir 20 árum og reyna meira á þanþol stjórnarskrárinnar en ásætlanlegt er.

Alþingi, 10. desember 2012.

Árni Þór Sigurðsson,
form.

Árni Páll Árnason.

Mörður Árnason.

Jón Bjarnason,
með fyrirvara.

Helgi Hjörvar.

Fylgiskjal 1.

Tilkynning/afstaða utanríkismálanefndar, sbr. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Send til utanríkis-, forsætis- og umhverfisráðherra.
(3. september 2012.)

Utanríkismálanefnd hefur, í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, fjallað um nýlega reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 1193/2011, er varðar skráningarkerfi eða sambandsskrá fyrir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS), til mats á því hvort efnislegra aðlagana sé þörf. Málið kom nýlega inn til umfjöllunar í vinnuhópi EFTA og var utanríkismálanefnd upplýst um málið með skeyti frá utanríkisráðuneyti dags. 19. júlí sl. ásamt fylgigögnum.

Áður höfðu borist gögn vegna málsins frá utanríkisráðuneyti, þ.e. álitgerð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, unnin að beiðni forsætisráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og umhverfisráðuneytisins, um hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar, dags. 12. júní 2012, og minnisblað frá utanríkisráðuneyti þar sem upplýst er um hina nýju álitgerð, dags. 27. júní 2012.

Tilskipunin hefur fengið efnislega umfjöllun í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis og setur meiri hluti nefndarinnar fram sjónarmið sín í álitum sem fylgir þessu bréfi.

Meiri hluti utanríkismálanefndar gerir á þessu stigi ekki athugasemdir við umfjöllun af hálfu sérfræðinga ráðuneyta og/eða stofnana um aðlögunarþörf við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn og innleiðingu í íslenskan landsrétt þannig að ákvæða stjórnarskrárinnar sé gætt. Meiri hlutinn telur rétt að áfram verði unnið á grundvelli sjónarmiða um lausn í málinu er tryggja jafnframt samræmi við það tveggja stöða kerfi sem EES-samningurinn byggist á.

Fyrir hönd meiri hluta utanríkismálanefndar,

Árni Þór Sigurðsson,
formaður.

Fskj.

Álit um upptöku reglugerðar ESB nr. 1193/2011 frá 18. nóvember 2011 um sambandsskrá fyrir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS).

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur að beiðni utanríkismálanefndar frá 2. ágúst sl. fjallað um málið og fengið á sinn fund Sif Guðjónsdóttur frá forsætisráðuneyti, Bergþór Magnússon frá utanríkisráðuneyti, Glóey Finnsdóttur frá umhverfisráðuneyti, Stefán Mát Stefánsson prófessor og Björgu Thorarensen prófessor.

Markmiðið með reglugerðinni er að tryggja öryggi skráningarkerfis ESB vegna viðskipta með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS) og koma í veg fyrir misferli á borð við peningabætti og virðisaukaskattsvik sem valdið hafa vanda við rekstur viðskiptakerfisins á síðustu árum. Með reglugerðinni er sett á fót sameinuð skrá (sameiginlegt skráningarkerfi) fyrir losunarheimildir í stað aðskildra kerfa, fyrir viðskiptatímabil sem hefst 1. janúar 2013 og síðari viðskiptatímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Skráðar eru upplýsingar um stöðu og hreyfingar á reikningum með losunarheimildir ríkja og einkaaðila auk upplýsinga um árlega losun og útgáfu reikninga.

Í reglugerðinni er kveðið á um að stjórn skráningarkerfisins verði miðlæg og heimilt verði að stöðva færslur og jafnvel loka skráningarkerfinu fyrir einstökum eigendum losunarheimilda, óski framkvæmdarstjórn ESB þess. Við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn hefðu EFTA-rikin að óbreyttu enga aðkomu að slíkum ákvörðunum sem beindust gegn eigendum losunarheimilda í EFTA-ríkjunum. Í lögfræðiálit Stefáns Má Stefánssonar og Bjargar Thorarensen, sem unnið var að beiðni forsætis-, umhverfis- og utanríkisráðuneytis, kemur fram að innleiðing reglugerðarinnar væri að óbreyttu háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar að því er varðar framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds til stofnana ESB.

Nefndinni var kynnt tillaga um að texti gerðarinnar verði aðlagður þannig að hann samrýmdist sem best tveggja stöðva kerfi EES-samningsins. Þannig væri unnt að taka gerðina upp í samninginn og innleiða í íslenskan landsrétt en gæta jafnframt ákvæða stjórnarskrárinnar. Í því felst að þær valdheimildir sem framkvæmdastjórn ESB hefur samkvæmt reglugerðinni yrðu fengnar Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gagnvart EFTA-ríkjunum og ákvarðanir sem teknar eru miðlægt yrðu einungis bornar undir erlenda úrskurðaraðila, þ.e. EFTA-dómstólinn.

Nefndin fjallaði um hugsanleg skaðabótamál og hvert ætti að beina bótakröfu vegna tjóns sem eigandi losunarheimilda kynni að verða fyrir vegna óréttmætrar lokunar á færslur á reikningi hans. Var óskað eftir minnisblaði frá ráðuneytunum um efnið. Í svari ráðuneytanna er ítrekað það sem fram kom á fundinum, að reglugerð ESB nr. 1193/2011 miði fyrst og fremst að því að auka öryggi skráningarkerfisins og draga úr líkum á að upp komi misferli eða grunur um slíkt sem leitt gæti til lokunar skráningarkerfisins að hluta eða öllu leyti eða til frýstingar færslna ákveðinna aðila. Það sé því ekki líklegt að framkvæmdastjórnin eða ESA (sbr. fyrirbyggjandi drög að aðlögunartexta) muni oft þurfa að fyrirskipa lokun eða stöðvun færslna. Til þess þurfi jafnvel aldrei að koma. Þá er tekið fram að rétt sé að hafa í huga að reglur um heimildir til lokunar reikninga séu settar til verndar lögmætum hagsmunum eigenda losunarheimildanna. Líklegt sé að þeir yrðu að vissu marki að sætta sig við aðgerðir eftirlitsaðila, sem eingöngu væri ætlað að vernda þeirra eigin hagsmuni, jafnvel þótt síðar kæmi í ljós að ekki hefði verið tilefni til aðgerðanna.

Ákvörðun um lokun reiknings hjá íslensku fyrirtæki yrði í höndum ESA miðað við þá tillögu að breytingu að textanum sem kynnt var á fundinum. Því verði að líta svo á að bótakröfu vegna óréttmætrar lokunar yrði beint að stofnuninni. Ef bótakrafa yrði samþykkt mundi stofnunin þurfa að standa skil á henni, en hún er rekin með fjárveitingum frá EES EFTA-rikinum þremur, Íslandi, Liechtenstein og Noregi samkvæmt þeim reglum sem gilda um skiptingar fjárveitinga milli ríkjanna þriggja.

Fyrir nefndinni kom fram að verið sé að undirbúa frumvarp til laga um breytingar á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, í þeim tilgangi að innleiða gerðina í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til á texta gerðarinnar og að það verði lagt fram í upphafi næsta löggjafarþings.

