



SKÝRSLA STARFSHÓPS UM EES-SAMSTARFIÐ

SEPTEMBER 2019

Skýrsla starfshóps um EES-samstarfið, september 2019
Útgefandi: Utanríkisráðuneytið, utn.is

AÐFARARORÐ

Á 148. löggjafarþingi (2017-2018) barst utanríkisráðherra beiðni um skýrslu frá 13 þingmönnum um kosti og galla aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og þau áhrif sem samningurinn hefði haft hér á landi.

Í greinargerð með skýrslubeiðninni kemur fram að þingmennirnir telja fulla ástæðu „til að meta á hlutlægan hátt kosti og galla samstarfsins á Evrópuvettvangi, ekki síst í ljósi þeirrar reynslu sem Íslendingar hafa öðlast á þessum tíma“. Þeir segja einnig að um leið „væri skynsamlegt að bregða birtu á þær áskoranir sem blasa við í framhaldinu. Þar ber hæst fyrirhugaða útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu og þau áhrif sem það gæti haft á stöðu EES-samningsins“.

Þá er vísað til skýrslu sem Norðmenn fólu sérfræðingum að semja og kom út árið 2012 um aðild Noregs að EES. Í greinargerð með skýrslubeiðni þingmannanna segir:

Alvarlegar spurningar vöknudu um skort á lýðræði og afsal á fullveldi Noregs vegna EES-samningsins og Schengen-samvinnunnar. Í ljós kom að áhrif EES-samningsins höfðu náð til miklu fleiri samfélagsþátta en lagt var upp með árið 1992. Enn virðist ekki sjá fyrir endann á þeirri þróun því nú eru miklar umræður í Noregi um frumvarp norsku ríkisstjórnarinnar um aðild landsins að orkulöggjöf ESB en ákvörðun þess efnis að löggjöfin skuli tekin upp í EES-samninginn hefur þegar verið samþykkt af sameiginlegu EES-nefndinni.

Greinargerð þingmannanna lýkur á þessum orðum:

Einsýnt er að það er orðið mjög áriðandi fyrir íslenska hagsmuni að gerð verði svipuð úttekt á afleiðingum og virkni EES-samningsins hér á landi. Það væri við hæfi að gera þessa úttekt í ljósi þess að um næstu áramót verða liðin 25 ár frá gildistöku EES-samningsins. Ítarlegt og vandað stöðumat á EES-samningnum yrði aukinheldur verðugt framlag nú þegar Íslendingar minnst 100 ára afmælis fullveldis landsins.

Eins og á þessum orðum má sjá tengdist skýrslubeiðnin umræðum og deilum í Noregi um þriðja orkupakkann svonefnda sem Alþingi samþykkti með 46 atkvæðum gegn 13 mánudaginn 2. september 2019. Fleira lá einnig að baki beiðninni eins og fram kemur í orðunum að gerð verði „úttekt á afleiðingum og virkni EES-samningsins hér á landi“.

Til að bregðast við þessum tilmælum setti Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkisráðherra á laggirnar þriggja manna starfshóp 30. ágúst 2018 og setti honum eftirfarandi erindisbréf:

- Tekið verði saman yfirlit yfir og mat lagt á þann ávinning sem Ísland hefur haft af þátttökunni í EES-samstarfinu og þau helstu úrlausnarefni sem stjórnvöld hafa tekist á við í framkvæmd EES-samningsins.
- Mat verði lagt á lagarammann sem hefur verið innleiddur á Íslandi á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær yfir, en viðskiptalegir, efnahagslegir, pólitískir og lýðræðislegir þættir greindir að auki.
- Litið verði til þróunar í samskiptum EES/EFTA-ríkja og ESB. Lagt verði mat á breytingar vegna úrsagnar Breta úr ESB og litið til stöðu samskipta ESB og Svisslendinga.
- Tekið verði mið af þeim skýrslum sem komið hafa út á síðastliðnum árum sem fjalla um samskipti Íslands og Evrópusambandsins. Einnig verður hægt að líta til umfangsmikillar skýrslu Norðmanna sem birt var fyrir sex árum um samband Noregs við ESB.
- Tekin verði saman heimildaskrá um skýrslur og fræðiritgerðir sem tengjast aðild Íslands að EES-samningnum.

Starfshópurinn fékk eitt ár til að taka saman og skila skýrslu sinni. Þegar fyrir lá í júní 2019 að Alþingi kæmi saman í lok ágúst til atkvæðagreiðslu 2. september 2019 vegna mikilvægs EES-máls ákvað starfshópurinn að taka mið af þeirri dagsetningu við starfslok sín.

Í hópnum sátu lögfræðingarnir Krístrún Heimisdóttir og Bergþóra Halldórsdóttir auk mín. Með okkur starfaði Pétur Gunnarsson, settur sérfræðingur í utanríkisráðuneytinu. Einnig nutum við aðstoðar Gauks Jörundssonar lögfræðings á lokamánudum starfsins.

Í skýrslunni er leitast við að setja EES-aðild Íslands í sögulegt samhengi við þróun alþjóðlegrar samvinnu í efnahags- og viðskiptamálum frá lokum síðari heimsstyrjaldarinnar. Efni samningsins er lýst og aðferðum við breytingar á viðaukum hans. Farið er í saumana á þróun innlendra stjórnarháttanna með hliðsjón af samningnum. Rakin eru málefnasvið samningsins og lýst stofnanakerfi hans. Þá er sagt frá öllum lögum með beina tengingu við samninginn sem Alþingi hefur samþykkt frá 1992 til 2. september 2019. Forsætisráðuneytið og utanríkisráðuneytið heimiluðu starfshópnum að birta skýrslu með útdráttum á stjórnлагаálitum sem hafa verið samin vegna EES-aðildarinnar. Birting þeirra eykur gildi skýrslunnar og tryggir að samræmis og vandvirkni sé gætt við vinnslu þessa viðkvæma þáttar málsins.

Í fylgiskjali með skýrslunni birtast nöfn 147 einstaklinga sem starfshópurinn hitti að máli hér á landi, í Brussel, Vaduz og Osló. Viðmælendurnir voru raunar fleiri sé litið til fjölmennari funda.

Fyrir utan samtöl við þá sem þar eru nafngreindir hefur hópurinn átt samskipti við fulltrúa opinberra stofnana og fyrirtækja sem hafa lagt honum ómetanlegt lið við frágang skýrslunnar.

Í stuttu máli má segja að allir viðmælendur starfshópsins, aðrir en fulltrúar samtakanna Frjálst land hér á landi og Nei til EU í Noregi, töldu EES-samninginn lífa góðu lífi. Hann væri til verulegs gagns og ávinnings fyrir þá sem innan ramma hans starfa.

Við aðildina að EES tók íslenskt þjóðfélag stakkaskiptum. Að fara í samanburð á því sem var og er nú kallar á mun víðtækari úttekt á þróun íslensks samfélags en starfshópurinn hafði tök eða tíma til að gera. Raunar má draga í efa að þjóni nokkrum tilgangi að hverfa til veraldar sem var þegar breytingar eru jafnróttækar og hér er lýst.

Markmið hópsins var ekki að setjast í dómarasæti um kosti og galla EES-samstarfsins heldur draga fram staðreyndir svo að lesendur skýrslu hans að gerðu sjálfir upp hug sinn.

Leitast er við að gera skipulega grein fyrir málum sem reynst hafa flókin og erfið úrlausnar en tengjast EES-aðildinni á einn eða annan hátt. Þetta ætti að auðvelda stjórnáamálumönnum og öllum almenningi að veга og meta réttindi, skyldur og ávinning íslensku þjóðarinnar af EES-aðildinni.

Að því er varðar úrsögn Breta úr Evrópusambandinu glímdi starfshópurinn við sama vanda og aðrir, að vita ekki hvernig henni yrði háttað eða hvenær til hennar kæmi.

Að lokum þakka ég innilega öllum sem hafa lagt okkur lið fyrir aðstoð og fyrirgreiðslu. Samstarfskonum mínum færi ég þakkir fyrir ánægjulegt samstarf og góð kynni. Ég mæli fyrir munn okkar allra þegar ég læt í ljós sérstakt þakklæti til Péturs Gunnars-sonar. Hann hefur lagt á sig ómælt erfiði við að verða við öllum okkar óskum af glað-værð og einstakri lipurð.

16. september 2019



Björn Bjarnason

AFMÆLISYFIRLÝSING EES-FORSÆTISRÁÐHERRA

Til að fagna 25 ára afmæli EES-samningsins komu forsætisráðherrar Íslands, Liechtensteins og Noregs saman í Brussel 22. mars 2019 og sendu frá sér eftirfarandi yfirlýsingu:

- i. Við áréttum sameiginleg gildi okkar, reist á lýðræði, einstaklingsfrelsi, réttarríkinu og mannréttindum, og sameiginlegar skuldbindingar í þágu opinna þjóðfélaga og opinna hagkerfa. Við endurnýjum heit okkar um vinna að framgangi friðsamrar og efnahagslega öflugrar Evrópu í þágu komandi kynslóða.
- ii. EES-samningurinn hefur í 25 ár tryggt einstaklingum og fyrirtækjum jafna stöðu, lagalegan grunn og fyrirsjáanleika. Tveggja stoða kerfið tryggir samræmda túlkun og framkvæmd EES-laga með tilstyrk samhliða stofnana til eftirlits og dómsúrskurða. Heildarjafnvægið milli réttinda, skyldna og ávinnings er lykillinn að því að tryggja heilleika EES.
- iii. EES-samningurinn skapar einnig ramma fyrir viðtæka lögbundna fjölbjóðlega samvinnu í Evrópu. Hann stuðlar að velmegun, nýsköpun, samkeppnishæfni og almennri velsæld og gegnir lykilhlutverki við að framfylgja ströngum kröfum í félagsmálum, neytendamálum og umhverfismálum.
- iv. Ísland, Liechtenstein og Noregur leggja virkan skerf af mörkum til að móta reglur og áætlanir ESB sem falla undir EES með þátttöku sinni í lagasetningarnefndum ESB og sérfræðingahópum.
- v. EES endurspeglar samstöðu ríkja Evrópu til að sigrast á sameiginlegum félagslegsum og efnahagslegum viðfangsefnum. Framlög úr Uppbyggingarsjóðum EES og Noregs hafa varanleg áhrif til að minnka félagslegan og efnahagslegan ójöfnuð innan EES og styrkja frjálst og þróttmikið mannlíf, Evrópu allri til hagsbóta.
- vi. Djúpstæðar breytingar hafa orðið í Evrópu á undanförunum 25 árum. Með jákvæðum samstarfsanda hefur tekist að finna leiðir og raunsæjar lausnir á sameiginlegum viðfangsefnum. Með hliðsjón af þeim árangri sem náðst hefur ítrekum við stuðning okkar við EES-samninginn sem hornstein tengsla okkar við Evrópusambandið.

EFNISYFIRLIT

	Aðfararorð	3
	Afmælisyfirlýsing EES-forsætisráðherra	7
	Efnisútdráttur skýrslunnar	13
	Fimmtán úrbótapunktur	21
I	Frá Bretton Woods til EES	25
	Viðhorf á liðandi stundu	36
II	Aðildin í framkvæmd	43
	Réttaröryggi og einsleitni	44
	Þáttaskil	46
	Einungis tæknilegar breytingar	48
	EES þrengra en ESB	48
	Nýjar kröfur	51
	Breytt ESB-stofnanakerfi	52
	Áhrif á mótunarstigi	53
	Samningsbundinn réttur	53
	Við upphaf löggjafar	54
	Aðlaganir og undanþágur	56
	Innleiðing	62
	Þýðingamiðstöð	63
	Barist við upptöku- og innleiðingarhalla	66
	Gullhúðun sætir gagnrýni	68
	Almenn áhrif aðildar	69
	Hagræn áhrif EES-aðildar	70
	Höfnunarvald	76
III	Þrjár greinar ríkisvaldsins	79
	Framkvæmdavaldið	80
	Löggjafarvaldið	90
	Dómsvaldið	101
IV	EES-samningssviðin	103
	Frjálsir vöruflutningar	105
	Sjávarafurðir	108
	Dýraheilbrigðisreglur og sjávarútvegur	112
	Landbúnaður	112
	Deilt um matvælaöryggi í 25 ár	115
	Orkumál	119

