

Janúar 2024



Skýrsla um innleiðingu EES-gerða í landsrétt

Hefur „gullhúðun“ átt sér stað á málefna-
sviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðu-
neytisins á tímabilinu 2010 til 2022?



Stjórnarráð Íslands
Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Skýrsla um innleiðingu EES-gerða í landsrétt

Hefur „gullhúðun“ átt sér stað á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022?

Útgefandi: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Textavinnsla: Dr. Margrét Einarsdóttir, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík

© 2023 Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Borgartún 26 – 105 Reykjavík
545 8600 | urn@urn.is

Janúar 2024

ISBN 978-9935-9756-4-5

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

Útdráttur	4
Inngangur	7
I. hluti Hver stefna ráðuneytisins hafi verið varðandi innleiðingu EES-gerða	9
1. Almenn	10
2. Aðferðir við innleiðingu — umritun og tilvísun	10
3. Mismunandi stig lagasamræmingar	11
4. Innleiðing afleiddrar löggjafar í íslenskan rétt með settum lögum	13
4.1 Almenn	13
4.2 Regluverk um gullhúðun	14
4.3 Regluverk um hrein innleiðingarfrumvörp	15
4.4 Nánar um innleiðingu reglugerða með settum lögum	17
4.5 Nánar um innleiðingu tilskipana með settum lögum	17
5. Innleiðing afleiddrar löggjafar í íslenskan rétt með reglugerðum	18
5.1 Almenn	18
5.2 Nánar um innleiðingu reglugerða með reglugerðum	18
5.3 Nánar um innleiðingu tilskipana með reglugerðum	19
II. hluti Hvernig innleiðingu EES-gerða hafi verið háttað í ráðuneytinu	20
III. hluti Hvort gengið hafi verið lengra en þörf var á við innleiðingu ákvæða sem geta talist íþyngjandi fyrir þá aðila sem starfa eftir þeim	23
1. Almenn	24
2. Tilskipanir á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010-2022 sem innleiddar voru með settum lögum	24
3. Reglugerðir á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010-2022 sem innleiddar voru með settum lögum	48
IV. hluti Hvort unnt sé að bæta verklag varðandi innleiðingu EES-gerða hjá ráðuneytinu	53
1. Helstu niðurstöður rannsóknarinnar	54
2. Tillögur til úrbóta	56
Lokaorð	57



Útdráttur

Á 153. löggjafarþingi Alþingis 2022-2023 lagði hópur þingmanna, með Diljá Mist Einarsdóttur í broddi fylkingar, fram beiðni um skýrslu frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra þar sem skoðað yrði sérstaklega hvort svokölluð „gullhúðun“ hefði átt sér stað á málefnasviði ráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022, með þeim afleiðingum að skapast hefði meira íþyngjandi regluverk en þörf var á. Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum við innleiðingu. Slíkt er heimilt samkvæmt íslenskum lögum og reglum en þó eru gerðar kröfur um að ef slík leið sé valin sé það „tilgreint“ og að „rökstuðningur“ fylgi, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Sambærileg skylda leiðir einnig af lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa.

Einnig þótti nauðsynlegt að taka til skoðunar hvort innleiðingarfrumvörp á umræddu tímabili væru hrein innleiðingarfrumvörp, þ.e. hvort þau innihéldu einungis ákvæði sem leiddu af skuldbindingum á grundvelli EES-samningsins en fælu ekki jafnframt í sér „heimasmíðuð ákvæði“. Við endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála þann 13. ágúst 2018 var bætt við ákvæði sem kveður á um að lagafrumvörp til „innleiðingar á ESB-gerð skulu að meginstefnu aðeins fela í sér þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að endurspeglu þá EES-skuldbindingu“ en ekki önnur atriði,

sbr. 8. gr. reglnanna. Ef talið er nauðsynlegt að víkja frá framangreindri meginreglu um hrein innleiðingarfrumvörp skal samkvæmt ákvæðinu rökstyðja það sérstaklega. Sambærileg skylda leiðir einnig af lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa.

Gullhúðun beitt í 41% tilvika og „blönduð“ innleiðingarfrumvörp nokkuð algeng

Meginhluti rannsóknarinnar fól í sér ítarlega skoðun á 27 stjórnarfrumvörpum sem innleiddu tilskipanir í íslenskan rétt og átta stjórnarfrumvörpum sem innleiddu reglugerðir. Rannsóknin leiddi í ljós að gullhúðun var beitt í ellefu stjórnarfrumvörpum þar sem tilskipanir voru innleiddar í landsrétt, eða 41% tilvika. Engar vísendingar eru um að slíkum tilfellum fari fækkandi og á tímabilinu 2019-2022 var gullhúðun til að mynda beitt í fjórum af átta innleiðingarfrumvörpum. Eins og við var að búast fundust hins vegar engin dæmi um beitingu gullhúðunar í þeim átta innleiðingarfrumvörpum sem innleiddu reglugerðir.

Að því er varðar hrein innleiðingarfrumvörp leiddi rannsóknin í ljós að fram til 2018 var algengt að lögð væru fram frumvörp sem höfðu að geyma bæði innleiðingu á EES-gerðum og önnur ákvæði sem ekki áttu rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Þannig var í þeim 24 frumvörpum sem lögð voru fram á tímabilinu 2010-2018 einungis um að ræða hrein innleiðingarfrumvörp í tæpum helmingi þeirra. Þá var í hinum eldri frumvörpum oft erfitt að greina hvort um væri að ræða hreint innleiðingarfrumvarp eður ei. Eftir breytingu á reglum um þinglega meðferð EES-mála 13. ágúst 2018 fjölgaði hreinum innleiðingarfrumvörpum en þó voru enn í u.þ.b. þriðjungí tilfella á tímabilinu, frá breytingunni til 2022, lögð fram frumvörp sem bæði fólu í sér innleiðingu á EES-gerðum og öðrum ákvæðum sem ekki áttu rætur sínar að rekja til EES-samningsins.

Gullhúðun og „blönduð“ innleiðingarfrumvörp ekki óheimil en þarf að rökstyðja

Sem fyrr segir er ekki óheimilt að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi gerðar. Hins vegar skal slíkt „tilgreint“ sérstaklega og „rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Rannsóknin leiðir í ljós að misbrestur er á að framangreindar kröfur séu uppfylltar. Í um helmingi þeirra innleiðingarfrumvarpa sem skoðuð voru (og gullhúðun var beitt) er þess getið með skýrum hætti að verið sé að gera meiri kröfur en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar en rökstuðningur fyrir því að sú leið er valin er þó nær undantekningarlaust takmarkaður. Í hinum helmingi innleiðingarfrumvarpanna (þar sem gullhúðun var beitt) er hins vegar erfitt að átta sig á hvort verið sé að gera ríkari kröfur en nauðsynlegt er. Jafnan er þörf á umfangsmikilli og tímafrekri greiningarvinnu til að átta sig á hvort verið sé að beita gullhúðun og þá að hvaða leyti.

Ekki er heldur óheimilt að leggja fram „blönduð innleiðingarfrumvörp“, en meginreglan skal þó vera „hreint innleiðingarfrumvarp“. Ef vikið er frá meginreglunni „skal í greinargerð tilgreina sérstaklega hvaða greinar frumvarpsins eru til innleiðingar“ og auk þess rökstyðja „hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá meginreglu um hrein innleiðingarfrumvörp.“ Í sumum frumvörpum er misbrestur á þessu og þá erfitt að átta sig á hvaða ákvæði frumvarpsins eru til innleiðingar á gerðum og hver ekki. Önnur frumvörp eru til fyrirmyndar að þessu leyti.

Þörf á bættu verklagi

Rannsóknin leiðir í ljós að þörf er á að endurskoða og bæta verklag að því er varðar meðferð innleiðingarfrumvarpa. Ekki er talin þörf á að breyta reglum um þinglega meðferð EES-mála, né heldur lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, heldur frekar skerpa á framfylgni þeirra.

Að því er varðar gullhúðun skiptir höfuðmáli að alþingismenn og hagsmunaaðilar séu upplýstir um ef ætlunin er að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Æskilegt er að vekja athygli á því eins fljótt og unnt er í undirbúningsvinnu frumvarpsgerðar, jafnvel strax í „opna samráðinu“, sbr. 3. gr. „samþykktar ríkisstjórnarinnar“. Þá er brýnt að í innleiðingarfrumvörpum verði greint frá því með skýrum og aðgengilegum hætti ef ætlunin er að beita gullhúðun og/eða víkja frá meginreglunni um hreint innleiðingarfrumvarp. Skýr og skilmerkileg leið væri að kveðið væri á um í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, að ávallt ætti að vera sérstakur kafli í greinargerð innleiðingarfrumvarpa þar sem greint væri frá því hvort í frumvarpinu væru gerðar frekari kröfur en nauðsynlegt er, eða hvort einungis væri fylgt lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Ef gerðar væru meiri kröfur væri rökstutt hvers vegna ákveðið hefði verið að fara þá leið. Í sama kafla yrði einnig greint skilmerkilega frá því hvort um væri að ræða hreint innleiðingarfrumvarp og ef vikið væri frá meginreglunni um hreint innleiðingarfrumvarp yrði tilgreint sérstaklega hvaða greinar frumvarpsins væru til innleiðingar á EES-gerð, auk þess sem rökstytt yrði hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá framangreindri meginreglu.

Með þessu móti yrði auðvelt og fljótlegt að lesa út úr frumvörpum hvort verið væri að beita gullhúðun og/eða hvort frumvarpið fæli í sér frávik frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Slíkt bætt verklag er til þess fallið að fyrirbyggja tortryggni og stuðla að skilvirkara og vandaðra innleiðingarferli.



Inngangur

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið hefur farið þess á leit við undirritaða að vinna skýrslu um innleiðingu EES-gerða í landsrétt. Á 153. löggjafarþingi Alþingis 2022-2023 lagði hópur þingmanna, með Diljá Mist Einarsdóttur í broddi fylkingar, fram beiðni um skýrslu frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um innleiðingu EES-gerða.¹ Skýrslan skyldi unnin af óháðum sérfræðingi og yrði skoðað sérstaklega hvort svokölluð „gullhúðun“² hefði átt sér stað á málefnasviði ráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022. Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum við innleiðingu. Þannig hefur það verið talið fela í sér gullhúðun þegar gildissvið EES-gerðar er víkkað við innleiðingu; bætt er við kröfum eða notuð eru lagaleg hugtök sem eru víðari en í gerðinni sjálfri. Einnig ef aðildaríkið nýtir sér ekki að fullu tiltækar undantekningar sem heimilar eru á grundvelli gerðarinnar; ef veiting viðurlaga, fyrirkomulag við fullnustu refsingar og atriði eins og sönnunarbyrði fari umfram það lágmark sem krafist er og loks ef tilskípun er innleidd of snemma, þ.e. fyrir þá dagsetningu sem kveðið er á um í henni sjálfri.³

Á undanförunum árum hafa íslensk stjórnvöld og Alþingi endurtekið verið gagnrýnd fyrir að beita gullhúðun í innleiðingu EES-gerða í landsrétt. Í skýrslu starfshóps um EES-samstarfið frá 16. september 2019 segir að í umræðum á Alþingi og almennum reglum á vettvangi stjórnsýslunnar sé lögð áhersla á að við innleiðingu EES-gerða sé ekki gengið lengra en þær krefjist, við að íþyngja þeim sem gert er að starfa eftir reglunum. Síðan segir að í þessu efni sé „þó pottur brotinn“ og sé það gjarnan kallað gullhúðun „þegar stjórnvöld einstakra ríkja herða á íþyngjandi reglum EES-gerða til að ná fram sérgreindum markmiðum á heimavelli“.⁴ Þá birti ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur í október 2016 skýrslu um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til og með 145. löggjafarþingi. Samkvæmt skýrslunni var í sjö innleiðingarfrumvörpum gengið lengra í innleiðingu en viðkomandi EES-gerðir mæltu fyrir um,

¹ Beiðni um skýrslu frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um „gullhúðun“ við innleiðingu EES-gerða frá árinu 2010 til 2022. Lagt fram á 153. löggjafarþingi 2022-2023, þskj. 468 – 418. mál. Auk Diljár Mistar Einarsdóttur stóðu eftirfarandi þingmenn að beiðninni: Ásmundur Friðriksson, Berglind Ósk Guðmundsdóttir, Birgir Þórarinsson, Guðrún Hafsteinsdóttir, Haraldur Benediktsson, Hildur Sverrisdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson, Óli Björn Kárasón og Vilhjálmur Árnason.

² E. Gold-plating.

³ Neil Davidson: *Davidson Review, Final Report* (Her Majesty's Stationery Office nóvember 2006), bls. 17.

⁴ *Skýrsla starfshóps um EES-samstarfið 2019*, bls. 68.

„sem leiddi til þess að atvinnulífinu var íþyngt meira en þörf var á til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum“. Einnig hafa Samtök atvinnulífsins (SA), Samtök iðnaðarins (SI) og Félag atvinnurekanda (FA) gert alvarlegar athugasemdir við að íslensk stjórnvöld beiti gullhúðun. SA telur að slíkt sé „yfirleitt gert án þess að nokkur rökstuðningur fylgi“⁵ og SI hefur bent á að gullhúðun leiði til þess að „íslensk fyrirtæki sæti strangari reglum en samkeppnisaðilar á innri markaðnum“ sem skapi „óþarfa kostnað hjá fyrirtækjum og stofnunum“.⁶ Þá gerði FA alvarlegar athugasemdir við frumvarp heilbrigðisráðherra um breytingu á lyfjalögum og lögum um lækningatæki (upplýsingar um birgðastöðu) sem lagt var fram á 153. löggjafarþingi 2022-2023⁷ og taldi það fela í sér „mjög gróft dæmi um „gullhúðun“ lagafrumvarps sem ætlað er að innleiða Evrópulöggjöf“.⁸

Með fyrrgreindri beiðni um skýrslu frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra um gullhúðun við innleiðingu EES-gerða frá árinu 2010 til 2022, segir að mikilvægt sé að leiða í ljós hvort gullhúðun hafi átt sér stað með þeim afleiðingum að skapast hafi meira íþyngjandi regluverk en þörf var á miðað við lágmarkskröfur viðkomandi EES-gerða. Samkvæmt beiðninni er óskað eftir því að í skýrslunni verði fjallað um eftirfarandi:

- I. Hver stefna ráðuneytisins hafi verið varðandi innleiðingu EES-gerða.
- II. Hvernig innleiðingu EES-gerða hafi verið háttáð í ráðuneytinu.
- III. Hvort gengið hafi verið lengra en þörf var á við innleiðingu ákvæða sem talist geta íþyngjandi fyrir þá aðila sem starfa eftir þeim.
- IV. Hvort unnt sé að bæta verklag varðandi innleiðingu EES-gerða hjá ráðuneytinu.

Skýrslunni er skipt í fjóra meginhluta sem endurspeгла ofangreind álitæfni. Viðamesti hlutinn er eðli málsins samkvæmt III. hluti, en í honum eru öll innleiðingarfrumvörp sem lögð voru fram á tímabilinu 2010-2022 af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra⁹ skoðuð, með tilliti til þess hvort að gerðar hafi verið meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiddi af lágmarkskröfum EES-gerðarinnar, þ.e. hvort að um gullhúðun hafi verið að ræða.

⁵ Sjá ársskýrslu Samtaka atvinnulífsins 2015-2016.

⁶ Yfirlýsing birt á vefsíðu Samtaka iðnaðarins 10. apríl 2018.

⁷ Þskj. 1468, 153. löggjafarþingi 2022-2023, mál 938.

⁸ Í umsögn Félags atvinnurekanda við mál 938, 153. löggjafarþingi, dags. 5. maí 2023, segir meðal annars: „Verði frumvarpið samþykkt mun markaðsleyfishöfum, framleiðendum, heilidsölum, heilbrigðisstofnunum, lyfjabúðum og öðrum sem hafa leyfi eða rétt til að afhenda almenningi lyf verða skylt að veita Lyfjastofnun upplýsingar um birgðastöðu allra lyfja í rauntíma. Hvergi í Evrópureglugerðinni er kveðið á um slíkan rauntímaaðgang“

⁹ Á tímabilinu frá 2010 til nóvember 2021 verða innleiðingarfrumvörp sem lögð voru fram af umhverfis- og auðlindaráðherra skoðuð.

I. hluti

**Hver stefna ráðuneytisins hafi verið
varðandi innleiðingu EES-gerða**

I. Hluti Hver stefna ráðuneytisins hafi verið varðandi innleiðingu EES-gerða

1. Almennt

Í þessum hluta verður fjallað um fyrstu spurninguna sem skýrslubeiðnin lýtur að, þ.e. „hver stefna ráðuneytisins hafi verið varðandi innleiðingu EES-gerða“. Ákvæði um innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt er að finna í EES-samningnum sjálfum, lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, reglum um þinglega meðferð EES-mála og samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa. Framangreint gildir um innleiðingu allra EES-gerða og markar eðli málsins samkvæmt þá grundvallarstefnu sem umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu, líkt og öllum öðrum ráðuneytum, ber að fylgja. Er því nauðsynlegt að gera nokkuð ítarlega grein fyrir framangreindum lögum og reglum.

