

ÁLITSGERÐ

um hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011
um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir
sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.

Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson

EFNISYFIRLIT

1. Beiðni og forsaga
2. Viðskiptakerfið
3. Sameiginlega skráningarkerfið (sambandsskrá)
4. Miðlægur stjórnandi skráningarkerfisins
 - 4.1. Tímabundin lokun aðgangs að reikningum
 - 4.2. Lokun alls aðgangs vegna öryggisbrots eða öryggisógnunar
 - 4.3. Frestun aðgangs að losunarheimildum vegna gruns um sviksamlega viðskiptahætti
 - 4.4. Tímabundin stöðvun á færslum í sambandsskránni
 - 4.5. Heimild til aðgangs að upplýsingum úr sameiginlega skráningarkerfinu
5. Úrlausn ágreinings á grundvelli reglugerðar nr. 1193/2011
6. Samantekt um álitæfni
7. Forsendur fyrri álitserða um mat á svigrúmi löggjafans til að framselja ríkisvald
8. Svör við spurningum sem settar eru fram í beiðni ráðuneytanna
 - 8.1. Er innleiðing reglugerðar um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir annmörkum háð?
 - 8.1.1. Hvaða þættir ríkisvalds eru framseldir?
 - 8.1.2. Íslenskar stofnanir sem ákvarðanir beinast að
 - 8.1.3. Lögáðilar/einstaklingar á Íslandi sem ákvarðanir beinast að
 - 8.1.4. Þátttaka Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni í eftirlitskerfinu
 - 8.1.5. Eðli og umfang ákvarðana
 - 8.1.6. Samfélagsleg markmið valdframsals og svigrúm löggjafans
 - 8.1.7. Niðurstaða
 - 8.2. Sé niðurstaðan sú að innleiðing gerðanna sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar, er óskað eftir tillögu um aðlögunartexta sem ætla má að geti tryggt hnökralausa innleiðingu þeirra.
9. Lokaorð

1. Beiðni og forsaga

Með bréfi dagsettu 22. maí 2012 fóru forsætisráðuneyti, umhverfissráðuneyti og utanríkisráðuneyti þess á leit við okkur undirrituð að við veittum sérfræðilegt álit á því hvort innleiðing reglugerðar nr. 1193/2011 væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar. Reglugerðin setur á fót sambandsskrá (sameiginlegt skráningarkerfi) fyrir losunarheimildir fyrir viðskiptatímabil sem hefst 1. janúar 2013 og síðari viðskiptatímabil viðskiptakerfis ESB með losunarheimildir. Hún er í samræmi við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/87/EB og breytir reglugerðum framkvæmdastjórnarinnar nr. 2216/2004/EB og nr. 920/2010/ESB (reglugerð um sambandsskrá fyrir losunarheimildir).

Forsaga málsins er sú að árið 2005 var með tilskipun 2003/87/EB sett á fót viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (*EU Emission Trading Scheme/EU-ETS*). Markmiðið var að koma á fót stjórnun ESB í loftslagsmálum með því að búa til kerfi sem hvetur aðildarríki til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hvatinn felst í því að fyrirtæki sem fá úthlutað losunarheimildum geta selt heimildirnar takist þeim að finna leiðir til að draga úr losun. Fari losun fyrirtækis hins vegar fram úr þeim heimildum, sem það hefur fengið úthlutað, verður fyrirtækið að kaupa þær losunarheimildir sem upp á vantar.

Með ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar nr. 146/2007 var tilskipunin tekin inn í EES-samninginn. EFTA ríkin, þ. á m. Ísland, hafa því verið aðilar að viðskiptakerfinu frá árinu 2008. Samið var um sérstaka aðlögun fyrir Ísland vegna þeirrar starfsemi sem fallið hefði undir gildissvið tilskipunarinnar. Þátttaka íslenska ríkisins hefur fram til 1. janúar 2012 takmarkast við skýrsluskil og að veita upplýsingar um losun gróðurhúsalofttegunda frá þeim fyrirtækjum sem njóta undanþágu. Frá 1. janúar 2012 hefur þátttaka Íslands orðið umfangsmeiri en þá var viðskiptakerfinu breytt með þeim hætti að flugstarfsemi bættist við þann iðnað sem féll undir kerfið, sbr. tilskipun nr. 2008/101/EB. Framangreindar gerðir voru leiddar í íslensk lög með lögum nr. 64/2011, sem breyttu lögum nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda. Með breytingarlögunum var Umhverfisstofnun gert skylt að reka skráningarkerfi fyrir losunarheimildir frá og með 1. janúar 2012, í samræmi við tilskipanir 2003/87/EB og 2008/101/EB.

Nú liggur fyrir frumvarp til laga um loftslagsmál sem skoða má sem heildarlöggjöf fyrir málaflökkinn. Frumvarpið felur í sér innleiðingu á tilskipun 2009/29/EB sem víkkar gildissvið tilskipunar 2003/87/EB að því er varðar tegundir iðnaðar sem undir hana fellur og tegundir gróðurhúsalofttegunda sem hún nær til. Verði frumvarpið að lögum leysa þau lög nr. 65/2007 um losun gróðurhúsalofttegunda af hólmi.

Þá skal nefnt að með reglugerð nr. 1193/2011 er sett á fót *Sameiginlegt skráningarkerfi (Union Registry)* en í hana skal m.a. skrá millifærslur með losunarheimildir og jafnframt skal hafa eftirlit með útgáfu reikninga í kerfinu. Gert er ráð fyrir að hún verði sameiginleg fyrir ESB ríkin og aðildarríki EFTA en aðildarríkin úthluta þó losunarheimildum sem þau fá innan sinnar lögsögu. Með sameiginlega skráningarkerfinu fyrir losunarheimildir er ákvarðanatöku innan kerfisins gerð miðlægari. Hinni miðlægu ákvarðanatöku er ætlað að tryggja öryggi

skráningarkerfis um losunarheimildir og koma í veg fyrir misferli. Með framangreindri reglugerð eru hinum miðlæga stjórnanda fengnar ýmsar heimildir til að takmarka eða loka aðgangi að skráningarkerfinu til að tryggja öryggi þess. Meginreglan er að viðskipti með losunarheimildir eru frjáls.