Frjálsir fólksflutningar	130
Almannatryggingar, sjúkratryggingar, heilbrigðisþjónusta	134
Gagnkvæm viðurkenning starfsréttinda	136
Frjáls þjónustustarfsemi	137
Samgöngur	138
Fjarskipti, netöryggi og póstmál	140
Ferðaþjónusta	144
Önnur þjónustuviðskipti	145
Frjálsir fjármagnsflutningar og fjármálaþjónusta	147
Samkeppnisreglur, ríkisaðstoð, opinber innkaup, hugverkaréttindi	151
Samkeppnisreglur	151
Reglur um ríkisaðstoð	153
Opinber innkaup	155
Hugverkaréttindi	157
Altæk ákvæði – félagsmál, umhverfismál, persónuvernd, neytendavernd	159
Félagsmál	159
Umhverfismál	160
Persónuvernd	163
Neytendavernd	165
Staðlar og faggilding	167
Hagskýrslugerð	168
Félagaréttur	169
Samstarfsáætlanir um menntun, vísindi og menningu	170
V Tveggja stoða kerfið	175
Fastanefnd EFTA, EFTA-skrifstofan og aðrar nefndir	178
Eftirlitsstofnun EFTA	180
EFTA-dómstóllinn	186
Grátt svæði fagstofnana	197
Fagstofnanir ESB	197
Fagstofnanir fjármálamarkaða	200
ESB/EES-samstarf Lyfjastofnunar	200
Þátttaka Matvælastofnunar í starfi EFSA	202
Flugöryggisstofnun Evrópu	205
VI Eftirlitsstofnanir, sveitarfélögin, Uppbyggingarsjóður EES, þriðju ríki	207
Íslenskar eftirlitsstofnanir	208
Fjölmíðlanefnd	208
Matvælastofnun (MAST)	208
Orkustofnun	209
Póst- og fjarskiptastofnun (PFS)	209
Samkeppniseftirlitið	210
Persónuvernd	210
Neytendastofa	211
Samgöngustofa	212
Embætti landlæknis	212

Lyfjastofnun	213
Geislavarnir ríkisins	214
Vinnueftirlit ríkisins	214
Fjármálaeftirlitið	214
Umhverfisstofnun	215
Skipulagsstofnun	215
Mannvirkjastofnun	216
Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur	216
Íslensk sveitarfélög og EES-samningurinn	218
Uppbyggingarsjóður EES	220
Þriðju ríki	222
VII Þróun íslensks löggjafarstarfs vegna EES 1992-2019	229
1. Frá Brussel til Austurvallar	230
2. Íslensk lagasetning á grunni EES 1992-2019	238
3. Átján álit um stjórnskipun 1992-2019	259
VIII Viðmælendur starfshópsins	283
IX Heimildaskrá	289
Rammagreinar	
Afstaða til EES-könnuð	40
Ál nýtur EES-aðildar	108
Barnalyf og hugverkaréttindi	157
EES-gagnagrunnur	233
EES-ráðið	178
Eflir íslenska kvikmyndagerð	173
ESA gegn salmonellu	182
Evrópska sjúkratryggingakortið	135
Fjármálafyrirtæki og EES	149
Heildarlög um net- og upplýsingaöryggi	143
Hundruð nefnda og hópa	55
Icesave í EFTA-dómi – Ísland sneri vörn í sókn	189
Marel og EES	76
Óformlegar leiðir	235
Ógagnsæ hugtök	65
Ónóg faggilding	105
Rafræn auðkenning og traust þjónusta fyrir rafræn viðskipti	140
Rússaviðskipti og EES	109
Saga af fiskimjöli	57
Saga þriðja orkupakkans	122
Sameiginlegt markmið í loftslagsmálum	162
Stækkun EES í austur	221

EFNISÚTDRÁTTUR SKÝRSLUNNAR



I FRÁ BRETTON WOODS TIL EES

Í fyrsta kafla skýrslunnar er lýst sögulegum aðdraganda þess að Íslendingar gengu til viðræðna um aðild að EES á árinu 1989. Fram til þess tíma höfðu íslensk stjórnvöld ekki verið samferða nágrannaþjóðum í marghliða viðskiptamálum. Íslendingar gerðust til dæmis ekki aðilar að Fríverslunarsamtökum Evrópu fyrr en árið 1970. Þeir bjuggu þá áfram við verðlags- og gjaldeyrishöft sem urðu ekki að engu fyrr en með aðildinni að EES 1. janúar 1994. Hún leysti þjóðina endanlega úr efnahagslegum fjötrum.

Deilur um alþjóðleg viðskiptatengsl Íslendinga voru að nokkru hugmyndafræðilegar allt til þess að samið var um aðildina að Evrópska efnahagssvæðinu.

II AÐILDIN Í FRAMKVÆMD

Í öðrum kafla skýrslunnar er lýst hvernig staðið er að framkvæmd EES-aðildarinnar. Þrjú ríki, Ísland, Liechtenstein og Noregur, EES/EFTA-ríkin, eiga þar samleið og hefur skapast gott jafnvægi í samstarfi þeirra.

Meginskyldur ríkja samkvæmt samningnum felast í því að innleiða löggjöf sem tryggir hindrunarlausa framkvæmd reglna sem reistar eru á meginreglum EES-samningsins um frjálst flæði vöru, fólks, þjónustu og fjármagns á sameiginlega EES-markaðnum. Þegar litið er yfir fjölda settra laga á Íslandi á 25 ára tíma EES-samningsins kemur í ljós að 16% þeirra má rekja beint til samningsins.

Aðildin að EES markaði þáttaskil í íslensku samfélagi. Ísland hefur stundum sætt gagnrýni annarra aðila samningsins vegna tafa við innleiðingu laga á grundvelli hans. Hluti þess vanda snýr að kröfunni um að allir textar séu íslenskaðir. Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins gegnir þar lykilhlutverki. Þar starfa nú 34 starfsmenn, bæði í Reykjavík og á þremur starfsstöðvum utan hennar. Í hugtakasafni miðstöðvarinnar eru um 80.000 færslur.

Í stórum dráttum fara EES/EFTA-ríkin að ráðum framkvæmdastjórnar ESB við ákvarðanir um hvaða gerðir falli undir EES-samninginn. Bent er á að sé talið nauðsynlegt að grípa til sérstakra aðgerða til gæslu brýnna íslenskra hagsmuna beri að gera það tímanlega að lokinni nákvæmri greiningarvinnu og á grundvelli skýrra markmiða. Með vakandi hagsmunagæslu EES/EFTA-ríkjanna og áhrifum á mótunarstigi ákvarðana er spornað gegn lýðræðishalla. Þar reynir á þátttöku í fundum sérfræðinga-hópa og lagasetningarnefnda ESB og er henni lýst.

Birt er yfirlit um undanþágur sem Ísland hefur samið um í ákvörðunum sameiginlegru EES-nefndarinnar á árunum 2005 til 2018. Varað er við því að stjórnvöld nýti innleiðingu EES-reglna til að hengja á þær íþyngjandi pinkla sem falla ekki undir EES-samninginn með svonefndri „gullhúðun“.

Minnt er á að EES-samningurinn nær til þrengra sviðs en ESB-samstarfið. Hann kallar ekki á aðild að tollabandalagi, í honum felst hvorki krafa um aðild að sameiginlegri stefnu ESB í landbúnaðar- eða sjávarútvegsmálum né myntsamstarfi eða þátttöku í samstarfi á sviði utanríkis- og öryggismála.

Rúm heimild er í 59. gr. EES-samningsins um stofnanir sem hafa almenna efnahagslega þýðingu. Hún nýtist til dæmis Íslandi til að reka sérstakan Íbúðalánasjóð. Það er íslenskra stjórnvalda að leggja mat á almenna efnahagslega þýðingu. Í EES-aðild felst ekki kvöð um einkavæðingu heldur um að allir sitji við sama borð við sambærilegar aðstæður. Í lokin er sagt frá inntaki höfnunarvalds ríkja samkvæmt EES-samningnum. Aldrei hefur reynt á beitingu þess í 25 ára sögu samningsins og í honum sjálfum eru engin ákvæði um hvernig bregðast skuli við náist alls ekki samkomulag um upptöku löggjafar í samninginn.

III ÞRJÁR GREINAR RÍKISVALDSINS

Fjallað er um hvaða áhrif aðildin á EES hefur haft á framkvæmdavaldið, löggjafarvaldið og dómsvaldið.

Lýst er störfum nefnda á vegum ríkisstjórnarinnar sem hafa allt frá árinu 1997 unnið að því að laga ráðuneytin og stjórnsýsluna að EES-samstarfinu. Öll vinnubrögð innan stjórnsýslunnar urðu markvissari eftir að stýrihópur á vegum forsætisráðuneytisins skilaði skýrslu árið 2015.

Á vettvangi stjórnarráðsins hefur mótast nán samvinna milli forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins um meðferð EES-mála og sýn yfir það sem er á döfinni í samvinnu við fagraráðuneyti sem bera ábyrgð á að farið sé að reglum við innleiðingu einstakra gerða. Fyrirvari gerður af embættismanni á réttum tíma, á réttan hátt og með réttum rökum fylgir máli allan feril þess og auðveldar afgreiðslu þess á öllum stigum íslenskrar stjórnsýslu og innleiðingar. Þá hefur lögfræðipækking verið eflað á vettvangi stjórnarráðsins til að sinna stjórnlagabætti samstarfsins.

Með gerð forgangslista og tilkomu gagnabanka hefur tekist að samhæfa betur störf Alþingis, fagraráðuneyta, utanríkisráðuneytis og forsætisráðuneytis. Eykur það stjórn-málaleg áhrif samhliða fagmennsku innan stjórnsýslunnar.

Á vettvangi Alþingis hefur verið unnið að því að móta og framkvæma reglur sem tryggja tímanlega og efnislega aðkomu þingmanna að EES-málum á mótunarstigi þeirra áður en þau eru tekin upp í EES-samninginn auk þess sem skilgreint er hvers eðlis þau mál eru sem fyrir þingnefndir eru lögð.

Að því er dómsvaldið varðar er óleyst mál Eftirlitsstofnunar EFTA og íslenskra stjórnvalda vegna túlkunar á bókun 35 við EES-samninginn.

IV EES-SAMNINGSSVIÐIN

Í þessum lengsta kafla skýrslunnar er rætt um frjálsa vöruflutninga, frjálsa fólksflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga. Þetta eru þættirnir sem mynda fjórfrelsið, þungamiðju EES-samstarfsins. Þar fyrir utan er rætt um samkeppnisreglur og aðrar sameiginlegar reglur ásamt altækum ákvæðum í samningnum um umhverfismál, persónuvernd og neytendavernd. Loks er samstarfsáætlunum um menntun, vísindi og menningu lýst.

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands fór 77,3% alls vöruútflutnings Íslendinga árið 2018 til ríkja innan EES og 60,6% vöruinnflutnings kom frá ríkjum EES árið 2018. Árið 2017 fór tæplega 50% þjónustuútflutnings til EES og 72,8% kom frá EES.

Inn í meginmálið eru felldar stuttar frásagnir eða smásögur sem lýsa einstökum viðfangsefnum. Bera þær heiti eins og Ónóg faggilding, Ál nýtur EES-aðildar, Rússa-viðskipti og EES, Saga þriðja orkupakkans, Barnalyf og hugverkaréttindi og Eflir íslenska kvikmyndagerð.

EES er einstakt alþjóðasamstarf vegna þess hve það tekur ríkt tillit til einstaklinga og skapar þeim skýran rétt. Um 40.000 Íslendingar hafa notið þess sem er í boði undir evrópskri samstarfsáætlun í menntamálum, Erasmus+. Þá hafa verið gefin út hundruð þúsunda evrópskra sjúkratryggingakorta (ES-korta) til Íslendinga í áranna rás, þar af um 150 þúsund á árunum 2016, 2017 og 2018.

EES-samningurinn leggur áherslu á mikilvægt hlutverk einstaklinga, vegna beitingar þeirra réttinda sem þeir öðlast með samningnum og þeirrar verndar dómstóla sem þessi réttindi njóta. Þetta birtist til dæmis skýrt í ákvæðunum um frjálsa för. Að svipta borgarana þessum réttindum í nafni fullveldisréttar ríkja má líkja við öfugmæli.

Samhliða umhverfisvernd setja loftslagsmál sífellt meiri svip á EES-samstarfið. Síðari ár hefur samstarf EES-þjóðanna í umhverfismálum og sérstaklega loftslagsmálum stóruaukist. Stjórnvöld á Íslandi og í Noregi standa að sameiginlegu markmiði með ESB-ríkjunum gagnvart Parísarsamkomulaginu.

Að mati samtaka atvinnulífs og launþega hefur reynslan af EES-samningnum verið afar góð í 25 ár. Málsvarar atvinnulífsins telja samninginn gríðarlega mikilvægan með greiðari aðgangi fyrirtækja að mörkuðum án magntakmarkana og tæknilegra viðskiptahindrana með lægri tollum en áður var. Þá telja samtök launafólks að samningurinn hafi þjónað hagsmunum Íslands vel og bætt hag og réttarstöðu launþega.

Auðlindir Íslendinga til lands og sjávar eru í höndum þeirra sjálfra en viðskipti með sjávarafurðir, landbúnaðarvörur og orku fara að reglum sameiginlega markaðarins. Frjálst flæði sjávarafurða inn á sameiginlega markaðinn skiptir sköpum fyrir íslenskan sjávarútveg. Eftir áralangan ágreining um innflutning landbúnaðarvara hefur náðst lögbundin lausn á honum. Viðskipti með iðnaðarvörur voru þegar tollfrjáls með samningi Íslands og Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) og voru þau kjör staðfest með EES-samningnum. Þar er þó ekki metinn sá ávinningur sem felst í samræmingu á reglum á öllu svæðinu sem gerir markaðssetningu og sölu á iðnaðarvörum mun einfaldari en áður var. Íslensk stjórnvöld geta sett afgerandi mörk vegna kaupa á jörðum og landi á Íslandi. Frelsi er til þess að grípa til víðtækra ráðstafana til að stýra eignarhaldi á landi.