Meginmarkmið EES-samningsins er að færa út innri markað Evrópusambandsins þannig að fjórfrelsið, þ.e. frjálst flæði vara, vinnuafls, þjónustu og fjármagns nái ekki eingöngu til aðildarríkja Evrópusambandsins heldur einnig til EES/EFTA-ríkjanna Íslands, Noregs og Liechtenstein. Til að ná fram einsleitu Evrópsku efnahagssvæði er nauðsynlegt að sú afleidda löggjöf¹⁰ sem framangreindar stofnanir ESB setja, á sviði fjórfrelsisins og tengdum sviðum, sé tekin upp í EES-samninginn. Þetta endurspeglast í ákvæði 102. gr. EES-samningsins þar sem segir að afleidda löggjöf sambandsins, sem stofnanir ESB setja á þeim sviðum sem falla undir gildis-svið samningsins, verði að taka upp í samninginn eins fljótt og unnt er. Það er meginhlutverk sameiginlegu EES-nefndarinnar að taka slíka ákvörðun um upptöku afleiddrar löggjafar. Þegar afleidd löggjöf hefur verið tekin upp í samninginn er samningsaðilum skylt að innleiða reglugerðir og tilskipanir í landsrétt sinn, sbr. 7. gr. EES-samningsins.

2. Aðferðir við innleiðingu — umritun og tilvísun

Meginmál EES-samningsins var lögfest hér á landi með 2. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið. Innleiðing afleiddrar löggjafar í landsrétt er hins vegar verkefni sem stöðugt þarf að sinna. Í 7. gr. EES-samningsins segir:

¹⁰ Í skýrslu þessari eru hugtökinn „afleidd löggjöf“ og „gerðir“ notuð jöfnum höndum.

Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:

- a. gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;
- b. gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.

Reglugerðir og tilskipanir eru innleiddar í íslenskan rétt ýmist með almennum lögum settum af Alþingi eða með setningu reglugerða eða annars konar stjórnvaldsfyrirmæla. Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á framkvæmd þeirra þátta EES-samningsins sem undir það heyra. Í því felst m.a. skylda til innleiðingar þeirrar afleiddu löggjafar sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn og fellur undir málaefnasvið viðkomandi ráðuneytis. Í meginráttum eru tvær leiðir til að innleiða EES-reglur í landsrétt; þ.e. tilvísunaraðferð og umritunaraðferð.

Í *tilvísunaraðferðinni* felst að sett er ákvæði í íslensk lög eða stjórnvaldsfyrirmæli sem vísar í EES-gerðina og tekur fram að hún gildi sem íslensk lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Nægilegt er að vísa til birtingar gerðarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB, sbr. 2.-4. gr. laga nr. 15/2005 um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, en innleiðingarlöggjöfn sjálf er birt eftir atvikum í A- eða B-deild Stjórnartíðinda. Stundum er EES-gerðin þó birt sem fylgiskjal með innleiðingarlöggjöfni. Sem fyrr segir skulu reglugerðir sem slíkar teknar upp í landsrétt og eru þær því yfirleitt, en þó ekki alltaf, innleiddar í íslenskan rétt með tilvísunaraðferð.

Í *umritunaraðferðinni* felst hins vegar að EES-gerðin er tekin efnislega upp í sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, án þess að um orðréttu tilvísun sé að ræða. Ýmist geta verið sett ný heildarlög eða ný reglugerð til innleiðingar á viðkomandi gerð eða breytingar gerðar á lögum/reglugerðum (oft fleiri en einum) sem þegar voru í gildi, óháð EES-samningnum. Sem fyrr segir skal innleiðing tilskipana „veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina“. eru þær því yfirleitt innleiddar í íslenskan rétt með umritunaraðferð.

3. Mismunandi stig lagasamræmingar

Almennt séð fela reglugerðir ekki í sér svigrúm í innleiðingu heldur skal taka þær sem slíkar upp í landsrétt samningsaðila, sbr. a. liður 7. gr. EES-samningsins. Tilskipanir veita hins vegar yfirvöldum samningsaðila „val um form og aðferð“ við innleiðingu, sbr. b. liður 7. gr. EES-samningsins. Tilskipanir byggja á mismunandi stigi lagasamræmingar.¹¹ Það kallast *hámarkssamræming*, ef efnissvið tilskipana

¹¹ Í undantekningartilvikum getur einnig verið um slíkt svigrúm að ræða í innleiðingu reglugerða í landsrétt.

er samræmt að fullu en þá hafa aðildarríkin ekkert svigrúm til að gera meira eða minni kröfur í innleiðingarlöggjöfnni. Ef tilskipun byggir hins vegar á *lágmarkssamræmingu* hafa stjórnvöld svigrúm við innleiðinguna.

Lágmarkssamræming felur í sér að í afleiddu löggjöfnni eru settar lágmarkskröfur eða staðlar sem öllum aðildarríkjum ber að innleiða. Reglur sem gera minni kröfur teljast þá fara í bága við afleiddu löggjöfina en reglur sem fela í sér ríkari kröfur fá að standa. Jafnvel þó að talað sé um lágmarkssamræmingu felst ekki í því að gerðar séu litlar kröfur, það má vel vera að tilskipun sem felur í sér lágmarkssamræmingu geri í raun miklar kröfur til aðildarríkjanna, t.d. á sviði umhverfisverndar eða öryggis-krafna til merkinga á skaðlegum vörum. En aðildarríkin geta engu að síður sjálf, ákveðið að gera ríkari kröfur í innanlandslöggjöf sinni. Slíkar auknar kröfur gilda hins vegar einungis í viðkomandi aðildarríki og hefur beiting gullhúðunar því stundum verið gagnrýnd fyrir það, að með henni sé verið að skapa meira íþyngjandi regluverk fyrir innlenda aðila en gildir fyrir aðila í öðrum ríkjum á hinu Evrópska efnahagssvæði. Ef gerðar eru ríkari kröfur en nauðsynlegt er á grundvelli lágmarkskrafna viðkomandi gerðar er talað um gullhúðun.

Þörf er á nákvæmri skoðun sérfræðinga ráðuneytanna, og eftir atvikum undirstofnana, til að greina hvaða stig lagasamræmingar viðkomandi tilskipun felur í sér. Stundum eru tilskipanir þannig gerðar að hluti þeirra felur í sér hámarkssamræmingu en aðrir hlutar lágmarkssamræmingu, þ.e. „blönduð samræming“.¹² Þetta þarf að hafa í huga við innleiðinguna.

Erfitt getur verið að átta sig á hvort tilskipun byggir á hámarkssamræmingu, lágmarkssamræmingu eða blandaðri samræmingu. Má hér nefna dóm Evrópudómstólsins í máli C-52/00,¹³ þar sem franska ríkið hélt því fram að tilskipun 85/374/EB um skaðsemisábyrgð væri lágmarkssamræmingartilskipun og að heimilt væri að gera ríkari kröfur að landsrétti. Dómstóllinn benti m.a. á inngangsorð tilskipunarinnar og þá staðreynd að hún hefði ekki að geyma nein ákvæði sem sérstaklega tilgreindu að um lágmarkssamræmingu væri að ræða. Þá var ekki að finna sérstaka heimild í tilskipuninni til að gera ríkari kröfur við innleiðinguna. Meðal annars á þessum grundvelli sló dómstóllinn því föstu að hér væri um að ræða tilskipun sem fæli í sér hámarkssamræmingu og því óheimilt fyrir aðildarríkin að setja ríkari kröfur í landslöggjöf sína.¹⁴ Samkvæmt framansögðu virðist að þegar um er að ræða *lágmarkssamræmingu* sé tekið fram að heimilt sé að gera viðbótarkröfur í innleiðingarlöggjöfnni og öfugt, þ.e. ef slíkt er ekki tekið fram sé um að ræða *hámarkssamræmingu*. Má hér nefna grunntilskipun MiFID löggjafarinnar, tilskipun 2004/39/EB sem hefur verið talin vera hámarkssamræmingartilskipun, einkum

¹² Hér má nefna tilskipun 2004/109/EB sem dæmi um tilskipun sem hefur að geyma bæði *lágmarkssamræmingu* og *hámarkssamræmingu*. Þannig er skýrt tekið fram í 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar að óheimilt sé að gera strangari kröfur um þau atriði er þar greinir en fram koma í tilskipuninni (*hámarkssamræming*). Hins vegar er heimilt að gera meiri kröfur um þau atriði er greinir í 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar (*lágmarkssamræming*).

¹³ Mál C-52/00 *Framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi*.

¹⁴ Sjá nánari umfjöllun í Gunnar Þór Pétursson: „Innleiðing gerða skv. EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt“. Viðauki 6 birtur með Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010, bls. 9-11.



þar sem ekki kemur fram í henni ákvæði sem kveður á um samræmingarstigið og aðeins eitt ákvæði, 6. tölul. 23. gr., heimilar að gerðar séu ríkari kröfur og þá í mjög afmörkuðu tilvikum.¹⁵ Þá má sem dæmi um lágmarkssamræmingu nefna innleiðingartilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2006/73/EB þar sem fram kemur, bæði í aðfararorðum og 4. gr., að heimilt sé að gera viðbótarkröfur í löggjöf til fjárfestingarfyrirtækja í ákveðnum tilvikum.¹⁶

Ef tilskipun byggir á lágmarkssamræmingu að hluta eða öllu leyti, þarf að taka afstöðu til þess hvort vilji sé til þess að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en felst í lágmarkskröfum hennar, með öðrum orðum beita gullhúðun. Þriðja spurning skýrslubeiðanda lýtur að því hvort að svo hafi verið gert. Verður samkvæmt framsögðu tekið til ítarlegrar skoðunar í III. hluta skýrslunnar, hvort gullhúðun hafi átt sér stað við innleiðingu tilskipana með settum lögum, sem falla undir málefnasvið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022.

4. Innleiðing afleiddrar löggjafar í íslenskan rétt með settum lögum

4.1 Almenn

Ef efni gerða er með þeim hætti að innleiða þarf hana með settum lögum - hún er til dæmis íþyngjandi fyrir borgarana eða um er að ræða nýtt efnissvið og nægileg heimild er ekki í almennum lögum - kemur það í hlut fagráðuneytanna, að útbúa innleiðingarfrumvarp. Innleiðingarfrumvarp, þ.e. frumvarpi sem er ætlað að innleiða tiltekna gerð/gerðir í landsrétt, þarf að uppfylla sömu kröfur og önnur „hefðbundin“

¹⁵ Mette Winther Løfquist: *EU's pengeinstitutlovgivning*. Kaupmannahöfn 2008, bls. 143.

¹⁶ Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2006/73/EB um framkvæmd tilskipunar 2004/39/EB að því er varðar skipulagskröfur og rekstrarskilyrði fjárfestingafyrirtækja og hugtök sem skilgreind eru að því er varðar þá tilskipun. Sjá hér einnig tilskipun 2004/109/EB, eins og henni var breytt með tilskipun 2013/50, sem er lágmarkssamræmingartilskipun, eins og ljóst er af ákvæði 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar þar sem segir: „Heimaáðildarríkið getur sett strangari kröfur en þær sem mælt er fyrir um í þessari tilskipun sem skulu gilda um útgefanda, nema það getur ekki krafist þess að útgefendur birti reglulegar fjárhagsupplýsingar oftar en árlegu reikningskilin sem um getur í 4. gr. og hálfársreikningskilin sem um getur í 5. gr.“ Sjá hér einnig til dæmis 5. gr. tilskipunar 2005/60/EB (sem nú er fallin úr gildi) þar sem fram kom að aðildarríkjum EB/EES væri heimilt að setja eða viðhalda strangari lagaákvæðum á því sviði sem tilskipunin tekur til. Var því um að ræða lágmarkssamræmingartilskipun.

stjórnarfrumvörp. Um þær kröfur vísast til samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnarinnar.¹⁷ Innleiðingarfrumvörp þurfa jafnframt að uppfylla aðrar sérstakar kröfur sem leiða bæði af reglum um þinglega meðferð EES-mála¹⁸, lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og sérstökum ákvæðum í „samþykkt ríkisstjórnarinnar“.

4.2 Regluverk um gullhúðun

Eins og áður hefur komið fram er hugtakið gullhúðun notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum við innleiðingu. Ekki er í íslenskum lögum og reglum lagt bann við beitingu gullhúðunar heldur einungis gerð krafa um að ef henni er beitt sé það „tilgreint“ og að „rökstuðningur“ fylgi slíkri ákvörðun, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála¹⁹, en þar segir:

„Í greinargerð með viðkomandi lagafrumvarpi skulu eftirfarandi efnisatriði koma fram:

[...]

b. Að hvaða marki frumvarpið hafi að geyma frávik frá upphaflegu ESB-gerðinni. Sérstaklega skal tilgreint ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun. Tilgreina ber sérstaklega ef svigrúm er til staðar við innleiðingu.“

Hugtakið gullhúðun er notað um það þegar stjórnvöld einstakra ríkja ganga lengra og setja íþyngjandi ákvæði umfram þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í EES-gerðum við innleiðingu. Ekki er í íslenskum lögum og reglum lagt bann við gullhúðun heldur einungis gerð krafa um að ef henni er beitt sé það „tilgreint“ og að „rökstuðningur“ fylgi slíkri ákvörðun.



Efnislega sambærilegt ákvæði er að finna í 13. gr. „samþykktar ríkisstjórnarinnar“²⁰ og 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, eins og ákvæðinu var breytt með 21. gr. laga nr. 80/2021 um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis o.fl.²¹

¹⁷ Samþykktar í ríkisstjórn 10. mars 2017. Hér eftir vísað til sem „samþykktar ríkisstjórnarinnar“.

¹⁸ Reglurnar voru fyrst samþykktar í forsætisnefnd Alþingis í febrúar 1994. Endurskoðaðar á fundi forsætisnefndar 16. ágúst 2013 og 13. ágúst 2018.

¹⁹ Skammstöfun rþm.

²⁰ Í 13. gr. „samþykktar ríkisstjórnarinnar“ segir: „Frumvörp til innleiðingar á EES-gerð skulu að meginstefnu til aðeins fela í sér þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að endurspegla þá EES-skuldbindingu sem við á. Varði frumvarpið fleiri atriði en innleiðingu gerðar skal í greinargerð tilgreina sérstaklega hvaða greinar frumvarpsins eru til innleiðingar auk þess sem rökstyðja ber hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá meginreglum um hrein innleiðingarfrumvörp“.

²¹ Ákvæðið tók gildi 4. júní 2021 en þar segir: „[...] Frumvörp, sem innleiða eiga reglur er byggjast á EES-gerðum, skulu að meginstefnu ekki fela í sér önnur ákvæði en þau sem leiðir af gerðinni og skal í greinargerð tilgreina hvaða gerðir frumvarpinu er ætlað að innleiða og taka fram ef gengið er lengra en lágmarks kröfur gerða kveða á um“.

Þá ber að geta þess að eldri reglur um þinglega meðferð EES-mála höfðu að geyma sambærilegt ákvæði að því er varðar gullhúðun, þ.e. kröfur „ef gengið er lengra en lágmarkskröfur gerða kveða á um“.²² Samkvæmt framansögðu voru á því tímabili sem rannsóknin nær yfir gerðar kröfur til þess að tilgreint væri með skýrum hætti ef gerðar voru meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf en fólst í lágmarkskröfum þeirra gerða sem innleiddar voru.

4.3 Regluverk um hrein innleiðingarfrumvörp

Ákvæði um hrein innleiðingarfrumvörp urðu hins vegar ekki hluti reglna um þinglega meðferð EES-mála, fyrr en við endurskoðun þeirra þann 13. ágúst 2018. Erlendar rannsóknir höfðu sýnt fram á að það að tengja innleiðingu tilskipana við aðrar breytingar sem stjórnvöld vildu gera innanlands ylli töfum í innleiðingarferlinu.²³ Það sama var talið eiga við hér á landi og var því í skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins, sem birt var í desember 2015, lagt til, að til að flýta fyrir innleiðingu tilskipana í íslenskan rétt geymdu innleiðingarfrumvörp að jafnaði „einungis ákvæði sem [leiddu] af viðkomandi EES-skuldbindingu“, en engin „heimasmíðuð ákvæði“, þ.e. ákvæði sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Hugsunin sem lá til lögunni til grundvallar var sú að ef alþingmenn gætu treyst því að frumvarp innihéldi einungis ákvæði sem skylt væri að innleiða í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins, leiddi það til þess að meðferð frumvarpsins tæki að öllu jöfnu skemmri tíma heldur en ef frumvarpið hefði einnig að geyma tillögur um breytingar sem ekki leiddu af EES-samningnum.²⁴ Í seinni lið 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála er nú að finna meginregluna um „hrein innleiðingarfrumvörp“, en þar segir:

„Lagafrumvörp til innleiðingar á ESB-gerð skulu að meginstefnu aðeins fela í sér þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að endurspegla þá EES-skuldbindingu sem við á. Varði frumvarp fleiri atriði en innleiðingu gerðar skal í greinargerð tilgreina sérstaklega hvað greinar frumvarpsins eru til innleiðingar auk þess sem rökstyðja ber hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá meginreglu um hrein innleiðingarfrumvörp.“

Í meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp felst að ekki skuli í innleiðingarfrumvörpum vera ákvæði sem ekki eiga rætur sínar að rekja til skuldbindinga á grundvelli EES-samningsins.



²² Í 3. mgr. 5. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála sem samþykktar voru í forsætisnefnd í febrúar 1994 og endurskoðaðar á fundi forsætisnefndar 16. ágúst 2010 segir eftirfarandi: „Í athugasemdum við viðkomandi lagafrumvarp komi eftirfarandi efnisatriði fram með skýrum og samræmdum hætti: [...] c. að hvaða marki frumvarpið hafi að geyma frávik frá upphaflegu ESB-gerðinni, þ.e. hvort og þá að hve miklu leyti gengið er lengra en viðkomandi gerð gefur tilefni til og hvaða hlutar frumvarpsins eru viðbætur eða tengdir þættir sem viðkomandi ráðherra leggur til að verði lögfestir.“ Ekki var í reglum um þinglega meðferð EES-mála að finna ákvæði um „hrein innleiðingarfrumvörp“ fyrr en við endurskoðun þeirra 13. ágúst 2018.

