

141. löggjafarþing 2012–2013.
Þingskjal 1359 — 565. mál.
Síðari umræða.

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 217/2012 um breytingu á II. viðauka (Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun) við EES-samninginn.

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

Þingleg meðferð á fyrri stigum.

Utanríkismálanefnd hefur áður, í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, fjallað um tilskipun 30/2010/ESB, um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi orkunotkun vöru, 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. 14. október 2011 ásamt fylgigögnum. Í því ferli, sbr. 2. og 7. gr. framangreindra reglna, hlaut tilskipunin efnislega umfjöllun í atvinnuveganefnd Alþingis.

Að loknu framangreindu ferli sendi meiri hluti nefndarinnar tilkynningu um afstöðu sína til málsins til utanríkisráðherra, auk afrits til iðnaðarráðherra, dags. 13. desember 2011. Í erindi utanríkismálanefndar kom fram að nefndin teldi það hafa sérstakt gildi hve skammt á veg málið væri komið í þessu tilviki. Því fyrir sem Alþingi kæmi að málum á upphafsstigi nýrra ESB-gerða sem kæmu inn til EFTA væru þeim mun betri möguleikar fyrir þingmenn að fá tekið tillit til efnislegra ábendinga sinna eða athugasemda. Það teldist afar heppilegt þar sem málið mundi á síðari stigum koma til þinglegrar meðferðar á ný.

Á því stigi lagði utanríkismálanefnd til að litið yrði til þeirra sjónarmiða um íslenska hagsmuni sem reifuð væru í áliti atvinnuveganefndar.

Við efnislega umfjöllun um málið, sbr. 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, gerði atvinnuveganefnd m.a. svofellda grein fyrir sjónarmiðum um íslenska hagsmuni:

„Nefndin hefur farið yfir umsögnina sem barst vegna málsins og fengið á sinn fund Lárus Ólafsson frá Samtökum verslunar og þjónustu og Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins. Gestirnir bentu á að staða Íslands í orkumálum væri gjörólík stöðu flestra EES-ríkja þar sem hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa væri mun hærra hér á landi en gengur og gerist. Þannig væru t.d. 99,9% af raforkuþörf Íslendinga uppfyllt með raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum og því hlutfalli næðu ríki ESB seint enda væri sambærilegt hlutfall að meðaltali rétt fyrir ofan 15% í þeim ríkjum. Þá kom fram að það sem væri líkt með Íslandi og ríkjum ESB væri hlutfall orkugjafa í samgöngum en tilskipuninni væri ekki ætlað að taka til þeirra. Var það mat umsagnaraðilanna að í þessu ljósi mætti ætla að efni tilskipunarinnar hefði takmarkað gildi á Íslandi. Þó var á það bent að þegar sérstöðu Íslands í orkumálum sleppti stæði það markmið tilskipunarinnar eftir að upplýsa neytendur um orkunotkun vöru og að samræmdar upplýsingar kynnu að aðstoða neytendur við að taka upplýsta ákvörðun um kaup á vörum. Töldu gestirnir ekki ástæðu til annars en að tilskipunin yrði tekin upp í EES-samninginn. Þó lögðu þeir ríka áherslu á að upptaka og innleiðing tilskipunarinnar í íslenskan rétt yrði gerð með eins einföldum hætti og hægt væri með það

að leiðarljósi að kostnaði sem við það félli á fyrirtæki yrði haldið í lágmarki. Bentu þeir loks á að ef gera ætti kröfur um að merkimiðar á vörur yrðu á íslensku kynni að vera heppilegt að stjórnvöld sæju til þess að íslensk útgáfa merkimiða yrði öllum söluaðilum aðgengileg.“

Ekki tekið tillit til umfjöllunar Alþingis á fyrri stigum.

Skemmst er frá því að segja að hvorki utanríkisráðuneytið né iðnaðarráðuneytið virðast hafa tekið tillit til framangreindra athugasemda þingnefnda, dags. 13. desember 2011. Það verður að teljast óheppilegt en ekki hafa komið fram haldbærar skýringar á þeirri stöðu. Tæpu ári eftir að erindið var sent var iðnaðarráðuneytið sameinað tveimur öðrum ráðuneytum í nýju ráðuneyti atvinnuvega- og nýsköpunarmála. Fulltrúi þess ráðuneytis upplýsti m.a. við umfjöllun utanríkismálanefndar að hann hefði ekki séð viðkomandi gögn frá þingnefndunum.

