

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um heimild til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn.

Frá utanríkismálanefnd.

I. Meðferð málsins í nefndinni.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Kjartansdóttur frá utanríkisráðuneyti, Kjartan Ingvarsson frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Glóeyju Finnsdóttur frá Isavia, Ara Guðjónsson og Ólaf Briem frá Icelandair og Egil Reynisson og Ágúst Angantýsson frá WOW air.

Nefndin hefur verið upplýst um málið frá því áður en tillagan sem hér um ræðir var lögð fram á Alþingi. Var það gert á grundvelli 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála og bærust nefndinni, auk umhverfis- og samgöngunefndar, gögn frá utanríkisráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti vegna málsins. Þá var málið í vinnslu innan Evrópusambandsins og fyrirséð að taka þyrfti samþykka ESB-gerð í málinu inn í EES-samninginn og ljóst að sú breyting mundi kalla á lagabreytingu hér á landi.

Með tillögunni er leitað heimildar Alþingis til að staðfesta fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er varðar breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál), og fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) um breytingu á tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins með tilliti til framkvæmdar á alþjóðasamningi um beitingu sameiginlegrar markaðstengdrar heildarráðstöfunar um alþjóðlega losun frá flugi frá árinu 2020.

Tillagan er lögð fram á Alþingi áður en sameiginlega EES-nefndin samþykkir ákvörðunina vegna brýnna hagsmuna í málinu. Markmið þessa er að leita heimildar Alþingis til handa íslenskum stjórnvöldum til að samþykkja umrædda ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar án stjórnskipulegs fyrirvara, þrátt fyrir að hún muni kalla á lagabreytingar hér á landi. Þannig verði hægt að taka ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni án stjórnskipulegs fyrirvara af Íslands hálfu.

Nefndin bendir á að málsmeðferðin, þar sem þingsályktunartillaga er lögð fram í aðdraganda ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, á sér fjögur fordæmi: í 480. máli á 121. löggjafarþingi, um samræmdar heilbrigðisreglur fyrir m.a. fisk og fiskafurðir, í 535. máli á 139. löggjafarþingi, um að fella flugstarfsemi og stærstan hluta iðnaðar sem losar gróðurhúsalofttegundir undir viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS), í 621. máli á 139. löggjafarþingi, um sameiginlegar reglur um almenningsflug, um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og um framsal sektarvalds til ESA vegna flugstarfsemi, og í 611. máli á 140. löggjafarþingi, um útvíkkun á viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (ETS).

Nefndin áréttar hins vegar að engin fordæmi finnast um heimild til staðfestingar Alþingis sem lýtur að óbirtri ESB-gerð í Stjórnartíðindum ESB, eins og síðar verður komið að.

II. Reglugerð (ESB) frá apríl 2014 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB.

Markmið reglugerðar ESB er að takmarka gildissvið viðskiptakerfis Evrópusambandsins með losunarheimildir gróðarhúsalofttegunda hvað varðar flugstarfsemi til ársins 2016. Það ár er gert ráð fyrir að samningur liggja fyrir á vettvangi Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO), einnar af sérstofnunum Sameinuðu þjóðanna, um að koma á fót alþjóðlegu markaðskerfi til að draga úr losun frá flugstarfsemi á heimsvísu. Búið er við að sá samningur öðlist gildi árið 2020. Gert er ráð fyrir að fyrir þann tíma muni Evrópusambandið endurskoða sinn þátt í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá flugsamgöngum. Auk ákvæða um breytingu á gildissviði er að finna í reglugerðinni nokkrar minni breytingar, m.a. um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda, uppboð losunarheimilda og nýja undanþágu vegna losunar frá flugi, svo sem til og frá Grænlandi, Færeyjum og Kanaríeyjum.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) um breytingu á tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan Bandalagsins með tilliti til framkvæmdar á alþjóðasamningi um beitingu sameiginlegrar markaðstengdrar heildarráðstöfnunar um alþjóðlega losun frá flugi frá árinu 2020 var endanlega samþykkt af ráðherraráði Evrópusambandsins 14. apríl 2014, en hafði áður verið lögð fram á Evrópuþinginu í formi tilskipunar og afgreitt þaðan sem reglugerð 3. apríl 2014.

Framangreind reglugerð ESB tekur ekki formlegt gildi fyrr en við birtingu og hefur þar af leiðandi ekki fengið hefðbundið auðkenni sem hægt er að vísa til. Hins vegar hafa loka-drögin, þau sem samþykkt voru, verið birt og er íslensk þýðing þeirra fylgiskjal með þingsályktunartillögu utanríkisráðherra.

Nefndin vekur athygli á því að Evrópusambandinu hefur í heilt ár, eða allt frá samþykkt bráðabirgðafrestunar með ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 377/2013 frá 24. apríl 2013, verið fullkunnugt um að leysa þyrfti þetta mál fyrir lok aprilmánaðar 2014 og að taka þyrfti ákvörðun um framhaldið. Ákvörðun 377/2013, sem vísað er til, náði til losunarheimilda flugstarfsemi í viðskiptakerfi ESB og flugrekendum var veittur frestur til að greiða fyrir losunarheimildir fyrir losun ársins 2012 og fram til 30. apríl 2014.

Málið á sér því nokkurn aðdraganda, en nú er ljóst að vegna tímamarka var ákveðið í óformlegum þríliða viðræðum framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingsins og ráðsins þann 4. mars 2014 að breyta forminu frá tilskipun yfir í reglugerð til að tryggja bein réttaráhrif í ríkjum sambandsins þegar við birtingu í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins 30. apríl 2014. Þar með þyrfti ekki að lögfesta efnisreglurnar í einstökum ESB-ríkjum eða innleiða með öðrum hætti.