Með reglugerð nr. 1193/2011 er framkvæmd úthlutunar og millifærsla þeirra yfir á reikninga færð frá landsstjórnanda skráningarkerfis til miðlæga stjórnandans. Forsendur úthlutunar og ákvörðun um fjölda heimilda sem úthluta skal til reikningsskyldra aðila koma hins vegar frá landsstjórnanda hvers ríkis í samræmi við ákvörðun lögbærs yfirvalds. Landsstjórnandi skal kunngera framkvæmdastjórninni forsendur sínar í þar til gerðri töflu.¹ Framkvæmdastjórnin gefur miðlæga stjórnandanum fyrirhættu um að samþykkja þær og skrá í skráningarkerfið ef hún telur töflu landstjórnanda vera í samræmi við tilskipun 2003/87/EB og ákvörðun 2011/278/EB, sbr. 2. mgr. 49. gr. tilskipunarinnar. Telji framkvæmdastjórnin að tafla landstjórnanda sé ekki í samræmi við framangreindar gerðir skal hún hafna þeim innan sanngjarns tímafrests og tilkynna viðeigandi aðildarríki án tafar um rökstudda afstöðu sína ásamt því að gera grein fyrir því hvaða viðmið þurfi að uppfylla til þess að taflan verði samþykkt. Landstjórnandi hefur frá þeim degi þrjá mánuði til að samþykkja nýjar forsendur fyrir tillögu að úthlutun losunarheimilda, sbr. 49. og 53. gr. Leggi landstjórnandi til breytingar á áður samþykktri töflu fer um breytingatillöguna með sama hætti, sbr. 50. og 54. gr. Hér á landi fer Umhverfisstofnun með hlutverk landsstjórnanda vegna skráningarkerfis fyrir losunarheimildir og er jafnframt lögbært yfirvald.

Í bréfi ráðuneytanna er þess farið á leit að hið sérfræðilega álit lúti að eftirtöldum álitaeftum:

- a) Er innleiðing [reglugerðar nr. 1193/2011] annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar? [...]
- b) Sé niðurstaðan sú að innleiðing [reglugerðar nr. 1193/2011] sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar er óskað eftir tillögu um aðlögunartexta sem ætla má að geti tryggt hnökralausa innleiðingu þeirra.

Áður en komist er að niðurstöðu um framangreindar spurningar verða raktar þær valdheimildir sem framkvæmdastjórn ESB, miðlægum stjórnanda og eftir atvikum öðrum stofnunum Evrópusambandsins eru fengnar með reglugerð nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Verður fjallað um þetta og skyld atriði í köflum 2 – 5 hér síðar.

2. Viðskiptakerfið

Viðskiptakerfi ESB (EU Emission Trading System/EU ETS) var sett á stofn með tilskipun 2003/87/EB í þeim tilgangi að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í ESB á sem hagkvæmastan og fjárhagslega skilvirkastan hátt. Viðskiptakerfið nær til tiltekinna greina iðnaðar og flugstarfsemi eins og talið er í viðauka við tilskipun 2003/87/EB með síðari breytingum. Til að ná settu markmiði er þak sett á heildarlosun þeirra greina iðnaðar sem undir viðskiptakerfið heyra. Þakið (leyfileg losun) er skilgreint sem ákveðinn fjöldi

¹ Sbr. viðauka IX og X í reglugerð 1193/2011.

losunarheimilda og þeim heimildum er svo úthlutað til þeirrar starfsemi sem heyrir undir viðskiptakerfið, ýmist endurgjaldslaust eða á uppboði. Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir felur í sér reglur um losun, skil á losunarheimildum og losunarskýrslum, útreikninga vegna endurgjaldslausrar úthlutunar, vottun gagna, uppboð losunarheimilda o.fl.

Í viðskiptakerfinu geta reikningseigendur keypt og selt losunarheimildir, gert upp losun fyrra árs og gert aðrar nauðsynlegar færslur. Hlutverk skráningarkerfisins er að hafa eftirlit með framangreindum færslum reikningseigenda ásamt því sem haldið er utan um annað eftirlit með færslum á losunarheimildum með kerfinu. Hlutverk skráningarkerfisins er einnig að halda utan um upplýsingar um færslur og eignarhald á Kýótóeiningum, sbr. 1. mgr. 5. gr. rg. um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, sbr. einnig viðauka við Kýótó-samninginn.

3. Sameiginlega skráningarkerfið (sambandsskrá)

Þegar viðskiptakerfi með losunarheimildir var upphaflega sett á fót var losunarheimildum útteilt af hverju aðildarríki fyrir sig á grundvelli landsbundinna úthlutunaráætlana. Margvísleg gagnrýni varð til þess að kerfið var endurskoðað og ákveðið var að miðað yrði við ein sameiginleg losunarmörk fyrir ESB í heild þar sem heimildum til losunar er úthlutað á grundvelli samræmdra reglna fyrir sambandið í heild sinni. Með reglugerð nr. 1193/2011 var því sett á fót sameiginlegt skráningarkerfi. Kerfið er í beinum tengslum við framkvæmd viðskiptakerfisins. Þar fer fram athugun og skráning á millifærslum með losunarheimildir og eftirlit með útgáfu reikninga í kerfinu. Henni er stýrt af miðlægum stjórnanda eins og áður sagði.

Aðildarríki sambandsskrárinnar tilnefna *landsstjórnanda (national administrator)*, sbr. 1. mgr. 7. gr. rg. um sambandsskrá fyrir losunarheimildir, sbr. einnig 10. gr. Landsstjórnandi hefur annars vegar umsjón með reikningum ríkisins, þ.e. þeim losunarheimildum sem ríkið fær til að bjóða upp og hins vegar með umsýslu og eftirlit með reikningum sem stofnaðir eru fyrir reikningsskylda rekstraraðila í lögsögu ríkisins. Hér á landi fer Umhverfisstofnun með hlutverk landsstjórnanda, sbr. 3. mgr. 4. gr. 1. nr. 65/2007 og hlutverk lögbærs yfirvalds, sbr. 3. gr. rg. um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir nr. 360/2012.

Löggiltir fulltrúar skulu vera fyrir hvern reikning sem hafa m.a. aðgang að skráningarkerfinu eins og nánar er kveðið á um í 21. gr. reglugerðar 1193/2011. Aðrir aðilar sem aðgang hafa að kerfinu eru m.a. vottunaraðilar sem votta gögn flugrekenda og rekstraraðila sem eru reikningsskyldir og einstaklingar eða fyrirtæki sem eiga viðskipti með losunarheimildir í þeim tilgangi að láta ógilda þær í því markmiði að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hér á landi þurfa einstaklingar og lögaðilar að eiga fasta búsetu á Íslandi til að stofnaður verði reikningur í sambandsskránni, sbr. 4. gr. rg. nr. 690/2012 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Þessi takmörkun er þó ekki undantekningarlaus.

4. Miðlægur stjórnandi skráningarkerfisins

Miðlægur stjórnandi skráningarkerfisins var stofnaður með 20. gr. reglugerðar 2003/87/EB. Samkvæmt ákvæðinu skal hlutverk hans vera umsjón með sjálfstæðu skráningarkerfi sem haldi utan um útgáfu, millifærslur og ógildingu losunarheimilda. Ákvæðið kveður einnig á um að miðlægur stjórnandinn skuli sjá um sjálfvirkar athuganir á færslum sem gerðar eru í viðskiptakerfinu.