²³ Gerda Falkner o.fl.: *Complying with Europe EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge 2005, bls. 313–316. Sjá einnig grein Gerdu Falkner o.fl.: „Non-Compliance with EU Directives: Opposition through the Backdoor?“ *West European Politics* 2004, bls. 461–463.

²⁴ Sjá nánari umfjöllun í Margrét Einarsdóttir: „Innleiðing afleiddrar löggjafar í íslenskan rétt – ástæður vandans og hvað er unnt að geta betur?“ *Tímarit lögfræðinga* 2018, bls. 42–43 og *Skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins*, forsætisráðuneytið 2015, bls. 37.



Efnislega sambærilegt ákvæði er einnig að finna í 13. gr. „samþykktar ríkisstjórn- arinnar“ og 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, eins og ákvæðinu var breytt með 21. gr. laga nr. 80/2021 um breytingu á lögum um þingsköp Alþingis o.fl.

Þrátt fyrir að ekki sé sérstaklega í skýrslubeiðninni óskað eftir upplýsingum um hvort innleiðingarfrumvörp feli í sér hrein innleiðingarfrumvörp, verður þess getið í umfjöllun um einstök frumvörp. Getur enda útkoma þess að í innleiðingarfrumvarpi sé einnig að finna „heimasmíðuð ákvæði“ verið svipuð því og þegar gullhúðun er beitt.

Nýlegt frumvarp heilbrigðisráðherra um breytingu á lyfjalögum og lögum um lækningatæki (upplýsingar um birgðastöðu) er ágætt dæmi um þetta en samkvæmt 4. gr. frumvarpsins skal reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2022/123²⁵ hafa lagagildi hér á landi. Er því um að ræða innleiðingu með *tilvísunaraðferð*. En jafn- fram er í 2. gr. frumvarpsins að finna ákvæði um „upplýsingar um birgðastöðu lyfja“ sem er „heimasmíðað ákvæði“ sem gerir meiri kröfur til fyrirtækja en gerðar eru í reglugerð 2022/123.²⁶ Strangt til tekið er hér ekki um gullhúðun að ræða þar sem reglugerðin sem slík er innleidd, en útkoman er svipuð og ef henni hefði verið beitt. Á þetta sérstaklega við ef óljóst er í frumvarpinu hvaða ákvæði þess stafa af skuldbindingum á grundvelli EES-samningsins og hver eru „heimasmíðuð“. Þessu er lýst ágætlega í eftirfarandi umsögn FA um frumvarpið:

„Verði frumvarpið samþykkt mun markaðsleyfishöfum, framleiðendum, heilidsölum, heilbrigðisstofnunum, lyfjabúðum og öðrum sem hafa leyfi eða rétt til að afhenda almenningi lyf verða skylt að veita Lyfjastofnun upplýsingar um birgðastöðu allra lyfja í rauntíma. Hvergi í Evrópureglugerðinni er kveðið á um slíkan rauntímaágang. Evrópureglugerðin kveður ennfremur ekki á um vöktun á birgðastöðu allra lyfja heldur einungis lyfja og lækningatækja sem eru á lista sem stýrihópur á vegum Lyfjastofnunar Evrópu á að skilgreina hverju sinni þegar upp kemur brýn ógn við lýðheilsu eða meiri- háttar atburður.“²⁷

²⁵ Reglugerð (ESB) nr. 2022/123 um að styrkja hlutverk Lyfjastofnunar Evrópu að því er varðar viðbúnað við krísu og krísustjórnun varðandi lyf og lækningatæki.

²⁶ Þskj. 1468, 153. löggjafarþing 2022-2023, mál 938.

²⁷ Umsögn Félags atvinnurekanda um frumvarp til laga um breytingu á lyfjalögum og lögum um lækninga- tæki (upplýsingar um birgðastöðu), 938, dags. 5. maí 2023.

Í ofangreindu frumvarpi er vikið frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp án þess að þess sé getið með skýrum hætti. Við lestur frumvarpsins er því mikil hætta á að bæði alþingismenn og hagsmunaaðilar leggi þann skilning í frumvarpið að öll ákvæði þess stafi af skuldbindingum á grundvelli EES-samningsins. Svo er þó ekki. Brýnt er þegar lagt er fram frumvarp sem felur í sér bæði innleiðingu EES-gerða og önnur ákvæði sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-samningsins, að þess sé getið með skýrum hætti hvaða ákvæði fela í sér innleiðingu EES-gerða og hver ekki.

4.4 Nánar um innleiðingu reglugerða með settum lögum

Innleiðing reglugerða í íslenskan rétt er um margt ólík innleiðingu tilskipana. Í ESB-rétti getur einungis verið um að ræða gullhúðun að því er varðar innleiðingu tilskipana í landsrétt. Ástæðan er sú að reglugerðir í ESB-rétti hafa bein réttaráhrif og eru því ekki innleiddar í landsrétt aðildarríkja ESB, sbr. 288. gr. Sáttmála um starfshætti ESB. Reglugerðir hafa hins vegar ekki bein réttaráhrif í EES-rétti og skal því taka þær sem slíkar upp í landsrétt, sbr. a. liður 7. gr. EES-samningsins. Sem fyrr segir eru reglugerðir yfirleitt innleiddar með tilvísunaraðferð en í því felst að sérfræðingar ráðuneytanna útbúa stjórnarfrumvarp þar sem í frumvarpsákvæði er vísað til reglugerðar ESB og henni þannig veitt lagagildi. Það er því ólíklegt að innleiðingarfrumvörpum, sem innleiða reglugerðir, sé gengið lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveði á um þar sem almennt er ekki um að ræða neitt svigrúm í innleiðingunni. Þó má í seinni tíð finna dæmi þess að reglugerðir feli í sér slíkt svigrúm.²⁸

Samkvæmt framansögðu er ólíklegt, en þó ekki útilokað, að gullhúðun hafi verið beitt við innleiðingu reglugerða með settum lögum. Til að taka af allan vafa verða reglugerðir sem falla undir málefnavið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022 því teknar til skoðunar þegar leitast verður við að svara þriðju spurningu skýrslubeiðanda. Jafnframt verður þess getið hvort um hreint innleiðingarfrumvarp sé að ræða en útkoma þess að blanda saman innleiðingu reglugerðar ESB og „heimasmíðuðum ákvæðum“ kann, sem fyrr segir, að vera svipuð og ef um beitingu eiginlegrar gullhúðunar væri að ræða.

4.5 Nánar um innleiðingu tilskipana með settum lögum

Samkvæmt b. lið 7. gr. EES-samningsins skulu yfirvöld samningsaðila hafa „val um form og aðferð“ við innleiðingu tilskipana í landsrétt. Sem fyrr segir getur tilskipun

²⁸ Hér má nefna persónuverndarreglugerð ESB nr. 2016/679 en samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar er vinnsla tiltekinna persónuupplýsinga um börn yngri en 16 ára eingöngu heimil ef forráðamenn veita samþykki sitt fyrir henni. Þó er aðildarríkjum heimilt að kveða á um það í lögum að ekki þurfi samþykki forráðamanna fyrir börn 13 ára og eldri. Hér þurfa aðildarríkin að taka afstöðu til þess í innleiðingunni við hvaða aldur skuli miða og því ekki unnt að innleiða reglugerðina með tilvísunaraðferð einni saman.

byggt á lágmarkssamræmingu að hluta eða öllu leyti, og þarf þá að taka afstöðu til þess hvort vilji sé til þess að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en felst í lágmarkskröfum hennar, með öðrum orðum beita gullhúðun. Þriðja spurning skýrslubeiðanda lýtur að því hvort að svo hafi verið gert. Verður samkvæmt framsögðu tekið til ítarlegrar skoðunar í III. hluta skýrslunnar, hvort gullhúðun hafi átt sér stað við innleiðingu tilskipana með settum lögum, sem falla undir málefnasvið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á tímabilinu 2010 til 2022. Jafnframt verður þess getið hvort um hreint innleiðingarfrumvarp hafi verið að ræða.

5. Innleiðing afleiddrar löggjafar í íslenskan rétt með reglugerðum

5.1 Almenn

Heimilt er að innleiða reglugerðir og tilskipanir í íslenskan rétt með stjórnvaldsfyrirmælum, að því gefnu að þau hafi nægilega stoð í lögum og séu ekki andstæð þeim. Mikinn meirihluta þeirrar afleiddu löggjafar sem innleiða á í landsrétt er unnt að innleiða með reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum.²⁹ Almenn stjórnvaldsfyrirmæli sem kveða á um bindandi réttarreglur er snúa að borgurunum, verða þó að eiga sér beina stoð í settum lögum, einkum og sér í lagi ef um er að ræða íþyngjandi reglur.³⁰ Þá er löggjafanum óheimilt að fela framkvæmdarvaldshöfum fullt ákvörðunarvald um atriði sem fela í sér skerðingu á atriðum sem aðeins má skerða með lagabóði samkvæmt stjórnarskránni. Er þar meðal annars um að ræða eignar- og atvinnuréttindi, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Er samkvæmt framsögðu meiri líkur á því að íþyngjandi reglur fyrir einstaklinga og lögaðila sé að finna í settum lögum.

5.2 Nánar um innleiðingu reglugerða með reglugerðum

EES-reglugerðir eru almennt innleiddar með tilvísunaraðferð, hvort sem um er að ræða innleiðingu með settum lögum eða reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum. Er því almennt ekkert svigrúm fyrir aðildarríkin að gera ríkari (eða minni) kröfur en leiðir af reglugerðinni sjálfri. Þó þekkist það að reglugerðir bjóði upp á svigrúm sem þá þarf að taka afstöðu til í innleiðingarlöggjöfni. En í miklum meirihluta tilvika er útilokað að beita gullhúðun að því er varðar innleiðingu EES-reglugerða með reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum (íslenskum). Verður því ekki hér ráðist í gríðarlega umfangsmikla og tímafreka rannsókn til að skoða hvort slík tilvik hafi (þá sennilega í andstöðu við EES-rétt) komið upp.

²⁹ Sem dæmi voru 12 innleiðingarfrumvörp lögð fram af umhverfisráðherra á tímabilinu 2018-2022. Á sama tímabili voru 99 innleiðingarreglugerðir gefnar út af hálfu sama ráðherra.

³⁰ Andri Árnason o.fl.: *Aðferðafræði – Réttarheimildir*. Kennslurit við lagadeild Háskólans í Reykjavík 2019, bls. 48.

5.3 Nánar um innleiðingu tilskipana með reglugerðum

Eins og að framan er rakið eru mun meiri líkur á því að íþyngjandi reglur fyrir einstaklinga og lögaðila sé að finna í settum lögum. Þá er ólíkt því sem á við um innleiðingu með settum lögum, ekki skylt við innleiðingu með reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum að taka fram hvort gerðar séu ríkari kröfur í innleiðingarreglugerðinni en leiðir af þeim lágmarkskröfum sem fram koma í gerðinni.³¹ Þá er engum eiginlegum lögskýringargögnum til að dreifa. Í þessu ljósi fæli það í sér gífurlega umfangsmikið og nær útilokað verkefni að skoða allar innleiðingarreglugerðir ráðuneytisins aftur til ársins 2010, m.t.t. þess hvort gullhúðun hafi verið beitt. Því verður í skýrslu þessari eingöngu til tekið skoðunar hvort gullhúðun hafi átt sér stað við innleiðingu reglugerða og tilskipana með settum lögum en ekki með reglugerðum eða öðrum stjórnvaldsfyrirmælum.

³¹Slíka skyldu að því er varðar innleiðingarfrumvörp er að finna í 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, sbr. og 13. gr. „samþykktar ríkisstjórnarinnar“.

II. hluti

**Hvernig innleiðingu EES-gerða
hafi verið háttað í ráðuneytinu**

II. Hluti Hvernig innleiðingu EES-gerða hafi verið háttað í ráðuneytinu

Eins og að framan er rakið eru ákvæði um innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt að finna í EES-samningnum sjálfum, reglum um þinglega meðferð EES-mála, lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis og samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa. Framangreind lög og reglur marka grundvallarstefnu umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins við meðferð innleiðingarmála. Það sama á við um innleiðingarferli annarra ráðuneyta. Það er ekki þar með sagt að ferlið sé að öllu öðru leyti eins á milli ráðuneyta.

Nýjasta skrásetta heimildin um fyrirkomulag innleiðinga í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu er að finna í minnisblaði um „framkvæmd við innleiðingu EES-gerða og mögulegar úrbætur“, dags. 5. nóvember 2014, sem sent var stýrihópi um framkvæmd EES-samningsins. Sérfræðingar ráðuneytisins staðfestu að umrætt minnisblað endurspeglar innleiðingarferlið enn að langmestu leyti. Í minnisblaðinu kemur fram að í ráðuneytinu hafi verið leitast við að formfesta vinnulag við innleiðingu EES-gerða með samþykkt vinnuferla. Almenn umsjón með framkvæmd EES-samningsins væri í höndum lögfræðings, en verkefni hans fæli m.a. í sér að hafa heildaryfirlit um stöðu innleiðingu gerða og eftir atvikum eftirfylgni með framgangi innleiðingar tiltekinna gerða sem og samskipti við utanríkisráðuneytið og önnur ráðuneyti, EFTA-skrifstofuna og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Enn fremur væri skilgreindur ábyrgðarmaður í hverjum málaflakki EES-mála og væri hlutverk hvers ábyrgðarmanns að i) fylgjast með væntanlegum EES-gerðum, ii) yfirfara greiningar stofnana á þeim, iii) annast frágang á reglugerðum til innleiðingar á EES-gerðum og iv) annast gerð innleiðingarfrumvarpa. Þá kemur fram að ráðuneytið sendi allar EES-gerðir til greiningar hjá hlutaðeigandi undirstofnun þess. Varðandi gerð innleiðingarfrumvarpa segir í minnisblaðinu að ráðuneytið sjái um gerð þeirra í samráði við hlutaðeigandi stofnun. Ólíkt því sem fram kemur í minnisblaðinu eru innleiðingarreglugerðir nú unnar í ráðuneytinu sjálfu, nema í undantekningartilvikum, en áður var það hlutverk undirstofnana að gera drög að innleiðingarreglugerðum. Í minnisblaðinu segir jafnframt:

„Þær gerðir sem hafa verið innleiddar á vegum ráðuneytisins eru margvíslegar og eru mis efnismiklar. Þannig getur gerð sem lætur lítið yfir sér efnislega kallað á viðamiklar lagabreytingar og val um útfærslu sem kallar á samráð við önnur stjórnvöld og hagsmunaaðila. Flestar gerðirnar krefjast þó all nokkurs tíma fyrir innleiðingu þeirra og

hafa sumar gerðirnar verið nokkuð flóknar og tímafrekar í innleiðingu. Rétt er þó að geta þess að ákveðinn hluti gerðanna er tiltölulega einfalt að innleiða. Það verður þó að hafa í huga að hver og ein gerð kallar á ákveðna lágmarksvinnu óháð efni hennar, útbúa þarf staðalskjal, upplýsingablað, drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, innleiða gerðina og skila form 1 fyrir gerðina.“

Það vekur athygli að ekki er í umræddu minnisblaði minnst á gullhúðun. Virðist þannig ekki vera neitt skjalfest ferli innan ráðuneytisins þegar kemur til skoðunar að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni heldur en felst í lágmarkskröfum EES-gerðanna sjálfra. Er þannig alveg ógegnsætt hver tekur ákvörðun um slíkar tillögur og af hvaða ástæðu. Þá eru ekki gerðar neinar kröfur um að slíkar tillögur komi til sérstakrar meðferðar hagsmunaaðila.

Í IV. hluta skýrslunnar er tekið til skoðunar hvort unnt sé að bæta verklag varðandi innleiðingu EES-gerða hjá ráðuneytinu. Verður þar sérstaklega fjallað um hvort ástæða sé til að bæta málsmeðferðina þegar til skoðunar kemur að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerða. Til að leggja mat á hvort svo sé, er nauðsynlegt að átta sig á umfangi gullhúðunar og eins hvort fram komi með skýrum hætti í innleiðingarfrumvörpum ráðuneytisins ef slík leið er farin og rökstuðningur fyrir henni. Framangreint felur í sér umfangsmikla rannsókn sem gerð verður grein fyrir í næsta hluta skýrslunnar.

III. hluti

**Hvort gengið hafi verið lengra en þörf var á við
innleiðingu ákvæða sem geta talist íþyngjandi
fyrir þá aðila sem starfa eftir þeim**

III. Hluti Hvort gengið hafi verið lengra en þörf var á við innleiðingu ákvæða sem geta talist íþyngjandi fyrir þá aðila sem starfa eftir þeim

1. Almennt

Í þessum hluta skýrslunnar verður tekið til skoðunar hvort gengið hafi verið lengra en þörf var á við innleiðingu EES-gerða í landsrétt, sem talist geta íþyngjandi fyrir þá aðila sem starfa eftir þeim; með öðrum orðum hvort gullhúðun hafi verið beitt. Þá verður þess einnig getið hvort um hafi verið að ræða hreint innleiðingarfrumvarp eða hvort í sama frumvarpi sé bæði að finna innleiðingu EES-gerða og önnur „heimasmíðuð ákvæði“ sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-samningsins.