Ört vaxandi sameiginleg þjónustuviðskipti, sérstaklega á sviði fjarskipta og samgangna, hafa gjörbreytt atvinnuháttum í landinu, meðal annars með miklum fjölda ferðamanna. Reglurnar um frjálsa för skapa einstaklingum ný réttindi til náms, starfa og dvalar. EES-samningurinn hefur stórbætt aðgang fólks frá EES-svæðinu að íslenskum vinnumarkaði.

Minna má á það sem Vigdís Finnbogadóttir forseti Íslands sagði við staðfestingu laganna um Evrópska efnahagssvæðið 13. janúar 1993: „Fullveldi og sjálfstæði þjóða er ekki umfram allt háð því formi sem þær hafa á samskiptum sínum við aðrar þjóðir heimsins. Fullveldi og sjálfstæði koma innan frá, eru byggð á inntaki, menntun og menningu þjóðarinnar og færni hennar til að standa á eigin fótum, tala sinni eigin röddu.“

Hafið er yfir allan vafa að EES-samstarfið hefur eflt og styrkt menningarstarfsemi og menntastofnanir á Íslandi meir en nokkur sá fyrir og engin þjóð hefur af jafn miklum þrótti nýtt sér tækifærin til margvíslegra menningarlegra samskipta á sviði lista, rannsóknna, kennslu og náms og Íslendingar.

V TVEGGJA STOÐA KERFIÐ

Tveggja stoða kerfið er burðarvirki EES-samstarfsins sem aðilum þess ber að virða. Sameiginleg skrifstofa EFTA-ríkjanna í Brussel, Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn koma fram gagnvart stjórnkerfi ESB í Brussel, hver á sínu sviði. Skrifstofan gegnir lykilhlutverki til upplýsingaöflunar, samræmingar og samhæfingar. ESA er gagnaðili framkvæmdastjórnar ESB og EFTA-dómstóllinn tryggir endanlega að EFTA-stoðin njóti virðingar sem sjálfstæður samstarfsaðili.

Eftir að utanríkisþjónusta ESB tók að sér fyrirsvar samskipta við EES/EFTA-ríkin á grundvelli Lissabon-sáttmálans frá 1. desember 2009 hefur vegur samstarfsins aukist innan stjórnkerfis ESB.

Lýst er eðli EFTA-stofnananna og breytingum sem orðið hafa á kröfum til ESA eftir að fagstofnunum ESB fjölgaði en þær mynda grátt svæði í samskiptum EES/EFTA-ríkjanna og ESB, þar sem ríkin fá aukna aðild að mótun ákvarðana á sérgreindum sviðum.

Fjallað er um fagstofnanirnar og lýst aðild íslenskra stofnana að þeim.

Við lýsingu á EFTA-dómstólnum er bætt stuttu yfirliti um Icesave-deiluna.

ESB ber ótvírætt traust í garð EFTA-stoðarinnar. EFTA-dómstóllinn er þungamiðja við mat á gildi stoðarinnar gagnvart ESB.

VI EFTIRLITSSTOFNANIR, SVEITARFÉLÖGIN, UPPBYGGINGARSJÓÐUR EES, ÞRIÐJU RÍKI

Hér eru 16 íslenskar eftirlitsstofnanir nefndar til sögunnar. Hver þeirra um sig gegnir lögbundnu hlutverki sem rekja má að nokkru til EES-samningsins. Áhrif þessara stofnana á íslenskt þjóðlíf eru mismikil. Án Matvælastofnunar og hlutdeildar hennar í evrópsku samstarfi væri hér allt með öðrum og verri brag þegar kemur að út- og innflutningi matvæla og sömu sögu má segja um Lyfjastofnun. Aðild Samgöngustofu að alþjóðlegu flugöryggissamstarfi skiptir sköpum fyrir allt flug til og frá landinu.

Samband íslenskra sveitarfélaga er virkur þátttakandi í samstarfi evrópskra sveitarfélaga sem þróast í nánnum tengslum við EES-samstarfið. Íslensku sveitarfélögin halda úti starfsmanni í Brussel og innan samtaka þeirra er rótgróin þekking á þróun mála innan EES.

Þegar EES-samstarfinu var hleypt af stokkunum lögðu EES/EFTA-ríkin fram fé í sjóð til að minnka bilið milli ríkra og fátækra aðildarþjóða að samstarfinu. Við stækkun ESB árið 2004 varð til Uppbyggingarsjóður EES sem er öflugur, einkum vegna greiðslna Norðmanna í hann, en þeir halda samhliða úti eigin sjóði sem nýtist þeim vel til tvíhliða verkefna með þeim ríkjum sem eru styrkþegar. Þeir fjármunir sem renna til Uppbyggingarsjóðsins nýtast jafnframt EES/EFTA-ríkjum sjálfum vegna þeirrar stefnu sem hann hefur markað sér.

Ríkin sem nefnd eru til sögunnar undir fyrirsögninni þriðju ríkin eru Sviss, Bretland, Andorra, Mónakó og San Marínó. Bretland er tekið í þennan hóp vegna niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslunnar þar árið 2016 og Brexit-stefnunnar um útgöngu úr ESB. Svisslendingar eiga í deilum við ESB vegna skorts á stofnunum í kringum rúmlega 100 tvíhliða samninga sem þeir hafa gert við sambandið í árána rás. Fyrir liggja drög að samkomulagi um lausn ágreiningsins en ólíklegt er að til hennar komi í ár. Smáríkin þrjú hafa hvert og eitt eigin stöðu gagnvart ESB. Vandí ESB gagnvart þriðju ríkjum í Evrópu hefur orðið til þess að festa EES-samstarfið í sessi.

VII ÞRÓUN ÍSLENSKS LÖGGJAFARSTARFS VEGNA EES 1992-2019

Síðasti efniskaflí skýrslunnar er þrískiptur:

Í fyrsta hluta hans Frá Brussel til Austurvallar er lýst ferli mála þegar þau eru tekin upp í EES-samninginn og innleidd í EES/EFTA-ríkjum. Þarna er farið í saumana á reglum og aðferðum sem beitt er í þessu skyni.

Annar hluti þessa kafla ber fyrirsögnina: Íslensk lagasetning á grunni EES 1992-2019. Ákveðið var að kanna fjölda laga sem samþykkt hafa verið hér á landi og eiga beinan uppruna í aðild Íslands að EES, heiti laganna, hvað þau eru mörg ár hvert og hve hátt hlutfall þau eru af samþykktum lögum á þeim tíma sem um ræðir. Samantektin leiddi í ljós að alls voru samþykkt 3.100 lög á tímabilinu, þ.e. árin 1992-2019 (116.-149. löggjafarþing). Af þeim áttu 485 lög beinan uppruna sinn í aðildinni að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, eða um 16% af samþykktum lögum á tímabilinu. Hér er listi með nöfnum og efni allra þessara laga birtur í fyrsta sinn.

Þriðji hluti þessa kafla ber fyrirsögnina: Átján álit um stjórnskipun 1992-2019. Þegar fyrir lá í störfum starfshópsins að á vegum forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins hefði verið tekið saman yfirlit um álitserðir varðandi stjórnskipunarmál vegna EES- og Schengen-mála og afstöðu Alþingis til þeirra til og með árinu 2016 ákvað starfshópurinn að fara þess góðfúslega á leit við ráðuneytin að þetta yfirlit yrði uppfært fram til september 2019 þannig að þar birtust einnig úttektir á álitserðum

vegna persónuverndarfrumvarps árið 2018 og þriðja orkupakkans árið 2019. Að birta þetta yfirlit ætti að auðvelda stjórnáráðgjöf og almenningi að glöggva sig á hver mörkin eru þegar rætt er hvort vegið sé að fullveldi Íslands með framsali valds vegna þátttöku í EES- og Schengen-samstarfinu.

VIII VIÐMÆLENDUR

Í þessum kafla eru birt nöfn 147 nafngreindra viðmælenda starfshópsins en auk þeirra hitti hópurinn viðmælendur á fjölmönnum fundum án þess að nöfn þeirra séu skráð sérstaklega. Þeirri reglu er fylgt að vitna ekki til þess sem fram kom á þessum fundum en fundargerðir voru skráðar, þær eru vistaðar sem vinnuskjöl nefndarinnar. Lesendur skýrslunnar sjá að í einu tilviki er reglan um að vitna ekki í greinanlega viðmælendur rofin að eindreginni ósk þeirra viðmælenda sem áttu í hlut.

IX HEIMILDASKRÁ

Í heimildaskránni er að finna yfirlit um ýmsar heimildir tengdar EES-samstarfinu og aðild Íslands að því. Fyrst er efni útgefið af utanríkisráðuneytinu birt, því næst skýrslur sem tengjast EES, síðan álitargerðir tengdar stjórnskipulegum álitaeftum vegna EES-samningsins, í kjölfarið bækur og bókarkafar á íslensku sem tengjast EES-samstarfinu, fræðigreinar um EES-samstarfið, nemendaritgerðir og heimildir á erlendum tungumálum.

FIMMTÁN ÚRBÓTAPUNKTAR



1. Frá 1992 hefur ekkert sambærilegt tækifæri gefist til jafn viðamikils viðskipta- og samstarfssamnings við ESB og felst í EES-aðildinni. Enginn tvíhliða samningur kemur í stað EES-samningsins. Vafi um að stjórnarskrá Íslands heimili fulla aðild að EES-samstarfinu veikir stöðu Íslendinga gagnvart samstarfsríkjum, einkum Noregi og Liechtenstein.
2. Binda verður enda á stjórnlagaprætur vegna EES-aðildarinnar, annaðhvort með því að viðurkenna að hún hafi áunnið sér stjórnlagasess eins og aðrar óskráðar stjórnlagareglur eða með því að skrá ákvæði um aðildina í stjórnarskrána.
3. Viðurkenna ber í verki að EES-aðildin mótar allt þjóðlífið en ekki skilgreina hana sem erlenda ásælni. Staðfesta ber að samlögun (e. integration) er óaðskiljanlegur þáttur frjáls alþjóðasamstarfs en fullvalda ríkjum er í sjálfsvald sett hve langt þau ganga á þeirri braut.
4. Á grundvelli EES-samningsins er íslenskum stjórnvöldum skapað svigrúm til sjálfstæðra ákvarðana og gæslu eigin hagsmuna. Sé vilji til að auka þetta svigrúm ber að taka afdráttarlaust af skarið um í hverju slíkar breytingar eiga að felast og kynna þær sameiginlega af EES/EFTA-ríkjunum. ESB hefur ekki frumkvæði að slíkum breytingum á EES-samningnum.
5. EES/EFTA-ríkjunum á að vera kappsmál að styrkja tveggja stoða kerfið og standa vörð um trúverðugleika stofnana þess. Kerfið þrífst ekki nema EFTA-stoðin sé öflug. Tryggja ber að EFTA-dómstóllinn njóti áfram virðingar og til hans sé borið traust innan EES/EFTA-stoðarinnar og utan. Bregðast verður við aukinni sérhæfingu í samstarfi við fagstofnanir ESB með því að efla Eftirlitsstofnun EFTA (ESA).
6. Dreifing valds framkvæmdastjórnar ESB til fagstofnana veitir EES/EFTA-ríkjunum meira svigrúm til áhrifa á ákvarðanir en þau hafa haft gagnvart framkvæmdastjórn ESB. Líta ber á fagstofnanir og starf þeirra sem tækifæri fyrir EES/EFTA-ríkin en ekki ógn.
7. Stæðu Íslendingar utan lagasamstarfsins á EES-vettvangi og ætluðu að starfa í krafti heimasmíðaðra reglna yrði mikil hætta á einangrun, stöðnun og afturför í þjóðlífinu öllu. Á það einkum við á sviði efnahags- og atvinnulífs og þeim sviðum þar sem tæknivæðing hefur haft hvað mest áhrif. Í þessu efni gegnir Þýðingamiðstöð utanríkisráðuneytisins lykilhlutverki sem ómetanlegur vettvangur nýsmíði og þýðinga.

