

## Tillaga til þingsályktunar

### um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 191/2015 um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Alþingi ályktar að heimila ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 191/2015, frá 10. júlí 2015, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og fella inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum.

Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

#### 1. Inngangur.

Með þingsályktunartillögu þessari er leitað heimildar Alþingis til staðfestingar á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 191/2015, frá 10. júlí 2015, um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn frá 2. maí 1992, og til að fella inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum.

Tilskipun 2008/99/EB kveður á um beitingu refsíákvæða til þess að vernda umhverfið með árangursríkari hætti.

Í tillögu þessari er gerð grein fyrir efni gerðarinnar sem um ræðir, en hún felur ekki í sér breytingar á þeim meginreglum sem í EES-samningnum felast. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem hér um ræðir er fylgiskjal með tillögu þessari ásamt gerðinni sjálfri.

#### 2. Um stjórnskipulegan fyrirvara.

Samkvæmt EES-samningnum skuldbinda ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar aðildarríkin að þjóðarétti um leið og þær hafa verið teknar, nema eitthvert þeirra beiti heimild í 103. gr. EES-samningsins til að setja fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Viðkomandi aðildarríki hefur þá sex mánaða frest frá töku ákvörðunar í sameiginlegu nefndinni til að aflétta fyrirvaranum.

Að því er Ísland varðar hefur stjórnskipulegur fyrirvari almennt einungis verið settur þegar innleiðing ákvörðunar kallar á lagabreytingar hér landi, en í því tilviki leiðir af 21. gr. stjórnarskrárinnar að afla ber samþykkis Alþingis áður en ákvörðun er staðfest. Slíkt samþykki getur Alþingi alltaf veitt samhliða viðeigandi lagabreytingu, en jafnframt getur Alþingi heimilað stjórnvöldum að skuldbinda sig að þjóðarétti með þingsályktun áður en landsréttinum er með lögum breytt til samræmis við viðkomandi ákvörðun.

Áður nefnd 21. gr. stjórnarskrárinnar tekur til gerðar þjóðréttarsamninga en hún á augljóslega einnig við um þau tilvik þegar breytingar eru gerðar á slíkum samningum. Samkvæmt ákvæðinu er samþykki Alþingis áskilið ef samningur felur í sér afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef hann horfir til breytinga á stjórnarhögum ríkisins. Síðarnefnda atriðið hefur verið túlkað svo að samþykki Alþingis sé áskilið ef gerð þjóðréttarsamnings kallar á laga-breytingar hér á landi.

Umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar felur í sér breytingu á EES-samningnum en þar sem hún kallaði á lagabreytingar hér á landi er hún var tekin upp í EES-samninginn var hún tekin með stjórnskipulegum fyrirvara. Í samræmi við það sem að framan segir og 7. mgr. 45. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, sem kveður á um að stjórnskipulegum fyrirvara skv. 103. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið beri að aflétta með þingsályktun, er óskað eftir samþykki Alþingis fyrir þeirri breytingu á EES-samningnum sem í ákvörðuninni felst.

### **3. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum.**

Tilskipunin kveður á um aðgerðir varðandi refsíákvæði til þess að vernda umhverfið með árangursríkari hætti. Aðildarríkin skulu tryggja að viðurlög við brotum séu áhrifarík, í samræmi við brotin og hafi varnaðaráhrif og að tiltekin háttsemi sé gerð refsiverð þegar hún er ekki í samræmi við lög og reglugerðir og framin af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi.

Samkvæmt tilskipuninni eru ekki aðeins ólögmetar athafnir refsiverðar heldur einnig tiltekið athafnaleysi, þ.e. alvarleg vanræksla. Samkvæmt tilskipuninni skal hlutdeild í brotum einnig vera refsiverð og tryggt að lögaðilar geti hlotið refsingu fyrir brot sem forsvarsmenn þeirra standa fyrir.