Mikill fjöldi EES-gerða fellur undir málefnasvið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins. Í þessari skýrslu eru öll innleiðingarfrumvörp á málefnasviði ráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010 til 2022 skoðuð gaumgæfilega.³² Umfjölluninni er skipt þannig upp að í 2. kafla verður fjallað um innleiðingarfrumvörp sem innleiddu tilskipanir í landsrétt og í 3. kafla, innleiðingarfrumvörp sem innleiddu EES-reglugerðir í landsrétt.

2. Tilskipanir á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010-2022 sem innleiddar voru með settum lögum

Samkvæmt b. lið 7. gr. EES-samningsins skulu yfirvöld samningsaðila hafa „val um form og aðferð“ við innleiðingu tilskipana í landsrétt. Ef tilskipun byggir á *lágmarks-samræmingu* hafa aðildarríkin svigrúm til að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf-inni en felst í lágmarkskröfum viðkomandi tilskipunar. Í þessum kafla verður tekið til ítarlegrar skoðunar hvort gullhúðun hafi átt sér stað við innleiðingu tilskipana með settum lögum, sem falla undir málefnasvið umhverfis-, orku- og loftslags-

³² Umhverfisráðuneytið 1990-2012 og umhverfis- og auðlindaráðuneytið 2012-2022.

ráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010 til 2022. Jafnframt verður þess getið hvort um hrein innleiðingarfrumvörp hafi verið að ræða.

1. Löggjöf um burðarpoka

Lög nr. 34/2019 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, burðarpokar)³³ voru sett til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2015/720 um breytingu á tilskipun 94/62/EB um að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti. Markmið fyrrgreindrar tilskipunar (ESB) 2015/720 miðar að því að draga úr notkun á burðarpokum úr plasti. Lög nr. 34/2019 ganga þó lengra en lágmarkskröfur tilskipunarinnar að þrennu leyti:

- i. Lögin ná til hefðbundinna burðarpoka úr plasti, óháð þykkt þeirra. Það nær þannig einnig til þunnu plastpokanna sem fáanlegir hafa verið í grænmetis-kælum og plastpoka sem eru þykkari en 50 míkrón. Tilskipunin sjálf nær einungis til burðarpoka úr plasti sem eru minni en 50 míkrón. Þá er aðildarríkjum samkvæmt tilskipuninni heimilt að undanskilja þynnstu pokana, sem eru minna en 15 míkrón.
- ii. Samkvæmt lögnum er óheimilt að afhenda burðarpoka úr plasti, hvort sem er með eða án endurgjalds, á sölustöðum vara, sbr. 4. gr. laga nr. 34/2019 (37. gr. c. laga nr. 7/1998). Ekki er kveðið á um slíkt bann í tilskipuninni.
- iii. Samkvæmt lögnum er skyldan til að taka gjald látin gildi um alla burðarpoka, óháð því úr hvaða efni þeir eru (37. gr. b laga nr. 7/1998). Samkvæmt tilskipuninni eru það einungis þunnir plastpokar (15-50 míkrón) sem óheimilt er að afhenda án endurgjalds.

Tilskipun (ESB) 2015/720 felur í sér lágmarkssamræmingu og því ljóst að íslenskum stjórnvöldum var heimilt samkvæmt EES-rétti að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Hér ber þó að hafa í huga 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, en samkvæmt ákvæðinu skal sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 kemur fram að í frumvarpinu sé gengið lengra en nauðsynlegt sé til að uppfylla þær lágmarkskröfur sem gerðar eru í tilskipuninni. Síðan segir að frumvarpið sé í samræmi við tillögu að aðgerðaáætlun um hvernig draga megi úr notkun plasts og bæta endurvinnslu þess. Þá eru í frumvarpinu rakin ýmis sjónarmið með og á móti því að banna plastpoka út frá heildarumhverfisáhrifum.

³³ 149. löggjafarþing 2018–2019. Þingskjal 841 — 512. mál. Stjórnarfrumvarp.

→ **Niðurstaða:** Með lögum nr. 34/2019 var gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2015/720 um að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti. Þessa er getið í greinargerð með frumvarpinu en rökstuðningur fyrir því að gera þessar auknu kröfur er ekki ítarlegur. Var um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.

2. Löggjöf um hringrásarhagkerfið

Lög nr. 103/2021 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald (EES-reglur, hringrásarhagkerfi) voru sett til innleiðingar á þremur eftirfarandi tilskipunum: a) tilskipun (ESB) 2018/850 um breytingu á tilskipun 1999/31/EB um urðun úrgangs; b) tilskipun (ESB) 2018/851 um breytingu á tilskipun 2008/98/EB um úrgang og c) tilskipun (ESB) 2018/852 um breytingu á tilskipun 94/62/EB um umbúðir og umbúðaúrgang. Jafnframt var í lögnum lagðar til breytingar á framleiðendaábyrgð vegna rafhlaðna og rafgeyma og skilagjaldi á ökutækjum sem ekki átti rætur sínar að rekja til skuldbindinga á grundvelli EES-samningsins. Með lögum nr. 103/2021 var gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2018/851 að eftirfarandi leyti:

-
- i. Samkvæmt 12. gr. laganna er kveðið á um að koma skuli upp sérstakri söfnun á heimilísúrgangi á a.m.k. úrgangstegundunum: pappír og pappa, málmum, plasti, gleri, lífúrgangi, textíl og spilliefnum. Sérstök söfnun á pappír og pappa, plasti og lífúrgangi skuli fara fram á sem aðgengilegastan hátt við íbúðarhús og hjá lögaðilum í þéttbýli.
-

Ekki er hins vegar í tilskipuninni gerð krafa um söfnun við íbúðarhús og hjá lögaðilum í þéttbýli, nema að því er varðar lífúrgang. Tilskipunin felur í sér lágmarkssamræmingu og því ljóst að íslenskum stjórnvöldum var heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Í greinargerð með frumvarpinu³⁴ kemur fram að hér sé „gengið lengra en nauðsynlegt er til þess að innleiða tilskipun (ESB) 2018/851 í landsrétt“. Síðan segir í greinargerðinni:

„Ástæða þess að lagt er til að gengið verði lengra en tilskipunin mælir fyrir um er fyrst og fremst að auka flokkun á úrgangi og stuðla að endurvinnslu og endurnýtingu hans. Svo auka megi flokkun á úrgangi og aðgengi að flokkun úrgangs þarf það að vera eins auðvelt og aðgengilegt og mögulegt er fyrir almenning að losa sig við flokkaðan úrgang, sbr. jafnframt þá skyldu sem lögð er á einstaklinga og lögaðila til flokkunar í 3. mgr. Þá þykir sérstök söfnun úrgangsflokka við heimili vera sú söfnun úrgangs sem talin er leiða til herra endurvinnsluhlutfalls og betri gæða endurvinnanlegra efna heldur en aðrar útfærslur á söfnun úrgangs, svo sem blönduð söfnun og söfnun í grenndargáma,

³⁴ 151. löggjafarþing 2020–2021. Þingskjal 1187 — 708. mál. Stjórnarfrumvarp.

sbr. niðurstöður skýrslu sem unnin var fyrir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins árið 2015 þar sem mat var lagt á kerfi sérstakrar söfnunar í 28 höfuðborgum Evrópu. Sé miðað við niðurstöður SORPU bs. á samsetningu heimilisúrgangs á höfuðborgarsvæðinu árið 2018 má gera ráð fyrir að með því að gera að skyldu sérstaka söfnun á fyrrgreindum þremur úrgangsflokkum, pappír, plasti og lífúrgangi, megi ná tæplega 80% af þeim úrgangi sem í núverandi framkvæmd fellur til sem blandaður úrgangur á höfuðborgarsvæðinu [...].“

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 103/2021 var gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2018/851 um úrgang. Þessa er getið með skýrum hætti í greinargerð með frumvarpinu. Ekki var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

3. Löggjöf um geymslu koldíoxíðs í jörðu

Með lögum nr. 12/2021, um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um mat á umhverfisáhrifum og lögum um loftslagsmál (niðurdæling koldíoxíðs) var innleidd tilskipun nr. 2009/31/EB um geymslu koldíoxíðs í jörðu. Í tilskipuninni er kveðið á um „geymslu á koltvísýringi (CO₂)“ í jörðu. Samkvæmt 3. gr. laga nr. 12/2021 er hins vegar ákvæði um „niðurdælingu koldíoxíðs“ í jörðu. Var tilskipunin innleidd með þessum hætti til að taka af allan vafa um að tilskipunin tæki einnig yfir „Carbfix-aðferðina“, en með þeirri aðferð er koldíoxíð ekki geymt í jarðlögum heldur leyst upp í vatni sem er dælt niður í gropið basalt. Er tilskipunin því innleidd með öðrum hætti en orðalag hennar gefur til kynna, í þeim tilgangi að renna styrkari stöðum undir beitingu Carbfix-aðferðarinnar hér á landi og tengja hana við viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir.

Eftirlitsstofnun EFTA gerði athugasemd við framangreinda innleiðingu þar sem stofnunin taldi tilskipunina ekki fela í sér neitt svigrúm við innleiðinguna, með öðrum orðum hún byggði á *hámarkssamræmingu*. Með lögum nr. 67/2022 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um umhverfismat framkvæmda og áætlaða og lögum um loftslagsmál (geymsla koldíoxíðs) var því gerð breyting á lögnum til samræmis við tilskipunina. Var því orðinu „niðurdæling“, skipt út fyrir „geymslu“ koldíoxíðs í jörðu. Virðist innleiðingin því nú vera í fullu samræmi við tilskipunina.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 67/2022 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í kröfum tilskipunar 2009/13/EB um geymslu koldíoxíðs í jörðu. Var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

4. Löggjöf um loftslagsmál (viðskiptakerfi ESB)

Með lögum nr. 47/2022 um breytingu á lögum um loftslagamál, nr. 70/2012 var framseld ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2021/146 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB að því er varðar að útiloka flug sem kemur frá Bretlandi frá viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir, innleidd í landsrétt með umritunaraðferð.



Ekki var um að ræða neinn sveigjanleika í innleiðingunni og hún í samræmi við kröfur tilskipunarinnar.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 47/2022 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í kröfum tilskipunar 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins, sbr. framseld ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 2021/146. Var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

5. Löggjöf um umhverfismat framkvæmda og áætlana

Lög nr. 111/2021 um umhverfismat framkvæmda og áætlana voru m.a. sett til innleiðingar á eftirfarandi tilskipunum: a) tilskipun 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið; b) tilskipun (ESB) 2011/92 um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið og c) tilskipun (ESB) 2014/52 um breytingu á tilskipun (ESB) 2011/92. Með lögum nr. 111/2021 var gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2011/92 að a.m.k. þrennu leyti:

i. 10 km langar leiðslur og 50 cm þvermál í umhverfismat

Í flokki A í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 eru tilgreindar þær framkvæmdir sem ávallt eru háðar umhverfismati, sbr. 1. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92. Samkvæmt tilskipun (ESB) 2011/92 þurfa leiðslur sem eru stærrí en 40 km langar og 80 cm í þvermál og eru til flutninga á gasi, olíu, iðefnum, eða á koltvísýringsstraumum (CO₂-straumum) til geymslu í jörðu, að fara í umhverfismat, sbr. 16. tölul 1. viðauka. Í lögum nr. 111/2021 er viðmiðið hins vegar 10 km langar leiðslur og 50 cm þvermál, sbr. tölul. 3.08 og 3.09 í 1. viðauka laganna.

Tilskipunin felur í sér *lágmarkssamræmingu* og því ljóst að íslenskum stjórnvöldum var heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna

um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Í athugasemdum um 1. viðauka í greinargerðinni segir:

„Í tilskipuninni er miðað við leiðslur sem eru 40 km langar og 80 cm í þvermál, en í samsvarandi ákvæði laga nr. 106/2000 er miðað við 1 km lengd og 50 cm þvermál. Í ljósi reynslu af framkvæmd laganna þykja vera forsendur til að hafa þessi viðmið rýmri en verið hefur. Er því hér lagt til að miðað sé við 10 km. Er þá horft til lengdarviðmiðs í tölu. 10.21 í 1. viðauka laga nr. 106/2000. Lagt er til að viðmið um þvermál leiðslna verði óbreytt, 50 cm. Ekki þykja forsendur til að ganga lengra varðandi rýmkun þessara viðmiða. Er þá horft til þess að framangreind viðmið tilskipunar um lengd og þvermál er lágmarksákvæði. Einstök ríki þurfa að taka afstöðu til þess við innleiðingu tilskipunarinnar hvort staðbundnar aðstæður kalla á þrengri viðmið. Í ljósi aðstæðna hér með tilliti til landslags og jarðmyndana eru ekki taldar forsendur til að ganga lengra í átt til rýmri marka en hér er lagt til.“

ii. Víðerni og jarðmyndanir

Samkvæmt c. lið 4. gr. laga nr. 111/2021 skal í umhverfismati greina, lýsa og meta, með tilliti til viðkomandi framkvæmdar eða áætlunar bein og óbein umtalsverð áhrif á „land, landslag, víðerni, jarðmyndanir, jarðveg, vatn, loft og loftslag“. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að jarðmyndanir séu ekki tilgreindar í tilskipuninni en þær hafi hins vegar verið tilgreindar í íslenskri löggjöf frá upphafi sem endurspegli sérstöðu jarðfræði og jarðmyndana hér á landi. Í því ljósi sé lagt til að þær verði áfram hluti af efni mats á umhverfisáhrifum. Víðerni sé ekki heldur tilgreind í tilskipuninni en rétt þykir hins vegar að tiltaka víðerni í upptalningu í þessari grein þar sem víðerni sé eitt af verndarmarkmiðum 3. gr. náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, þar sem segir að stefnt skuli að því að standa vörð um óbyggð víðerni landsins.

iii. Uppgræðsla lands er tilkynningarskyld

Í flokki B í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 eru tilgreindar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og þarf að meta í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar hvort háðar skuli umhverfismati samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92 og II. viðauki við tilskipunina. Í lið 1.05 í 1. viðauka er uppgæðsla lands á verndarsvæði sett í B-flokk og því gerð tilkynningarskyld. Framkvæmdaflokkurinn á sér ekki samsvörun í II. viðauka við tilskipun 2011/92. Þannig segir í athugasemdum við fyrirliggjandi frumvarp um lið 1.05: „Í lið 1.05 er lagt til að uppgæðsla lands á verndarsvæðum verði tilkynningarskyld. Framkvæmdaflokkurinn á sér ekki samsvörun í II. viðauka í tilskipun (ESB) 2011/92 en lagt er til að hann verði óbreyttur frá tölu. 1.08 í 1. viðauka við lög nr. 106/2000.“

Þessu til viðbótar má geta þess að í flokki B í 1. viðauka við lög nr. 111/2021 eru tilgreindar þær framkvæmdir sem kunna að hafa í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif og þarf að meta í hverju tilviki með tilliti til eðlis, umfangs og staðsetningar

hvort háðar skuli umhverfismati samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. 4. gr. tilskipunar 2011/92 og II. viðauki við tilskipunina.

Aðildarríkin hafa því töluvert svigrúm til að leggja mat á hvort þær framkvæmdir sem tilgreindar eru í II. viðauka tilskipunarinnar skuli vera háðar umhverfismati og í ákveðnum tilfellum hefði löggjafinn getað valið að innleiða tilskipunina með minna íþyngjandi hætti, með því að hafa rýmri stærðarviðmið.³⁵ Að lokum má geta þess að frumvarp til laga nr. 111/2021 byggði á tillögu starfshóps sem var falið af umhverfis- og auðlindaráðherra að endurskoða lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum og var í þeirri endurskoðun horft til fleiri atriða en þeirra sem leiða af skuldbindingum íslenska ríkisins á grundvelli EES-samningsins.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 111/2021 er gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2011/92. Að hluta til er þessa getið í greinargerð með frumvarpinu en þó ekki í öllum tilvikum með skýrum hætti. Ekki var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

6. Löggjöf um loftslagsmál

Lög nr. 35/2021 um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012 (leiðrétting o.fl.) voru sett til innleiðingar á eftirfarandi gerðum: a) tilskipun (ESB) 2018/410 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að efla kostnaðarhagkvæmar losunarskerðingar og fjárfestingar sem fela í sér litla losun kolefna og á ákvörðun (ESB) 2015/1814 og b) framseld ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2020/1071 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB að því er varðar að útiloka flug sem kemur frá Sviss frá viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir.

Framangreindar gerðir tengjast viðskiptakerfi Evrópusambandsins með losunarheimildir og fela í sér uppfærslu á regluverkinu fyrir fjórða viðskiptatímabil viðskiptakerfisins sem varir frá 2021 til 2030. Ítarleg skoðun á frumvarpinu leiddi í ljós að ekki voru gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en leiðir af lágmarkskröfum umræddra EES-gerða.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 35/2021 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2018/410 og ákvörðunar (ESB) 2020/1071. Er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

7. Löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir (plastvörur)

Með lögum nr. 90/2020 um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, plastvörur) var innleiddur hluti tilskipunar (ESB) 2019/904 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið.

³⁵ Í þessu sambandi má meðal annars nefna nýræktun skóga, sbr. 1.04 tl. þar sem viðmiðið samkvæmt lögnum er 50 ha en ekki er kveðið á um nein viðmið í tilskipuninni. Samkvæmt áðurgildandi lögum nr. 106/2000 var viðmiðið 200 ha.

Ítarleg skoðun á frumvarpinu leiðir í ljós að ekki voru gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunar (ESB) 2019/904. Virðist reyndar sá hluti tilskipunar 2019/904 sem var innleiddur með framangreindum lögum byggjast á *hámarkssamræmingu* og því ekkert svigrúm í innleiðingunni.