8. Á EES-svæðinu gætir togstreitu milli ríkja í norðri og suðri, ekki síst á sviði félagsmála og að því er varðar réttindi verkalýðsfélaga og launþega. Til að standa vörð um stofnanir sem hafa almenna efnahagslega þýðingu og megingildi íslensks samfélags í þessu tilliti ætti að virkja norrænt lagasamstarf til meiri áhrifa við mótun ESB-löggjafar. Í skýrslu norrænu ráðherranefndarinnar frá 2018 eftir Inge Lorange Backer er bent á góðar leiðir til þess.
9. Skýrslur á vegum Alþingis og ríkisstjórna sýna að oft hefur verið lagt á ráðin um hvernig best verði staðið að framkvæmd EES-samstarfsins. Taka ber af skarið um ábyrgð á EES-málum innan stjórnkerfisins með forsetaúrskurði um skiptingu starfa milli ráðherra. Viðurkenna ber í stjórnkerfinu að stór þáttur EES-samstarfsins er alfarið innanríkismál og skilgreina hlutverk utanríkisráðuneytisins í samræmi við það.
10. Leggja ber grunn að meiri festu í allri stjórn og meðferð EES-mála á heimavelli. Komandi verði á fót stjórnstöð EES-mála innan stjórnsýslunnar með föstu starfsliði sem fylgist viðvarandi með öllu er varðar málaflokkinn á mótunar- og framkvæmdastigi.
11. Forgangslista ríkisstjórnarinnar um helstu EES-mál sem sinna ber hverju sinni verði fylgt eftir á markvissan hátt. Málefnum verði gert hærra undir höfði innan ráðuneyta með þjálfuðu starfsfólki og töku ákvarðana á pólitískum forsendum. Reynslan sýnir að með málefnalegri eftirfylgni ná EES/EFTA-ríkin verulegum árangri í þágu hagsmuna sinna.
12. Móta þarf mannauðsstefnu sem snýr að opinberri þátttöku í EES-samstarfinu. Gefa verður þeim sem þessu starfi sinna færi á að afla sér sérhæfðrar þekkingar með leyfi til rannsókna við erlenda háskóla, fræða- eða rannsóknarstofnanir.
13. Stuðla ber að meiri rannsóknarstarfsemi á EES-málum og á fleiri fræðasviðum en lögfræðilegum. Í samvinnu stjórnvalda, hagsmunaaðila og rannsóknarstofnana verði komið á laggirnar hugveitu EES-mála sem sé til ráðuneytis vegna þeirra, beiti sér fyrir opinberum umræðum og málþingum.
14. Stjórnmalamenn, ráðherrar og alþingismenn, verða að láta sig EES-málefni meiru varða, án þátttöku þeirra komast pólitísk sjónarmið Íslands ekki á framfæri. Alþingi ber að rækta tengsl við ESB-þingið með því að halda úti tengslafulltrúa í Brussel.
15. Tugþúsundir Íslendinga hafa í árunna rás nýtt sér réttinn sem EES-aðildin veitti þeim meðal annars til afla sér menntunar eða leita sér lækninga í öðrum löndum. Að skapa jafnvægi milli réttinda, skyldna og ávinnings var og er eitt af höfuðmarkmiðum EES-samstarfsins. Íslenskum stjórnvöldum ber að halda það í heiðri.

A person stands on a rocky outcrop overlooking a valley. The scene is overlaid with a blue gradient. A yellow vertical line is positioned above the text.

FRÁ BRETTON WOODS TIL EES

Með þátttöku Íslands í alþjóðaviðskiptasamningum hefur frá lýðveldisstofnun verið leitast við að tryggja aðgang íslenskra afurða að erlendum mörkuðum. Í því fólst sigur og viðurkenning fyrir nýstofnað lýðveldi á Íslandi að vera boðin þátttaka á fundunum í Bretton Woods í New Hampshire í Bandaríkjunum dagana 1. til 22. júlí 1944 þar sem grunnur var lagður að Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Alþjóðabankanum. Ísland varð stofnaðili þessara nýju alþjóðasamtaka sem ætlað var það hlutverk að móta nýjar reglur peningamála og heimsviðskipta og vinna gegn fjármálakreppum, gjaldmiðlastríði og viðskiptahömlum er leitt höfðu til heimsstyrjaldar.

Þátttaka Íslands í þessu alþjóðastarfi hefur hvatt til losunar hafta og nútímavæðingar íslensks atvinnulífs og styrkt tengsl landsins við vana- og nágrannaþjóðir. Til að ná þessum markmiðum hefur stefna Íslands í utanríkisviðskiptum orðið að haldast í hendur við alþjóðlega þróun viðskipta- og fríverslunarsamninga.

Um 1950 var staða íslenskra efnahagsmála svo bágborin að landið var í raun efnahagslega ósjálfstætt. Vegna skorts á nauðsynlegum gjaldeyrisvaraforða mátti draga í efa að efnahagslegt fullveldi þess væri tryggt og sýnilegt út á við. Viðurkenna varð að landið yrði að tengjast umheiminum með gagnkvæmum samningum sem snertu stjórn efnahagsmála til að stuðla að framþróun og fjölbreytni í atvinnulífi, almennum leikreglum og sjálfbærri peningamyndun. Ríkisstjórn Íslands fylgdist náið með þróun markaðsbandalaga í álfunni allt frá stofnun Kola- og stálbandalagsins. Stöðumat hvers tíma er vandlega skráð í skjölum Alþingis og víðar. Niðurstæða mats á þjóðarhagsmunum varð jafnan, að utan allra markaðsbandalaga kynni þjóðin að vera úr leik og búa þar með við skert efnahagslegt fullveldi. Þessi þráður efnahagsstöðu íslenska þjóðarbúsins er óslitinn og því varð aðgangur að mörkuðum til jafns við aðrar þjóðir hornsteinn efnahags- og peningamálastefnunnar. Einstakir tvíhliða samningar eru, þótt mikilvægir séu, aldrei jafngildir aðild að fjölþjóðlegu markaðsbandalagi. Viðskipti Íslands og Sovétríkjanna takmörkuðust til dæmis við vöruskipti. Sameiginlegar leikreglur viðskipta með viðurkenndum gjaldmiðli skapa skilvirkni og stuðla að framþróun atvinnulífs. Ísland varð að taka afstöðu með öðrum til að geta eftt hagkerfi sitt og efnahagslegt fullveldi.

Núverandi alþjóðaviðskiptakerfi er reist á grunni víðtækrar alþjóðlegrar efnahags- og viðskiptasamvinnu sem hófst við lok seinni heimsstyrjaldar. Markmið hennar var að koma í veg fyrir endurtekningu á efnahagslegum hörmungum millistríðsáranna. Þau ár einkenndust af efnahagslegum óstöðugleika, atvinnuleysi og óðaverðbólgu, ásamt misheppnuðum tilraunum til að endurreisa stöðugt og reglubundið alþjóðaviðskiptakerfi. Við þær aðstæður var auðvelt fyrir ríki heimsins að láta undan innlendum pólitískum þrýstingi og innleiða verndar- og einangrunarstefnu í efnahagsmálum. Hún leiddi til djúprar efnahagskreppu sem eittraði alþjóðasamskipti og ýtti undir uppgang pólitískra öfgaafli í Evrópu og Asíu. Fyrir vikið komu helstu verslunarþjóðir heims saman við lok stríðsins í Bretton Woods í Bandaríkjunum, með það fyrir augum

að skapa stöðugt og reglubundið alþjóðaviðskiptakerfi sem stuðlað gæti að auknum hagvexti, bættum lífskjörum og nægri atvinnu; forsendu varanlegs friðar. Árangur viðræðnanna var m.a. stofnun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem tryggja átti gjaldeyrisstöðugleika í heiminum og Alþjóðabankans sem aðstoða átti við endurreisn stríðs- hrjáðra ríkja að ófriði loknum.

Íslendingar tóku þátt í ráðstefnunni í Bretton Woods og gerðust aðilar að þessu samstarfi þegar í upphafi. Sendinefnd Íslands var skipuð Magnúsi Sigurðssyni, Landsbankastjóra, Svanbirni Frímannssyni, formanni Viðskiptaráðs, og Ásgeiri Ásgeirssyni, Útvegsbankastjóra og síðar forseta Íslands. Ráðstefnan hófst í júlí 1944 og markaði því ein fyrstu spor sjálfstæðs Íslands á alþjóðavísu. Var þátttakan liður í stefnu stjórnvalda að tryggja stjórn málalegt og efnahagslegt sjálfstæði þjóðarinnar með virkri þátttöku í Sameinuðu þjóðunum, með nánunorrænu samstarfi, varnarsamvinnu, útfærslu landhelginnar og sem aðili í alþjóðlegri efnahagssamvinnu. Var um leið horfið frá hlutleysisstefnu fyrri áratuga og tók Ísland sér skýra stöðu með vestrænum lýðræðisríkjum í efnahags-, stjórn- og varnarmálum.

Samhliða Bretton Woods ráðstefnunni voru áform um að stofna alþjóðaviðskiptastofnun, en eftir að Bandaríkjaþing hafnaði þátttöku í henni komu 23 þjóðir saman árið 1947 og gerðu með sér samning um alþjóðlega skipan viðskiptamála, hið almenna samkomulag um tolla- og viðskipti (e. General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Ísland var ekki meðal aðildarþjóða GATT í upphafi. Aðalmarkmið GATT var að efla alþjóðaviðskipti á jafnræðisgrundvelli, einkum með tollalækkunum, afnámi viðskiptahafta og vissra innlendra gjalda sem kynnu að valda mismunum. Í upphafi beindist GATT-samstarfið aðallega að lækkun tolla, en árangur var tiltölulega lítilfjórlegur í upphafi þar sem aðrar tegundir viðskiptahindrana, m.a. innflutnings- og gjald- eyrihöft, gerðu að litlu þær tollaívilnanir sem veittar voru. Höfðu slíkar hindranir orðið algengar í Evrópu á kreppu- og stríðsárunum en fengið litla umfjöllun á vegum GATT þar sem samningsaðilar vissu að fjöldi aðildarríkja væri ekki í stakk búinn efnahags- né stjórn málalega í kjölfar stríðsins fyrir umfangsmikla markaðsvæðingu á fjölþjóðlegum grundvelli með afnámi hafta.

Þessar aðstæður, sem og ólíkt eðli, form, umfang og útbreiðsla viðskiptahafta milli aðildarríkja, leiddi í ljós að nánast yrði ómögulegt að ná fjölþjóðlegu samkomulagi undir GATT um að afnema slík höft. Þess vegna var í fyrstu lagt kapp á að losa um flestar slíkar viðskiptahindranir aðrar en tolla með efnahagslegum hvötum til einstakra ríkja eða með tvíhliða samningum. GATT-kerfið varð því að vera nægilega sveigjanlegt, þrátt fyrir meginregluna um að alþjóðaviðskipti ættu að grundvallast á jafnræði, til að heimila einstökum aðildarþjóðum að ráðast í hraðari efnahagssamruna, sérstaklega á sögulegum ófriðarsvæðum, enda fóru hugmyndir um víðtæka Evrópusamvinnu á sviði efnahagsmála að fá aukinn hljómgrunn meðal evrópskra áhrifaþjóða og í Bandaríkjunum.

Árið 1948 var Efnahagsstofnun Evrópu (e. Organisation for European Economic Co-operation - OEEC) stofnuð með þátttöku Íslands í tengslum við veitingu Mars-hall-aðstoðarinnar. Tilgangur stofnunarinnar var að stuðla að afnámi viðskiptahafta í Evrópu, greiða fyrir gjaldeyrisviðskiptum og skapa vettvang til athugana á frekara efnahagssamstarfi í álfunni. Ísland var meðlimur í OEEC frá upphafi og hlutfallslega stærsti viðtakandi Marshall-aðstoðarinnar sem átti eftir að reynast þjóðinni vel. Stríðs-árin á Íslandi höfðu einkennst af hröðum efnahagsvexti sem var að miklu leyti drifinn áfram af nútímavæðingu sjávarútvegsins með mikilli aukningu í aflagetu flotans. Á árunum eftir stríð varð hins vegar síendurtekinn sildarrestur, þorskafli lélegur og lágt verð á sjávarafurðum, sérstaklega í hefðbundnum en stríðshrjáðum viðskiptalöndum Íslands. Afleiðingar þess fyrir íslenskt efnahagslíf urðu minni en ella skyldi vegna þátttöku Íslands í OEEC og Marshall-áætluninni. Fjárveitingar frá aðstoðinni voru nýttar til að ýta undir framkvæmdir sem stuðlað gætu að fjölbreyttara atvinnulífi í landinu. Sogs- og Laxárvirkjanir voru reistar, áburðarverksmiðja var byggð og áfram var haldið í nútímavæðingu sjávarútvegsins. Í samanburði við aðrar þjóðir í Evrópu var hins vegar minna um afnám viðskiptahafta á Íslandi. Gerði það þátttöku Íslands í GATT og nýjum viðskiptabandalögum Evrópu erfiðari, þar til skriður komst á afnám slíkra hafta með Viðreisnarstjórninni.

Eftir að mikill árangur hafði náðst á vegum OEEC við að ryðja alvarlegustu viðskipta-hindrununum úr vegi, lögðu Evrópuríki aukna áherslu á afnám tolla sín á milli. Í kjölfar Schuman-yfirlýsingarinnar stofnuðu Þýskaland, Frakkland, Ítalía og Benelux-þjóðirnar Kola- og stálbandalag Evrópu árið 1952 í því skyni að koma á sameiginlegum markaði með hernaðarlega mikilvægar vörur. Það samstarf reyndist vel og huguðu aðildarríki að nánara samstarfi, sem leiddi til undirritunar Rómarsáttmálans árið 1957. Með Rómarsáttmálanum var grunnurinn lagður að þeirri víðtæku samvinnu sem einkennt hefur Evrópu allar götur síðan, þ. á m. með stofnun Efnahagsbandalags Evrópu (EBE) sem kom á nýjum sameiginlegum markaði með vörur, þjónustu, fjármagn og frjálsa för launafólks. Var stofnun EBE fyrirmynd og hvati fyrir stofnun markaðsbandalaga víða um heim, þótt minni í sniðum, þ. á m. í Afríku, Karíbahafinu, Asíu og Mið- og Suður-Ameríku.