Með reglugerð nr. 1193/2011 er kveðið á um hlutverk miðlægs stjórnanda í tengslum við skráningarkerfið. Í 2. mgr. 4. gr. er hinum miðlæga stjórnanda gert skylt að framkvæma og viðhalda skráningarkerfinu. Miðlægur stjórnandinn ber sömu skyldur vegna viðskiptaskrárinnar, sbr. 2. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar. Stjórnun sameiginlegu skrárinnar og viðskiptaskrárinnar er því í höndum hins miðlæga stjórnanda.

Miðlægur stjórnandi hefur valdheimildir eins og nú verður nánar gerð grein fyrir.

4.1. Tímabundin lokun aðgang að reikningum

Í 31. gr. reglugerðar nr. 1193/2011 eru stjórnendum reikninga fengnar heimildir til þess að loka aðgangi reikningseigenda tímabundið í allt að tvær vikur, þ. á m. aðgangi viðurkenndra fulltrúa þeirra.

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. reglugerðarinnar getur stjórnandinn lokað aðgangi að hvaða reikningi sem er eða lokað á að mögulegt sé að inna tiltekna færslur af hendi sem annars væru mögulegar ef stjórnandinn hefur rökstudda ástæðu til að ætla að viðurkenndur fulltrúi hafi: a) gert tilraun til að fá aðgang að eða inna af hendi færslur á reikningnum sem hann hefur ekki leyfi til að gera; b) ítrekað notað rangt notendanafn eða lykilorð við að fá aðgang að reikningi eða færslu; c) gert tilraun til að breyta öryggi, aðgengi, trúverðugleika eða trúnaði sambandsskráarinnar eða viðskiptaskrárinnar, eða gagna sem þar eru vistuð eða fjallað um, sbr. a-c liður 1. mgr. 31. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. reglugerðarinnar getur stjórnandi lokað aðgangi að reikningi allra fulltrúa tiltekna reiknings ef einhverju af eftirtöldum skilyrðum er fullnægt: a) reikningseigandi lést án lögbærs arftaka eða lögaðili leið undir lok; b) reikningseigandi stóð ekki skil á gjöldum; c) reikningseigandi braut gegn skilmálum reikningsins; d) reikningseigandi samþykkti ekki breytingar sem gerðar voru af hálfu landsstjórnanda eða hins miðlæga stjórnanda; e) reikningseigandi tilkynnti ekki breytingar á reikningsupplýsingum eða sannaði ekki breytingar á reikningsupplýsingum, eða veitti ekki nauðsynlegar sannanir vegna nýrra upplýsinga um reikning; f) reikningseigandi tók ekki fullnægjandi fjölda fulltrúa vegna reiknings; g) reikningseiganda tókst ekki að uppfylla skilyrði aðildarríkis um að viðurkenndur fulltrúi reiknings væri búsettur í aðildarríki landsstjórnanda; h) reikningseiganda tókst ekki að uppfylla skilyrði aðildarríkis um að hann væri búsettur í aðildarríki eða skráður í aðildarríki landsstjórnanda.

Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. reglugerðarinnar getur stjórnandi lokað aðgangi allra fulltrúa tiltekna reiknings eða tilteknum færslum á reikningnum: a) í tvær vikur að hámarki ef stjórnandinn telur sig hafa rökstudda ástæðu til þess að ætla að reikningurinn hafi verið

notaður eða muni verða notaður fyrir fjárfvik, peningþvott, til að fjármagna hryðjuverkastarfsemi eða vegna annarra alvarlegra glæpa eða; b) á grundvelli og í samræmi við innlend lög sem stefna að lögmætu markmiði.

Stjórnendur framangreindra heimilda eru mismunandi eftir því hverskonar reikninga um er að ræða. Þeir eru tilteknir í viðauka nr. I með reglugerðinni, sbr. 2. mgr. 10. gr. reglugerðarinnar. Fram kemur að stjórnandi aðalreikninga er hinn miðlægi stjórnandi.² Aðalreikningarnir eru sameiginlegir reikningar sambandsins sem landstjórnandi hvers ríkis sækir um úthlutun úr. Hinn miðlægi stjórnandi hefur því ákvörðunarvald um lokun aðgangs að framangreindum reikningum.

Stjórnendur reikninga sem eru í höndum ríkja, rekstraraðila, flugrekstraraðila, annarra lögaðila, einstaklinga og vottunaraðila eru landsstjórnendur eða aðildarríki.³ Frá þessu eru þó undantekningar sem ekki verða ræddar hér.

Á grundvelli 7. mgr. 31. gr. reglugerðarinnar er framkvæmdastjórninni fengin heimild til þess að fyrirskipa landsstjórnanda eða miðlægum stjórnanda lokun aðgangs að reikningum.

4.2. Lokun alls aðgangs vegna öryggisbrots eða öryggisógnunar

Framkvæmdastjórn ESB getur fyrirskipað hinum miðlæga stjórnanda að loka fyrir aðgang að skráningarkerfinu eða viðskiptaskránni að öllu leyti eða hluta ef rökstuddur grunur leikur á að öryggi sambandsskrárinnar eða viðskiptaskrárinnar sé ógnað eða brotið hafi verið gegn öryggisreglum, sbr. 1. mgr. 70. gr. reglugerðarinnar.

Ábendingar frá öðrum stjórnendum til hins miðlæga stjórnanda geta leitt til þess að aðgangi sé lokað, sbr. 2. mgr. 70. gr. en stjórnendur bera skyldu til að tilkynna miðlæga stjórnandanum um atvik sem leitt geta til lokunar aðgangs, sbr. 3. mgr. 70. gr.

Lokun á aðgangi að sambandsskránni eða viðskiptaskrá ESB á grundvelli 1. mgr. 70. gr. getur beinst gegn reikningseigendum (einstaklingar, lögaðilar og ríki), viðurkenndum fulltrúum eða viðurkenndum viðbótarfulltrúum sem aðgang hafa að reikningum og/eða landsstjórnendum.

Afleiðingar slíkrar lokunar eru að framangreindir aðilar hafa ekki aðgang að reikningum sínum í sambandsskránni eða viðskiptaskrá ESB og geta af þeim sökum ekki nálgast upplýsingar um stöðu eigin reiknings, stundað viðskipti með losunarheimildir, hafið færslur, gert upp losunarheimildir eða breytt upplýsingum. Afleiðingar lokunar fyrir landsstjórnanda eru þær að hann getur ekki stofnað reikninga fyrir fyrirtæki eða sinnt öðrum þeim verkefnum sem landsstjórnanda eru falin samkvæmt reglugerðinni.

Samkvæmt 8. gr. 1. nr. 64/2011, sbr. 15. gr. 1. nr. 64/2007 leggur Umhverfisstofnun stjórnvaldssektir á atvinnurekstur og flugrekendur sem er skylt að eiga losunarheimildir og hafa ekki lagt inn nægjanlegar heimildir á lokareikning fyrir 1. maí hvert ár vegna næstliðins árs. Samkvæmt ákvæðinu skal sektin nema sem svarar 100 evrum í íslenskum krónum vegna hverrar losunarheimildar sem upp á vantar í samræmi við skýrslu um losun koldíoxíðs frá

² Reikningar eru eftirtaldir: EU Total Quantity Account, EU Aviation Total Quantity Account, EU Auction Account, AU Allocation Account, AU New Entrant Reserve Account, EU Aviation Auction Account, EU Special Reserve Account, EU Aviation Allocation Account og Union Deletion Account.