Meiri hlutinn telur að með því valdframsali sem felst í innleiðingu gerðarinnar í landsrétt bæði hvað varðar framkvæmdarvald og dómvald sé gengið nokkuð langt þó að það sé á afmörkuðu sviði loftslagsmála. Meiri hlutinn telur að sá texti sem lagður er til og byggist á fyrirliggjandi lögfræðiáliti sé fullnægjandi til þess að innleiða gerðirnar í íslenskan landsrétt þannig að ákvæða stjórnarskrárinnar sé gætt. Meiri hlutinn tekur einnig fram að sú lausn að gerðin taki mið af tveggja stöða kerfinu með því að framselja slíkt vald til eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) fremur en til framkvæmdastjórnar ESB, eins og gert er á sviði flugöryggismála, samrýmist betur EES-samningnum.

Meiri hlutinn tekur undir álit lagaprófessoranna Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar um að með auknu framsali í þessa veru kunni að lokum að fara þannig að mun meira vald yrði framselt til erlendra stofnana þegar heildarmyndin væri skoðuð heldur en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefðu legið fyrir í upphafi. Meiri hlutinn telur að með slíkri túlkun EES-samningsins gagnvart stjórnarskrá sé komið inn á grátt svæði sem þurfi að skoða heildstætt og meta m.a. í þeirri vinnu sem nú fer fram við endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Alþingi, 30. ágúst 2012.

Valgerður Bjarnadóttir, form.
Álfheiður Ingadóttir.
Lúðvík Geirsson.
Magnús Norðdahl.
Margrét Tryggvadóttir.

Fylgiskjal 2.

**Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um heimild til staðfestingar ákvörðunar
sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á
XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn.
(Þskj. 1678 í 621. máli á 139. löggjafarþingi.)**

Frá meiri hluta utanríkismálanefndar.

I. Meðferð málsins í nefndinni.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bergþór Magnússon frá utanríkisráðuneyti, Björgu Thorarensen, prófessor, Stefán Má Stefánsson, prófessor og nefndarmann í réttarfarsnefnd, og Valgerði Guðmundsdóttur frá innanríkisráðuneyti. Þá hafa nefndinni borist gögn frá utanríkisráðuneyti og innanríkisráðuneyti vegna málsins. Við umfjöllun málsins óskaði utanríkismálanefnd eftir því að á vegum skrifstofu Alþingis yrði unnin stutt lögfræðileg greinargerð um málið. Hefur nefndinni borist minnisblað frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis og birtist það sem fylgiskjal við álit þetta.

Með tillögunni er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á fyrirhugaðri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, þar sem felld verði inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB. Framsetning tillögunnar telst að mati meiri hlutans í samræmi við 4. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála frá 1. október 2010.

Nefndin hafði málið til umfjöllunar um nokkurt skeið áður en tillagan sem hér um ræðir var lögð fram á Alþingi. Var það gert á grundvelli 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og fékk nefndin á sinn fund Bergþór Magnússon og Írisi Lind Sæmundsdóttur frá utanríkisráðuneyti og Pétur K. Maack frá Flugmálastjórn Íslands. Þá var málið í vinnslu innan EFTA og fyrirhugað að taka reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 216/2008 inn í EES-samninginn og ljóst að sú breyting kallaði á lagabreytingu hér á landi.

Tillagan er lögð fram á Alþingi áður en sameiginlega EES-nefndin samþykkir ákvörðunina vegna stjórnskipulegra álitaeftna sem samþykkt hennar hefur í för með sér. Ágreiningur var milli EES/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB um hvar sektarákvörðunarvald í málinu eigi að liggja. Íslensk stjórnvöld hafa sóst eftir að Flugmálastjórn fengi það en framkvæmdastjórn ESB hefur vísað til 108.–110. gr. EES-samningsins og talið að Eftirlitsstofnun EFTA ætti að fara með þetta vald. Hið stjórnskipulega álitaeftni er hvort heimildir landsréttar heimili þetta framsal valds.

Meiri hlutinn vill benda á að málsmeðferðin, þar sem þingsályktunartillaga er lögð fram í aðdraganda ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, á sér tvö fordæmi: í 480. máli á 121. löggjafarþingi, um samræmdar heilbrigðisreglur fyrir m.a. fisk og fiskafurðir, og í 535. máli á þessu þingi, um að fella flugstarfsemi og stærstan hluta iðnaðar sem losar gróðurhúsalofttegundir undir viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS).

Stjórnskipulegur þáttur málsins er mikilvægur, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar sem veitir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, að beiðni Flugöryggisstofnunarinnar, heimild til að leggja sektir eða févíti á einstaklinga og fyrirtæki. Sektarákvörðunarvaldið

samkvæmt ákvæðinu mun hins vegar hvíla hjá Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, gagnvart EES/EFTA-rikinum við innleiðingu reglugerðarinnar í EES-samninginn.

Málið er ekki einstakt í sinni röð hvað varðar stjórnskipuleg álitafni því af eðli EES-samningsins leiðir að efni hans hefur breyst og þróast frá undirritun hans. Nefndin hefur kynnt sér hvernig áður hefur verið fjallað um stjórnarskrána í tengslum við EES-samninginn, Schengen-samstarfið og samningum sem tengjast hvoru tveggja og hefur fjallað gaumgæfilega um þessi efni. Um er að ræða bæði skýrslur og greinargerðir sem prentaðar hafa verið í Alþingistíðindum en einnig sjónarmið sem komið hafa fram í álitum þingnefnda. Annars vegar er um lögfræðilegt álitafni að ræða og hins vegar stjórnómálaglegt úrlausnarefni. Gerð er grein fyrir þessu í álitinu.

II. Reglugerð (EB) nr. 216/2008.

Eftir stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, sem Ísland er aðili að, hefur reglugerðarkerfi um flugstarfsemi verið endurnýjað. Reglugerð (EB) nr. 216/2008 var lögtekin innan ESB 20. febrúar 2008. Með reglugerðinni er verksvið Flugöryggisstofnunar Evrópu aukið frá því sem áður var. Felldar eru niður tvær eldri tilskipanir og ein reglugerð en með þeirri síðastnefndu, nr. 1592/2002, var Flugöryggisstofnun Evrópu komið á fót. Sú reglugerð hafði verið lögfest hér á landi.

Þegar af þeirri ástæðu hefur verið talið brýnt fyrir hagsmuni flugstarfsemi á Íslandi að reglugerð (EB) nr. 216/2008 öðlist gildi sem fyrst. Fyrirhugað er að sameiginlega EES-nefndin samþykki hana á fundi sínum 1. júlí nk.

Flugöryggisstofnun Evrópu hefur frá stofnun hennar borið ábyrgð á lofthæfis- og umhverfisvottun loftfara og tilheyrandi framleiðsluvara, íhluta og búnaðar, svo og vottun hönnunar- og framleiðslufyrirtækja, auk vottunar og eftirlits með viðhaldsstöðvum í þriðju ríkjum. Stofnunin fer meðal annars með viðamikíð hlutverk á sviði stöðlunar og úttekta og annast söfnun, greiningu og rannsóknir í þágu aukins flugöryggis. Þá annast stofnunin enn fremur margvísleg verkefni tengd alþjóðlegu samstarfi og samvinnu í þágu flugöryggismála.