Önnur Vestur-Evrópuríki (Austurríki, Bretland, Danmörk, Noregur, Portúgal, Sviss og Svíþjóð) sem ekki voru reiðubúin að undirgangast stjórnmalalegar og stjórnskipulegar skuldbindingar sem innganga í EBE krafðist, höfðu árangurslaust reynt að gera fríverslunarsamning við bandalagið innan OEEC. Þar sem ríkjunum var umhugað um að nýta kosti fríverslunar og viðhalda þeim árangri sem náðst hafði innan OEEC við losun hafta í Evrópu, sendu þau fulltrúa sína til fundar í Genf 1958 og Ósló 1959 til að ræða sameiginleg viðbrögð við stofnun EBE. Niðurstaða viðræðnanna var stofnun Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) árið 1960. EFTA var ætlað að stuðla að fríverslun og efnahagslegum framförum fyrst og fremst með lækkingu og niðurfellingu tolla meðal aðildarríkjanna, en ólíkt EBE án þess að til yrði eiginlegt tollabandalag og án

Þess að takmarka rétt einstakra aðildarríkja til að ganga til tvíhliða viðskiptasamninga við önnur ríki. Gagnstætt Rómarsáttmálanum voru í stofnsamningi EFTA fáar samkeppnisreglur, engin ákvæði um ríkisstyrki, opinber innkaup, undirboð eða niðurgreiðslur, þar voru ekki heldur nein ákvæði um yfirþjóðlegar stofnanir til að tryggja virkni samningsins.

Ísland tók ekki þátt í stofnviðræðum evrópsku markaðsbandalaganna. Um sama leyti og EFTA var stofnað einbeittu íslensk stjórnvöld sér að umbótum á skipan efnahagsmála frá haftastefnu fyrri áratuga. Stjórnvöld töldu afnám haftanna forsendu fyrir þátttöku í alþjóðlegu viðskiptasamstarfi. Á árunum 1961 og 1962 voru þó hafnar könnunarviðræður um inngöngu í EBE, enda benti margt til að helstu viðskiptaþjóðir landsins í Evrópu myndu ganga í bandalagið. Þegar ekki varð af stækkun EBE var ekki knúid á um inngöngu í evrópsku markaðsbandalögin enda voru árin 1962-1964 miklir uppgangstímar í íslensku efnahagslífi. Vegna þess urðu íslensk fyrirtæki lítið vör við óhagræði af því að standa utan evrópsku markaðsbandalaganna. Efnahagslegur eða pólitískur þrýstingur fyrir inngöngu var því lítill. Vonuðu stjórnvöld einnig að aðild að GATT myndi jafna samkeppnisstöðu íslenskra afurða á mörkuðum í Evrópu og vega upp á móti því að standa utan markaðsbandalaganna.

Árið 1963 var Íslandi boðið að taka þátt í tollaviðræðum GATT, og gerast aðili að samningnum ef um semdist. Stefndu viðræðurnar, kenndar við John F. Kennedy Bandaríkjaforseta, á að lækka tolla á iðnvörur um allt að 50%. Hins vegar var ljóst frá upphafi að ekki yrði umtalsverður árangur varðandi lækkun tolla á landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir. Íslenska samninganefndin reyndi því að fá sjávarafurðir felldar undir iðnvörur með vísan til nútímalegra framleiðsluhátta í sjávarútvegi. Fengu þessi sjónarmið dræmar undirtektir og var því um tiltölulegar litlar tollalækkanir að ræða fyrir undirstöðuútlutningsgrein landsins með inngöngu í GATT. Bæði stjórnvöld og fulltrúar atvinnulífsins voru sammála um að innganga landsins í GATT væri engin stórtíðindi í sögu íslenskra utanríkisviðskipta og að ekki hefði tekist að færa í betra horf samkeppnisstöðu íslenskra afurða á mörkuðum í Evrópu. Þessi staða þyngdi róðurinn fyrir íslenskt atvinnulíf í versnandi efnahagsástandi.

Árið 1967 varð snörp og djúp kreppa sökum hruns í norsk-íslenska síldarstofninum, ásamt verðhruni á erlendum mörkuðum á nokkrum af helstu útflutningsvörum Íslands. Haustið 1968 samþykkti Alþingi þingsályktun sem heimilaði ríkisstjórninni að sækja um aðild að EFTA og hófust viðræður í janúar 1969. Eðlilega spunnust þá umræður um hvort innganga í tollabandalag eða fríverslunarsamtök væri heppileg leið til efnahagssamvinnu, með tilliti til efnahagslegrar stöðu Íslands, ríkjandi viðskipta-sambanda, alþjóðasamskipta, viðhorfa til frjálsrar verslunar, menningar og sögu. Ágreiningur var uppi í samfélaginu hvort innganga í EFTA þjónaði hagsmunum Íslands. Þingsályktun um aðild að EFTA var lögð fram í desember 1969 á Alþingi. Sátu allir þingmenn Framsóknarflokksins hjá við atkvæðagreiðsluna og allir þingmenn

Alþýðubandalagsins greiddu atkvæði gegn henni. Óttuðust andstæðingar inngöngu m.a. að nán tengsl við stórt markaðsbandalag myndi veikja atvinnukerfi þjóðarinnar þar sem vanþróaður íslenskur iðnaður væri ósamkeppnishæfur gagnvart nútímalegri evrópskri framleiðslu. Væri slíkt ábyrgðarleysi þar sem atvinnuleysi gæti aukist en það var þegar mikið sökum efnahagskreppu. Jafnframt væri fyrirséð að með inngöngu yrði erlent fjármagn og erlent fyrirtæki leiðandi í allri iðnaðaruppbyggingu á landinu. Yfirráð yfir atvinnulífinu myndu því færast í vaxandi mæli á erlendar hendur. Afleiðingar þess væru að Íslendingar yrðu til frambúðar ekki einungis frumhráefnaframleiðendur, heldur ættu nú einnig að leggja erlendum fyrirtækjum til orku á kostnaðarverði eða undir því og með því gera Ísland að varanlegu láglaunasvæði. Því yrði innganga í EFTA ógn við sjálfstæði og lífskjör landsmanna. Rök andstæðinga við inngöngu í EFTA eru þau sömu í grunninn og ávallt koma upp þegar Ísland ákveður að taka þátt í nánú alþjóðaefnahagssamstarfi. Er það óttinn við að lítið hagkerfi muni eiga erfitt með að standast þann efnahagslega þrýsting og ásælni í auðlindir landsins sem nán tengsl við stórt markaðshagkerfi gætu haft í för með sér.

Veigamestu sjónarmiðin með aðild voru að helstu viðskiptaþjóðir landsins í Evrópu og allar Norðurlandþjóðirnar voru á þeim tíma í EFTA, ásamt þeim sveigjanleika sem fríverslunarsamtök, án sameiginlegrar stefnu í viðskipta- og tollamálum, gáfu til frekara viðskiptasamstarfs til að mynda við Bandaríkin og Sovétríkin. Var einnig vonast eftir að innganga í EFTA myndi greiða fyrir samningum og styrkja samningsstöðu Íslands gagnvart EB. Líklegt var að mikilvægar viðskiptaþjóðir landsins líkt og Bretland og Danmörk myndu ganga úr EFTA í EB. Í slíku tilviki væri nauðsynlegt fyrir íslenskt efnahagslíf að hagkvæmir samningar næðust við EB. Árið 1972 var gerður fríverslunarsamningur milli Íslands og EBE um vöruviðskipti sem felldi niður tolla á iðnaðarvörum og að hluta á sjávarafurðum. Sjávarútvegskreppan hvatti einnig til þess að auka fjölbreytileika íslensks atvinnulífs. Töldu stjórnvöld það erfitt án tengsla við stóran samstarfsvettvang, sem opnaði aðgang að mörkuðum, fjármagni og tækni. Jafnframt voru bundnar vonir við að innganga í EFTA leiddi til stöðugri og agaðri efnahagsstjórnunar og drægi úr líkum á að horfið yrði aftur til haftastefnu fyrri áratuga. Var það ávallt hætta í litlu samfélagi þar sem tengsl stjórn mála og viðskipta eru nán. Gekk því Ísland í EFTA 1. janúar 1970.

Næstu tveir áratugir eftir inngöngu Íslands í EFTA einkenndust af miklum breytingum og nýjum áskorunum í alþjóðaviðskiptakerfinu. Í fyrsta lagi leiddi mikill efnahagsvöxtur í heiminum á árunum 1947-1971, um 3% hagvöxtur að meðaltali á ári og um 8% aukning í alþjóðaverslun, ásamt hröðum tækniframförum til aukins vægis sviða eins og þjónustuviðskipta, erlendra fjárfestinga og hugverkaréttinda í alþjóðaviðskiptakerfinu. Jókst því þörfin á reglufestu í viðskiptum á þessum sviðum, en hægt hafði miðað í þá átt meðal evrópsku markaðsbandalaganna og athygli innan GATT á þessu var lítil. Í öðru lagi leiddi árangur í lækkun tolla á heimsvísu, m.a. fyrir tilstilli GATT og markaðsbandalaganna, til aukinnar athygli á öðrum tegundum viðskiptahindrana

en tollum, t.d. tæknilegum hindrunum, ríkisstyrkjum, undirboði og niðurgreiðslum. Slíkar hindranir höfðu aukist verulega, sérstaklega eftir tvær olíu- og efnahagskreppur, sem leiddu til langvarandi efnahagsstöðnunar í þróuðum löndum, með efnahagssamdrætti, atvinnuleysi, verðbólgu, yfirskuldsetningu og gjaldeyrisstöðugleika. Versnandi efnahagsástand, ásamt aukinni samkeppni frá rísandi hagkerfum eins og Taívan, Suður-Kóreu og seinna Kína, knúðu margar ríkisstjórnir til að veita innlendum fyrir-tækjum umfangsmikla vernd með margs konar viðskiptahindrunum öðrum en tollum. Gróf slíkt ástand undan trúverðugleika bæði GATT og evrópsku markaðsbanda-laganna og þar með jókst þrýstingur á umbætur til að takast á við þessar áskoranir alþjóðaviðskiptakerfisins.

Árið 1986 hófust umfangsmestu viðræður í sögu GATT; Úrúgvæ-viðræðurnar. Náði sammingsumboðið m.a. bæði til nýrrar reglufestingar þjónustuviðskipta og hugverka-réttinda, sem og til leitar að sameiginlegum lausnum, sérstaklega varðandi tæknilegar hindranir, niðurgreiðslur og ríkisstyrki. Þessi mál höfðu setið á hakanum innan GATT og urðu viðræðurnar gríðarlega flókna. Samningsefnið krafðist mikillar sérfræði-þekkingar bæði á tæknilegum hliðum viðskiptahindrana, sem og á innri löggjöf hvers aðildarríkis, enda var form, eðli, umfang, gagnsæi og útbreiðsla viðskiptahindrana sem undir viðræðurnar féllu mjög mismunandi eftir aðildarríkjum. Í þeim efnum flækti viðræðurnar að aðildarríkjum GATT hafði fjölgað í 123 ríki, var hvert og eitt komið mislangt í efnahagslegri þróun og við að opna eigið hagkerfi. Þar á meðal höfðu rísandi efnahagsveldi líkt og Japan, Suður-Kórea og Taívan gengið í GATT. Hagkerfi þeirra voru reist á öðrum hefðum með umfangsmeiri íhlutun stjórnvalda í efnahags-lífinu en á Vesturlöndum. Margar Vesturlandaþjóðir, einkum Bandaríkjamenn, töldu að þessi ríki hefðu með ósanngjörnum hætti veikt samkeppnisstöðu þeirra á alþjóða-markaði. Stjórnvöld í Bandaríkjunum voru því ekki reiðubúin til að taka sambærilegt forystuhlutverk í GATT-viðræðunum með veitingu ívilnana eins og í lok stríðsins. Þau sáu hlutdeild sína í efnahagslífi heimsins fara minnkandi ár frá ári. Það var ekki fyrr en við lok kalda stríðsins að skriður komst á Úrúgvæ viðræðurnar með aukinni bjart-sýni um ágæti frjálsrar verslunar. Skrifað var undir samning í Marrakesh árið 1994, með honum kom Alþjóðaviðskiptastofnunin (e. World Trade Organization – WTO) til sögunnar.