Í skýrslu utanríkismálanefndar um þinglega meðferð EES-mála frá 8. október 2008 kom m.a. fram að fjölmargar ESB-gerðir, tilskipanir og reglugerðir, hefðu verið teknar inn í EES-samninginn án þess að tryggt hefði verið að Alþingi væri fyrir fram upplýst um tilvist þeirra. Hlutverk Alþingis í framkvæmd EES-samningsins hefði minnkað með árunum og í ákveðnum tilvikum hefði afgreiðsla EES-mála á Alþingi nánast orðið að formsatriði.

Ein af niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis um innleiðingu EES-gerða var að ekki hefði verið lögð nægileg áhersla á að meta hvort ástæða þætti til aðlögunar á reglunum fyrir Ísland eða hvort tilefni væri til og heimildir væru innan regluverks ESB til að taka mið af þeim aðstæðum á Íslandi sem væru sérstakar og á annan veg en í nágrannalöndunum (sbr. 5. bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 38).

Til að gera Alþingi kleift að fylgjast betur með undirbúningi EES-mála og skýra meðferð þeirra á Alþingi, auk þess að skapa festu um afgreiðslu þessara mála, var nýjum ákvæðum bætt við lögum um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum, sbr. 2. mgr. 24. gr.: „Skylt er ráðherra að veita utanríkismálanefnd upplýsingar og hafa samráð við hana um mál sem varða Evrópska efnahagssvæðið (EES-mál) í samræmi við reglur sem forsætisnefnd setur.“ 5. másl. 1. mgr. 37. gr.: „Forseti setur enn fremur reglur um frágang lagafrumvarpa sem innleiða reglur er byggjast á ESB-gerðum (EES-mál).“ 7. mgr. 45. gr.: „Stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið ber að aflétta með þingsályktun og skal haga framsetningu hennar í samræmi við reglur sem forseti setur.“

Ein aðalástæðan fyrir þessum breytingum var einnig að veita nýjum reglum um þinglega meðferð EES-mála lagastofð í þingsköpum Alþingis. Þar er m.a. átt við 2. gr. framangreindra reglna um meðferð ESB-gerða sem háðar eru samþykki Alþingis, sem hljóðar svo:

„Þegar fulltrúi ráðuneytis fær til meðferðar í vinnuhópi EFTA ESB-gerð sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn en ekki mun taka gildi á Íslandi nema að undangengnu samþykki Alþingis skal senda utanríkismálanefnd gerðina í heild sinni. Heimilt skal að senda óþýddan frumtexta. Með gerðinni skal fylgja upplýsingablað ráðuneytisins (sk. EES-eyðublað) ásamt staðalskjali. Ef ráðuneyti hyggst óska eftir efnislegri aðlögun, svo sem um undanþágur, sérlausnir eða frest á gildistöku, skal nefndin upplýst um slíkt.“

Ef utanríkismálanefnd telur að ESB-gerð þarfnist efnislegrar aðlögunar, þó að ekki hafi verið gert ráð fyrir slíku af hálfu ráðuneytis, skal hún boða fulltrúa utanríkisráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis á samráðsfund um málið. Umfjöllun utanríkismálanefndar skal miðuð við að ráðuneytið geti unnið úr ábendingum hennar í tæka tíð fyrir lok tilskilins frests á sendingu staðalskjals málsins til EFTA-skrifstofunnar. Að jafnaði skal því miða við að samráðsferli hvernar gerðar skuli lokið innan tveggja vikna frá því að gerðin ásamt fylgigögnum barst utanríkismálanefnd, sbr. 1. mgr.“

Ljóst er að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, en það ráðuneyti ber ábyrgð á efnislegri greiningu gerðarinnar hvað Ísland varðar í tengslum við upptöku hennar í EES-samningnum og innleiðingu hér á landi, hefur ekki unnið úr ábendingum nefndarinnar, eins og ætlunin var að gert yrði, sbr. framangreindar reglur. Minni hlutinn átelur þessi vinnubrögð.