Með reglugerð (EB) nr. 216/2008 er verksvið stofnunarinnar aukið og nær nú til flugrekstrar og starfrækslu loftfara, mats á flugöryggislegum atriðum í upprunaríki flugrekenda með staðfestu utan bandalagsins, útgáfu skirteina áhafna, heimilda til rekstrar flugþjálfunar og kennslu, fluglæknasetra og vottunar flugþjálfara. Grunnkröfur til þessa eru í viðauka við reglugerðina, en nánari útfærsla reglna þar að lútandi verður í formi innleiðingarreglugerða sem framkvæmdastjórn ESB mun setja á næstu árum að tillögu stofnunarinnar. Reglugerðin er einnig grundvöllur annarra mikilvægra ESB-reglugerða, til að mynda reglugerðar (EB) nr. 1108/2009 um flugöryggismál á flugvöllum, í flugumferðarstjórn og flugleiðsögu.

Þá mælir reglugerðin meðal annars fyrir um grunnkröfur um umhverfisvernd, skilyrði fyrir útgáfu skirteina vegna lofthæfis, fyrir starfrækslu loftfara, flugskóla, viðhaldsstöðva og til flugmanna. Einnig mælir hún fyrir um gagnkvæma viðurkenningu þessara skirteina innan EES. Öll slík skirteini og leyfi eru og verða veitt af Flugmálastjórn Íslands.

Með 2. tölul. b 20. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um vottorð sem Flugöryggisstofnun Evrópu gefur út á þröngu sviði til hönnunarfyrirtækja í aðildarríkjum stofnunarinnar. Aðeins eitt íslenskt hönnunarfyrirtæki í þessa veru hefur vottorð frá stofnuninni og er það á mjög afmarkað sé litið til hönnunar loftfars í heild sinni. Varðar það sem dæmi vagna sem keyrðir eru um borð í farþegaþotum, að hönnunarfyrirtæki geti vottað að lestur af rafrænum kortum trufli ekki búnað í vélinni. Tilgangur ákvæðisins er að veita meiri sveigjanleika í viðurlögum ef brotið er gegn því, svo nú verður heimilt að beita fêvítisákvæðum áður en til afturköllunar skirteinis kemur. Er sektarheimildin því sett til að gæta meðalhófs.

Reglugerðin er grundvallarreglugerð fyrir flugstarfsemi. Við umfjöllun nefndarinnar var lögð áhersla á hve miklir hagsmunir slíkrar starfsemi á Íslandi eru tengdir reglugerðinni og hve rík áhersla er lögð á að gerðin verði hluti af EES-samningnum.

Innleiðing reglugerðarinnar kallar á lagabreytingar hér á landi og mun fyrirhugað frumvarp innanríkisráðherra um breytingu á 136. gr. laga um loftferðir, nr. 60/1998, fjalla um hið afmarkaða álitamál, þ.e. um hvernig Eftirlitsstofnun EFTA verður veitt sektarvald vegna skirteina sem útgefin eru. Fyrirhugað er að leggja frumvarpið fram á haustþingi.

III. Stjórnskipuleg álitafni.

Við undirbúning þess máls sem hér er fjallað um vann Stefán Már Stefánsson, prófessor, að beiðni forsætisráðuneytisins álitagerð sem er dagsett 10. janúar 2011. Umfjöllunarefnið er hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána.

Í greinargerðinni er fjallað um forsögu málsins og reifar Stefán Már álitafnið, ákvæði reglugerðar nr. 216/2008 sem máli skipta, ákvæði stjórnarskrár sem koma við sögu, stjórnarskrárleg atriði tengd annars vegar EES-samningnum og hins vegar Schengen-samningnum, megin sjónarmið um gildissvið stjórnarskrárinnar og heimildir til framsals, og ákvæði 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga. Nánar er fjallað um álitagerðina hér á eftir.

Nefndin hefur kynnt sér hvernig áður hefur verið fjallað um stjórnarskrána í tengslum við EES-samninginn, Schengen-samstarfið og samningum sem tengjast hvoru tveggja og telur óhjákvæmilegt annað en að gerð sé almenn grein fyrir þeim þætti er varða stjórnskipuleg álitafni tengd samningunum sem hafa komið til umfjöllunar á Alþingi.

a. Skýrslur og greinargerðir.

Við lögfestingu EES-samningsins árið 1993.

Í skýrslu utanríkisráðherra frá mars 1991 um stöðu samningaviðræðna um Evrópska efnahagssvæðið (þskj. 862, 360. mál 113. löggjafarþings) kemur fram að samræmd framkvæmd og túlkun á EES-reglunum í öllum aðildarríkjunum sé forsenda þess að markmiðum samningsins verði náð. Á það er bent að sameiginlegar stofnanir samningsaðilanna séu óhjákvæmilegar til eftirlits. Niðurstaðan er að þær hugmyndir sem vörðuðu valdsvið sameiginlegra stofnana á Evrópska efnahagssvæðinu féllu innan ramma stjórnarskrárinnar eins og hún hafði verið túlkuð fram að því.

Fjórar lögfræðilegar álitagerðir um stjórnarskrána og EES voru lagðar fram á Alþingi við afgreiðslu EES-samningsins (1. mál 116. löggjafarþings):

Í fyrsta lagi álitagerð nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn (sbr. fskj. I, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 3–18) sem fjórir lögfræðingar skipuðu: Þór Vilhjálmsson, hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram, prófessor, Stefán Már Stefánsson, prófessor, og Ólafur W. Stefánsson, skrifstofustjóri. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að um framsal valds væri að ræða en taldi stjórnarskrána ekki koma í veg fyrir það. Ástæðan væri að 1) það sé íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður beri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi eru til þess að ákvarðanir erlendra stjórnvalda gildi hér á landi og að þær séu aðfararhæfar, 3) dæmi eru til þess að erlenda dóma megi framkvæma hér á landi, 4) vald það sem alþjóðastofnunum er ætlað með samningunum, sem hér er fjallað um, er vel afmarkað, 5) þetta vald er á takmörkuðu sviði, 6) það er ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.

Lögfræðingarnir sögðu þó hugsanlegt að reynslan leiddi í ljós að það reyndist ekki rétt að reglurnar um vald stofnana EFTA væru vel afmarkaðar, að þær fælu ekki í sér verulegt valdframsal og væru ekki íþyngjandi í ríkum mæli. Þeir töldu ekki að nauðsyn væri til að

ráðast í breytingar á stjórnarskránni vegna þessa möguleika. Ef hins vegar kæmi fram síðar, að slíkra breytinga væri þörf, væri Ísland að þjóðarétti skuldbundið til að gera þær. Að lokum sögðu lögfræðingarnir: „Við höfum tekið til athugunar, hvort sameiginleg áhrif samninganna geti falið í sér óheimilt valdframsal, þó að einstök ákvæði, skoðuð hvert fyrir sig, geri það ekki. Við teljum það ekki vera. Þá bendum við á, að síðar megi eða beri að gera stjórnarskrárbreytingu, ef fram kemur, að forsendur okkar standist ekki.“

Í öðru lagi álitserð frá Davíð Þór Björgvinssyni (lögð fram á fundi utanríkismálanefndar 7. júlí 1992), þáverandi dósent við lagadeild Háskóla Íslands, sem taldi að aðild að samningnum væri ekki stjórnarskrárbrot.