³ Reikningarnir eru eftirtaldir: Operator holding account, Aircraft operator holding account, Person holding account, National holding account, Trading account, External platform account, Verifier account.

atvinnurekstri þess árs, sbr. 2. og 3. mgr. 13. gr. Sektirnar skulu renna í ríkissjóð. Þá er Umhverfisstofnun heimilt að ákveða sektir allt að 100.000 krónur á dag ef atvinnurekstur eða flugrekandi sinnir ekki skyldu um skil á skýrslu. Afleiðingar lokunar af þessu tagi geta því orðið að framangreindar sektir verði lagðar á þá rekstraraðila sem bera lagaskyldu til að afla sér losunarheimilda og standa skil á því að nægar losunarheimildir séu til vegna losunar síðastliðins árs.

4.3. Frestun aðgangs að losunarheimildum vegna gruns um sviksamlega viðskiptahætti

Framkvæmdastjórnin getur fyrirskipað hinum miðlæga stjórnanda að fresta aðgangi að losunarheimildum eða Kýótó einingum eða viðskiptakerfi ESB í allt að tvær vikur ef grunur leikur á að losunarheimildir eða Kýótó einingar hafi verið notaðar í sviksamlægum tilgangi, peningþvætti, við fjármögnun hryðjuverkastarfsemi eða til annarra alvarlegra glæpa, sbr. 2. mgr. 71. gr. reglugerðar nr. 1193/2011.

Stjórnandinn eða framkvæmdastjórnin skal þegar í stað tilkynna viðeigandi framkvæmdaraðilum um lokun aðgangsins, sbr. 3. mgr. 71. gr. Landstjórnandi hefur svipaða heimild til að framkvæma lokun aðgangs í aðildarríkjunum í samræmi við innlend lög, sbr. 4. mgr. 71. gr. reglugerðarinnar.

Frestun aðgangs á grundvelli framangreinds ákvæðis beinist gegn reikningseigendum, þ.e. einstaklingum, lögaðilum eða ríkjum, sem eiga losunarheimildir eða Kýótó einingarnar á reikningum sínum.

Afleiðingar frestunar eru þær að reikningseigendur geta ekki millifært losunarheimildir sínar eða Kýótó einingar vegna sölu eða til að gera upp losun.

Fyrirgreind ákvæði 8. gr. 1. nr. 64/2011, sbr. 15. gr. 1. nr. 64/2007 um heimildir umhverfisstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir gilda, sbr. nánar kafla 4.2.

4.4. Tímabundin stöðvun á færslum í sameiginlega skráningarkerfinu

Framkvæmdastjórnin getur fyrirskipað hinum miðlæga stjórnanda að stöðva tímabundið samþykkt viðskiptaskrár ESB á hluta færslna eða öllum færslum, ef sambandskráin er ekki starfrækt eða haldið við í samræmi við reglugerðina, sbr. 1. mgr. 73. gr. reglugerðarinnar.

Stöðvun færslna beinist að öllum þeim sem hafa aðgang að kerfinu, þ.e. reikningseigendum, viðurkenndum fulltrúum, viðurkenndum viðbótarfulltrúum og landsstjórnendum.

Afleiðingar þess að færslur eru stöðvaðar með þessum hætti eru þær að framangreindir aðilar sem styðjast þurfa við kerfið vegna starfsemi sinnar, geta ekki stundað viðskipti með losunarheimildir, hafið færslur, gert upp losunarheimildir eða breytt upplýsingum. Afleiðingar lokunar fyrir landsstjórnanda eru þær að hann getur ekki stofnað reikninga fyrir fyrirtæki eða sinnt öðrum þeim verkefnum sem landsstjórnanda eru falin samkvæmt reglugerðinni. Framangreindir aðilar ættu þó að geta skoðað og séð stöðu reikninga sinna.

Fyrirgreind ákvæði 8. gr. 1. nr. 64/2011, sbr. 15. gr. 1. nr. 64/2007 um heimildir Umhverfisstofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir gilda, sbr. nánar kafla 4.2.

4.5. Heimild til aðgangs að upplýsingum úr sameiginlega skráningarkerfinu

Trúnaður skal ríkja um upplýsingar sem varðveittar eru í sameiginlega skráningarkerfinu, sbr. 1. mgr. 83. gr. reglugerðarinnar. Þrátt fyrir það eru í 2. mgr. 83. gr. framkvæmdaraðilum innan aðildarríkja sem fara með þvingunarvald og skattyfirvöldum aðildarríkja ásamt ákveðnum stofnunum innan Evrópusambandsins, veittar heimildir til þess að fá upplýsingar úr sameiginlega skráningarkerfinu og viðskiptaskrá ESB, sbr. nánar b-d liði 2. mgr. 83. gr. reglugerðarinnar.

Beiðni um upplýsingar má beina til hins miðlæga stjórnanda eða landsstjórnanda tiltekins ríkis séu upplýsingarnar nauðsynlegar hlutverki viðkomandi stofnunar.

Að auki má benda á að Europol hefur ótímabundinn lesaðgang að sameiginlega skráningarkerfinu og viðskiptaskrá ESB, sbr. 6. mgr. 83. gr. Europol skal nota upplýsingarnar til að gegna því hlutverki sem stofnuninni er falið og tilkynna framkvæmdastjórninni um notkun á upplýsingum sem fengnar eru með framangreindum hætti.

Landsstjórnendum er skylt að upplýsa aðra landsstjórnendur og miðlæga stjórnandann um nöfn og auðkenni þeirra einstaklinga sem eiga reikning sem landsstjórnendur taka ákvörðun um að loka á grundvelli 30. eða 31. gr. reglugerðarinnar eða taka ákvörðun um að opna ekki að nýju, eftir að þeim hefur verið lokað á grundvelli reglugerðarinnar, og þeirra sem ekki uppfylla skilyrði til að vera útnefndir fulltrúar reikninga, sbr. 7. mgr. 83. gr. reglugerðarinnar.