Þess ber að geta að tilskipun 2019/904 hafði ekki verið tekin upp í EES-samninginn á þeim tíma sem hluti hennar var innleiddur með lögum nr. 90/2020. Er því í raun ekki um að ræða innleiðingu á EES-gerð, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Er þessi aðferð við „innleiðingu“ óheppileg og ætti eingöngu að beita ef ríkar ástæður krefja. Erfitt er að tala um hreint innleiðingarfrumvarp þegar í raun er ekki um að ræða eiginlegt innleiðingarfrumvarp.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 90/2020 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í tilskipun (ESB) 2019/904 um að draga úr áhrifum tiltekinna plastvara á umhverfið.**

8. Löggjöf um mat á umhverfisáhrifum

Með lögum nr. 96/2019 um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.) var innleidd tilskipun 2014/52/ESB um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið.

Tilskipun 2014/52/ESB felur í sér *lágmarkssamræmingu*, sbr. 1. tl. aðfararorða hennar og 3. tl. aðfararorða tilskipunar 2011/92/ESB og því ljóst að íslenskum stjórnvöldum var heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Í frumvarpinu er ítrekað tekið fram að það sé lagt fram til að uppfylla skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist með aðild að samningi um Evrópska efnahagssvæðið. Í ábendingum ráðgjafanefndar um eftirlit á vegum hins opinbera,³⁶ er áréttað mikilvægi þess að fjallað sé með skýrum hætti um ákvæði í frumvarpinu sem ekki eigi sér stoð í tilskipun 2014/52/ESB, þar á meðal á hvaða rökum þau ákvæði séu reist og hvaða aðrar leiðir séu færar til að ná sama markmiði. Er hér tekið undir þessi orð en erfitt er að átta sig á við lestur frumvarpsins hvort einungis sé verið að framfylgja lágmarkskröfum tilskipunarinnar eða hvort verið sé að beita gullhúðun. Þó er ljóst að með lögum nr. 96/2019 var gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar 2014/52/ESB að a.m.k. eftirfarandi leyti:

- i. Með 3. gr. laganna er gengið lengra í innleiðingunni en þörf er á samkvæmt tilskipun 2014/52/ESB. Í ákvæðinu segir að í mati á umhverfisáhrifum skuli „greina, lýsa og

³⁶ Sbr. lög nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur.



meta, með tilliti til framkvæmdar, bein og óbein umtalsverð áhrif á eftirfarandi umhverfisþætti. [...] c. Land, landslag, víðerni, jarðmyndanir, jarðveg, vatn, loft og loftslag [...].“ Samkvæmt tilskipun 2014/52/ESB eru hins vegar hvorki „jarðmyndanir“ né „víðerni“ meðal þeirra þátta sem horfa ber til við mat á umhverfisáhrifum framkvæmdar. Í frumvarpinu er þetta rökstutt með þeim hætti að „jarðmyndanir“ hafi verið tilgreindar í íslenski lögfræði frá upphafi sem endurspeglir sérstöðu jarðfræði og jarðmyndana hér á landi. Þá sé „víðerni“ eitt af verndarmarkmiðum 3. gr. náttúruverndarlaga nr. 60/2013. Til að átta sig á því að hér sé um gullhúðun að ræða, þ.e. að gengið sé lengra í innleiðingunni en þörf er á samkvæmt ákvæðum tilskipunar 2014/52/ESB, þarf að lesa frumvarpið mjög vel.

Þá var gullhúðun beitt í öðru tilviki í frumvarpinu sem var þó felld út við meðferð þess á Alþingi. Er þar um að ræða a. lið 3. gr. b. frumvarpsins þar sem fjallað er um efni mats á umhverfisáhrifum og gerð krafa um að lýst sé áhrifum á „menn, heilbrigði manna og samfélag“. Í tilskipun ESB er hins vegar ekki gerð krafa um að lýst sé áhrifum á „samfélag“ heldur einungis á „population and human health“. Ekki var vakin athygli á þessum mun í frumvarpinu. Í kjölfar gagnrýni á ákvæðið var frumvarpinu þó breytt og í 3. gr. laga nr. 96/2019 er einungis vísað til þess að í mati á umhverfisáhrifum skuli „greina, lýsa og meta, með tilliti til framkvæmdar, bein og óbein umtalsverð áhrif á eftirfarandi umhverfisþætti: a. íbúa og heilbrigði manna [...]“. Er þessi innleiðing í samræmi við lágmarkskröfur tilskipunarinnar.

Þessu til viðbótar er erfitt að átta sig á því hvort eingöngu sé verið að fylgja lágmarkskröfum tilskipunar 2014/52/ESB í upptalningu þeirra framkvæmda sem háðar eru umhverfismati samkvæmt 1. viðauka laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum með síðari breytingum. Samkvæmt lögnum er til dæmis í 2. tl í 1. viðauka fjallað um „framkvæmdir sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum“: Meðal framkvæmda sem falla þar undir eru samkvæmt 2. tl viðaukans: „Jarðvarmavirkjanir og

önnur varmaorkuver með 50 MW uppsett varmaafli eða meira og önnur orkuver með 10 MW uppsett rafafli eða meira.“ Með sama hætti er í 2. t.l. a 1. viðauka tilskipunarinnar vísað til framkvæmda sem ávallt eru háðar mati á umhverfisáhrifum en þó er sá munur að þar er vísað til: „Varmaorkuver og aðrar brennslustöðvar með a.m.k. 300 megavatta hitaafköst“. Fleiri dæmi af sama toga er að finna í innleiðingarfrumvarpinu. Er afar erfitt af lestri frumvarpsins að átta sig á því hvort og hvenær verið er að gera meiri kröfur en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunarinnar.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 96/2019 er gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar 2014/52/ESB. Afar erfitt er að átta sig á því að svo sé enda þess vart getið í greinargerð með frumvarpinu. Virðist vera um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

9. Löggjöf um mat á umhverfisáhrifum

Með lögum nr. 89/2018 um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, var ákvæði 1. mgr. 11. gr. tilskipunar 2011/92/ESB innleitt í landsrétt með fullnægjandi hætti. Tilfnið var rökstutt álit ESA þar sem fram kom að Ísland hefði ekki innleitt ákvæðið að fullu þar sem ekki var í íslenskum lögum að finna sérstaka kærueimild til að kæra athafnaleysi í tengslum við þátttöku almennings hvað varðar mat á umhverfisáhrifum framkvæmda er falla undir lög nr. 106/2000.

Ítarleg skoðun á frumvarpinu bendir til þess að ekki hafi verið gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunar 2011/92/ESB. Þess ber þó að geta að ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða þar sem einnig voru með frumvarpinu gerðar breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 sem ekki fól í sér innleiðingu á EES-gerð.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 89/2018 er ekki gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar 2011/92/ESB. Ekki er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

10. Löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir

Með lögum nr. 66/2017 um breytingar á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda) var tilskipun 2010/75/ESB um losun í iðnaði innleidd í landsrétt. Samhliða voru lagðar til breytingar varðandi útgáfu starfsleyfa, m.a. með hliðsjón af innleiðingu tilskipunarinnar. Ekki var því um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp en þess var getið með skýrum hætti í frumvarpinu.

Markmið tilskipunar 2010/75/ESB er að koma í veg fyrir og takmarka mengun frá tiltekinni starfsemi, svo sem með því að setja losunarmörk fyrir tiltekin efni. Sem

dæmi um starfsemi sem fellur undir tilskipunina eru stór málmíðnaður, álver, járnblendi, kísilver og þess háttar, stórir urðunarstaðir, stór sláturhús og svokallað þauleldi. Samkvæmt tilskipuninni skulu lögbær stjórnvöld í hverju aðildarríki hafa eftirlit með starfsemi sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar og eru settar fram lágmarkskröfur um hvernig því skuli til háttað. Í frumvarpinu segir að við frumvarpsgerðina hafi verið haft að leiðarljósi að nýta þann sveigjanleika sem tilskipunin gefur færi á.

Tilskipunin felur í sér *lágmarkssamræmingu* og var íslenskum stjórnvöldum því heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Í nokkrum tilvikum er gengið lengra en tilskipunin gerir ráð fyrir og er þess getið sérstaklega í skýringum við einstakar greinar frumvarpsins. Er um að ræða eftirfarandi tilvik:

i. Ákvæði b-liðar 7. gr. laganna. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins við ákvæðið segir eftirfarandi:

„Í þriðja lagi er lögð skylda á Umhverfisstofnun að hafa aðgengilegar upplýsingar um útgáfu starfsleyfa og önnur tilgreind atriði. Telja verður mikilvægt að hagsmunaaðilar og almenningur hafi greiðan aðgang að upplýsingum um framangreind atriði til að auðvelda þeim að koma á framfæri sjónarmiðum sínum við fyrirhugaðar ákvarðanir Umhverfisstofnunar. Um er að ræða innleiðingu á 24. og 25. gr. tilskipunar 2010/75/ESB. Í frumvarpinu er lagt til að Umhverfisstofnun skuli hafa aðgengilegar upplýsingar um alla starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna, og því er gengið lengra í innleiðingu tilskipunarinnar en krafist er á grundvelli skuldbindinga Íslands sem leiðir af EES-samningnum.“ [leturbr. höf].

ii. Ákvæði 30. gr. laganna. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins við ákvæðið segir eftirfarandi:

„Með frumvarpinu er ætlunin að skerpa á núverandi framkvæmd eftirlits með starfsemi sem fellur undir löggin, m.a. með hliðsjón af innleiðingu tilskipunar 2010/75/ESB. Í 3. mgr. er lagt til að Umhverfisstofnun skuli gera eftirlitsáætlun sem taki til atvinnurekstrar sem fellur undir gildissvið laganna og skal áætlunin endurskoðuð reglulega og uppfærð eftir því sem við á. Þetta er nýmæli. Í 23. gr. tilskipunar 2010/75/ESB er gerð krafa um að hvert aðildarríki Evrópusambandsins útbúi eftirlitsáætlun sem nái til þeirrar starfsemi sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar. Gildissvið tilskipunarinnar er þrengra en gildissvið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í frumvarpinu er lagt til að eftirlitsáætlun Umhverfisstofnunar nái til allrar starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna, og því er gengið lengra í innleiðingu tilskipunarinnar en krafist er á grundvelli skuldbindinga Íslands sem leiðir af EES-samningnum. Að mati ráðuneytisins er nauðsynlegt að eftirlitsáætlun stjórnvalda nái til allrar starfsemi sem heyrir undir löggin.“ [leturbr. höf].

iii. Ákvæði 5. mgr. 30. gr. laganna þar sem þess er krafist að eftirlitsskýrslur varðandi atvinnurekstur sem fellur undir löggin skuli gerðar aðgengilegar fyrir almenning. Er þar um að ræða viðtækara gildissvið en í viðauka I í tilskipun 2010/75/ESB og því gengið lengra í innleiðingu tilskipunarinnar en nauðsynlegt er. Er þessa getið með skýrum hætti í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins við ákvæðið.

→ **Niðurstaða:** Með lögum nr. 66/2017 er gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar 2010/75/ESB. Þessa er getið með skýrum hætti í greinargerð með frumvarpinu. Ekki er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp en þess er getið með skýrum hætti í frumvarpinu.

11. Löggjöf um meðhöndlun úrgangs og ráðstöfunum gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur (EES-reglur o.fl.)

Með lögum nr. 65/2017 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur (EES-reglur o.fl.) voru eftirfarandi EES-gerðir innleiddar í landsrétt: a) tilskipun 2012/19/ESB um raf- og rafeindabúnaðarúrgang; b) reglugerð (ESB) 660/2014 um breytingu á reglugerð (EB) nr. 1013/2006 um tilflutning úrgangs; c) innleiðing ákvörðunar 2013/727/ESB um að ákvarða snið til að tilkynna upplýsingar varðandi samþykki og umtalsverðar breytingar á áætlunum um meðhöndlun úrgangs og áætlunum um forvarnir gegn myndun úrgangs. Þá segir í frumvarpi til laganna að ætlunin sé að undirbúa innleiðingu á reglugerð (ESB) nr. 1257/2013 um endurvinnslu skipa en gert sé ráð fyrir að gerðin verði tekin upp í EES-samninginn fljótlega. Að auki hafi nýlegar athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA gefið tilefni til að lagfæra innleiðingu rammatilskipunar 2008/98/EB um úrgang.

Ljóst er af lestri frumvarpsins að ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða heldur felur það í sér ýmsar lagfæringar á lögum sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-samningsins, m.a. eru lagðar til breytingar á lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur, nr. 52/1989, „til að heimila töku umsýsluþóknunar fyrir ál í ljósi lækkunar á heimsmarkaðsverði á áli og vegna ábendinga Endurvinnslunnar hf. þar um.“ Einnig er kærheimild laganna lagfærð í samræmi við ábendingar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála o.fl.

Ítarleg skoðun á frumvarpinu bendir ekki til þess að gerðar hafi verið meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en leiðir af lágmarkskröfum umræddra EES-gerða.

→ **Niðurstaða:** Með lögum nr. 65/2011 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum umræddra EES-gerða. Ekki er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.

12. Löggjöf um varnir gegn mengun hafs og stranda og um hollustuhætti og mengunarvarnir

Með lögum nr. 44/2017 um breytingu á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, refsíákvæði) voru eftirfarandi tilskipanir innleiddar í landsrétt: a) tilskipun 2009/123/EB um breytingu á tilskipun 2005/35/EB um mengun sem á upptök sín um borð í skipum og innleiðingu viðurlaga við brotum og b) tilskipun 2008/99/EB um vernd umhverfisins með refsíákvæðum frá 19. nóvember 2008.

Tilskipunin felur í sér lágmarkssamræmingu og var íslenskum stjórnvöldum því heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Samkvæmt athugasemdum í greinargerð við 4. gr. frumvarpsins er refsíábyrgð „rýmri samkvæmt ákvæði 4. gr. frumvarpsins en hún er samkvæmt tilskipun 2009/123/EB því að stjórnvöld eru undanskilin í skilgreiningu tilskipunarinnar á lögaðila sem undanskilur nánar tiltekið ríki eða opinbera aðila sem fara með ríkisvald, ásamt opinberum alþjóðastofnunum.“ Að þessu leyti er því gengið lengra en krafist er á grundvelli lágmarksákvæða tilskipunar 2009/123/EB.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 44/2017 var gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar 2009/123/EB. Þetta er rökstutt í greinargerð með frumvarpinu. Þá ber að geta þess að hér er um að ræða auknar kröfur á hið opinbera en ekki einstaklinga eða lögaðila. Er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

13. Löggjöf um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga

Með lögum nr. 66/2016 um breytingu á lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996, með síðari breytingum (markaðseftirlit o.fl., EES-reglur) voru eftirfarandi tilskipanir innleiddar í landsrétt: a) tilskipun 2014/35/ESB um samræmingu laga aðildarríkjanna um markaðssetningu raffanga sem notuð eru innan ákveðinna spennumarka (endurgerð) og b) tilskipun 2014/30/ESB um samræmingu laga aðildarríkjanna um rafsegulsamhæfi (endurgerð). Til viðbótar voru með lögnum gerðar „lítils háttar lagfæringar“ sem snéru annars vegar að skyldum rafverktaka til yfirferðar eigin verka og hins vegar að skilgreiningu helgunarsvæða raflína. Er því ljóst að ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.

Í frumvarpinu segir að um sé „að ræða innleiðingu á þeim lágmarkskröfum sem umræddar tilskipanir kveða á um“. Ítarleg skoðun á frumvarpinu bendir til þess að ekki hafi verið gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en leiðir af lágmarkskröfum umræddra EES-gerða.

→ **Niðurstaða:** Með lögum nr. 66/2016 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í lágmarkskröfum umræddra EES-gerða. Ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.

14. Löggjöf um brunavarnir

Með lögum nr. 65/2016 um breytingu á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, með síðari breytingum (brunaöryggi vöru, EES-reglur) var tilskipun 2014/34/ESB um samræmingu laga aðildarríkjanna varðandi búnað og verndarkerfi sem eru ætluð til notkunar í hugsanlega sprengifimu lofti (endurútgefin) innleidd í landsrétt.

Ítarleg skoðun á frumvarpinu bendir ekki til þess að gerðar hafi verið meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunar 2014/34/ESB. Það vekur athygli að framangreind tilskipun hafði ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn er frumvarpið var lagt fram. Er því í raun ekki um að ræða innleiðingu á EES-gerð, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Er þessa aðferð við „innleiðingu“ óheppileg og ætti eingöngu að beita ef ríkar ástæður krefja. Erfitt er að tala um hreint innleiðingarfrumvarp þegar í raun er ekki um að ræða eiginlegt innleiðingarfrumvarp.

→ **Niðurstaða:** Ekki virðist hafa verið gengið lengra með lögum nr. 65/2016 en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar 2014/34.

15. Efnalög

Meginefni laga nr. 63/2015 um breytingu á efnalögum, nr. 61/2013 (gufugleypibúnaður, gæði eldsneytis, færsla eftirlits o.fl.) var þrjúþætt. Í fyrsta lagi var um að ræða innleiðingu á 13 EES-gerðum, uppfærslu á þegar innleiddum EES-gerðum og undirbúning að innleiðingu á EES-gerðum.³⁷ Í öðru lagi var um að ræða færslu eftirlits með raf- og rafeindabúnaði frá Umhverfisstofnun til Mannvirkjastofnunar. Í þriðja lagi var um að ræða breytingar á orðalagi og hugtakanotkun sem og breytingar til að gera framkvæmd laganna skilvirkari. Ekki var því um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða en það var tekið fram með skýrum hætti í frumvarpinu.