Tilskipunin kveður ekki á um hversu háar sektir eða hversu löng fangelsisrefsing skuli liggja við viðkomandi brotum, aðeins hvers konar umhverfisbrot skuli refsiverð, hverjir skuli bera refsíabýrgð og hvers konar þátttaka í brotum er refsiverð. Hins vegar þarf að tryggja að viðurlögin séu áhrifarík, í samræmi við brotin og hafi varnaðaráhrif.

Í viðauka við gerðina er vísað til 69 tilskipana og reglugerða á sviði umhverfisverndar sem falla undir markmið tilskipunar 2008/99/EB um áherslu á skilvirk og samræmd refsíákvæði. Sumar þeirra gerða sem falla undir tilskipunina hafa ekki verið felldar inn í EES-samninginn. Á það einkum við um gerðir á sviði náttúruverndar.

Auka þarf bolmagn til eftirfylgni refsiverðra umhverfisbrota, útfæra löggjöf, reglugerðir og verkferla nánar og felst í því kostnaður. Auk þess þarf fjárveitingu til lögreglu til að unnt sé að rannsaka þau brot sem tilkynnt er um og þeim lokið þannig að markmiðum tilskipunarinnar verði náð.

Í aðlögunartexta er m.a. lýst yfir að upptaka gerðarinnar hafi ekki fordæmisgildi hvað varðar aðra löggjöf sem innihaldi refsíákvæði. Jafnframt er aðlögun gerð varðandi þær gerðir sem ekki hafa verið felldar inn í EES-samninginn.

### **4. Lagabreytingar og hugsanleg áhrif hér á landi.**

Fyrirhugað er að innleiðing tilskipunar 2008/99/EB verði gerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Gert er ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðherra leggi fram frumvarp til breytinga á lögnum á yfirstandandi löggjafarþingi og að frumvarpið feli einnig í sér breytingu á lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda.

Kveða þarf á um og útvíkka refsíabyrgð lögaðila einkum á sviði almennrar náttúruverndar til að koma á hliðsettu kerfi og kveðið er á um í tilskipuninni. Tilgreina þarf í lögumum í hvaða tilvikum athafnaleysi, þ.e. alvarleg vanræksla, getur leitt til refsíabyrgðar á sama hátt og t.d. ólögmat losun mengunarefna. Í tengslum við innleiðingu tilskipunarinnar þarf að skoða hvort gera þurfi einhverjar breytingar á samstarfi umhverfisyfirvalda, lögreglu og ákærvalds þegar um refsiverð umhverfisbrot er að ræða, þar sem um mjög sérhæfða löggjöf er að ræða.

Kostnaður við innleiðingu tilskipunarinnar hefur ekki verið metinn með formlegum hætti en áhrif frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarnarnir, til innleiðingar á tilskipuninni verða kostnaðarmetin venju samkvæmt.

## **Fylgiskjal I.**

### **ÁKVÖRDUN SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR**

**nr. 191/2015**

**frá 10. júlí 2015**

#### **um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES-samninginn**

SAMEIGINLEGA EES-NEFNDIN HEFUR TEKID NEÐANGREINDA ÁKVÖRDUN

með vísan til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, er nefnist „EES-samningurinn“ í því sem hér fer á eftir, einkum ákvæða 98. gr.,

*og að teknu tilliti til eftirfarandi:*

- 1) Fella ber inn í EES-samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum <sup>(1)</sup>.
- 2) Tilskipun 2008/99/EB tekur til gerða sem hafa verið felldar inn í EES-samninginn og gerða sem hafa ekki verið felldar inn í EES-samninginn.
- 3) XX. viðauki við EES-samninginn breytist því í samræmi við það.

ÁKVÖRDUNIN ER SVOHLJÓÐANDI:

*I. gr.*

Eftirfarandi bætist við á eftir lið 11 (tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/128/EB) í XX. viðauka við EES-samninginn:

„1m. **32008 L 0099**: Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsíákvæðum (Stjtið. ESB L 328, 6.12.2008, bls. 28).

---

<sup>(1)</sup> Stjtið. ESB L 328, 6.12.2008, bls. 28.