Í þessu sambandi kýs minni hlutinn einnig að benda á tillögu til þingsályktunar um undirbúning lagasetningar, sem lögð var fram á Alþingi af forsætisráðherra 30. nóvember 2012 (sbr. 486. mál 141. þings) og skýrslu forsætisráðherra um vandaða lagasetningu, áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafarnefndar 2006–2011 (sbr. 474. mál 141. þings) þar sem sjónarmið um vinnubrögð eru sett fram, sem virðast heldur ekki hafa verið höfð til hliðsjónar við vinnslu þessa máls.

Tilskipun ESB um merkingar og staðlaðar vörulýsingar á orkutengdum vörum.

Með tillögunni er leitað heimildar Alþingis til að staðfesta upptöku tilskipunar ESB um merkingar og staðlaðar vörulýsingar á orkutengdum vörum. Markmið tilskipunarinnar er að upplýsa neytendur um orkunotkun vöru, og að samræmdar upplýsingar kunni að aðstoða neytendur við að taka upplýsta ákvörðun um kaup á vörum. Minni hlutinn telur ekki ástæðu til annars en að tilskipunin verði tekin upp í EES-samninginn.

Ófullnægjandi gögn við athugun málsins.

Innleiðing framangreindrar gerðar kallar á lagabreytingar hér á landi en við umfjöllun nefndarinnar kom fram ósk um að nefndinni bærust til kynningar drög að frumvarpi til innleiðingar málsins. Ekki var orðið við þeirri ósk.

Minni hlutinn átelur þessi vinnubrögð þar sem ljóst má vera að frumvarpið verði lagt fyrir komandi þing og ætti því að vera tilbúið í öllum meginatriðum. Lengi hefur legið fyrir að þetta mál þurfi að innleiða í íslenska löggjöf.

Sökum þessa hefur nefndin ekki getað kynnt sér hvernig ætlunin sé að innleiða einstök efnisatriði tilskipunarinnar, en talið er að innleiðing hennar muni hafa í för með sér stjórnsýslulegar og efnahagslegar afleiðingar þegar auka þarf eftirlitsheimildir Neytendastofu og tryggja nægilegan mannafla til að sinna eftirlitinu.

Sérstaða Íslands á sviði orkumála.

Minni hlutinn bendir á að mikilvægt er að vanda til verka við undirbúning lagasetningar og bendir á að kostnaður getur einnig fallið á fyrirtæki við innleiðingu tilskipunarinnar. Hins vegar má ætla að efni tilskipunarinnar hafi takmarkað gildi á Íslandi. Ástæðurnar eru einkum að hér á landi er umhverfisvæn og sjálfbær orka notuð með skynsamlegum og hagkvæmum hætti. Staða Íslands í orkumálum er gjörólík stöðu flestra EES-ríkja þar sem hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa er mun hærra hér á landi en gengur og gerist. Komið hefur fram að 99,9% af raforkuþörf Íslendinga er uppfyllt með raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum en sambærilegt hlutfall er að meðaltali rétt fyrir ofan 15% í ríkjum Evrópusambandsins.

Næstu skref – hagsmunir Íslands.

Minni hlutinn leggur ríka áherslu á að tekið sé tillit til hagsmuna Íslands. Upptaka tilskipunarinnar í EES-samninginn og innleiðing hennar í íslenskan rétt verður að mati minni hlutans að gera með eins einföldum hætti og hægt er með það að leiðarljósi að kostnaður hins opinbera og sá sem fellur á fyrirtæki verði haldið í lágmarki.

Minni hlutinn telur óásættanlegt að kvaðir séu lagðar á íslensk fyrirtæki með tilheyrandi kostnaði til að uppfylla kröfur sem í raun varða ekki þá stöðu sem Ísland er í. Minni hlutinn leggur til að tíma og forgangsverkefnum verði betur skipað í stað þess að bera mál á borð fyrir þingið sem eru svo lítið eða illa unnin.

Minni hlutinn gerir kröfur um að það ráðuneyti sem ber ábyrgð á efnislegri greiningu gerðar hvað Ísland varðar í tengslum við upptöku hennar í EES-samninginn og innleiðingu hér á landi vinni úr ábendingum utanríkismálanefndar og annarra fastanefnda Alþingis eftir atvikum, eins og ætlunin var að gert yrði, sbr. ákvæði laga og reglur um þinglega meðferð EES-mála. Minni hlutinn leggur því til að tillagan verði að svo stöddu ekki afgreidd.

Alþingi, 26. mars 2013.

Ragnheiður E. Árnadóttir.