Þrátt fyrir að sumar þeirra tilskipana sem frumvarpið innleiddi hafi falið í sér lágmarkssamræmingu, bendir ítarleg skoðun á frumvarpinu ekki til þess að gengið hafi verið lengra í innleiðingunni en leiðir af lágmarkskröfum gerðanna. Það vekur athygli að hvorki tilskipun 2009/30/EB né reglugerð 517/2014/ESB, sem innleiddar voru með lögnum, höfðu verið teknar upp í EES-samninginn er frumvarpið var lagt fram. Er því í raun ekki um að ræða innleiðingu, sbr. 7. gr. EES-samningsins. Er þessa aðferð við „innleiðingu“ óheppileg og ætti eingöngu að beita ef ríkar ástæður krefja.

³⁷ Var um að ræða reglugerð ESB nr. 1907/2006, reglugerð ESB nr. 1272/2008 (ESB), reglugerð ESB nr. 842/2006 (ESB), reglugerð ESB nr. 528/2012, reglugerð ESB nr. 1005/2009, reglugerð ESB nr. 1107/2009, tilskipun 2009/128/ESB, tilskipun 2011/65/ESB, reglugerð ESB nr. 1223/2009, reglugerð ESB nr. 648/2004, tilskipun 2009/30/ESB, tilskipun 2009/126/ESB og tilskipun 2012/33/ESB.

→ **Niðurstaða: Ekki virðist hafa verið gengið lengra en lágmarkskröfur tilskipana fólu í sér. Ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða en þess getið með skýrum hætti í frumvarpinu.**

16. Löggjöf um loftslagsmál

Með lögum nr. 62/2015 um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (EES-reglur, geymsla koldíoxíðs, vistvæn ökutæki, Kyoto-bókunin) var tilskipun 2009/31/EB um föngun og geymslu koldíoxíðs í jarðlögum innleidd í landsrétt. Jafnframt var innleidd meginregla tilskipunar 2009/33/EB um að stuðla að notkun á hreinum og orkunýtnum ökutækjum til flutninga á vegum auk þess sem reglugerð til frekari innleiðingar á tilskipuninni var veitt lagastoð.

Tilskipunin felur í sér *lágmarkssamræmingu* og var íslenskum stjórnvöldum því heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“.

Samkvæmt frumvarpinu er sett ákvæði um tímabundið bann við niðurdælingu og geymslu koldíoxíðs nema í tilraunaskyni. Samkvæmt 4. gr. tilskipunar 2009/31/EB er aðildarríkjum heimilt að bæði heimila og banna niðurdælingu og geymslu koldíoxíðs í jörðu. Samkvæmt því sem fram kemur í frumvarpinu henta jarðfræðilegar aðstæður hér á landi ekki til geymslu á koldíoxíði í jarðlögum á nákvæmlega þann hátt sem tilskipun 2009/31/EB miðar við. Er niðurdæling og geymsla koldíoxíðs því bönnuð, nema í tilraunaskyni. Hér er því ekki verið að nýta heimild tilskipunarinnar þess efnis að leyfa geymsluna og því unnt að halda því fram að hér sé gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Þessa er þó getið með skýrum hætti í frumvarpinu sjálfu. Þá virðist frumvarpið hafa verið unnið í nánu samráði við hagsmunaaðila til að tryggja að bannið tæki ekki til CarbFix- og SulFix-verkefnanna á Hellisheiði.

→ **Niðurstaða: Strangt til tekið má halda því fram að hér hafi verið um gullhúðun að ræða. Þessa er getið skýrt í frumvarpinu sem virðist hafa verið unnið í nánu samráði við hagsmunaaðila. Er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

17. Löggjöf um mat á umhverfisáhrifum

Tílefni frumvarps til laga nr. 138/2014 um breytingu á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum (viðaukar, tilkynningarskyldar framkvæmdir, flutningur stjórnsýslu), voru athugasemdir ESA við innleiðingu Íslands á einstökum ákvæðum tilskipunar 85/337/EBE. Að mati ESA uppfyllti Ísland ekki ákvæði tilskipunarinnar hvað varðar viðmið þau sem fram koma í 1. og 2. viðauka

laga um mat á umhverfisáhrifum. Í bréfi ESA, dags. 1. febrúar 2010 til umhverfis- og auðlindaráðuneytisins er vísað til þess að í ljósi nýlegs dóms Evrópudómstólsins í máli C-255/08³⁸, hafi stofnunin ákveðið að hefja skoðun á innleiðingu EES/EFTA-ríkjanna á tilskipun 85/337/EBE. Gerir ESA athugasemdir við innleiðingu tilskipunarinnar í lög um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, og vísar í því sambandi til fjölda dóma Evrópudómstólsins sem fallið hafa og varða brot aðildarríkja Evrópusambandsins á ákvæðum tilskipunarinnar. Telur ESA að í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins felist að aðildarríki, sem sett hafi viðmiðunarmörk eða þröskulda sem í reynd verði til þess að allar framkvæmdir af ákveðinni tegund séu útilokaðar fyrirfram frá mati á umhverfisáhrifum, fari út fyrir svigrúm sitt skv. 1. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar nema þær framkvæmdir sem eru undanskildar teljist í heild ekki hafa veruleg áhrif á umhverfið.

Í athugasemdum ESA segir að við innleiðingu tilskipunar 85/337/EBE í íslenskan rétt hafi Ísland farið þá leið að nota þröskuldsgildi eða viðmiðunarmörk við skilgreiningu ákveðinna framkvæmdaflokka í 2. viðauka laganna sem ættu að vera háðir nánari skoðun og mati á áhrifum. Ísland hafi einnig notað frekari viðmið fyrir ákveðna framkvæmdaflokka eins og staðsetningu framkvæmdar innan verndarsvæðis eða staðsetningu á öðrum skilgreindum stöðum eins og hálendi eða láglandi. Afleiðing þess sé að framkvæmdir, sem tilgreindar eru í 2. viðauka laganna og eru á verndarsvæðum eða öðrum tilgreindum svæðum, eru háðar ákvörðun um matsskyldu en framkvæmdir, sem tilgreindar eru í 2. viðauka laganna og falla utan viðmiðunarmarkna eða eru utan verndarsvæða, eru ekki háðar slíkri ákvörðun. Þær framkvæmdir eru því útilokaðar frá hvers konar mati á umhverfisáhrifum nema þær falli undir ákvæði 1. viðauka laganna. Telur ESA að hér hafi Ísland farið út fyrir svigrúm sitt skv. 1. mgr. 2. gr. og 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar.

Í ljósi þessara athugasemda ESA er í frumvarpi til laga nr. 38/2014 lagður til nýr flokkur framkvæmda, flokkur C. Í frumvarpinu kemur fram að í þeim flokki séu framkvæmdir sem fallið hafa utan viðmiðunarmarkna núgildandi laga og nauðsynlegt þyki í ljósi athugasemda ESA að bæta við gildandi lög. Þær framkvæmdir sem eru í flokki C samkvæmt frumvarpinu séu nú tilkynningarskyldar og séu það ýmist sveitarstjórnir eða Skipulagsstofnun sem taka ákvörðun um hvort framkvæmdin sé háð mati á umhverfisáhrifum.

Fjöldi hagsmunaðila skilaði inn umsögn um frumvarpið og taldi að í því væri gengið lengra en þörf væri á samkvæmt lágmarkskröfum tilskipunar 85/337/EBE, þ.e. að um gullhúðun væri að ræða. Var sérstaklega vísað til þess að í 2. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar kemur fram að þegar um ræðir framkvæmdir í II. viðauka skuli aðildarríkin ákveða hvort framkvæmd skuli háð mati á umhverfisáhrifum með því að skoða hvert tilvik fyrir sig eða með því að setja föst viðmið (þröskuldsgildi) eða með því að beita blöndu þessara aðferða. Ákveðið hafi verið að starfshópurinn sem vann að

³⁸ Mál C-255/08 Framkvæmdastjórnin gegn Hollandi.

frumvarpinu mótaði tillögu að lagabreytingum þar sem hvert tilvik yrði skoðað fyrir sig við ákvörðun um matsskyldu. Þannig yrðu ekki sett þröskuldsgildi í lög sem ákveði fyrirfram að framkvæmdir í II. viðauka tilskipunarinnar undir t.d. tilteknum stærðarmörkum yrðu ekki tilkynningarskyldar (eins og gert var í eldri lögunum). Þetta hafði samkvæmt hagsmunaðilum í för með sér að nánast allar framkvæmdir í landinu yrðu tilkynningarskyldar og að ýmist Skipulagsstofnun eða viðkomandi sveitarstjórn fengju það hlutverk að ákveða hvort ráðast skyldi í mat á umhverfisáhrifum viðkomandi framkvæmdar.

Ekki er í frumvarpinu talað um að gengið sé lengra en þörf er á samkvæmt lágmarksákvæðum tilskipunarinnar enda virðist Umhverfis- og auðlindaráðuneytið líta svo á að nauðsynlegt sé að fara þá leið sem mælt er fyrir um í frumvarpinu til að bregðast við athugasemdum ESA. Ekki er þó öruggt að svo hafi verið og má í því sambandi vísa til þess í tilskipun 2014/52/EU, sem felur í sér breytingar á tilskipun 2011/92/EBE, er sérstaklega áréttað að aðildarríkin geti ýmist eða bæði metið hverja framkvæmd í II. viðauka fyrir sig og/eða sett almenn viðmið eða þröskuldsgildi í lög. Því virðist vera að löggjafanum hafi verið heimilt að setja almenn viðmið eða þröskuldsgildi í lög en hins vegar er ljóst á grundvelli athugasemda ESA að ekki var auðvelt verk að átta sig á því hvar viðmiðin máttu liggja.

Þá er einnig að finna í frumvarpinu nokkur augljós dæmi um gullhúðun án þess að þess sé getið sérstaklega í frumvarpinu: Þannig er í 12. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að ríkarí kröfur verði settar í íslenska löggjöf en tilskipunin kveður á um í eftirfarandi tilfellum:

-
- i. Í lið 3.11 er lagt til að leiðslur sem eru lengri en 1 km og með þvermál yfir 500 mm falli í flokk A (ávallt háðar mati á umhverfisáhrifum), en í tilskipun 85/337/EB er miðað við 40 km og 800 mm.

 - ii. Í lið 3.08 er miðað við 66 kV spennu á loftlínunum vegna A flokks, en í tilskipun 85/337 er miðað við 220 kV spennu.

 - iii. Í lið 11.04 er miðað við 50 þúsund persónueiningar varðandi skólphreinsivirki, til að framkvæmd falli í A flokk en í tilskipun 85/337 EB er miðað við 150 þúsund persónueiningar.

 - iv. Í lið 3.10 og 3.11 er fjallað um leiðslur sem séu lengri en 1 km og 50 cm í þvermál eða meira falli í A flokk. Í tilskipuninni, sem frumvarpinu er ætlað að leiðrétta innleiðingu á, er hins vegar miðað við að slíkar leiðslur séu lengri en 40 km að lengd og 80 cm eða meira í þvermál.
-



Tilskipun 85/337/EBE felur í sér *lágmarkssamræmingu* og var íslenskum stjórnvöldum því heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Í engu ofangreindra tilfella er hins vegar minnst á það í frumvarpinu að hér sé gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunarinnar, þ.e. að um gullhúðun sé að ræða.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 138/2014 er gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar 85/337. Þess er ekki getið í frumvarpinu sjálfu. Erfitt er að átta sig á hvort um hreint innleiðingarfrumvarp er að ræða.**

18. Löggjöf um meðhöndlun úrgangs

Með lögum nr. 63/2014 um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum var tilskipun 2008/98/EB um úrgang og um niðurfellingu tiltekinna tilskipana, innleidd í landsrétt. Jafnframt voru með lögunum gerðar breytingar á framleiðendaábyrgð vegna rafhlaðna og rafgeyma, raf- og rafeinda-tækja og drykkjavöruumbúða.

Í frumvarpi til laganna kemur fram að almennt hafi verið miðað við að innleiða einungis þau ákvæði tilskipunarinnar sem nauðsynleg eru til að uppfylla skuldbindingar Íslands á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Ákveðið hafi verið að bíða með að innleiða þau ákvæði tilskipunarinnar sem gefa aðildarríkjum Evrópusambandsins val um leiðir til innleiðingar, þar sem útfærsla innleiðingar á þeim ákvæðum kalli á frekara samráð við önnur stjórnvöld og hagsmunaaðila. Í frumvarpinu er í athugasemdum við flestar greinar þess, gerð grein fyrir því til innleiðingar á hvaða ákvæði tilskipunar 2008/98/EB greinin er sett. Er frumvarpið til mikillar fyrirmyndar að þessu leyti.

Þó var í ákvæði frumvarpsins 5. gr. f kveðið á um að sérstök söfnun skyldi vera á a.m.k. pappír, málmum, plasti og gleri. Var kveðið á um að sérstök söfnun skyldi fara fram með þeim hætti að unnt væri „að losa slíkan úrgang á aðgengilegan hátt

við íbúðarhús í þéttbýli“. Eins og fram kom í frumvarpinu var ákvæði þetta sett til innleiðingar á 11. og 22. gr. tilskipunar 2008/98/EB. Í framangreindum ákvæðum tilskipunarinnar er hins vegar ekki gerð krafa um að endurvinnslutunnur verði að vera við íbúðarhús í þéttbýli. Í umsögn hagsmunaaðila var á þetta bent, þ.e. að í frumvarpinu væru gerðar meiri kröfur en leiddu af ákvæðum tilskipunarinnar. Þessa var ekki getið í frumvarpinu sjálfu. Í ljósi þessara athugasemda voru gerðar breytingar á frumvarpinu og ákvæði 5. gr. f laga nr. 63/2014 eftir breytinguna svohljóðandi: „Sérstök söfnun skal vera á a.m.k. eftirfarandi úrgangstegundum: pappír, málmum, plasti og gleri, sbr. þó 2. mgr. 11. gr. Sveitarfélög skulu útfæra fyrirkomulag sérstakrar söfnunar í samþykkt um meðhöndlun úrgangs, sbr. 8. gr., og ákvarða hvar úrgangi er safnað þannig að það sé aðgengilegt fyrir íbúa.“ Er ákvæði þetta í samræmi við lágmarkskröfur tilskipunar 2008/98/EB og er því ekki um gullhúðun að ræða.

→ **Niðurstaða: Í innleiðingarfrumvarpinu var gengið lengra en þörf var á samkvæmt lágmarkskröfum tilskipunar 2008/98/EB. Í ljósi athugasemda hagsmunaaðila var því breytt og því ekki um gullhúðun að ræða í lögum nr. 63/2014. Ekki var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

19. Löggjöf er varðar losun og móttöku úrgangs frá skipum

Samkvæmt athugasemdum við frumvarp til laga nr. 60/2014 um breytingu á lagaákvæðum er varða losun og móttöku úrgangs frá skipum (EES-reglur, innleiðing) fól það annars vegar í sér nauðsynlegar breytingar sem gera þurfti á lögum nr. 33/2004, um varnir gegn mengun hafs og stranda til að koma í veg fyrir að mál ESA gegn íslenskum stjórnvöldum vegna rangrar innleiðingar tilskipunar 2000/59/EB kæmi til kasta EFTA-dómstólsins. Hins vegar fól það í sér innleiðingu tilskipunar 2005/35/EB, en ESA vísaði máli til EFTA-dómstólsins í desember 2013 vegna vanefnda á innleiðingu þeirrar tilskipunar. Í frumvarpinu segir að það hafi „að geyma breytingar sem færa lög til samræmis við ákvæði tilskipunar 2000/59/EB og tilskipunar 2005/35/EB.

Ekki er í frumvarpinu minnst á að gengið hafi verið lengra í innleiðingunni en þörf er á samkvæmt lágmarksákvæðum fyrrgreindra tilskipana. Bendir ítarleg skoðun á lögum nr. 60/2014 enda ekki til þess að svo hafi verið gert.

→ **Niðurstaða: Ekki virðist hafa verið gengið lengra með lögum nr. 60/2014 en fólst í lágmarkskröfum tilskipunar 2000/59/EB og tilskipunar 2005/35/EB. Er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

20. Löggjöf um hollustuhætti og mengunarvarnir

Með lögum nr. 144/2013 um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir (færanleg starfsemi og EB-gerðir: umhverfismerki, loftgæði og efri

losunarmörk) voru eftirfarandi þrjár gerðir innleiddar í landsrétt: a) reglugerð (EB) nr. 66/2010 um umhverfismerki ESB; b) tilskipun 2008/50/EB um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu og c) tilskipun 2001/81/EB um landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni. Þessu til viðbótar var framkvæmd norræna umhverfismerkisins hér á landi styrkt með lögunum, auk þess sem lögfest voru ákvæði um „færanlega starfsemi“. Samkvæmt framansögðu var ekki um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða en þess var skýrlega getið í frumvarpinu.

Við mat á gerðunum og innleiðingu þeirra í íslenska löggjöf kom í ljós að um nokkur íþyngjandi ákvæði var að ræða. Þar má nefna skyldu fyrirtækja til að upplýsa um losun efna sem menga andrúmsloftið og skyldu stjórnvalda til að koma þessum upplýsingum á framfæri við almenning. Í umsögn um frumvarpið var því haldið fram að með þessu væri verið að leggja meiri kvaðir á atvinnulífið hér á landi en almennt á Evrópska efnahagssvæðinu þar sem engin ákvæði tilskipananna leggjðu kvaðir á einstök fyrirtæki. Í ljósi þessarar umsagnar var sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að umræddar tilskipanir hefðu það í för með sér að ríki þyrftu að útfæra hvernig ætti að ná þeim markmiðum sem fram koma í þeim. Stjórnvöld gætu ekki takmarkað loftgæði ein og sér og þyrftu því að gera það með kröfum á þá sem losa efni sem hafa neikvæð áhrif á loftgæði og var því valin sú leið að setja inn heimild til að gera kröfur um þessi atriði í starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem gæti haft í för með sér mengun. Var því þannig hafnað að um gullhúðun væri að ræða og er hér tekið undir það. Ítarleg skoðun á frumvarpinu að öðru leyti bendir ekki til þess að gengið hafi verið lengra í innleiðingunni en leiðir af lágmarkskröfum gerðanna.