Í þriðja lagi álitserð frá Birni Þ. Guðmundssyni (sbr. fskj. II, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 18–26), prófessor, sem taldi vafa á því að samningurinn bryti ekki í bága við stjórnarskrána og vildi þess vegna að henni yrði breytt.

Í fjórða lagi álitserð frá dr. Guðmundi Alfredssyni (sbr. fskj. III, þskj. 30, 29. mál 116. löggjafarþings, bls. 26–40) sem taldi að ákvæði stjórnarskrárinnar yrðu brotin ef Alþingi samþykkti EES-samninginn.

Við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999.

Við samningaviðræður um aðild að Schengen-samstarfinu fól utanríkisráðherra þremur lagaprófessorum, Stefáni Má Stefánssyni, Davíð Þór Björgvinssyni og Viðari Má Matthíasyni, að taka saman álitserð um það hvort væntanlegt samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samninginn kynni að brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána (sbr. fskj. I, þskj. 240, 206. mál 125. löggjafarþings, bls. 116–147). Niðurstaða prófessoranna var að framsal á einstökum þáttum ríkisvalds, sem gert sé ráð fyrir í samstarfssamningnum um Schengen-samstarfið væri takmarkað og tæki til afmarkaðra málaflokka. Þeir sögðu: „Það framsal ríkisvalds, sem fjallað er um í þessari álitserð er takmarkaðra og fyrirsjáanlegra, en það sem felst í samningunum um EES. Við teljum því, eins og að framan greinir, að það brjóti ekki í bága við stjórnarskrána.“

Í álitserð sömu manna um Schengen-samninginn og íslensku stjórnarskrána í ljósi samnings milli ráðs EB og Íslands og Noregs um framkvæmd og beitingu og þróun Schengen-samninganna (sbr. fskj. II, þskj. 240, 206. mál 125. löggjafarþings, bls. 148–159) eru þessi sjónarmið meðal þeirra meginatriða sem ítrekuð eru.

Við heildarmat þeirra á gildissviði íslensku stjórnarskrárinnar og á dæmum úr löggjöf um framsal ríkisvalds telja þeir að það séu nokkur atriði sem öðrum fremur skipta máli: Hvar lögskipti gerðust, hvaða hagsmuni sakarefnið varðaði, hvort ákvörðun taldist verulega íþyngjandi, hvort valdframsal var vel afmarkað og sjónarmið um fullveldið. Þeir telja að það séu heildaráhrifin sem máli skipti. Eðlilegt sé því að gera ráð fyrir að ákvæði íslenskrar stjórnarskrár og gildissvið „séu túlkuð með hliðsjón af gildandi þjóðarétti á hverjum tíma, a.m.k. að því marki sem unnt er að samrýma slíka túlkun fullveldisrétti ríkisins og réttaröryggi borgaranna“. Þeir telja líkur til þess að Alþingi geti kveðið nánar á um gildissvið tiltekins réttatriðis sem hefur á sér alþjóðlegan blæ. Líklegt sé „að þetta svigrúm sé því meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu“.

Við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005.

Við gerð frumvarps til samkeppnislaga árið 2004 (590. mál 131. löggjafarþings) var leitað álits Davíðs Þórs Björgvinssonar, dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 (sbr. fskj. við þskj. 921, 617. mál 131. löggjafarþings, bls. 88–131). Hann taldi að innleiðing og frumvarp stangaðist ekki á við stjórnarskrána og sagði að væri tekið mið af sjónarmiðum um

breytilega skýringu stjórnarskrárinnar sem fælu í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnámálum í viðum skilningi, almenna þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta, mætti færa veigamikil rök fyrir því að löggjafanum væri játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem eftirfarandi regla setti:

„Framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum: (i) að framsalið sé byggt á lögum, (ii) það sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana, (iv) það sé byggt á samningi sem kveði á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mæli fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja, (v) að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) framsalið má ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá, (viii) framsalið sé afturkallanlegt.“

Við skoðun samkeppnislagafrumvarpsins taldi Davíð Þór nauðsynlegt að „árétta enn og aftur að forsendan fyrir því að 27. gr. frumvarpsins standist gagnvart stjórnarskrá er að fallist sé á að í íslenskum rétti gildi venjuhelguð regla um að hinn almenni löggjafi hafi heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, án sérstakrar heimildar til þess í stjórnarskránni.“

Í þessu sambandi verður að geta umsagnar réttarfarsnefndar (dbnr. 131/1216) við áður nefnt frumvarp þar sem talið var varhugavert að rökstyðja framsal ríkisvalds með því að það væri takmarkað við tilteknar aðstæður. Taldi réttarfarsnefnd að skoða yrði það framsal ríkisvalds sem gert var ráð fyrir í heild og miða við allan EES-samninginn. Bent var á að mjög hefði reynt á íslenska stjórnarskrá í upphafi EES-samningsins. Ekki mætti líta á það framsal ríkisvalds sem uppi var í 27. gr. samkeppnislaga varðandi dómstólana sem einangrað fyrirbæri. Væri haldið áfram á þeirri braut mætti segja nákvæmlega það sama um flesta hluta EES-samningsins. Hann mætti greina í sundur í afmarkaða þætti og draga þannig smám saman vald frá íslenskum dómstólum. Þetta skipti máli þegar metið væri hvort framsal teldist smávægilegt. Taldi Stefán Már Stefánsson, prófessor og nefndarmaður í réttarfarsnefnd sem falið var að taka saman umsögnina fyrir hönd nefndarinnar, við það tilefni að ekki skipti máli hugsanlegur fjöldi tilvika sem 27. gr. samkeppnislaga tæki til, þegar stjórnskipulegt gildi ákvæðisins væri metið. Tók réttarfarsnefnd undir þessi sjónarmið.

Verulegar athugasemdir komu fram í umsögnum um þessa lagabreytingu. Farið væri inn á nýja braut sem hefði ekki verið í EES-samningnum í upphafi, þ.e. að íslenskir dómstólar yrðu bundnir við ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA í samkeppnismálum við tilteknar aðstæður. Í umsögn Dómarafélags Íslands (dbnr. 131/1380) við málið kom m.a. fram að það hlyti að teljast annmarki á undirbúningi frumvarpsins „að leggja álitserð aðeins eins manns til grundvallar löggjöf sem getur falið í sér ákvörðun um framsal ríkisvalds.“ Var á það bent að í fyrri tilvikum þegar sambærilegar spurningar hefðu verið til umfjöllunar, hefðu fleiri aðilar verið kallaðir til ráðgjafar.

Við framsal sektarvalds til ESA vegna flugstarfsemi árið 2011.

Áður hefur verið nefnd álitserð Stefáns Máss Stefánssonar, prófessors, frá 2011 um hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008 sem hér er til umfjöllunar, einkum ákvæði 25. gr. hennar, stangist á við íslensku stjórnarskrána (fskj. II við þingsályktunartillögu þessa máls, bls. 52–75). Við samningu álitserðarinnar voru meginsjónarmið nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn sem fjórir lögfræðingar skipuðu, lögð til grundvallar.