Litið var á nýtt deilu lausna kerfi WTO (e. dispute settlement mechanism) sem einn helsta árangur Úrúgvæ-viðræðnanna og var því jafnvel líkt við afreksverk að til þess var stofnað. Frá því að kerfið kom til sögunnar hafa aðildarríkin almennt nýtt það til að leysa viðskiptadeilur sín á milli og hefur úrskurðum þess verið framfylgt nánast undantekningalaust. Síðastliðin tvö ár hefur þó kerfið átt mjög undir högg að sækja. Þrír nefndarmenn þurfa að kveða upp úrlausnir í nafni áfrýjunarnefndar (e. Appellate Body) WTO. Bandaríkjastjórn hefur undanfarin ár neitað að skipa nýja fulltrúa í áfrýj-unarnefndina. Þegar samningur tveggja nefndarmanna rennur út 11. desember 2019 verður þetta kerfi WTO að öllu óbreyttu óstarfhæft.

Í Úrúgvæ-viðræðunum náðust einnig samningar um þjónustuviðskipti, tæknilegar hindranir, niðurgreiðslur o.fl. Skuldbindingar í þeim efnunum eru þó fremur almenns eðlis, ákveðnar lágmarkskröfur voru settar um hvernig aðildarríki mættu beita viðskiptahindrunum, aðallega að þær mismunuðu ekki aðildarríkjum í viðskiptum. Lagt var á ráðin um að í næstu viðræðum á vegum WTO yrði tekið skref í að útvíkka almennar skuldbindingar Úrúgvæ-viðræðanna með setningu sértækari reglna miðað við þróun nútíma viðskiptahátta. Lítil árangur hefur náðst í þeim efnunum.

Erfiðleikar innan GATT/WTO hafa þýtt að umbætur og reglusetning alþjóðaviðskipta hafa að mestu leyti farið fram á vettvangi markaðsbandalaganna og með gerð nýrra fríverslunarsamninga líkt og NAFTA. Slíkt samstarf með mun færri aðildarríkjum en GATT/WTO er oft bundið við ákveðin svæði eða heimshluta með sambærilega stjórnarhætti og svipaða efnahagslega stöðu. Þrengri samstarfsvettvangur er oftast en ekki betur til þess fallinn að leysa úr flóknum og tæknilegum viðskiptamálefnum, sérstaklega með aðstoð yfirþjóðlegra stofnana.

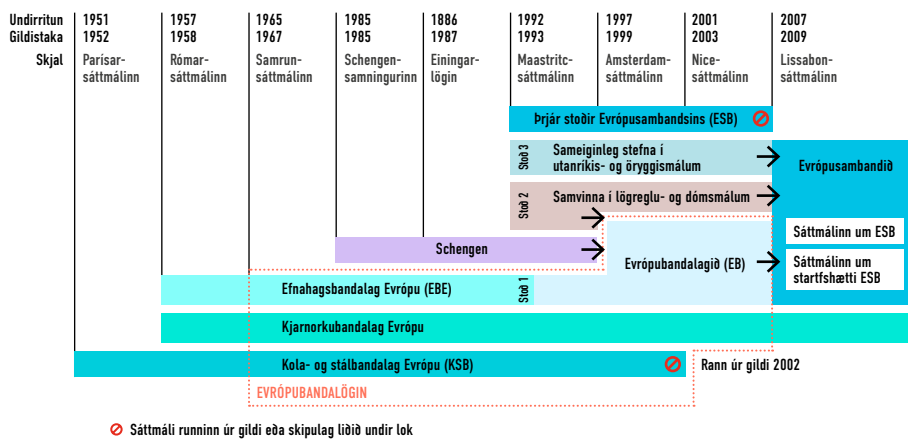
Fríverslunarsamningum hefur fjölgað úr 19 árið 1989 í 302 í september 2019. Aðildarríki slíkra samninga hljóta ákveðnar efnahagslegar ívilnanir á mörkuðum samningsaðila og mismuna þeir því í eðli sínu þriðju ríkjum. Hröð fjölgun fríverslunarsamninga hefur því dregið úr vægi meginreglu WTO um bestukjarameðferð (e. MFN – Most-Favoured-Nation Treatment) í alþjóðaviðskiptakerfinu. Sú regla gerir þá kröfu til aðildarríkja WTO að innflutningsríki skuli hvorki leggja hærri tolla á vörur frá útflutningsríkinu né beita það strangari innflutningshömlum en gilda gagnvart því ríki sem veitir besta meðferð um þau mál við innflutningsríkið. Í meira en 50 ár hefur skuldbindingin um að veita bestukjarameðferð verið bæði meginþungi og nauðsynleg til að tryggja árangur alþjóðlegs reglubundins viðskiptakerfis. Ágreiningslaust er að MFN-reglan var hugsuð sem ein af grunnstoðum WTO-viðskiptakerfisins og hefur jafnan verið megingrundvöllur og hvati fyrir eftirgjöf í viðskiptasamningaviðræðum. Í skýrslu á vegum WTO sem kom út árið 2004 voru áhrif fríverslunarsamninga á WTO skoðuð. Þar var tekið svo sterkt til orða að MFN-reglan væri í raun ekki lengur meginregla alþjóðaviðskiptakerfisins heldur næstum undanþága í ljósi þess aukna vægis sem fríverslunarsamningar þar njóta. Hefur vegur slíkra samninga aukist enn frekar eftir útkomu skýrslunnar. Þessi þróun, ásamt misheppnuðum tilraunum til að uppfæra reglur WTO til móts við þarfir nútíma viðskipta, þýðir að Ísland getur ekki reitt sig á að WTO-aðild tryggji íslenskum vörum og þjónustu samkeppnishæfni á erlendum mörkuðum.

Fríverslunarsamningar hafa einnig vaxið í umfangi á undanförunum áratugum. Áhersla þeirra er ekki lengur einskorðuð við lækkun tolla og afnám viðskiptahindrana fyrir vöruviðskipti. Innihalda nýlegir samningar flestir reglur um m.a. þjónustuviðskipti, niðurgreiðslur, hugverkaréttindi, fjárfestingar og jafnvel samkeppnismál. Margir setja einnig á laggirnar umfangsmikið deiluúrlausnarkerfi með gerðardómum og

jafnvel dómstólum. Reglufesting í þessum efnum er þó mun skemmra komin á leið en sambærilegar reglur á EES-svæðinu sem mótaðar hafa verið í áratugi. Langt er í að nokkur fríverslunarsamningur feli í sér eins viðamikið efnahagssamstarf og EES-samningurinn.

Eining um mikilvægi frekari efnahagssamvinnu í Evrópu jókst við valdatöku François Mitterrands í Frakklandi árið 1981 og Helmut Kohls í Þýskalandi ári síðar. Þá hófst nýtt skeið efnahagssamruna í Evrópu. Fyrsta skrefið var útgáfa hvítbókar framkvæmdastjórnar EB árið 1985 undir forsæti Jacques Delors. Þar var kynnt áætlun um að ryðja úr vegi öllum hindrunum fyrir fullri framkvæmd ákvæða Rómarsáttmálans um sameiginlegan markað bandalagsins. Á þeim grundvelli gengu ýmsar breytingar á stofnsáttmála bandalagsins í gildi árið 1987, svonefnd einingarlög Evrópu, sem m.a. áttu að tryggja auðveldari framgang þessara mála. Í kjölfarið miðaði mjög í átt að raunverulegum sameiginlegum markaði með innleiðingu hundraða nýrra reglugerða og tilskipana sem m.a. greiddu fyrir frjálstu flæði þjónustu og fjármagns, afnámi tækni-legra hindrana og vernd hugverkaréttinda. Með undirritun Maastricht-sáttmálans árið 1992 breyttist Efnahagsbandalag Evrópu (EBE, 1957 til 1967) og síðar Evrópubandalagið (EB, 1967 til 1993) úr brothættu bandalagi í sterkt ríkjasamband, Evrópusambandið, (ESB, frá 1993). Án sambærilegra yfirþjóðlegra skuldbindinga var ekki eins auðvelt að ráðast í viðamiklar umbætur innan EFTA.

YFIRLIT YFIR ÞRÓUN SÁTTMÁLA OG SKIPULAGS ESB



Þórhildur Hagalín, 2011: Skýringarmynd af þróun og skipulagi Evrópusambandsins

Efnahagsbandalagi Evrópu (EBE) var komið á fót með undirritun Rómarsáttmálans árið 1957. Einnig var sett á stofn Kjarnorkubandalag Evrópu (EURATOM). Með gildistöku samrunasáttmálans (undirritaður 1965) sem tók gildi árið 1967 færðust þrjú sáttmálar (Efnahagsbandalagið (EBE), kola- og stálbandalagið (KSB) og EURATOM) undir einn hatt og í varð til hugtakið Evrópubandalögin (EB). Við undirritun Maastricht-sáttmálans árið 1993 var farið að nota hugtakið ESB sem náði m.a. yfir

Evrópubandalagið (EB), en einnig sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum og samvinnu í lögreglu- og dómsmálum (þrjár stoðir ESB). Hugtakið Evrópusambandið var fest í sessi með Lissabon-sáttmálanum sem undirritaður var 2007 og gekk í gildi 2009.

Hugmyndir um dýpra og fastmótaðra samstarf milli EB og EFTA fengu aukinn hljómgrunn samhliða hraðari efnahagssamruna EB. EFTA-ríkjunum var umhugað að missa ekki samkeppnisstöðu sína að loknum umbótum innan EB. Markaðurinn þar var orðinn sá langmikilvægasti fyrir aðildarríki EFTA, sérstaklega eftir EB-aðild Danmerkur og Stóra-Bretlands 1973. Við blasti að efla yrði samstarf EB og EFTA. Á ráðherrafundi EFTA- og EB-ríkja í Lúxemborg árið 1984 kom fram áhugi á að styrkja samstarfið á grundvelli sérstakra lausna fyrir einstök verkefni. Leiðin reyndist bæði seinfarin og erfið, líkt og fyrri framkvæmd tvíhliða fríverslunarsamninga milli einstakra aðildarríkja EFTA og EB. Í ræðu á EB-þinginu í Strassborg 17. janúar 1989 bauð Jacques Delors, þáverandi forseti framkvæmdastjórnar EB, því viðtækara og virkara samstarf milli EB og EFTA á sviði efnahagsmála, félagsmála, fjármála og menningarmála, með sameiginlegum stofnunum og ákvarðanaferli. Áður höfðu leiðtogar EB-ríkjanna lýst vilja til nánari samvinnu við EFTA-ríkin á fundi á Ródos í desember 1988.

Svöruðu EFTA-ríkin þessu frumkvæði frá EB jákvætt og lýstu yfir vilja til að kanna leiðir að kerfisbundnara samstarfi með sameiginlegri ákvarðanamótun. Hófust viðræður aðalsamninganefndar EFTA og EB 20. júní 1990. Viðræðurnar tóku frá upphafi mið af viðeigandi greinum Rómarsáttmálans og réttargjörningum EB. Aðildarríki EFTA sammæltust um að hagsmunum sínum væri best borgið með sameiginlegri afstöðu í samningum við EB. Hún var talin besta leiðin til tryggja sértæka hagsmuni þeirra, til dæmis fyrirvara um einstaka þætti fjórfrelsisins og í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum.

Ísland sem aðili í EFTA tók virkan þátt í samningaviðræðunum við EB. Mikið var í húfi fyrir Íslendinga enda EB orðið langstærsta viðskiptasvæði Íslands. Líkt og fyrir inngöngu Íslands í EFTA hafði orðið viðhorfsbreyting í samfélaginu meðal almennings, hagsmunasamtaka og stjórnmalaflokka í þágu frjálslyndrar efnahagsstefnu. Frjáls samkeppni og viðskiptafrelsi í krafti nútímalegra viðskiptahátta átti vaxandi hljómgrunn. Lögð var áhersla á að tryggja betri aðgang að sameiginlega markaðnum EB fyrir íslenskar vörur og þjónustu. Af Íslands hálfu var t.d. sett það skilyrði fyrir þátttöku í EES-samningaferlinu að gerð yrði krafa um tollfrelsi fyrir sjávarafurðir í viðræðunum.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) var undirritaður í Óportó í Portúgal 2. maí 1992. Jón Baldvin Hannibalsson utanríkisráðherra og Hannes Hafstein, sendiherra og aðalsamningamaður Íslands, rituðu undir samninginn fyrir Íslands hönd. Samningurinn var lagður fram sem lagafrumvarp fyrir Alþingi. Hélt

utanríkismálanefnd Alþingis 82 fundi um hann. Þingumræður um málið voru þær lengstu frá upphafi (135 klst.). 33 þingmenn eða 52,4% samþykktu staðfestingu EES-samningsins, 23 eða 36,5% þingmanna höfnuðu því að staðfesta samninginn og 7 þingmenn eða 11,1% greiddu ekki atkvæði 12. janúar 1993.