Ákvæði tilskipunarinnar skulu, að því er samning þennan varðar, aðlöguð sem hér segir:

Þar eð tiltekna Bandalagsgerðir, sem eru taldar upp í tilskipun 2008/99/EB, hafa ekki verið felldar inn í EES-samninginn skulu allar tilvísanir í þær gerðir, í skilgreiningar í þeim gerðum og í brot sem varða framferði sem fellur undir gildissvið gerðanna sem er að finna í tilskipun 2008/99/EB, ekki taka til EFTA-ríkjanna. Þessar gerðir eru:

- i) Tilskipun ráðsins 76/160/EBE frá 8. desember 1975 um gæði vatna til baða.
- ii) Tilskipun ráðsins 79/409/EBE frá 2. apríl 1979 um varðveislu villtra fugla.
- iii) Tilskipun ráðsins 92/43/EBE frá 21. maí 1992 um varðveislu vistgerða og villtra plantna og dýra.
- iv) Tilskipun ráðsins 96/29/KBE frá 13. maí 1996 um grundvallaröryggisstaðla um verndun heilbrigðis starfsmanna og almennings gegn hættu af völdum jónandi geislunar.
- v) Reglugerð ráðsins (EB) nr. 338/97 frá 9. desember 1996 um vernd villtra dýra og plantna með því að setja reglur um viðskipti með þau.
- vi) Tilskipun ráðsins 2003/122/KBE frá 22. desember 2003 um eftirlit með hávirkum, lokuðum geislalindum og munaðarlausum geislalindum.
- vii) Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/7/EB frá 15. febrúar 2006 um stjórnun gæða vatns til baða.
- viii) Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/44/EB frá 6. september 2006 um gæði ferskvatns sem þarf að vernda eða bæta til að fiskur geti þrífist þar.
- ix) Tilskipun ráðsins 2006/117/KBE frá 20. nóvember 2006 um umsjón og eftirlit með flutningi geislavirks úrgangs og notaðs eldsneytis.“

## 2. gr.

Íslenskur og norskur texti tilskipunar 2008/99/EB, sem verður birtur í *EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins*, telst fullgiltur.

## 3. gr.

Ákvörðun þessi öðlast gildi 11. júlí 2015, að því tilskildu að allar tilkynningar samkvæmt 1. mgr. 103. gr. EES-samningsins hafi borist (\*).

---

(\*) Stjórnskipuleg skilyrði gefin til kynna.

## 4. gr.

Ákvörðun þessi skal birt í EES-deild *Stjórnartíðinda Evrópusambandsins* og EES-viðbæti við þau.

Gjört í Brussel 10. júlí 2015.

Fyrir hönd sameiginlegu EES-nefndarinnar

***Atle Leikvoll***

formaður.

**Fylgiskjal II.****Sameiginleg yfirlýsing samningsaðila**

**vegna ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 191/2015 frá 10. júlí 2015 sem fellir tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB inn í EES-samninginn**

„Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB byggir á 175. gr. EB-sáttmálans (nú 192. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins) og miðar að skilvirkri verndun umhverfisins. Þessu skal náð fram með beitingu lagalegra úrræða sem kveðið er á um í refsirétti. Samningsaðilar hafa komið sér saman um að tilskipun þessi skuli felld inn í EES-samninginn. Samningsaðilar eru á einu máli um að upptaka tilskipunar 2008/99/EB sé með fyrirvara um gildissvið EES-samningsins og taka mið af því að í kjölfar gildistöku sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins geti löggjafi ESB samþykkt lágmarksreglur skv. 2. mgr. 83. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins um skilgreiningu refsiverðra brota og viðurlaga í sérstökum málaflokki ESB ef „nauðsynlegt reynist [...] til að tryggja skilvirka framkvæmd stefnu Sambandsins á sviði þar sem samræmingarráðstafanir hafa verið gerðar“. Framtíðarlagaákvæði sem verða samþykkt skv. 2. mgr. 83. gr. munu ekki varða EES.“

**Fylgiskjal III.**

**Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2008/99/EB frá 19. nóvember 2008 um vernd umhverfisins með refsiakvæðum.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/145/fylgiskjol/s0641-f\\_III.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/145/fylgiskjol/s0641-f_III.pdf)