→ **Niðurstaða: Ekki virðist hafa verið gengið lengra með lögum nr. 144/2013 en fólst í lágmarkskröfum umræddra EES-gerða. Ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða en þess getið með skýrum hætti í frumvarpinu.**

21. Efnalög

Í 69. gr. efnalaga nr. 61/2013 segir að lögín séu sett til innleiðingar á nánar tilgreindum fjórtán EES-gerðum.³⁹ Í frumvarpi til laganna kemur fram að nauðsynlegt sé að ráðast í heildarendurskoðun á íslenski efnalöggjöf. Meðal annars hafi verið nauðsynlegt að skoða frá grunni núverandi eftirlits- og leyfisveitingakerfi auk þess sem nauðsynlegt sé að sameina lög um eiturefni og hættuleg efni og lög um efni og efnablöndur ásamt því að samræma íslenska löggjöf að evrópski efnalöggjöf. Samkvæmt framansögðu er ljóst að ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða. Erfitt er að átta sig á því hvaða ákvæði frumvarpsins eru sett til innleiðingar á EES-gerðum og hvaða ákvæði eiga ekki rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Ítarleg skoðun á frumvarpinu bendir ekki til þess að gerðar hafi verið strangari kröfur en leiðir af lágmarkskröfum hinna 14 EES-gerða.

³⁹ Er þar um að ræða reglugerð ESB nr. 1907/2006, reglugerð ESB nr. 1272/2008, reglugerð ESB nr. 842/2006, reglugerð ESB nr. 528/2012, reglugerð ESB nr. 1005/2009, reglugerð ESB nr. 1107/2009, tilskipun 2009/128/ESB, tilskipun 2011/65/ESB, reglugerð ESB nr. 1223/2009, reglugerð ESB nr. 648/2004, tilskipun 2009/30/ESB, tilskipun 2009/126/ESB, tilskipun 2012/33/ESB og reglugerð ESB nr. 2017/852.

→ **Niðurstaða:** Ekki virðist hafa verið gengið lengra með lögum nr. 61/2013 en fólst í lágmarkskröfum hinna fjórtán EES-gerða. Ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða og erfitt að átta sig á hvaða ákvæði frumvarpsins eru til innleiðingar á gerðum og hver ekki.

22. Löggjöf um loftslagsmál

Í frumvarpi nr. 70/2012 um loftslagsmál kemur fram að tilgangur þess sé að meginstefnu tvíþættur. Annars vegar sé lagt til að sett verði heildarlöggjöf á sviði loftslagsmála og hins vegar er um að ræða innleiðingu eftirfarandi tilskipana: a) tilskipunar 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins, b) tilskipunar 2004/101/EB um breytingu á tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins að því er varðar verkefniskerfi Kyoto-bókunarinnar, c) tilskipunar 2008/101/EB um breytingu á tilskipun 2003/87/EB þannig að kerfið fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins taki til flugstarfsemi og d) tilskipunar 2009/29/EB um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að bæta og víkka út kerfi bandalagsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða. Þess er getið í frumvarpinu en þó er ekki í öllum tilvikum skýrt hvaða ákvæði þess stafa af skuldbindingum íslenska ríkisins á grundvelli EES-samningsins og hver eru „heimatilbúin“. Þá er í frumvarpinu vakin athygli á því að með því sé verið að innleiða reglur sem hafa ekki verið að fullu útfærðar í ESB eða teknar upp í EES-samninginn.

Ítarleg skoðun á frumvarpinu bendir ekki til þess að gerðar hafi verið ríkari kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en leiðir af lágmarksákvæðum þeirra tilskipana sem innleiddar eru.

→ **Niðurstaða:** Ekki virðist hafa verið gengið lengra með lögum nr. 70/2012 en fólst í lágmarkskröfum þeirra tilskipana sem innleiddar voru. Ekki er um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.

23. Lög um umhverfisábyrgð

Markmið laga nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð var að innleiða tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.

Tilskipun um umhverfisábyrgð felur í sér *lágmarkssamræmingu* og var íslenskum stjórnvöldum því heimilt að ganga lengra í innleiðingunni og gera ríkari kröfur.

Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal þó sérstaklega tilgreina „ef gengið er lengra en lágmarksákvæði viðkomandi gerðar kveður á um og skal rökstuðningur fylgja slíkri ákvörðun“. Í frumvarpinu kemur fram að almennt séu gerðar sömu kröfur til rekstraraðila samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og mælt er fyrir um í tilskipuninni. Þó sé lagt til í frumvarpinu hvað varðar umhverfistjón á landi, að gerð sé krafa um ráðstafanir til að eyða mengun og endurheimta fyrra ástand lands eða framkvæma jafngildar ráðstafanir. Þykir það vera í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og æskilega framkvæmd hér á landi. Tekið er fram að sama krafa hafi verið gerð við innleiðingu tilskipunarinnar í danskan rétt.

Ekki er skýrt í fyrrgreindum athugasemdum hvaða ákvæði frumvarpsins feli í sér það sem virðist vera meiri kröfur en felst í lágmarksákvæðum tilskipunarinnar. Þó má leiða að því líkur að umrætt ákvæði sé að finna í 14. gr. frumvarpsins, sbr. einnig viðauka I. Ekki kemur þó fram í athugasemdum í greinargerð með ákvæðinu sjálfu að hér séu gerðar meiri kröfur en þörf er á samkvæmt tilskipuninni. Ákvæðinu var lítillega breytt í meðförum Alþingis en þó virðist sem enn séu gerðar meiri kröfur um úrbætur vegna umhverfistjóns heldur en felst í lágmarksákvæðum tilskipunarinnar.

→ **Niðurstaða: Í lögum nr. 55/2012 er gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar 2004/35. Þessa er getið með óskýrum hætti í almennum athugasemdum í frumvarpinu en ekki í athugasemdum við ákvæðið sjálft. Er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

24. Lög um viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir

Tilgangur laga nr. 64/2011 um breytingu á lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda (viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir) er að innleiða í íslenskan rétt a) tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins og um breytingu á tilskipun ráðsins 96/61/EB og b) tilskipun 2008/101/EB um breytingu á tilskipun 2003/87/EB þannig að kerfið fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins taki til flugstarfsemi. Þá var með lögunum innleitt eitt ákvæði úr tilskipun 2009/29/EB um breytingu á tilskipun 2003/87/EB til að bæta og víkka út kerfi bandalagsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda. Það vekur athygli að við framlagningu frumvarpsins höfðu hvorki tilskipun 2008/101/EB né tilskipun 2009/29/EB verið teknar upp í EES-samninginn.

Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp og ekki voru gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerða.

→ **Niðurstaða: Ekki virðist í lögum nr. 64/2011 vera gengið lengra en felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerða. Er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**



25. Lög um meðhöndlun úrgangs

Með lögum nr. 58/2011 um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum voru a) tilskipun 2006/21/EB um meðhöndlun úrgangs frá námuiðnaði og b) tilskipun 2006/66/EB um rafhlöður og rafgeyma og notaðar rafhlöður og rafgeyma innleiddar í landsrétt. Jafnframt voru gerðar ýmsar breytingar á lögnum sem ekki áttu rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Var því ekki um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða. Erfitt er að átta sig á því hvaða greinar frumvarpsins eru innleiðing á EES-gerðum og hvaða ákvæða eiga ekki rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Þá er jafnframt erfitt að átta sig á hvort gerðar séu meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerða. Þar sem ekki fundust nein dæmi um slíkt verður að ganga út frá því að svo sé ekki.

→ **Niðurstaða: Ekki virðist í lögum nr. 58/2011 vera gengið lengra en felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerða. Ekki er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

26. Löggjöf um stafrænar upplýsingar

Með lögum nr. 44/2011 um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar var tilskipun 2007/2/EB um notkun og miðlun landupplýsinga, innleidd í landsrétt. Var um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp. Í athugasemdum í greinargerð við einstök ákvæði frumvarpsins er þess getið til innleiðingar á hvaða ákvæði tilskipunarinnar er um að ræða. Er frumvarpið til mikillar fyrirmyndar að þessu leyti. Ekki virðist um að ræða að gerðar séu meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunar 2007/2/EB.

- **Niðurstaða: Ekki virðist í lögum nr. 58/2011 vera gengið lengra en felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerða. Ekki er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

27. Löggjöf um stjórn vatnamála

Lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála innleiddu a) tilskipun 2006/60/EB um aðgerðaramma bandalagsins um stefnu í vatnamálum, b) tilskipun 2006/118/EB um verndun grunnvatns gegn mengun og spillingu, c) tilskipun 2008/105/EB um umhverfisgæðastaðla á sviði vatnastjórnunar og d) tilskipun 2009/90/EB um tæknilegar skilgreiningar á efnagreiningum og vöktun á vatni. Virðist vera um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.

Samkvæmt 1. gr. frumvarpsins átti markmið laganna að vera að „vernda vatn og vistkerfi þess, hindra frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa, votlendis og vistkerfa sem beint eru háð vatni til að stuðla að því að vatn njóti heildstæðrar verndar“. Var á það bent í umsögn hagsmunaaðila um frumvarpið að gildissvið tilskipunar 2000/60/EB tæki ekki til votlendanna sjálfra né annarra vistkerfa á landi og væri frumvarpið að þessu leyti víðtækara en gildissvið tilskipunarinnar. Við meðferð frumvarpsins var „votlendis og vistkerfa sem beint eru háð vatni“ fellt brott úr ákvæðinu og gildissvið laganna því í samræmi við gildissvið tilskipunar 2000/60/EB. Hins vegar er ljóst að í innleiðingarfrumvarpinu sjálfu var gullhúðun beitt þar sem gildissvið laganna var víðfemara en tilskipunarinnar. Eftir að hagsmunaaðilar bentu á að svo væri var gildissvið laganna fært til samræmis við tilskipunina.

- **Niðurstaða: Í frumvarpi til laga nr. 36/2011 virðist vera gengið lengra en felst í lágmarkskröfum tilskipunar 2006/60/EB. Því var breytt við meðferð málsins og ekki virðist hafa verið gengið lengra en nauðsynlegt er í lögnum sjálfum. Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

3. Reglugerðir á málefnasviði umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010-2022 sem innleiddar voru með settum lögum

Eins og áður hefur komið fram hafa reglugerðir ekki bein réttaráhrif í EES-rétti heldur skal taka þær sem slíkar upp í landsrétt, sbr. a. liður 7. gr. EES-samningsins. Reglugerðir bjóða almennt ekki upp á svigrúm í innleiðingu og því yfirleitt innleiddar með tilvísunaraðferð. Þó má í seinni tíð finna dæmi þess að reglugerðir feli í sér svigrúm.⁴⁰ Samkvæmt framansögðu er ólíklegt, en þó ekki útilokað, að gullhúðun hafi átt sér stað við innleiðingu reglugerða með settum lögum. Í þessum kafla verður tekið til ítarlegrar skoðunar hvort gullhúðun hafi átt sér stað við innleiðingu reglugerða með settum lögum, sem falla undir málefnasvið umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins, og fyrirrennara þess, á tímabilinu 2010 til 2022. Jafnframt verður þess getið hvort um hrein innleiðingarfrumvörp hafi verið að ræða.

1. Löggjöf um loftslagsmál

Lög nr. 98/2020 um breytingu á lögum um loftslagsmál nr. 70/2012, með síðari breytingum (skuldbindingar og losunarheimildir) innleiddu a) reglugerð ESB 2018/842 um sameiginlega ábyrgð og b) reglugerð ESB 2018/841 um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt. Reglugerðirnar eru innleiddar með umritunaraðferð. Framangreindar reglugerðir höfðu verið teknar upp í EES-samninginn, sbr. 102. gr. samningsins.

Samkvæmt frumvarpinu átti það að innleiða alls níu ESB-gerðir. Í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar var hins vegar bent á að ekki væri um að ræða eiginlega innleiðingu á stórum hluta gerðanna, þar sem þær höfðu „enn ekki verið teknar upp í EESsamninginn“.⁴¹ Auk innleiðingar framangreindra tveggja reglugerða, voru í frumvarpinu gerðar breytingar til samræmis við tilskipun (ESB) 2018/410 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB að efla kostnaðarhagkvæmar losunarskerðingar og fjárfestingar sem fela í sér litla losun kolefna og á ákvörðun (ESB) 2015/1814, auk breytinga á viðskiptakerfi ESB á fjórða tímabili þess og fleiri atriði. Hér er sem fyrr segir ekki um eiginlega innleiðingu á ESB-gerðum að ræða. Eins og áður hefur komið fram er þessi háttur á „innleiðingu“ afar óheppilegur. Þó verður að viðurkennast að það kunna að vera í húfi meiri hagsmunir fyrir minni að fara þessa leið ef dregist hefur von úr viti að samþykkja upptöku viðkomandi gerða í EES-samninginn. Erfitt er að tala um hreint innleiðingarfrumvarp þegar í raun er ekki um að ræða eiginlegt innleiðingarfrumvarp.

⁴⁰ Hér má nefna persónuverndarreglugerð ESB nr. 2016/679 en samkvæmt 8. gr. reglugerðarinnar er vinnsla tiltekinna persónuupplýsinga um börn yngri en 16 ára eingöngu heimil ef forráðamenn veita samþykki sitt fyrir henni. Þó er aðildarríkjum heimilt að kveða á um það í lögum að ekki þurfi samþykki forráðamanna fyrir börn 13 ára og eldri. Hér þurfa aðildarríkin að taka afstöðu til þess í innleiðingunni við hvaða aldur skuli miða og því mögulegt að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfinni en felst í lágmarkskröfum reglugerðarinnar, þ.e. beita gullhúðun.

⁴¹ 150. löggjafarþing 2019–2020. Þingskjal 1752 — 718. mál. 2. umræða.

Framangreindar reglugerðir ESB 2018/842 og 2018/841 fela í sér lágmarkssamræmingu. Ekki er í innleiðingarlöggjöfni sjálfri gerðar ríkari kröfur til íslenska ríkisins en skylt er á grundvelli reglugerðanna. Umhverfis- og loftslagsstefna stjórnvalda kann að ganga lengra en ekki er þar um að ræða laglega bindandi skuldbindingar.

Þá má nefna að við lögfestingu ákvæðis sem var samhljóða 27. gr. tilskipunar 2003/87 (sem þó var ekki verið að innleiða skv. 7. gr. EES-samningsins) er að finna valkvæða undanþáguheimild sem felur í sér að starfsstöðvar með árlega losun undir 25.000 tonnum af koldíoxíði sé að ákveðnum skilyrðum uppfylltum undanþegið ákvæðum viðskiptakerfisins. Þessi valkvæða undanþáguheimild var lögfest í íslenskum lögum, sjá 14. gr. a laga um loftslagsmál nr. 70/2012 eins og ákvæðinu var breytt með 9. gr. laga nr. 98/2020.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 98/2020 var ekki gengið lengra en fólst í reglugerð ESB 2018/842 og reglugerð 2018/841.**

2. Efnalög

Lög nr. 57/2019 um breytingu á efnalögum, nr. 61/2013, með síðari breytingum (breytt hugtakanotkun, einföldun á framkvæmd, EES-reglur um kvikasilfur) innleiddu reglugerð ESB 2017/852 um kvikasilfur. Eins og fram kom í frumvarpinu var einnig með lögunum verið að „lagfæra ýmis ákvæði laganna, svo sem að skýra einstök ákvæði nánar og breyta hugtakanotkun til að auka skýrleika, gera nauðsynlegar breytingar vegna Minamatasamningsins, styrkja lagastoð fyrir heimildum til setningar reglugerða vegna innleiðingar á EES-löggjöf, afmarka ákvæði sem kunna að fara í bága við frjálst flæði á vörum“ o.fl. Ekki var því um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða og kemur það skýrt fram í frumvarpinu. Ekki er í innleiðingarlöggjöfni gengið lengra en felst í kröfum reglugerðar 2017/852.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 57/2019 var ekki gengið lengra en fólst í reglugerð ESB 2017/852. Ekki var um hreint innleiðingarfrumvarp að ræða.**

3. Löggjöf um loftslagsmál

Með lögum nr. 45/2017 um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (losun lofttegunda) var reglugerð (ESB) 2015/757 um vöktun, skýrslugjöf og sannpröfun á losun koltvísýrings frá sjóflutningum og um breytingu á tilskipun 2009/16/EB, innleidd í landsrétt. Með lögunum var lofttegundinni köfnunarefnistríflúoríði (NF₃) einnig bætt við viðauka III við lögina vegna samkomulags Íslands og Evrópusambandsins um sameiginlegar efndir á öðru skuldbindingartímabili Kyoto-bókunarinnar.