Utanríkismálanefndin klotnaði í fjóra hluta í málinu. Meirihlutann mynduðu þingmennirnir Björn Bjarnason, formaður, Árni R. Arnason, Geir H. Haarde og Tómas Ingi Olrich, Sjálfstæðisflokkur og Rannveig Guðmundsdóttir Alþýðuflokkur. Niðurstaða langs álits þeirra var: „Að lokinni gaumgæfilegri athugun á EES-samningnum og þeim skyldum og réttindum, sem honum fylgja fyrir Íslendinga, er það eindregin niðurstaða meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis að það sé íslenskum hagsmunum ótvírætt til framdráttar að Ísland gerist aðili að samningnum.“

Framsóknarmennirnir Steingrímur Hermannsson og Páll Pétursson töldu að íslenska stjórnarskráin heimilaði ekki samþykkt samningsins. Þeir sögðu samninginn bæði geyma ákvæði sem væru jákvæð fyrir íslenskt efnahags- og atvinnulíf og önnur sem telja yrði vafasöm eða neikvæð. Framtíð Íslands innan EES myndi hins vegar ráðast mjög af því hve sterkt íslenskt atvinnulíf væri í stórauðnu erlendu samstarfi. Veikburða atvinnuvegir myndu illa standast slíka samkeppni eða ásókn erlends fjármagns. Því miður væru íslensk fyrirtæki afar veikburða. Yrði svo áfram gæti samningurinn orðið stórhættulegur íslensku fullveldi.

Fulltrúi Kvinnalistsins í utanríkismálanefnd, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, skapaði sér sérstöðu innan eigin flokks með því að sitja hjá við atkvæðagreiðsluna á þingi. Flokkssystur hennar greiddu atkvæði gegn samningnum. Í álitinu sagði Ingibjörg Sólrún meðal annars: „Það er skoðun undirritaðrar að miðað við þá stöðu, sem nú er uppi í samskiptum þjóða á sviði efnahags- og stjórnmála, sé eðlilegt að Ísland reyni að tryggja hagsmuni sína með samningi um aðild að Evrópsku efnahagssvæði. Það er svo aftur sjálfstætt álitaefni hvort náðst hafi besta mögulega samningsniðurstaða fyrir Íslendinga og hvort nógu vel hafi verið staðið að undirbúningi aðildarinnar að Evrópsku efnahagssvæði. Undirbúningurinn hefur mjög mikið að segja um hvernig til tekst í upphafi og það er ástæða til að óttast að bæði fyrirtæki og einstaklingar ætli sér að höndla gull og græna skóga á nýjum og stórum markaði í Evrópu. Vegna vanþekkingar hrasi þeir um gallana og nái ekki að nýta sér kostina.“

Alþýðubandalagsmaðurinn Ólafur Ragnar Grímsson sagði að raunhæfasta leið Íslendinga í samskiptum við Evrópubandalagið væri að gera nú þegar formlega tillögu um tvíhliða samning Íslands og EB um viðskipti og samvinnu og viðræður um slíkan samning færu fram um leið og hin EFTA-rikin gengju frá samningnum sínum um aðild að EB og ákveðin yrði framtíðarskipan tengsla Sviss og EB utan EES. Mikilvægt væri að Íslendingar tryggðu framtíðarhagsmuni sína í samskiptum við Evrópubandalagið með sjálfstæðum tvíhliða samningi. Frændþjóðir okkar í EFTA hefðu kosið að tryggja framtíðarhagsmuni sína með aðild að Evrópubandalaginu og EB hefði samþykkt slíka

leið með formlegri ákvörðun um aðildarviðræður í janúar 1993. Sviss hefði kosið framtíð utan EES. Evrópska efnahagssvæðið yrði því á engan hátt sú varanlega stoð í tvíþættu nýju markaðskerfi Evrópu sem ætlunin hefði verið í upphafi þegar Íslendingar ákváðu að taka þátt í viðræðum um EES.

Það sem vikið er að í álit Ólafs Ragnars Grímssonar er að Austurríki, Finnland, Noregur og Svíþjóð ákváðu eftir að hafa undirritað EES-samninginn í Óportó í maí 1992 að sækja um aðild að Evrópubandalaginu. Gekk það eftir í öllum ríkjunum nema Noregi.

Álit þeirra sem sátu í utanríkismálanefnd Alþingis endurspeglar ólík meginviðhorf sem voru uppi undir árslok 1992. Þegar að því kom eftir að Alþingi samþykkti lögin að þau yrðu lögð fyrir forseta til staðfestingar lágu fyrir undirskriftir þar sem frú Vigdís Finnbogadóttir, forseti Íslands, var hvött til að synja lögnum staðfestingar og vísa þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu.

Davíð Oddsson forsætisráðherra óskaði eftir að efnt yrði til ríkisráðsfundar klukkan 18.00 strax sama dag og Alþingi samþykkti lögin, þriðjudaginn 12. janúar 1993. Forseti vildi hins vegar taka sér tíma til umþóttunar og undirbúnings og varð að samkomulagi milli hennar og forsætisráðherra að forseti ákvæði tímasetningu fundarins sem haldinn yrði innan skamms.

Ríkisráðsfundur var haldinn miðvikudaginn 13. janúar. Við undirritun laganna gaf frú Vigdís yfirlýsingu þar sem hún sagði embætti forseta Íslands „tákn sameiningar en ekki sundrunar. Glöggvitni um það eðli embættisins er að enginn forseti hefur gripið fram fyrir hendur á lýðræðislega kjörnu Alþingi sem tekið hefur ákvarðanir sínar með lögumætum hætti.“

Einu sinni áður hafði forseti Íslands gefið sambærilega yfirlýsingu, Sveinn Björnsson, árið 1946 vegna tilmæla þess efnis að hann beitti áhrifum sínum til þess að Keflavíkursamningurinn við Bandaríkjamenn yrði lagður undir þjóðaratkvæði.

VIÐHORF Á LÍÐANDI STUNDU

Þátttaka íslenskrar sendinefndar í Bretton Woods-fundinum um mánuði eftir að lýðveldi Ísland var stofnað 17. júní 1944 sýnir að forystumönnum þjóðarinnar var kappsmál að skipa henni strax sess meðal þjóða sem vildu stuðla að efnahagslegum framförum í þágu friðar.

Fimm árum síðar varð Ísland eitt af stofnríkjum Atlantshafsbandalagsins, NATO (4. apríl 1949). Í aðildinni að NATO fólst úrslitaskref. Valið stóð á milli samvinnu við norræn og vestræn lýðræðisríki, hlutleysis utan hernaðarbandalaga, eða samstöðu með ríkjum sem hölluðu sér að Sovétríkjunum undir forystu kommúnista.

Þrátt fyrir aðildina að NATO og síðar varnarsamning við Bandaríkin (1951) stofnuðu Íslendingar til mikilvægra viðskiptatengsla við Sovétríkin og fylgiríki þeirra í Ráði um gagnkvæma efnahagsaðstoð (COMECON) sem ráðamenn í Moskvu stofnuðu árið 1949 til að svara Efnahagssamvinnustofnun Evrópu (OEEC) frá 1948 sem varð til vegna Marshall-aðstoðarinnar.

Austurviðskipti Íslendinga voru einkum vöruskipti, það er að skipt var á einni vöru fyrir aðra. Þau höfðu mikið gildi fyrir ýmsar útflutningsgreinar, hvort heldur sjávarafurða eða iðnaðar. Kröfur um vöruþróun og gæði þrengdu ekki að seljendum. Fyrir íslenskan varning fengu Íslendingar til dæmis bifreiðar frá Austur-Þýskalandi og Tékkóslóvakíu auk olíu frá Sovétríkjunum. Lauk þessum viðskiptum ekki fyrr en með hruni þess kerfis sem kommúnistar stjórnðu í Sovétríkjunum og Austur-Evrópu.

Deilur um alþjóðleg viðskiptatengsl Íslendinga voru því að nokkru hugmyndafræðilegar allt til þess að samið var um aðildina að Evrópska efnahagssvæðinu. Í stað þess að gætt væri hagsmuna einhverra viðskiptavina vegna hugsjóna setti lögfræðilegur ágreiningur meiri svip á umræður um viðskiptamál en áður. Þá var einnig rætt hvort innleiðing á sameiginlegum evrópskum reglum og stöðlum kynni að spilla fyrir viðskiptum við Bandaríkin.

Strax í fyrri heimsstyrjöldinni varð Íslendingum ljóst hve miklu skipti að eiga opna leið til viðskipta við Bandaríkin þegar sett var hafnbann í Evrópu. Allar götur síðan hafa viðskiptatengslin við Norður-Ameríku skipt miklu og 25 ára aðild að EES-samningnum hefur ekki spillt þeim heldur styrkt á margan hátt. Má þar til dæmis nefna Open Skies-samninginn sem opnar flugvelli í Bandaríkjunum fyrir íslenskum flugfélögum. Þá hafa álfélög í Norður-Ameríku hag af því að reka fyrirtæki á Íslandi og nýta hagkvæmari aðgang en ella að sameiginlegum markaði EES-ríkjanna.

Eins og austurviðskiptin í kalda stríðinu sýna er íslenskum stjórnvöldum og Íslendingum mikils virði að hafa svigrúm til viðskipta- eða fríverslunarsamninga við aðrar þjóðir og tryggja þannig að tekið sé mið af sérstöðu íslensks útflutnings. Í þessu tilliti hefur sérstakt gildi að EES-samningurinn er ekki tollasamningur og bindur ekki hendur ríkisstjórna í viðskiptasamskiptum við þriðju ríki. Skortur á slíku svigrúmi ríkja innan Evrópusambandsins hefur meðal annars stuðlað að vansæld Breta innan þess.

Á árunum 2009 til 2013 var gerð tilraun til að semja um aðild Íslands að Evrópu-sambandinu. Aðildarviðræðunum var hætt árið 2013 og sterk pólitísk krafa hefur myndast um að þráðurinn verði ekki tekinn upp aftur nema að fenginni heimild í þjóðaratkvæðagreiðslu, hafa forystumenn stjórn málaflökkanna talað í þá veru. Hér er ekki tilefni til úttektar á aðildarviðræðunum enda hefur sérstök skýrsla verið gefin út um þær á vegum utanríkisráðuneytisins. Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið (Hagfræðistofnun Háskóla Íslands 18. febrúar 2014).

Stundum er hreyft hugmyndum um að Íslendingar væru betur settir í alþjóðaviðskiptum utan EES en með tvíhliða viðskiptasamning við Evrópusambandið. Hér skulu nefnd dæmi um slíka samninga:

Svisslendingar eiga hlutaaðild að sameiginlegum markaði ESB á grundvelli rúmlega 100 tvíhliða samninga. Samningarnir eru reistir á ríkum gagnkvæmum hagsmunum ESB-nágrannaþjóða Sviss og Svisslendinga. Framkvæmd þeirra er flókin og um þessar mundir er óleystur ágreiningur um hvernig að henni skuli staðið.

Fríverslunarsamningur ESB og Kanada, CETA-samningurinn, felur í sér fulla niðurfellingu tolla af öllum iðnaðarvörum og sjávarafurðum. Þó er allt að sjö ára aðlögunartími vegna niðurfellingar tolla af örfáum tegundum iðnaðarvara og sjávarafurða. CETA kveður einnig á um mjög víðtæka niðurfellingu tolla á landbúnaðarvörum. Tollum verður þó viðhaldið á allra viðkvæmstu afurðirnar hjá hvorum aðila fyrir sig. CETA felur ekki í sér samræmingu dýraheilbrigðisreglna eða tæknilegra reglna. CETA hefur að geyma víðtæk ákvæði á sviði þjónustuviðskipta, fjárfestinga og opinberra innkaupa, sem ganga munu lengra varðandi opnun markaða en reglur WTO fela í sér. Í samningnum er ekki að finna ákvæði um frjálsta för fólks. Almennt orðað gengur samningurinn mun skemur en aðildin að sameiginlega markaðnum og stenst ekki samanburð við hana, einkum þegar litið er til réttarstöðu einstaklinga á fríverslunarsvæðinu.

Fríverslunarsamningur Íslands við EBE frá 1972 hefur ekki verið formlega felldur úr gildi, en ákvæði EES-samningsins hafa hins vegar í raun rutt samningnum úr vegi, utan viðskipta með einstakar tegundir sjávarafurða. Fríverslunarsamningurinn tekur aðeins til vöruviðskipta og fól í sér niðurfellingu tolla á iðnaðarvörum og að hluta á sjávarafurðum. Samningurinn tekur því ekki til þjónustuviðskipta, frjálsra fjármagnshreyfinga og frjálsrar farar fólks, né felur hann í sér samræmingu á tæknilegum reglum á sviði vöruviðskipta og dýraheilbrigðisreglum. Markaðsaðgangur Íslands að mörkuðum ESB-ríkjanna væri því talsvert takmarkaðri heldur en samkvæmt EES-samningnum, þar sem Ísland hefði stöðu þriðja ríkis þegar kæmi að innflutningi á vörum og þjónustu.

Um þessi þrjú dæmi má segja að þau snerta aðeins lítinn hluta þess ávinnings sem felst í aðild að sameiginlega EES-markaðnum. Skyldur vegna aðildarinnar vega ekki þyngra en ávinningurinn sé lögð rækt við þau tækifæri sem eru fyrir hendi til gæslu sérgreindra hagsmuna.

Aðildin að EES er þess eðlis að allir sömu kostir eru enn fyrir hendi til að gera samninga um viðskipti við önnur ríki og unnt var þegar Íslendingar ákváðu aðild að EES-samningnum. Íslendingar hafa ekki afsalað sér neinum réttindum í því efni.