Að mati nefndarinnar setur það EES/EFTA-ríkjunum þremur, Íslandi, Noregi og Liechtenstein, óhjákvæmilega þröngar skorður, auk EFTA sem stofnunar, með því að reglugerð ESB muni birtast á síðasta mögulega degi í lokaútgáfu, öðlast þegar gildi og hafa bein réttaráhrif innan ESB.

Sem viðbrögð við því er stefnt að því að gerðin verði tekin upp í EES-samninginn með skriflegum hætti á vettvangi sameiginlegru EES-nefndarinnar 30. apríl 2014 og taki því gildi samtímis á öllu Evrópska efnahagssvæðinu. Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar fer sams konar undirbúningur fram í Noregi og Liechtenstein vegna málsins líkt og hér á landi.

III. Hagsmunir í málinu.

Talið er brýnt að Alþingi veiti heimild til handa íslenskum stjórnvöldum svo hægt verði að taka ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni án stjórnskipulegs fyrirvara af Íslands hálfu.

Við umfjöllun nefndarinnar var fjallað um margvíslega hagsmuni í málinu og voru gestir samdóma um mikilvægi þess. Bent var á hagsmuni þess að tryggja að takmörkun á gildissviði tilskipunar 2003/87/EB haldist áfram og frestanir haldist í gildi, sbr. að nokkru ákvæði til bráðabirgða III í lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál.

Þannig yrði frestað um sinn að gildissvið viðskiptakerfis með losunarheimildir vegna flugumferðar stækki út fyrir EES-svæðið – þ.e. til flugs til og frá EES-svæðinu, þ.m.t. alls Ameríkuflugs. Með því væri m.a. frestað að flugrekendur þyrftu i) að greiða fyrir losun frá flugi til og frá EES fram til 2016 vegna flugumferðar til og frá EES-svæðinu, þar með talið vegna Ameríkuflugs, ii) að hefja kaup á losunarheimildum vegna þessa, iii) að hefja skýrsluskil um losun flugstarfsemi til Umhverfisstofnunar, iv) að skila ónýttum losunarheimildum.

Með samþykkt málsins tæki gildi undanþága fyrir smáa losendur sem minnkaði byrði þeirra og kostnað. Ekki yrði um misvísandi skilaboð að ræða til þeirra 300 flugrekenda sem Ísland hefur nú umsjón með innan viðskiptakerfisins og sömu reglur mundu gilda milli ríkja EES-svæðisins innan kerfisins.

Stjórnsýslubyrði mundi minnka, þar sem flugrekendum í kerfinu undir umsjón Íslands fækkaði frá því að vera um og yfir 300 niður í fáa tugi. Einnig var bent á að með samþykkt tillögunnar mundi ný undanþága samkvæmt tilskipuninni taka gildi vegna losunar frá flugi til Grænlands, Færeyja og Kanaríeyja.

Með samþykkt tillögunnar er einnig greitt fyrir að breytingar á ýmsum ákvæðum, m.a. um úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda og uppboð losunarheimilda, taki samtímis gildi á Íslandi, Noregi og Liechtenstein líkt og í ríkjum Evrópusambandsins.

IV. Fyrirhuguð innleiðing.

Upptaka reglugerðarinnar í EES-samninginn mun kalla á lagabreytingar hér á landi og hyggst umhverfis- og auðlindaráðherra í því skyni leggja fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál, við upphaf haustþings 2014. Á síðustu mánuðum hafa utanríkismálanefnd og umhverfis- og samgöngunefnd verið upplýstar um tillögu umhverfis- og auðlindaráðuneytis að bráðabirgðaákvæði í því skyni. Frumvarpið mun að líkindum koma til umfjöllunar í umhverfis- og samgöngunefnd.

V. Ályktarorð.

Þær aðstæður sem uppi eru í málinu eru sérstakar. Nefndin hefur látið kanna það og fengið staðfest að engin fordæmi finnast um heimild til staðfestingar Alþingis sem lýtur að óbirtri ESB-gerð í Stjórnartíðindum ESB. Að því leytnu er líklega um að ræða fordæmalausar aðstæður hvað aðkomu Alþingis varðar. Enn fremur sýnir einföld skoðun á þeim fjórum málum, þar sem þingsályktunartillaga var lögð fram í aðdraganda ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, að í öllum tilfellum var um að ræða ESB-gerðir sem áður höfðu verið birtar í Stjórnartíðindum ESB. Nefndin tekur fram að afgreiðsla þessa máls, með þeim hætti sem hér hefur verið lýst, hafi ekki fordæmisgildi hvað Ísland varðar.

Þrátt fyrir framangreint telur nefndin mikilvægt að Ísland og EES/EFTA-ríkin sendi frá sér skilaboð um að sömu reglur gildi og muni gilda í þessum efnum á öllu Evrópska efnahagssvæðinu, svo enginn vafi leiki fyrir flugrekendur og neytendur á markaði. Um er að ræða

breytingu á kerfi sem Ísland á þegar aðild að og er virkur þátttakandi í. Nefndin tekur fram að breytingin er ívilnandi á margan hátt, miðað við það sem ella hefði orðið.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt óbreytt**.

Frosti Sigurjónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 28. apríl 2014.

Birgir Ármannsson,
form., frsm.

Ásmundur Einar Daðason.

Vilhjálmur Bjarnason.

Árni Þór Sigurðsson.

Guðlaugur Þór Þórðarson.

Guðmundur Steingrímsson.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.

Össur Skarphéðinsson.