Samkvæmt framansögðu var um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp. Þá virðast ekki hafa verið gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en fólst í reglugerð 2015/757.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 45/2017 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í reglugerð ESB 2015/757. Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

4. Löggjöf um loftslagsmál

Með lögum nr. 141/2012 um breytingu á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda) var sett lagastoð fyrir innleiðingu á a) reglugerð (ESB) 1193/2011 sem hefur að geyma ítarlegar reglur um rekstur og viðhald skráningarkerfis sem starfrækt er í tengslum við viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir og b) reglugerð (ESB) 920/2010 um staðlað og varið skráningarkerfi samkvæmt tilskipun 2003/87/EB. Þá voru með lögnum gerðar „smávægilegar breytingar“ á tilteknum ákvæðum laganna ýmist til að auka skýrleika eða til leiðréttingar. Ekki kemur fram hvort að þessar smávægilegu breytingar tengist innleiðingu EES-gerða.

Reglugerð (ESB) 1193/2011 hafði ekki verið tekin upp í EES-samninginn við framlagningu frumvarpsins. Í frumvarpinu var lagt til að hluti ákvæða framangreindrar reglugerðar yrði innleiddur með frumvarpinu en að ákvæði reglugerðarinnar yrðu í kjölfarið innleidd að fullu í reglugerð ráðherra með tilvísunaraðferð, í samræmi við a. lið 7. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 2. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, með síðari breytingum. Ákvæðin sem lögfest voru fólu einkum í sér íþyngjandi ákvarðanir sem beindust að einstaklingum og lögaðilum, svo sem um heimildir Umhverfisstofnunar til að hafna umsókn um stofnun reiknings í skráningarkerfinu og lokun reikninga eða aðgangi að þeim.

Ekki virðast hafa verið gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiða af framangreindum reglugerðum ESB.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 141/2012 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í reglugerð (ESB) 1193/2011 og reglugerð 920/2010. Óljóst er hvort um hreint innleiðingarfrumvarp var að ræða.**

5. Löggjöf um loftslagsmál

Með lögum nr. 52/2014 um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (EES-reglur) kemur fram að „rétt væri að setja bráðabirgðaákvæði í lög nr. 70/2012 strax á vörþingi en með því móti verður reglugerð til innleiðingar á reglugerð (ESB) nr. 421/2014 sett fullnægjandi lagastoð.“ Þá er einnig í frumvarpinu bráðabirgðaákvæði um að skylda flugrekenda til að skila skýrslu og losunarheimildum fyrir árið 2013 frestist um eitt ár, í ljósi fyrirbyggjandi ákvörðunar ESB þess efnis.

Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp. Ekki voru gerðar meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af reglugerð 421/2014 um breytingu á tilskipun 2003/87/EB um að koma á fót kerfi fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda innan bandalagsins.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 52/2014 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í reglugerð ESB 421/2014. Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

6. Löggjöf um efni og efnablöndur og eiturefni og hættuleg efni

Lög nr. 43/2011 um breytingu á lögum um efni og efnablöndur og lögum um eiturefni og hættuleg efni voru sett til að treysta lagastoð fyrir innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 1272/2008 um flokkun, merkingu og pökkun efna og blandna. Í frumvarpinu segir að til þess að innleiða ákvæði reglugerðarinnar sé nauðsynlegt að treysta þá lagastoð sem fyrir er, annars vegar með breytingum á lögum um efni og efnablöndur, nr. 45/2008, og hins vegar með breytingum á lögum um eiturefni og hættuleg efni, nr. 52/1988. Í kjölfar setningar laganna muni gerðin verða innleidd með tilvísunaraðferð hér á landi. Er um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp og ekki eru gerðar ríkari kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af reglugerð 1272/2008.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 43/2011 virðist ekki hafa verið gengið lengra en fólst í reglugerð (ESB) 1272/2008. Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

7. Löggjöf um byggingarvörur

Með lögum nr. 114/2014 um byggingarvörur var reglugerð (ESB) nr. 305/2011 innleidd í landsrétt með tilvísunaraðferð. Ekki virðist vera um að ræða að gerðar séu ríkari kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af framangreindri reglugerð.

Þó er tilefni til að gera nánari grein fyrir tveimur atriðum. Í fyrsta lagi ákveða aðildarríkin samkvæmt 4. mgr. 7. gr. reglugerðar ESB nr. 305/2011 hvaða kröfur þau gera um tungumál yfirlýsingar um nothæfi vöru. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 114/2014 skal yfirlýsing um nothæfi vöru vera á íslensku. Segja má að hér hefði löggjafanum verið heimilt á grundvelli reglugerðarinnar að ákveða að yfirlýsing um nothæfi væri til dæmis á íslensku eða ensku. Er gerð grein fyrir því í athugasemdum í frumvarpinu við 4. gr. að hér sé um að ræða svigrúm í innleiðingunni. Strangt til tekið er hægt að halda því fram að hér sé um að ræða gullhúðun en þá er þó afar langt seilst.

Hið síðarnefnda atriði er að samkvæmt 22. gr. laga nr. 114/2014 varðar það sektum m.a. „að bjóða byggingarvöru fram á markaði eða nota slíka vöru til mannvirkja-gerðar án þess að fullnægjandi gögn og upplýsingar samkvæmt lögum þessum og reglugerð ESB nr. 305/2011 fylgi vörunni“. Ekki er í reglugerð ESB nr. 305/2011 að finna neitt ákvæði um viðurlög við brotum og því spurning hvort gengið sé lengra en þörf er á í innleiðingarlöggjöfnni. Við nánari skoðun má þó sjá að í 46.



tl. aðfararorða reglugerðarinnar er vísað til reglugerðar (EB) 765/2008 og sagt að í henni sé kveðið á um grunnskilyrði fyrir markaðseftirliti meðan annars að því er varðar viðurlög. Í 41. gr. umræddrar reglugerðar (EB) 765/2008 um kröfur varðandi faggildingu og markaðseftirlit í tengslum við markaðssetningu á vörum segir að aðildarríkin skuli „setja reglur um viðurlög við brotum rekstraraðila sem geta verið viðurlög á sviði refsiréttar vegna alvarlegra brota gegn ákvæðum þessarar reglugerðar og gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja framkvæmd þeirra. Viðurlögin, sem kveðið er á um, skulu vera skilvirk, í réttu hlutfalli við brot og letjandi [...]“ Á grundvelli framangreinds er ljóst að ekki er í innleiðingarlöggjöfnni gerðar ríkari kröfur en nauðsynlegt er á grundvelli reglugerðar ESB nr. 305/2011, sbr. reglugerð (EB) 765/2008.

→ **Niðurstaða: Varla er hægt að halda því fram að með lögum nr. 114/2014 sé gengið lengra en nauðsynlegt var á grundvelli reglugerðar 305/2011. Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

8. Löggjöf um timbur og timburvöru

Lög nr. 95/2016 um timbur og timburvöru voru sett til innleiðingar á a) reglugerð (ESB) 995/2010 um skyldur rekstraraðila sem setja timbur og timburvörur á markað; b) framkvæmdareglugerð (ESB) 607/2012 og c) framseldri reglugerð (ESB) 363/2012.

Í frumvarpi til laga nr. 95/2016 kemur fram að fyrir innleiðingu timburreglugerðarinnar þurfi lagastoð og sé frumvarp þetta lagt fram af því tilefni. Verði frumvarpið að lögum sé ætlunin að innleiða umræddar reglugerðir í formi reglugerðar með stoð í þeim lögum. Sú varð raunin, sbr. 1. gr. reglugerðar nr. 823/2016 um timbur og timburvörur, sbr. 20. gr. laga nr. 95/2016 sem innleiðir framangreindar reglugerðir ESB með tilvísunaraðferð, sbr. b. liður 7. gr. EESsamningsins. Var um að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.

→ **Niðurstaða: Með lögum nr. 95/2016i virðist ekki hafa verið gengið lengra en fölst í ofangreindum reglugerðum. Um er að ræða hreint innleiðingarfrumvarp.**

IV. hluti

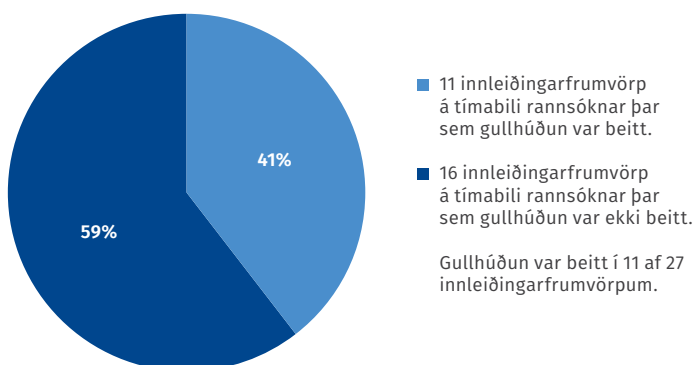
Hvort unnt sé að bæta verklag varðandi innleiðingu EES-gerða hjá ráðuneytinu

IV. Hluti Hvort unnt sé að bæta verklag varðandi innleiðingu EES-gerða hjá ráðuneytinu

1. Helstu niðurstöður rannsóknarinnar

Framangreind rannsókn leiðir í ljós að þegar um er að ræða innleiðingu tilskipana í íslenskan rétt er talsvert algengt að gerðar séu meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfni en leiðir af lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í þeim 27 innleiðingarfrumvörpum sem innleiða áttu tilskipanir í íslenskan rétt, á því tímabili sem rannsóknin náði yfir, var gullhúðun beitt í ellefu frumvörpum, eða 41% tilvika. Engar vísbendingar eru um að slíkum tilfellum fari fækkandi og á tímabilinu 2019-2022 var gullhúðun til að mynda beitt í fjórum af átta innleiðingarfrumvörpum. Eins og við var að búast fundust hins vegar engin dæmi um beitingu gullhúðunar í þeim átta innleiðingarfrumvörpum sem innleiddu reglugerðir. Misjafnt er hvort og með hversu skýrum hætti tekið er fram í frumvörpum að verið sé að beita gullhúðun; sum frumvörp eru til fyrirmyndar að þessu leyti en í öðrum er erfitt að átta sig á að verið sé að gera meiri kröfur en leiðir af lágmarkskröfum þeirrar tilskipunar sem ætlunin er að innleiða.

Innleiðingarfrumvörp á árunum 2010–2022



Að því er varðar hrein innleiðingarfrumvörp leiddi rannsóknin í ljós að fram til 2018 var algengt að lögð væru fram frumvörp sem höfðu að geyma, bæði innleiðingu á EES-gerðum og önnur ákvæði sem ekki áttu rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Þannig var í þeim 24 frumvörpum sem lögð voru fram á tímabilinu 2010-2018 einungis um að ræða hrein innleiðingarfrumvörp í tæpum helmingi þeirra. Þá var í hinum eldri frumvörpum oft erfitt að greina hvort um var að ræða hreint innleiðingarfrumvarp eður ei. Með breytingu á reglum um þinglega meðferð EES-mála 13. ágúst 2018 var sett inn ákvæði sem kveður á um að, „að meginstefnu“ skuli lagafrumvarp til innleiðingar á ESB-gerð „aðeins fela í sér þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að endurspeglja þá EES-skuldbindingu sem við á“.⁴² Sambærileg skylda var lögfest með 21. gr. laga nr. 80/2021, sbr. 37. gr. laga um þingsköp Alþingis. Eftir breytinguna 2018 fjölgaði hreinum innleiðingarfrumvörpum, en þó er enn í u.þ.b. þriðjungu tilfella lögð fram frumvörp sem bæði fela í sér innleiðingu á EES-gerðum og öðrum ákvæðum sem ekki eiga rætur sínar að rekja til EES-samningsins.

Enn er talsvert algengt að vikið sé frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp.



Eins og rakið hefur verið er ekki óheimilt að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöf en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi gerðar. Hins vegar er gerð krafa um að ef svo er gert sé það sérstaklega „tilgreint“ og „að rökstuðningur fylg[i] slíkri ákvörðun“.⁴³ Rannsóknin leiðir í ljós að misbrestur er á að sú skylda sé uppfyllt. Í um helmingi þeirra innleiðingarfrumvarpa sem skoðuð voru (og gullhúðun var beitt) er þess getið með skýrum hætti að verið sé að gera meiri kröfur en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar en rökstuðningur fyrir því að sú leið er valin er þó nær undantekningarlaust takmarkaður. Í hinum helmingi innleiðingarfrumvarpanna (þar sem gullhúðun var beitt) er hins vegar erfitt að átta sig á hvort verið sé að gera ríkari kröfur en nauðsynlegt er. Jafnan er þörf á umfangsmikilli og tímafrekri greiningarvinnu til að átta sig á hvort verið sé að beita gullhúðun og þá að hvaða leyti.

Ekki er heldur óheimilt að leggja fram „blönduð innleiðingarfrumvörp“, þó að meginreglan skuli vera „hreint innleiðingarfrumvarp“. Ef vikið er frá meginreglunni „skal í greinargerð tilgreina sérstaklega hvaða greinar frumvarpsins eru til innleiðingar“ og auk þess rökstyðja „hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá meginreglu um hrein innleiðingarfrumvörp“.⁴⁴ Í sumum frumvörpum er misbrestur á þessu og þá erfitt að átta sig á hvaða ákvæði frumvarpsins eru til innleiðingar á gerðum og hver ekki. Önnur frumvörp eru til fyrirmyndar að þessu leyti.

⁴² Sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.

⁴³ Sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Sjá einnig 1. mgr. 37. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis.

⁴⁴ Sama heimild.

2. Tillögur til úrbóta

Rannsóknin leiðir í ljós að full þörf er á að endurskoða og bæta verklag að því er varðar meðferð innleiðingarfrumvarpa, bæði þar sem gullhúðun er beitt og eins ef tekin er ákvörðun um að víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Ekki er talin þörf á að breyta reglum um þinglega meðferð EES-mála, né heldur lögum nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis, heldur frekar skerpa á framfylgni þeirra.

Að því er varðar gullhúðun skiptir höfuðmáli að alþingismenn og hagsmunaaðilar séu upplýstir um ef ætlunin er að gera meiri kröfur í innleiðingarlöggjöfnni en leiðir af lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Æskilegt er að vekja athygli á því eins fljótt og unnt er í undirbúningsvinnu frumvarpsgerðar, jafnvel strax í „opna samráðinu“, sbr. 3. gr. „samþykktar ríkisstjórnarinnar“, þ.e. áður en frumvarpið er lagt fram á Alþingi. Það sama á við ef til stendur að víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp.

Þá er brýnt að í innleiðingarfrumvörpum verði greint frá með skýrum og aðgengi- legum hætti ef ætlunin er að beita gullhúðun og/eða víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Skýr og skilmerkileg leið væri að kveðið væri á um í samþykkt ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, að ávallt ætti að vera sérstakur kafli í greinargerð innleiðingarfrumvarpa þar sem slíkt kæmi fram. Kafllinn gæti til dæmis borið nafnið: „Frágangur lagafrumvarpa um EES-mál, sbr. 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES- mála“. Í slíkum kafla yrði þá greint skilmerkilega frá því hvort í frumvarpinu væru gerðar frekari kröfur en nauðsynlegt er, eða hvort einungis væri fylgt lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Ef gerðar væru meiri kröfur væri rökstutt hvers vegna ákveðið hefði verið að fara þá leið og að hvaða leyti um væri að ræða auknar kröfur. Þá væri æskilegt að greina jafnframt frá því í athugasemdum í greinargerð við viðkomandi ákvæði að verið væri að gera meiri kröfur en fælist í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Í sama kafla yrði einnig greint skilmerkilega frá því hvort um væri að ræða hreint innleiðingarfrumvarp eður ei, og ef vikið væri frá þeirri meginreglu að tilgreina þá sérstaklega hvaða greinar frumvarpsins væru til innleiðingar á EES-gerð, auk þess að rökstyðja hvers vegna talið var nauðsynlegt að víkja frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp.

Með þessu móti yrði auðvelt og fljótlegt að lesa út úr frumvörpum hvort verið væri að beita gullhúðun og/eða hvort frumvarpið fæli í sér frávik frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Slíkt bætt verklag er til þess fallið að fyrirbyggja tor- tryggni og stuðla að skilvirkara og vandaðra innleiðingarferli.

Lokaorð

Tilfni skýrslubeiðninnar eru áhyggjur nokkurra alþingismanna, með Diljá Mist Einarasdóttur í broddi fylkingar, af því að gullhúðun sé beitt í talsverðum mæli með þeim afleiðingum „að skapast hafi meira íþyngjandi regluverk en þörf var á miðað við lágmarkskröfur viðkomandi EES-gerða“. Rannsóknin leiðir í ljós að gullhúðun er beitt í talsverðum mæli en þó ber að taka fram að oft er um að ræða auknar kröfur á afar afmörkuðum sviðum. Misjafnt er hvort tekið er fram með skýrum hætti í greinargerð innleiðingarfrumvarpa þegar gullhúðun er beitt og þá er iðulega afar flókið og tímafrekt að greina nákvæmlega í hvaða ákvæði frumvarpsins er gengið lengra en þörf er á og hvað felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar. Þá má því miður finna dæmi þess að alls ekki sé greint frá því að verið sé að beita gullhúðun en slík vinnubrögð eru til þess fallin að skapa vantraust. Þá leiðir rannsóknin einnig í ljós að enn er talsvert algengt að vikið sé frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Hér er brýnt að gera betur og er því í skýrslu þessari lagt til að í innleiðingarfrumvörpum verði bætt við sérstökum kafla þar sem ávallt er gerð skilmerkilega grein fyrir og rökstutt þegar gengið er lengra en felst í lágmarkskröfum viðkomandi EES-gerðar og ef vikið er frá meginreglunni um hrein innleiðingarfrumvörp. Slíkt bætt verklag er til þess fallið að fyrirbyggja tortryggni og stuðla að skilvirkara og vandaðra innleiðingarferli.