5. Úrlausn ágreinings á grundvelli reglugerðar nr. 1193/2011

Reglugerð nr. 1193/2011 kveður ekki á um hvernig fara skuli með ágreining vegna þeirra ákvarðana sem heimilt er að taka á grundvelli hennar. Með hliðsjón af 263. gr. sáttmálans um starfshætti ESB verður að leggja til grundvallar að dómstóll Evrópusambandsins hafi m.a. dómssvald í málum sem upp kunna að koma vegna:

- a) Úthlutunar losunarheimilda sem er í höndum framkvæmdastjórnar og hins miðlæga stjórnanda, sbr. ákvæði 49. og 53. gr. rg. nr. 1193/2011, sbr. 50. og 54. gr.
- b) Ákvarðana framkvæmdastjórnarinnar eða hins miðlæga stjórnanda um lokun reikningsaðgangs tímabundið eða ótímabundið, sbr. ákvæði 1.-3. mgr. 31. gr. rg. nr. 1193/2011, 7. mgr. 31. gr., 1. mgr. 70. gr., 2. mgr. 71. gr. og 1. mgr. 73. gr.
- c) Ákvarðana um aðgang að upplýsingum, sbr. 83. gr.

6. Samantekt um álitafni

Samandregið eru þau nýmæli, sem fólgin eru í reglugerð nr. 1193/2011 og hér skipta máli, eftirfarandi:

- Ákvarðanir um heildarmagn skráðra losunarheimilda í samræmi við gerðir Evrópusambandsins, sbr. 2. mgr. 38. gr.
- Ákvarðanir um úthlutun skráðra losunarheimilda og Kýótó eininga, sbr. 2. mgr. 49. gr., sbr. einnig 2. mgr. 53. gr., sbr. einnig 2. mgr. 50. gr. og 2. mgr. 54. gr.
- Ákvarðanir um lokun tiltekins reiknings eða allra reikninga tímabundið, sbr. 7. mgr. 31. gr., sbr. 1.-3. mgr. 31. gr., sbr. nánar kafla 4.1.

- Ákvarðanir um lokun aðgangs vegna öryggisbrots eða öryggisógnunar, sbr. 70. gr. og kafla 4.2.
- Ákvarðanir um frestun aðgangs að losunarheimildum vegna gruns um sviksamlega viðskiptahætti, sbr. 2. og 3. mgr. 71. gr. og kafla 4.3.
- Ákvarðanir um tímabundna stöðvun á færslum í sameiginlega skráningarkerfinu, sbr. 1. mgr. 73. gr. og kafla 4.4.
- Ákvarðanir um heimild til aðgangs að upplýsingum úr viðskiptakerfinu, sbr. 2. mgr. 82. gr. og kafla 4.5.

7. Forsendur fyrri álitserða um mat á svigrúmi löggjafans til að framselja ríkisvald

Á undanförmum árum hafa nokkrar álitserðir verið unnar í tilefni af aðild Íslands að EES-samningnum og ESB gerðum sem síðar hafa verið teknar upp í samninginn og hvort innleiðing þeirra sé andstæð stjórnarskrá með tilliti til framsals ríkisvalds. Hér vakna fyrst og fremst álitamál um 2. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald sem skuli vera í höndum þeirra sem taldir eru upp í ákvæðinu og jafnframt eru æðstu handhafar ríkisvalds hver á sínu sviði. Einnig hefur 60. gr. stjórnarskrárinnar komið til álita en samkvæmt henni er borgurum og lögaðilum tryggður aðgangur að íslenskum dómstólum til að fá leyst úr ágreiningsmálum sem kunna að vera til staðar þeirra í milli eða við íslensk stjórnvöld um stjórnvaldsákvarðanir.

Í fyrstu álitserðinni sem unnin var af nefnd utanríkisráðherra um EES-samninginn árið 1992 var lagður grunnur að túlkun óskráðra reglna stjórnskipunarinnar um takmarkaðar heimildir til að framselja ríkisvald. Var þar sérstaklega tekið til skoðunar sektavald stofnana EFTA og ESB vegna brota á samkeppnislögum og reglur um opinber innkaup og ríkisaðstoð, en í þeim efnum var m.a. litið til fyrri framkvæmdar um gildi erlendra stjórnvaldsákvarðana í íslenskum rétti.

Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að EES-samningurinn bryti ekki gegn íslensku stjórnarskránni. Byggt var á því að 1) það væri íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður bæri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi væru þess að ákvarðanir erlendra stjórnvalda giltu hér á landi og þær væru aðfararhæfar, 3) dæmi væru þess að erlenda dóma mætti fullnusta hér á landi, 4) vald það, sem alþjóðastofnunum væri ætlað með samningnum væri vel afmarkað, 5) valdið væri á takmörkuðu sviði og 6) valdið væri ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Jafnframt var bent á að forsendur sem þá voru til staðar um framsal valdheimilda samkvæmt EES-samningnum kynnu að breytast og bæri þá hugsanlega að gera stjórnarskrárbreytingar til að heimila aukið framsal ríkisvalds. Fyrir lá að efni EES-samningsins væri ekki gert í eitt skipti fyrir öll en reglum hans yrði breytt eða aukið við samninginn eftir því sem réttur ESB þróaðist og að því leyti væri hann framsækinn.⁴

Í álitserðum frá árunum 1997 og 1999 sem gerðar voru í tilefni af fyrirhuguðu samstarfi Ísland og Noregs við Evrópusambandið um afnám persónueftirlits á landamærum og upptöku sameiginlegra reglna varðandi eftirlit við ytri landamæri svæðisins (Schengen samstarfið) voru útfærðar nánar almennar og sérstakar forsendur við mat á því hvort það kynni að brjóta í bága við stjórnarskrána. Þar var einkum fjallað um mörk á framsali framkvæmdarvalds. Í röksemdum fyrir því að ekki væri um óleyfilegt framsal að ræða var m.a. litið til þess að samningurinn hafði ekki í för með sér að erlendir aðili gæti framkvæmt ákvörðun hér á landi en slíkt fæli almennt í sér meira inngríp í fullveldisrétt ríkis en ef viðkomandi ákvörðun væri

⁴ Alþt. 1992, A-deild, þskj. 30, fylgiskjal I, bls. 705.

tekin og framkvæmd erlendis. Eftirlitið væri í höndum íslenskra stjórnvalda að því er Ísland varðaði.⁵

Í álitserð um þriðja álitafnið frá 30. október 2004 var fjallað um ákvæði sem bætt var í 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, í samræmi við 1. mgr. 16. gr. reglugerðar ráðsins EB nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna en þar var gengið lengra í framsali dómsvalds en dæmi voru til. Þar er nú afdráttarlaust mælt fyrir um að íslenskir dómstólar séu bundnir við niðurstöður Eftirlitsstofnunar EFTA í málum sem hún fer með á grundvelli 56. gr. EES-samningsins. Í álitserðinni var vísað til þess að framsal dómsvalds við þessar aðstæður byggðist á venjuhelgaðri reglu um að almenna löggjafanum sé að uppfylltum ákveðnum skilyrðum heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana en nánara inntak hennar væri óljóst og ytri mörk framsals ekki skýr. Tekið skal fram að réttarfarsnefnd skilaði álitum um fyrrgreind atriði þann 7. apríl 2005 þar sem talið var að fyrrgreind regla 1. mgr. 27. gr. samkeppnislaga fengist vart staðist ákvæði íslenskrar stjórnarskrár.