Jafnframt voru flestar af fyrrgreindum álitserðum hafðar til hliðsjónar. Í forsendum Stefáns Más fyrir niðurstöðum sínum er fullveldissjónarmiðum veitt ákveðið vægi. Felst í því að staða Íslands í alþjóðlegu samstarfi sé í grundvallaratriðum önnur en áður var. Segir svo: „Er eðlilegt að líta svo á að ákveðið svigrúm sé fyrir hendi til að túlka viðkomandi stjórnarskrárákvæði þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaraðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir jafnvel þó að stofn þeirra sé gamall.“

Þá er fjallað um heimild stjórnarskrár til takmarkaðs framsals stjórnvalds er varðar milli-rikjaviðskipti og vísar Stefán Már þar til álitser nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn. Segir Stefán Már það meginatriði að hver sá sem taki þátt í alþjóðlegum viðskiptum og njóti þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur sem honum tengjast eða af honum leiða. Þá ítrekar Stefán Már sjónarmið svipuð þeim og réttarfarsnefnd gerði áður varðandi skoðun á framsali ríkisvalds í heild og nauðsyn þess að miða við allan EES-samninginn.

Niðurstaða greinargerðar Stefáns Más er að sektarheimild til handa Eftirlitsstofnun EFTA vegna brota á reglugerð nr. 216/2008 mundi skoðast sem aðgerð sem hefði bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi. Slíkar sektir og féviti væru bindandi fyrir íslenska aðila og aðfararhæfur á hendur þeim. Þar sem ákvarðanirnar yrðu aðeins bornar undir dómstól EFTA yrði að skoða þær með hliðsjón af þeirri dómstólavernd sem íslenskir aðilar njóta. Bent er á að umræddar reglur muni taka til mjög fárra aðila hér á landi, en samkvæmt upplýsingum nefndarinnar er aðeins um einn aðila að ræða, og gildi auk þess á mjög þröngu sviði. Niðurstaðan er að erfitt geti verið að fullyrða að breytingar á lögum vegna fyrrnefndra ákvæða brjóti í bága við stjórnarskrá. Gildi einu hvort horft sé á málið sem sérstakt fyrirbrigði eða hvort horft sé á EES-samninginn í heild sinni.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að meginþráðurinn í gegnum þorra greinargerðanna er að Alþingi hafi visst svigrúm til að túlka stjórnarskrána með hliðsjón af framsali ríkisvalds. Hafa fræðimenn fjallað um óskráða reglu þar um. Hins vegar tekur meiri hlutinn fram að ekki ríkir einhugur um þetta í álitser- og greinargerðum.

b. Álit þingnefnda.

Í álitser meiri hluta utanríkismálanefndar við afgreiðslu EES-samningsins, frá 30. nóvember 1992 (þskj. 372, 1. mál 116. löggjafarþings), er greint frá því að niðurstaða skýrslu utanríkisráðherra komi heim og saman við það sem fram hafði komið í umræðum innan nefndarinnar um þetta mál. Vísað er til þess að ríkisstjórn hafi látið kanna hvort einhver ákvæði EES-samningsins brytu í bága við íslensku stjórnarskrána og niðurstaðan hefði verið sú að óþarft væri að breyta stjórnarskránni vegna EES.

Meiri hlutinn nefnir til sögunnar þá staðreynd að hér á landi starfi ekki stjórnlagadómstóll eins og víða annars staðar. Til slíkra dómstóla sé unnt að skjóta álitsernum varðandi stjórnskipulega stöðu mála á meðan þau eru til meðferðar á löggjafarþingum. Svo segir meiri hlutinn: „Hér er það alfarið á valdi Alþingis að ákveða við hina þinglegu meðferð hvort frumvörp til laga eða efni alþjóðasamninga samræmist stjórnarskránni eða ekki. Hæstiréttur Íslands hefur síðan úrslitavald til að dæma um það hvort íslensk lög eða samningar við erlend ríki brjóti í bága við stjórnarskrána.“

Í álitser meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar, um frumvarp til nýrra samkeppnislaga, frá 3. maí 2005 (þskj. 1289, 590. mál 131. löggjafarþings), var fjallað um álit Davíðs Þórs. Taldi meiri hlutinn að færa mætti fyrir því veigamikil rök að Alþingi hefði heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem lagt var til í frumvarpinu. Ályktun nefndarinnar var að það væri löggjafans að áskilja sér svigrúm til að móta samskipti við fjölþjóðlegar stofnanir

í framkvæmd og beita framsalsreglunni svo íslenska ríkið gæti „áfram verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi“. Með þessum orðum er fullveldissjónarmiðum veitt ákveðið vægi.

IV. Stjórnámálaleg úrlausnarefni.

Meiri hlutinn gerir skýran greinarmun á þeim stjórnskipulegu álitaeftum sem uppi eru og þeim stjórnámálalegu úrlausnareftum sem eru til skoðunar. Verður nú gerð almenn grein fyrir þeim þætti er varða úrlausnareftin um framsal valds til alþjóðastofnana í tengslum við EES-samninginn annars vegar og hins vegar Schengen-samninginn.

a. Skýrslur og greinargerðir.

Í skýrslu utanríkisráðherra frá mars 1991 um stöðu samningaviðræðana um Evrópska efnahagssvæðið kemur fram að ef litið sé „til þróunar alþjóðamála almennt má vænta aukinnar þátttöku Íslands í samvinnu þjóða á fjölmörgum sviðum ...“. Niðurstaðan er sú að í ljósi þeirrar þróunar sé „full ástæða til að kanna þörf á nýju ákvæði í stjórnarskrána sem kvæði skýrt á um heimildir til þátttöku í alþjóðastarfi“.

Þeir þrjú prófessorar, sem utanríkisráðherra fól að gefa álit um hvort væntanlegt samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samninginn kynni að brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána, bentu á að „þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni, eins og Schengen-samstarfið, sé samrýmanlegt stjórnarskránni, er fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna einkum milli Evrópuríkja muni kalla á frekara framsal ríkisvalds.“ Þeir töldu að síðar kynni að koma „að talið verði að framsal hafi átt sér stað í of ríkum mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar, eins og þær eru nú“. Prófessorarnir töldu eðlilegt „þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni, til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn, sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.“

Við skoðun samkeppnislagafrumvarpsins taldi Davíð Þór á sama hátt að því mætti halda fram að skynsamlegt væri að setja ákvæði er heimiluðu að vissu marki framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana, hliðstæð þeim sem er að finna í stjórnarskrám margra Evrópuríkja. Þau lögfræðilegu rök byggju að baki að með því að hafa slíka reglu gefist tækifæri til að kveða skýrar á um slíkt framsal, skilyrði þess og umfang. Rökstuddi Davíð Þór þá ályktun svo að það „væri því heppilegra að hafa við slíka skráða stjórnskipunarreglu að styðjast, fremur en að byggja á óskráðri reglu þar um.“ Það væru þó ekki sjálfstæð rök fyrir því að nauðsynlegt hefði verið að breyta stjórnarskránni í tilefni af fullgildingunni og lögfestingu EES-samningsins, né heldur að slíkar breytingar væru nauðsynlegar til þess að heimilt væri að festa 27. gr. samkeppnislagafrumvarpsins í lög.

b. Álit þingnefndar.