Í álitserð um fjórða álitafnið frá 10. janúar 2011 var fjallað um reglugerð EB nr. 216/2008 um nýjar heimildir framkvæmdastjórnar ESB til að beita sektum gagnvart einstaklingum og lögaðilum. Samkvæmt því var verksvið Flugöryggisstofnunar Evrópu aukið og framkvæmdastjórn ESB falið sektarvald á hendur einstaklingum og lögaðilum, að fyrirmælum Flugöryggisstofnunarinnar. Í samræmi við tveggja stoða kerfi EES-samningsins var því ákveðið að veita Eftirlitsstofnun EFTA sektarvald á þessu sviði gagnvart aðilum í EES/EFTA-ríkjunum en með því er sektavald vegna EES-samningsins ekki lengur bundið við samkeppnisreglur. Í forsendum álitserðarinnar var meðal annars vísað í rök sem fram hefðu komið í eldri álitserðum, t.d. að framsal ríkisvalds, væri vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Sagði jafnframt að umræddar reglur tækju til mjög fárra aðila hér á landi og giltu auk þess á mjög þröngu sviði. Á hinn bóginn væri ekki hægt að líta á fullveldisframsalið sem einangrað fyrirbæri og bætt var við að ef haldið yrði áfram á sömu 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 eða öðrum þáttum ríkisvaldsins.⁶

Að lokum er rétt að geta álitserðar frá 25. apríl 2011, en þar var fjallað um hvort innleiðing reglugerða um eftirlit með fjármálamörkuðum væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar. Meginniðurstaðan var að innleiðing ákvæða reglugerða ESB nr. 1093, 1094 og 1095/2010 um heimildir þriggja evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart íslenskum eftirlitsstofnunum og bindandi ákvarðanir sem hefðu bein og íþyngjandi réttaráhrif gagnvart íslenskum fjármálafyrirtækjum, væri háð annmörkum með tilliti til íslensku stjórnarskrárinnar. Í þeim fælist að vald væri flutt til evrópskra eftirlitsstofnana þar sem þáttökuréttur Íslands í ákvörðunum væri ekki tryggður. Það réði m.a. úrslitum að hið nýja eftirlitskerfi á fjármálamarkaði væri eðlisólíkt tveggja stoða kerfi EES-samningsins og fæli í sér aukið yfirþjóðlegt vald alþjóðastofnana. Lagt var til að unnið yrði að innleiðingu gerðanna á grundvelli tveggja stoða kerfis EES-samningsins en auk þess var bent á að unnt væri að vinna að lausn málsins á grundvelli samvinnuvettvangs og óbindandi gerða.⁷ Framangreindar reglugerðir hafa ekki verið innleiddar þegar þetta er ritað.

⁵ Alpt. 1999-2000, þskj. 240, fylgiskjal IV, bls. 1952 og fylgiskjal V, bls. 1983.

⁶ Alpt. 2011, A-deild, þskj. 1079, fylgiskjal II.

⁷ Sjá heimasíðu utanríkisráðuneytisins: www.utanrikisraduneyti.is/media/Frettatilkynning/Alitsgerd_BTh_SMS.pdf.

8. Svör við spurningum sem settar eru fram í beiðni ráðuneytanna

8.1. Er innleiðing reglugerðar um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir annmörkum háð?

Hér á eftir verða álitaefni sem upp koma við skoðun reglugerðar nr. 1193/2011 og talin eru upp að framan í 6. kafla skoðuð í ljósi þeirra forsendna sem byggt hefur verið á við mat á framsali ríkisvalds, m.a. í fyrrgreindum álitsgerðum. Samkvæmt því þarf að m.a. taka afstöðu til eftirfarandi þátta:

- hvaða valdheimildir ríkisins eru framseldar,
- að hverjum þær beinast,
- þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni,
- umfangs og eðlis valdheimildanna,
- samfélagslegra markmiða og svigrúms löggjafans.

Þessa þætti verður að vega og meta saman til að finna heildarmynd, en enginn einn þeirra ræður úrslitum. Verður nánar vikið að þessu í umfjöllun hér á eftir.

8.1.1. Hvaða þættir ríkisvalds eru framseldir?

Flest ákvæði reglugerðarinnar sem hér koma til skoðunar lúta að framsali framkvæmdarvalds. Um er ræða bindandi ákvörðunarvald framkvæmdastjórnar ESB og miðlægs stjórnanda samkvæmt reglugerðinni gagnvart stjórnvöldum hér á landi eða lögaðilum og einstaklingum í skilgreindum tilvikum sem tengjast starfrækslu sameiginlegs skráningarkerfis og viðskiptaskrá fyrir losunarheimildir.

Reglugerðin mælir ekki fyrir um hvernig leyst skuli úr ágreiningi vegna slíkra ákvarðana. Því verður lagt til grundvallar að um það gildi ákvæði 263. gr. sáttmálans um starfshætti ESB, en samkvæmt henni hefur dómstóll Evrópusambandsins dómvald í ágreiningsmálum um ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar og annarra stofnana á vegum ESB auki þess sem hann hefur heimild til að kveða upp forúrskurði við tilteknar aðstæður sem gætu átt við hér. Ákvarðanir þessar koma því almennt ekki til endurskoðunar hjá íslenskum dómstólum eða EFTA-dómstólum. Viðurkennt er að fela megi alþjóðlegum dómstóli úrlausnarvald til að túlka þjóðréttarlegar skyldur samkvæmt þjóðréttarsamningi og hvíla á ríkinu eða stofnunum þess, án þess að viðurkenning slíks dómvalds feli í sér framsal dómvalds. Úrskurðarvaldið sem dómstóll ESB hefur gagnvart íslenskum stjórnvöldum og reikningseigendum á Íslandi telst hins vegar vafalaust framsal dómvalds einkum á grundvelli tveggja atriða. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því að úrlausnir dómstóls ESB séu bindandi m.a. fyrir einkaaðila, og í öðru lagi er um að ræða dómstól sem Ísland á enga aðild að.

Skoðun reglugerðarinnar vekur ekki upp sérstök álitaefni um framsal löggjafarvalds, en reglugerðin sem slík verður innleidd inn í íslensk lög.

Loks má geta þess að ákvæði 2. mgr. 83. gr. reglugerðarinnar sem mælir fyrir um aðgang stofnana á sviði réttarvörslu innan ESB að upplýsingum í sameiginlega skráningarkerfinu sem annars ríkir trúnaður um verður ekki talið fela í sér framsal á ríkisvaldi. Er þá gengið út frá því að jafnræðis sé gætt um aðgang.

8.1.2. Íslenskar stofnanir sem ákvarðanir beinast að

Ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar um úthlutun skráðra losunarheimilda eru bindandi fyrir aðildarríkin. Ákvörðun um forsendur úthlutunar skráðra losunarheimilda og breytingar á áður samþykktri töflu verður í höndum Umhverfisstofnunar. Getur framkvæmdastjórn ESB hafnað úthlutunartöflu Umhverfisstofnunar um forsendur úthlutunar losunarheimilda samrýmist hún ekki Evrópureglum og veitt stofnuninni frest til að gera úrbætur.