Í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar frá 30. nóvember 1992 er vísað til þess að umræður um vald Alþingis til að ákveða við hina þinglegu meðferð hvort frumvörp til laga eða efni alþjóðasamninga samræmist stjórnarskránni eða ekki kunni að kveikja tillögur um íslenskan stjórnlagadómstól. Ekki var nánar lagt út af þessum orðum.

V. Ályktunarorð.

a. Efnisatriði málsins.

Reglugerð (EB) nr. 216/2008 er viðtæk og er grundvallarreglugerð fyrir flugstarfsemi í heild. Eftir tilkomu Flugöryggisstofnunar Evrópu, sem Ísland hefur gerst aðili að, hefur reglugerðarkerfi sem gildir um þá starfsemi verið endurnýjað. Ríkir hagsmunir standa því til að reglugerðin öðlist gildi sem fyrst gagnvart íslenskum aðilum og íslenskri flugstarfsemi.

Efnislega varðar málið í raun samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja á flugmarkaðnum og almenna hagsmuni íslenskra borgara og aðila í samgöngumálum til og frá landinu. Yrði reglugerðin ekki innleidd í íslenskan rétt yrði ekki hægt að innleiða þær reglugerðir sem á henni byggjast. Slíkt mundi leiða til þess að flugöryggismálum yrði háttað öðruvísi á Íslandi en annars staðar á EES-svæðinu. Við það skapaðist t.d. sú réttarstaða að öll leyfi tengd flugi og flugrekstri, flugskírteini einstaklinga og fyrirtækja sem Flugmálastjórn gefur út á sviði flugöryggis nytu ekki lengur viðurkenningar annars staðar í Evrópu líkt og þau gera nú. Íslenskum flugmálum yrði þannig háttað að Ísland nyti í raun stöðu þriðja ríkis á því sviði gagnvart öðrum EES-ríkjum. Fagréttindi sem flugvéltæknar, flugmenn og flugumferðarstjórar hafa nytu ekki lengur gagnkvæmrar viðurkenningar í öðrum ríkjum á EES-svæðinu. Samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja á flugmarkaðnum mundi þannig skekkjast og kostnaður aukast enda ættu fyrirtækin erfitt með að sýna fram á að þau uppfylltu sömu flugöryggisreglur og gilda annars staðar í Evrópu. Ljóst er að framgangur málsins varðar þar með veigamikla almenna hagsmuni.

Meiri hlutinn hefur fjallað um ákvæði reglugerðarinnar, einkum ákvæði 25. gr. hennar, og kynnt sér ítarleg gögn málsins. Tilgangur ákvæðisins er að gefa meiri sveigjanleika í viðurlögum, svo í stað þess að afturkalla skírteini verði heimilt að beita févítisákvæðum. Er beiting sektar þannig síður íþyngjandi en aðrar ráðstafanir sem þegar hefur verið fallist á.

Meiri hlutinn hefur talið að réttur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til að leggja á sektir vegna brota á reglum sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu takmarkist við samkeppnismál þar eð það var tilgangur EFTA-ríkjanna innan EES þegar EES-samningurinn var undirritaður. Meiri hlutinn getur hins vegar fallist á hugmyndina um að valdheimildir í þessa veru verði fluttar til hinnar sameiginlegu Eftirlitsstofnunar EFTA vegna hins sérstaka og afmarkaða samhengis að því er varðar reglugerð (EB) nr. 216/2008, með tilliti til áhrifa 25. gr. hennar til fyllingar 28. gr. sömu reglugerðar og þeirrar staðreyndar að í þessu tiltekna tilviki er ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA um að leggja á sektir síður íþyngjandi en aðrar ráðstafanir sem þegar hefur verið fallist á.

Meiri hlutinn vísar í þessu samhengi til að þegar hafa verið lögð fram drög að yfirlýsingu sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem kveðið er á um að innleiðing á umræddu ákvæði þessarar reglugerðar sé með fyrirvara um síðari breytingar á Evrópska efnahagssvæðinu vegna framtíðargærða á sama sviði, þ.e. vegna framtíðarvaldheimilda til að beita viðurlögum.

Vegna væntanlegrar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um að innleiða reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB í samninginn tekur meiri hlutinn fram að málið hafi ekki fordæmisgildi hvað Ísland varðar. Ísland verði ekki bundið af neinni framtíðargærð á þessu sviði nema það ákveði sérstaklega að vera bundið við hana samkvæmt stjórnskipunarlögum sínum.

b. Stjórnskipuleg álitaefni.

Málið hefur verið ítarlega rætt á fundum nefndarinnar. Hvað varðar hið stjórnskipulega álitaefni er niðurstaða meiri hlutans að það framsal eða takmörkun á sjálfstæði dómvaldsins, sem að öllu óbreyttu verður í kjölfar þessa máls með breytingu á íslenskrum löggjöf vegna ákvæða reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæðis 25. gr. reglugerðarinnar, rúmist innan þeirra heimilda sem lögjafinn hefur samkvæmt þeirri reglu sem gildir hér á landi.

Áður hefur verið kannað hvort lögjafanum væri að stjórnögum heimilt að takmarka valdsvið íslenskra dómstóla vegna alþjóðlegra skuldbindinga. Meginniðurstaða lögfræðiálita var að slík takmörkun á ríkisvaldi væri heimil, að því gefnu að í íslenskum rétti væri í gildi venjuhelguð regla sem heimilaði lögjafanum að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli

til alþjóðastofnana, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og án beinnar heimildar í stjórnarskránni. Að mati álitsgjafa var talið að slík regla gildi samkvæmt íslenskum rétti.

Að mati meiri hlutans er hér um að ræða sams konar mælikvarða á heimild löggjafans til takmörkunar á ríkisvaldi og áður hefur verið beitt við lögfestingu EES-samningsins árið 1993, við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999 og við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005 sé unnt að fallast á að Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvaldsins, hafi heimild til að samþykkja slíka skuldbindingu sem í umræddri ákvörðun felst.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að ekki hefur reynt á gildi þessarar reglu fyrir dómstólum. Alþingi, sem æðsti handhafi löggjafarvalds og valdamesta stofnun ríkisins, hefur hins vegar byggt á slíkri reglu í framkvæmd. Það er á ábyrgð Alþingis að áskilja sér svigrúm til að móta inntak þessarar reglu nánar í framkvæmd og beita henni, m.a. með það að markmiði að stuðla því að íslenska ríkið geti verið virkur þátttakandi í alþjóðlegu samstarfi og er flugstarfsemi þar sannarlega meðtalin. Að mati meiri hlutans verður Ísland þannig sem fullvalda ríki að hafa ákveðið svigrúm til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir.