Sem áður segir hefur framkvæmdastjórn ESB heimild til að fyrirskipa landsstjórnanda (Umhverfisstofnun) að loka aðgengi að reikningum skv. 7. mgr. 31. gr. reglugerðarinnar. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar um að fyrirskipa lokun er bindandi fyrir stofnunina.

Framkvæmdastjórninni er heimilt að fyrirskipa miðlæga stjórnandanum að stöðva tímabundið færslur í sameiginlega skráningarkerfinu sem samþykktar hafa verið í viðskiptaskrá ESB ef skráningarkerfið er ekki starfrækt og því haldið við samkvæmt reglugerðinni. Taki miðlægi stjórnandinn slíka ákvörðun gagnvart Umhverfisstofnun getur hún ekki stofnað reikninga eða framkvæmt önnur ferli í skráningarkerfinu sem henni ber annars að gera samkvæmt reglugerðinni.

Umhverfisstofnun getur verið reikningseigandi samkvæmt reglugerðinni vegna umsýslu þeirra losunarheimilda sem íslenska ríkið hefur. Heimildir framkvæmdastjórnarinnar til að taka íþyngjandi ákvarðanir gagnvart reikningseigendum geta því beinst að Umhverfisstofnun.

8.1.3. Lögaðilar/einstaklingar á Íslandi sem ákvarðanir beinast að

Íþyngjandi ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar sem lýst er í 6. kafla felast m.a. í því að loka aðgengi reikningseigenda í skráningarkerfinu fyrir losunarheimildir, þ. á m. aðgangi viðurkenndra fulltrúa þeirra og viðurkenndra viðbótarfulltrúa. Eftirfarandi aðilar geta verið reikningseigendur í skráningarkerfinu, þ.e. þeir sem ákvarðanirnar beinast að:

Flugrekendur og rekstraraðilar í iðnaði sem fellur undir viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir. Þessum aðilum er skylt að eiga reikning í skráningarkerfinu. Sama gildir um vottunaraðila sem votta gögn flugrekenda eða rekstraraðila sem heyra undir kerfið.

Aðrir aðilar, einstaklingar eða fyrirtæki, sem vilja fjárfesta í og /eða eiga viðskipti með losunarheimildir eða kaupa þær í þeim tilgangi að láta afskrifa/ógilda þær og draga þannig úr losun.

Samkvæmt reglugerð 360/2012 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir er heimild til að eiga reikning í íslenska hluta skráningarkerfisins takmörkuð við þau fyrirtæki sem eru skráð á Íslandi og þá einstaklinga sem eiga lögheimili á Íslandi. Þessi takmörkun nær þó ekki til þeirra sem er skylt eða eiga reikninga í skráningarkerfinu. Þannig ber öllum þeim flugrekendum sem heyra undir umsjón Íslands í kerfinu (alls 197 aðilar) að eiga reikning í skráningarkerfinu fljúgi þeir innan EES-svæðisins.

Hér er aðalatriði að ákvörðunarvald um losunarheimildir og skráningu þeirra sem getur verið íþyngjandi fyrir fyrirtæki og einstaklinga er fært yfir til alþjóðlegra stofnana. Er því um framsal á ríkisvaldi að ræða sem beinist að einkaaðilum en samkvæmt venjuhelgaðri reglu er slíkt ekki unnt nema í takmörkuðum mæli.

8.1.4. Þátttaka Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni í eftirlitskerfinu

Í óbreyttri mynd tryggir reglugerð nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir enga aðkomu íslenska ríkisins að ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar eða miðlæga stjórnandans. Það sama á við um úrlausnarvald dómstóls Evrópusambandsins.

Af þessu sést að valdframsalið yrði einhliða, þ.e. Ísland fengi engar samsvarandi valdheimildir sér til handa gagnvart stjórnvöldum eða fyrirtækjum annarra ríkja eins og þær sem það framselur til alþjóðastofnunar.

8.1.5. Eðli og umfang ákvarðana

Álykta verður að umræddar valdheimildir séu á takmörkuðu málefnasviði enn sem komið er. Þess ber þó að geta að reglugerð 1193/2011 (sbr. tilskipun 2009/29) gerir ráð fyrir að hún taki til fleiri iðnaðartegunda og gróðurhúsalofttegunda en nú er, strax á síðara viðskiptatímabili kerfisins, þ.e. frá 1. janúar 2013. Málefnasviðið er afmarkað og tengist starfsrækslu sameiginlegs skráningarkerfis um losunarheimildir. Víst er að ákvarðanir sem reynt getur á eru íþyngjandi fyrir fyrirtæki sem skylt er að eiga reikninga í skráningarkerfinu og reikningseigendur geta verið margir, bæði fyrirtæki og einstaklingar.

Með því að loka aðgangi viðurkenndra fulltrúa og viðurkenndra viðbótarfulltrúa að reikningum er komið í veg fyrir að þeir geti framkvæmt færslur og/eða ferli sem þeir hefðu annars geta framkvæmt. Þannig beinist lokun aðgangs að reikningum í raun að reikningseigendunum sjálfum hvort sem hann er lögaðili/fyrirtæki eða einstaklingur eða ríki, þar sem viðurkenndir fulltrúar sjá um að hefja færslur og framkvæma ferli samkvæmt reglugerðinni. Reikningseigandi getur því ekki skoðað reikninginn, hafið færslur, t.d. selt eða gert upp losunarheimildir, eða framkvæmt önnur ferli tengd reikningum, t.d. að breyta upplýsingum og skrá inn vottaða losun. Slíkar aðgerðir geta því haft þungbærar afleiðingar fyrir rekstur fyrirtækja sem aðgerðir beinast að. Svipuð sjónarmið gilda um aðra þá sem reitt hafa sig á viðskipti með losunarheimildir

8.1.6. Samfélagsleg markmið valdframsals og svigrúm löggjafans

Ísland tekur þátt í síaukinni alþjóðlegri samvinnu á öllum sviðum og eru ríkir pólitískir og samfélagslegir hagsmunir af slíku samstarfi. Markmið með reglusetningu um sambandsskrá fyrir losunarheimildir stefnir ótvírætt að sameiginlegum hagsmunum allra ríkja á EES-svæðinu í loftslagsmálum í víðu samhengi, þar á með um útfærslu sameiginlegra þjóðréttarskyldna tengdum Kýótó bókuninni. Því er áréttað að ákveðið svigrúm sé fyrir hendi fyrir löggjafann til að túlka stjórnarskrárákvæði sem koma til álita 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.

8.1.7. Niðurstaða

Það er niðurstaða okkar að þegar skoðuð er heildarmynd þeirra þátta sem lýst er hér að framan sé innleiðing reglugerðar nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar að því er varðar framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds til stofnana Evrópusambandsins. Innleiðing reglugerðarinnar í óbreyttri mynd myndi fela í sér framsal sem rúmast ekki innan

venjuhelgaðrar reglu um að almenna löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnana.

8.2. Sé niðurstaðan sú að innleiðing gerðanna sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar, er óskað eftir tillögu um aðlögunartexta sem ætla má að geti tryggt hnökralausa innleiðingu þeirra

Hér verður lýst hugsanlegri lausn á hvernig megi taka umræddar gerðir upp í EES-samninginn og innleiða þær í íslenskan landsrétt þannig að ákvæða stjórnarskrárinnar sé gætt. Það verður gert með því að aðlaga texta þeirra með þeim hætti að það samrýmist sem best tveggja stoða kerfinu sem EES-samningurinn byggist á þar sem Eftirlitsstofnun EFTA fer með valdheimildir gagnvart EFTA-ríkjum. Í þessu myndi felast að þær heimildir sem framkvæmdastjórn ESB hefur samkvæmt reglugerð nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, yrðu fengnar Eftirlitsstofnun EFTA (þar á meðal dómstóli EFTA) gagnvart EFTA-ríkjum. Þannig er tryggt aðkoma Íslands að umræddum ákvörðunum gagnvart íslenskum stofnunum og fyrirtækjum.

Eins verði stefnt að því, samkvæmt tveggja stoða kerfi EES-samningsins, að tryggja EES/EFTA-ríkjum aðkomu að ákvörðunum um veitingu upplýsinga í tilvikum þar sem beiðni um slíkt berst miðlæga stjórnandanum og þegar um er að ræða beiðni um upplýsingar er varða reikninga sem heyra undir EES/EFTA-ríkin en beiðni um slíkar upplýsingar er hægt að beina bæði til miðlæga stjórnandans og landsstjórnandans.

Fallast má á að framsal ríkisvalds yrði viðurhlutaminnna ef heimildir til alþjóðastofnana til að taka bindandi ákvarðanir á grundvelli þjóðréttarskuldbindinga gætu aðeins beinst að ríkinu og stofnunum þess. Yrði aðlögunartexta umræddrar gerðar breytt í fyrrgreinda átt yrði engu að síður að gæta þess að kerfið væri ekki einhliða og að í því fælist ekki heimild til að taka bindandi ákvarðanir gegn einkaaðilum.

Ef upp kemur deilumál sem varðar túlkun eða beitingu þessara gerða mætti beina því í farveg samkvæmt 111. gr. EES-samningsins. Þannig gæti ESB- eða EFTA-ríki t.d. lagt slík deilumál fyrir sameiginlegu EES-nefndina í samræmi við nánari skilyrði sem rakin eru í 111. gr. Á sama hátt mætti gera ráð fyrir því að sameiginlega EES-nefndin gætti þess samkvæmt ákvæðum 105. gr. EES-samningsins að ná fram og halda sig við einsleita túlkun að því marki sem kostur er.

Í gögnum sem fylgdu beiðni ráðuneytanna um álitserð þessa kemur fram að aðlögunartexti af þeim toga sem nefnt er að framan hafi þegar komið til umræðu. Við teljum rétt með tilliti stjórnarskrárinnar að áfram verði unnið á grundvelli þess og framangreindra sjónarmiða.

9. Lokaorð

Eins og áður var lýst er mögulegt að bregðast við stjórnskipulegum annmörkum á innleiðingu reglugerðar nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, með aðlögun að tveggja stoða kerfi EES-samningsins. Þannig fengi Eftirlitsstofnun EFTA þær valdheimildir sem framkvæmdastjórn ESB hefur samkvæmt reglugerðinni.

Engu að síður er hér um að ræða framsal framkvæmdarvalds til alþjóðlegrar stofnunar gagnvart íslenskum aðilum, bæði stjórnvöldum og fyrirtækjum. Þá er staðreynd að slíkar ákvarðanir yrðu aðeins bornar undir erlenda úrskurðaraðila, þ.e. dómstól EFTA, verði reglugerðin aðlöguð að tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Fullveldisframsal það sem hér er gert ráð fyrir verður einnig að skoða í heild og miða við allan EES-samninginn en ákvæði hans reyndu í upphafi mjög á íslenska stjórnarskrá. Síðar hafa önnur atriði bæst við eins og rakið hefur verið. Sé ekki litið á síðari gerðir, sem tengjast EES-samningnum, í samhengi við EES-samninginn sjálfan að þessu leyti, er ljóst að hann verður með framþróun EES-reglna greindur í sundur í afmarkaða og smáa þætti sem hverjir um sig koma til skoðunar þegar á það reynir. Með þeirri aðferð kann að lokum að fara þannig að mun meira vald sé framselt til erlendra stofnana, þegar heildarmyndin er skoðuð, heldur en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefðu legið fyrir ljósar í upphafi. Slík aðferð er gagnrýnisverð að mati undirritaðra.

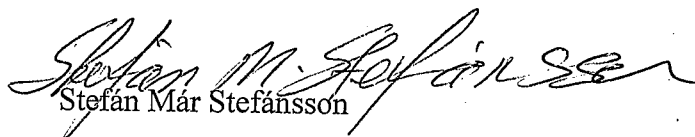
Í álitserð þessari hefur verið bent á að framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds samkvæmt EES-samningnum átti sér fyrst stað innan marka nógildandi stjórnarskrár á mjög takmörkuðu sviði í samkeppnismálum. Þá hafa síðar bæst við heimildir til að framselja vald m.a. á sviði flugöryggismála. Með innleiðingu þessarar reglugerðar er stefnt að því að bæta við heimildum til að framselja vald á sviði loftslagsmála. Það sjónarmið er nefnt hér að framan að ekki megi þrengja um of að möguleikum Íslands til að tryggja hagsmuni sína með þjóðréttarsamningum og svo einnig að Alþingi hafi ákveðið svigrúm til að skýra stjórnarskrána að þessu leyti.

Taki Alþingi ákvörðun um að leiða fyrrgreind ákvæði í lög óbreytt færi slíkt framsal í bága við íslenska stjórnarskrá. Verði hins vegar gerð breyting í þá átt sem nefnd er í 8.2. kann að vera erfitt að fullyrða hvort slík löggjöf bryti í bága við íslenska stjórnarskrá. Fer það m.a. eftir því hvernig til tekst í samningum um aðkomu íslenska ríkisins og gagnkvæmni varðandi þær ákvarðanir sem máli skipta og hvernig íþyngjandi ákvörðunum á hendur fyrirtækjum og einstaklingum verður háttað.

Sem áður segir hefur Alþingi visst svigrúm til að skýra stjórnarskrána að þessu leyti.

Reykjavík, 12. júní 2012


Björg Thorarensen


Stefán Már Stefánsson