Að mati meiri hlutans er ákvæði 25. gr. reglugerðar (EB) nr. 216/2008 vel afmarkað og felur ekki í sér verulegt valdframsal sem talið verði íþyngjandi í ríkum mæli. Áður hefur gilt að framsal valds sem er takmarkað með þessum hætti og varðar milliríkjavíðskipti rúmist innan stjórnarskrárinnar. Að því leytinu er flugstarfsemi eðlislík, að um hana gilda lögmál milliríkjavíðskipta. Kjarni röksemdarinnar er sá að aðili sem tekur þátt í alþjóðlegum víðskiptum og nýtur þeirrar hagkvæmni og þess hagnaðar sem af þeim markaði leiðir skuli einnig bera skyldur gagnvart þeim stofnunum sem markaðnum tengjast eða sem af honum leiða.

Með ákvæðinu verður Eftirlitsstofnun EFTA veitt heimild til þess að beita innlenda aðila sektum og fívíti vegna brota á reglugerð nr. 216/2008. Um er að ræða framsal sektarvalds vegna flugstarfsemi á mjög þröngu, afmörkuðu og tæknilegu sviði yfir til Eftirlitsstofnunar EFTA. ESB-ríki hafa þegar framselt sektarvald á sama afmarkaða sviðinu til framkvæmdastjórnarinnar, sem getur lagt sektir á einstaklinga og fyrirtæki að beiðni Flugöryggisstofnunar Evrópu.

Þessi atriði eru mikilvæg í ljósi þess að talið hefur verið að Alþingi geti kveðið nánar á um gildissvið tiltekens réttatriðis sem hefur á sér alþjóðlegan blæ. Færð hafa verið rök fyrir því að þetta svigrúm sé því meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu. Ekki fer á milli mála að umrætt réttarsvið, sem flugstarfsemin fellur undir, er alþjóðleg í eðli sínu.

Meiri hlutinn ítrekar að ákveðin óvissa ríkir um tilvist og umfang reglu um heimild löggjafans til að takmarka ríkisvaldið án skýrrar heimildar í stjórnarskránni.

Forsenda meiri hlutans er hins vegar að til staðar sé slík venjuhelguð regla við túlkun stjórnarskrárinnar sem lýst er ítarlega í fyrrgreindum lögfræðiálitum. Að mati meiri hlutans verður Alþingi einnig að líta til þess hvernig hagsmunum íslensks víðskiptalífs sé best borgið á alþjóðavettvangi en samstarfið á grundvelli EES-samningsins er ákaflega mikilvægt fyrir íslenska flugstarfsemi og efnahagslíf.

c. Stjórnmalaleg úrlausnarefni.

Hvað varðar hin stjórnmalalegu úrlausnarefni er ljóst að hér á landi er ekki unnt að skjóta álitaeftum um hvort efni frumvarpa samrýmist stjórnarskrá á meðan þau eru til meðferðar á Alþingi. Hér er það alfarið á valdi Alþingis að leggja mat á við hina þinglegu meðferð hvort frumvörp til laga eða efni alþjóðasamninga samræmist stjórnarskránni eða ekki. Hæstiréttur Íslands hefur síðan úrslitavald til að dæma um það hvort íslensk lög eða samningar við erlend ríki brjóti í bága við stjórnarskrána.

Allt frá árinu 1991 hefur verið fjallað um það á Alþingi hvort ákvæði EES-samningsins brytu í bága við íslensku stjórnarskrána. Þingviljinn virðist alltaf hafa verið fremur skýr. Meiri hluti nefndarinnar greindi frá því í nefndaráliti sínu við frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið 30. nóvember 1992 að það væri ekkert nýmæli að deilur vöknudu um það á lögfræðilegum vettvangi hvort ákvarðanir Alþingis brjóti í bága við stjórnarskrána eða ekki.

Þrátt fyrir að framkvæmdin hafi hingað til verið með þessum hætti, og sama staða sé uppi á teningnum nú, er ljóst að mjög hefur reynt á mörk heimilda til framsal ríkisvalds frá upphafi EES-samningsins. Minnir meiri hlutinn á í því sambandi hve umræðan á sér langan aðdraganda. Hinn 24. ágúst 1992 var lagt fram frumvarp til breytinga á stjórnarskipunarlögum í tengslum við afgreiðslu EES-samningsins, sem Alþingi samþykkti að vísa til ríkisstjórnarinnar. Það þýðir að á næsta löggjafarþingi verða liðin 20 ár fyrir því hið stjórn málalega úrlausnarefni, sem svo er nefnt hér, kom fyrst til þinglegrar meðferðar.

Í hverju af áður nefndum þremur tilfellum hefur verið litið á framsal ríkisvalds sem einangrað fyrirbæri: við lögfestingu EES-samningsins árið 1993, við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999 og við setningu nýrra samkeppnislaga árið 2005. Í þessu máli er fjórða tilfellið til þinglegrar meðferðar. Að mati meiri hlutans verður ekki við svo búið til langframa.

Meiri hlutinn vekur athygli á þessum sjónarmiðum og telur eðlilegt að fram fari efnislega umræða um þau á vettvangi löggjafarþingsins.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt**.

Alþingi, 7. júní 2011.

Árni Þór Sigurðsson,
form., frsm.

Valgerður Bjarnadóttir.

Birgitta Jónsdóttir,
með fyrirvara.

Björgvin G. Sigurðsson.

Guðfríður Lilja Grétarsdóttir.

Helgi Hjörvar.

Fskj.

Minnisblað.

Til utanríkismálanefndar
Frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis

Efni: Framsal sektarvalds til ESA, sbr. 25. gr. reglugerðar EB nr. 216/2008.

I.

Fyrir liggur tillaga til þingsályktunar um heimild til staðfestingar fyrirhugaðrar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn. Í fyrirhugaðri breytingu felst nánar að felld verði inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008, um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar eins og nánar er lýst í tillögunni.

Það álitamál hefur risið hvort það samræmist íslenskum stjórnarskipunarlögum að taka upp í EES-samninginn ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar sem veitir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, að beiðni Flugöryggisstofnunarinnar, heimild til að leggja sektir eða fívíti á

einstaklinga og fyrirtæki. Að tillögu framkvæmdastjórnarinnar er lagt til að sektarvaldið verði hjá Eftirlitsstofnun EFTA, ESA.

II.

Í drögum að nefndarátliti og samantekt nefndarritara er ítarleg grein gerð fyrir meðferð utanríkismálanefndar á málinu, efni reglugerðarinnar og stjórnskipunarlegum álitæfnum sem uppi voru við lögfestingu EES-samningsins 1993, við undirbúning að þátttöku í Schengen-samstarfinu 1999 og við setningu nýrra samkeppnislaga 2005. Enn fremur er gerð grein fyrir álitæfnum við framsal sektarvalds til ESA sem hér er til athugunar og fram koma í álitagerð Stefáns Más Stefánssonar frá 10. janúar sl. og minnisblaði utanríkisráðuneytisins frá 4. mars sl. Í þessum gögnum eru dregin fram þau atriði sem máli skipta fyrir meðferð utanríkismálanefndar á málinu. Aðalatriðin eru þessi:

1. Ákvæði íslensku stjórnarskrárinnar geyma ekki bein fyrirmæli um heimildir til framsals á ríkisvaldi. Hefur umfjöllunin því beinst að því að draga fram þau sjónarmið sem slíkt framsal getur byggst á. Í röksemdum nefndar þeirrar sem utanríkisráðherra skipaði 1992 við undirbúning að fullgildingu EES-samningsins er að því er varðar heimildir til framsals á ríkisvaldi tekið fram að mestu máli skipti:
 - a. að vald það sem alþjóðastofnunum væri ætlað með samningnum væri vel afmarkað,
 - b. að það vald væri á takmörkuðu sviði,
 - c. að það vald væri ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.
 Úrlausn þess hvort heimilt sé að framselja það vald sem felst í 25. gr. reglugerðar nr. 216/2008 veltur á því hvernig þessir þættir verði nánar metnir, hvort sem litið er á heildstætt á skuldbindingar EES-samningsins eða tiltekna hluta hans.
2. Af eðli EES-samningsins leiðir að efni hans þróast áfram. EFTA-ríkin verða þannig að vera tilbúin að aðlaga landsrétt sinn að regluverki ESB á tilteknum sviðum og þá um leið að gæta þar hagsmuna sinna. Í þessu sambandi byggði nefnd utanríkisráðherra frá 1992 á því að síðar kynni reynslan að leiða í ljós að reglurnar um vald stofnana EFTA, þ. á m. ESA, væru ekki vel afmarkaðar eða þær fælu í sér verulegt valdframsal og væru íþyngjandi í ríkum mæli. Þá væri einnig hugsanlegt að í samkeppnismálum kæmi til meiri afskipta. Það var niðurstaða nefndarinnar að á þeim tíma hafi ekki verið nauðsynlegt að ráðast í breytingar á stjórnarskránni. Ef það kæmi hins vegar fram síðar að slíkra breytinga væri þörf væri Ísland að þjóðarétti skuldbundið til að gera þær.
3. Líta má til þeirra sjónarmiða í álitagerð Stefáns Más Stefánssonar frá 10. janúar 2011 að ekki megi þrengja um of að möguleikum Íslands til að tryggja hagsmuni sína í þjóðréttarsamningum og einnig að Alþingi hafi ákveðið svigrúm til að skýra stjórnarskrána. Alþingi er þó sett ákveðin takmörk við mat á því hvort heimilt sé að taka í íslenska rétt reglugerðir ESB að óbreyttum stjórnلögum.
4. Samkvæmt íslenskum lögum verða lögspurningar – t.a.m. um stjórnskipulegt gildi þingmála sem ekki hafa verið afgreidd – ekki lagðar fyrir dómstóla til úrlausnar. Á meðan á þinglegri meðferð stendur er það því Alþingis að meta hvort frumvörp og aðrar tillögur sem þar koma fram samrýmist stjórnarskrá. Í þessu felst, að Alþingi hlýtur að teljast hafa víst svigrúm til þess að meta hvernig ákvæði stjórnarskrárinnar verði túlkuð hverju sinni, en þetta mat verður svo endurskoðað af dómstólum ef og þegar mál kemur fyrir þá. Telja verður að Alþingi megi, við þessa túlkun, m.a. hafa hliðsjón af reglum þjóðaréttar og fullveldisrétti þjóða eins og hann verður skýrður á hverju tíma og réttaröryggis þegnanna.
5. Einn aðili hér á landi, Icelandair, mun hafa vottun/skirteini frá Flugöryggisstofnun Evrópu, sbr. 20. gr. reglugerðarinnar og gæti því mögulega fallið undir sektarvald ESA skv. 25. gr. hennar. Ef þeirri heimild yrði beitt gæti sá aðili látið reyna á stjórnskipulegt

gildi hennar í dómsmáli. Fyrir fram má ætla að litlar líkur séu á að reyna muni á sektarheimildir samkvæmt ákvæðinu. Má í því sambandi minna á að ekki hefur reynt á hvort ákvæði 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga sem gengur lengra, er varðar framsal dómsvalds við tiltekna aðstæður, fari í bága við stjórnarskrá.

6. Þegar borin eru saman ákvæði 25. gr. samkeppnislaga og 27. gr. reglugerðar EB 216/2008 sést að framsal ríkisvalds er með ólíkum hætti. Breytingin á samkeppnislögum fól í sér að íslenskir dómstólar verða fyrir fram bundnir við ákvörðun ESA í samkeppnismálum við tiltekna aðstæður. Þegar horft er til EES-samningsins í heild sinni og að ekki var gert ráð fyrir því að ákvæði Evrópuréttar um forúrskurði yrðu innleidd í íslenskan rétt verður ekki annað séð en að þar hafi verið gengið lengra í framsali valds en hér er lagt til. Ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar gera á hinn bóginn ráð fyrir að ESA fari með sektarvald gagnvart einstaklingum og lögaðilum. Ágreiningi um grundvöll og fjárhæð sekta verður borinn undir EFTA-dómstólinn.
7. Að baki ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar búa einnig samkeppnissjónarmið. Er þá byggt á því að sá sem tekur þátt í viðskiptum á samkeppnismarkaði með von um umtalsverðan hagnað undirgangist jafnframt ákveðnar skyldur gagnvart þeim markaði. Með öðrum orðum er ekki augljóst að slíkur aðili eigi aðeins að bera ábyrgð gagnvart innlendum eftirlitsaðilum. Að þessu leyti gilda svipuð sjónarmið og reglur og gilda í samkeppnismálum samkvæmt EES-samningnum, þ.e. sá innlendi aðili sem tekur þátt í samkeppni, sem hefur áhrif á EES-markað, verður að sætta sig við að ESA og eftir atvikum dómstóll EFTA fari með mál hans út af hugsanlegum samkeppnisbrotum.
8. Fyrir fram er ekki hægt að fullyrða hvernig dómstólar mundu leysa úr ágreiningi um stjórnskipunarlegt gildi 25. gr. reglugerðarinnar. Ef svo færi að þeir kæmust að þeirri niðurstöðu að ákvæðið stæðist ekki stjórnarskrá yrðu íslensk stjórnvöld að bregðast við því með stjórnarskrárbreytingu.

III.

Ljóst er að með lögtöku EES-samningsins og framþróun hans á tilteknum sviðum hefur framsal á ríkisvaldi átt sér stað. Við undirbúning að fullgildingu samningsins var gengið út frá því að takmarkað framsal Alþingis á ríkisvaldi mætti samrýma ákvæðum stjórnarskrárinnar að teknu tilliti til nánar tiltekinnar sjónarmiða. Hefði Alþingi ákveðið vald til að meta þetta. Við framþróun samningsins hefur jafnframt verið litið svo á að svigrúm til framsals ríkisvalds sé almennt rýmra á sviði samkeppnismála. Það vald sem Eftirlitsstofnun EFTA er falið til ákvörðunar sekta með 25. gr. reglugerðar EB nr. 216/2008 er afmarkað við handhafa leyfis, skv. nánari fyrirmælum 20. gr. reglugerðarinnar. Jafnframt má líta svo á að sú starfsemi sem 25. gr. reglugerðarinnar nær til taki til aðila sem starfa á samkeppnismarkaði.

Samkvæmt þessu verður vart séð að með ákvæðinu sé gengið lengra en þegar hefur verið gert í samkeppnismálum skv. EES-samningnum.