Þegar bent er á ágæti þess að standa utan EES gætir þess stundum í málflutningi að skyldur samkvæmt EES-samningnum séu oftúlkaðar. Íslensk stjórnvöld hafa mun meira svigrúm til ákvarðana á innlendum forsendum en oft er gefið til kynna. Stundum er einfaldlega valin sú leið við úrlausn flókinna eða erfiðra mála að skella skuldinni á EES-samninginn.

Samningurinn setur ríkjum engin skilyrði um einkavæðingu svo dæmi sé tekið, sölu og kaup á landi eða ráð yfir auðlindum. Meginkrafa samningsins er að einstaklingum og fyrirtækjum sé ekki mismunað og að virðingin fyrir jafnrétti sé í heiðri höfð. Þessi krafa nýtist smáríkjum ekki síður en einstaklingum eins og sannaðist vel í Icesave-málinu þegar það fór fyrir EFTA-dómstólinn.

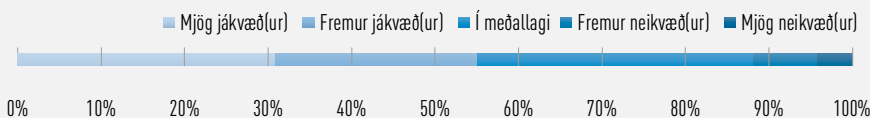
Gallar við aðildina að EES snúa að því sama og almennt sætir gagnrýni í Evrópu, að með þungu skrifræði og eftirlitskerfi seilist embættismenn án lýðræðislegs umboðs til meiri valda en góðu hófi gegni. Í þessu efni gerist þó ekkert af sjálfu sér heldur má rekja þróunina til þess að kjörnir fulltrúar og stjórnvöld sem þeir leiða hver í sínu landi snúast ekki gegn henni af nægilegum þunga.

Gerð þessarar skýrslu á rætur í pólitískum straumum á Alþingi þegar fyrirspurnir voru lagðar fyrir utanríkisráðherra og hann ákvað að fela starfshópi að svara þeim með gerð skýrslu. Hér skal ekki ráðið í þessa strauma að öðru leyti en því að þeir eiga rætur í óttanum við vaxandi eftirlits- og boðvald undir EES-merkjum. Einnig óttast ýmsir að of náíð samstarf Evrópuþjóða svipti þær stjórn eigin mála eða leiði til of mikilla þjóðfélagsbreytinga meðal annars vegna aðkomufólks sem nýtir sér réttinn til frjálsrar farar.

AFSTAÐA TIL EES-KÖNNUÐ

Niðurstöður könnunar Maskínu sem framkvæmd var að beiðni utanríkisráðuneytisins um viðhorf Íslendinga til alþjóðasamstarfs voru birtar 21. júní 2019. Þar var sérstaklega spurt um afstöðu til EES-samningsins. Könnunin var lögð fyrir þjóðgátt Maskínu, sem er hópur fólks sem dreginn er með tilviljun úr Þjóðskrá. Könnunin fór fram á netinu dagana 14. til 27. maí 2019.

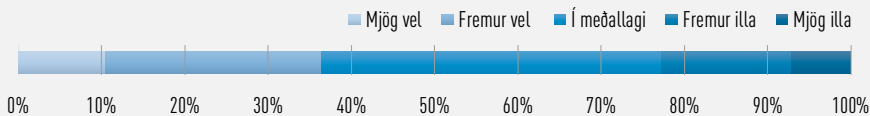
HVERSU JÁKVÆÐ(UR) EÐA NEIKVÆÐ(UR) ERT ÞÚ GAGNVART AÐILD ÍSLANDS AÐ SAMNINGUNUM UM EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ, EES-SAMNINGNUM?



Þegar viðmælendur voru spurðir hversu jákvæðir eða neikvæðir þeir væru í garð aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu þá voru 55,2% fremur eða mjög jákvæðir í garð samningsins en 32,9% voru í meðallagi jákvæðir. Einungis 11,8% lýstu yfir fremur eða mjög neikvæðu viðhorfi til samningsins.

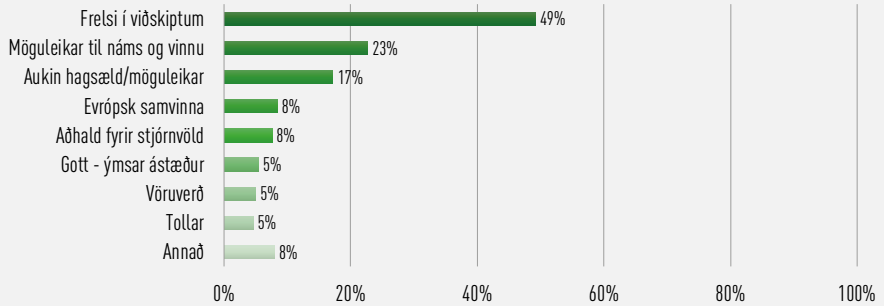
Nánari greining á svörum við spurningunni sýnir almennt jákvæðari afstöðu gagnvart samningnum á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni, þá jókst jákvæðni í garð samningsins eftir því sem menntun svarenda var meiri, auk þess sem jákvæðni í garð samningsins varð meiri eftir hærri menntunarstigi. Sama mynd birtist þegar svör voru greind eftir tekjum, að tekjuháir voru jákvæðir en tekjulágir neikvæðari, þó þannig að tekjulægsti hópurinn var jákvæðari en sá næst tekjulægsti.

HVERSU VEL EÐA ILLA ÞEKKIR ÞÚ TIL SAMNINGSINS UM EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ, EES-SAMNINGSINS?

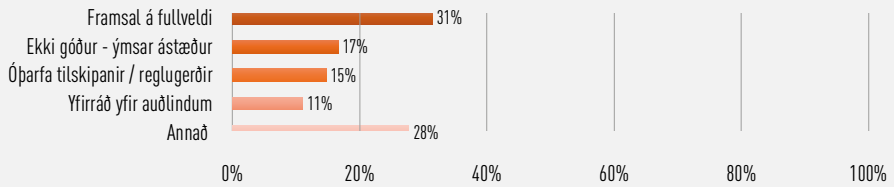


Spurningar voru lagðar fyrir þátttakendur þannig að þeir svöruðu á skalanum 1 og upp í 5 þar sem 1 táknaði ekkert eða mjög illa á meðan 5 táknaði mjög vel.

Alls töldu 36,4% sig þekkja vel eða mjög vel til EES-samningsins, 41% töldu sig hafa miðlungs þekkingu á samningnum en 19,9% svöruðu á þá leið að þeir þekktu fremur, mjög lítið eða þá ekkert til samningsins.

HVERSU VEGNA ERTU JÁKVÆÐ(UR) GAGNVART EES-SAMNINGNUM?

Í könnuninni tóku 716 þátttakendur jákvæða eða neikvæða afstöðu gagnvart EES-samningnum. Af þeim skýrðu 238 jákvæða afstöðu sína í garð samningsins. Algengasta ástæðan (49,3%) var að samningurinn veitti frelsi í viðskiptum. Alls 53 svarendur sögðu hvers vegna þeir væru neikvæðir í garð samningsins, þar var framsal á fullveldi algengasta ástæðan (um 30%).

HVERSU VEGNA ERTU NEIKVÆÐ(UR) GAGNVART EES-SAMNINGNUM?



AÐILDIN Í FRAMKVÆMD



RÉTTARÖRYGGI OG EINSLEITNI

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) var undirritaður í Óportó í Portúgal 2. maí 1992, og tók gildi 1. janúar 1994 með aðild Íslands, Noregs og Evrópu-bandalagsins (EB) en Liechtenstein gerðist aðili 1. maí 1995. Ísland, Liechtenstein og Noregur eru hér nefnd EES/EFTA-ríkin þar sem þau eru öll aðilar að EFTA, Fríverslunarsamtökum Evrópu, ásamt Sviss sem tengist ESB með tvíhliða samningum.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið hefst á hátíðlegum inngangi þar sem aðilar hans lýsa sannfæringu sinni um að hann muni stuðla að uppbyggingu Evrópu á grundvelli friðar, lýðræðis og mannréttinda. Ríkin starfi saman vegna nálægðar, sameiginlegs gildismats frá fornu fari og evrópskrar samkenndar.

Aðilarnir lýsa hollustu við markaðsbúskap og að á grundvelli hans ætli þeir að stuðla að auknu frjálsræði og samvinnu í viðskiptum um gjörvallan heim.

Lögð er áhersla á virðingu fyrir sameiginlegum reglum og að stuðlað sé að jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi ávinnings, réttinda og skyldna samningsaðila.

Aðildarríkin lýsa sannfæringu sinni um „að einstaklingar muni gegna mikilvægu hlutverki á Evrópska efnahagssvæðinu vegna beitingar þeirra réttinda sem þeir öðlast með samningi þessum og þeirrar verndar dómstóla sem þessi réttindi njóta“.

Þá er lýst ásetningi um „að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða“.

Strangar kröfur verði gerðar um að vernda beri heilsu, öryggi og umhverfi. Framþróun í félagsmálum verði leiðarljós, þar á meðal í jafnréttismálum karla og kvenna og sköpuð skilyrði fyrir fullri atvinnu, bættum lífskjörum og bættum starfsskilyrðum á svæðinu. Neytendavernd verði í hávegum höfð. Vísindalegar og tæknilegar undirstöður evrópsks iðnaðar verði styrktar og hann gerður samkeppnishæfari á alþjóðavettvangi.

Með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið veitti Alþingi utanríkisráðherra heimild til að fullgilda fyrir Íslands hönd samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, meginmál hans, allar bókanir, viðauka og gerðir sem í viðaukunum er getið, ásamt samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls og samningi um fastanefnd EFTA-ríkjanna.

EES-samningurinn skiptist í meginmál, 49 bókanir og 22 viðauka. Meginmál samningsins er í 129 greinum sem taka mið af samsvarandi ákvæðum stofnsáttmála Evrópubandalagsins eins og hann var árið 1991. Í bókuninum 49 er fjallað

um útfærsluatriði á samningnum, önnur en þau er varða gerðir og taldar eru upp í viðaukunum. Hugtakið gerð nær yfir alla löggjöf sem rekja má til ESB, afleidda löggjöf, þar á meðal tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir og tilmæli.

Bókanir og viðaukar við EES-samninginn auk gerða sem vísað er til í viðaukunum og aðlagðar eru vegna samningsins eru óaðskiljanlegur hluti EES-samningsins og hafa sömu stöðu og meginmál samningsins.

Með upptöku gerða í EES-samninginn er viðaukunum sífellt breytt. Í 102. gr. EES-samningsins segir að til þess að tryggja réttaröryggi og einsleitni skuli taka ákvörðun um að breyta viðauka við samninginn eins fljótt um unnt sé eftir að ESB hefur samþykkt nýja samsvarandi löggjöf. Í 7. gr. meginmáls samningsins kemur fram að gerðir sem vísað sé til eða finna megi í viðaukum við EES-samninginn, eða í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, bindi samningsaðila þegar þær eru innleiddar í landsrétt.

Þarna er að finna skýringu á muninum á upptöku gerða annars vegar og innleiðingu gerða hins vegar. Upptakan felst í því að ákveða að einhver gerð falli undir EES-samninginn. Innleiðing felst í því að fella gerðina inn í landsrétt EES/EFTA-ríkis.

Því fer fjarri að allar lagareglur sem settar eru innan ESB séu teknar upp í EES-samninginn.

Ef litið er til innleiðinga á EES-gerðum og þátt Alþingis er einnig rétt að benda á að 16% laga sem samþykkt voru á Alþingi á tímabilinu 1992-2019 (116.-149. löggjafarþing) áttu beinan uppruna sinn í aðildinni að samningnum um Evrópska efnahagssvæðisins. Niðurstöður rannsóknar starfshópsins kveða á um að af þeim 3.100 lögum sem samþykkt voru á umræddu tímabili áttu 485 lög beinan uppruna í EES-samninginn.

Í grunninn er EES-samningurinn fríverslunarsamningur þótt hann sé bæði mikið umfangsmeiri og ítarlegri en slíkir samningar enda myndar hann sameiginlegan markað. Samningurinn er í raun lykill að markaðsbandalagi. Þá er stofnanapáttur samningsins, það er tveggja stöða kerfið, einstæður. Sérstöðu samningsins var meðal annars haldið fram í ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins frá 10. desember 1998 í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur gegn íslenska ríkinu. Þar segir: „Með vísan til þess sem að framan greinir telur dómstóllinn að EES-samningurinn sé þjóðarréttarsamningur sem er sérstaks eðlis (sui generis) og sem felur í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi.“

Ísland skuldbindur sig með samningnum til að fella í landsrétt sinn fjórfrelsisreglurnar, það er reglur um frjálsa för, frjálsa vöruflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga auk reglna um hugverkaréttindi, samkeppni og ríkisaðstoð.

Sameiginlegur markaður innan ríkis eða milli ríkja krefst þess að þeir sem stunda þar viðskipti fylgi sömu reglum nema þeir semji um annað. Vegna þessa er einsleitni (e. homogeneity) grundvallarregla EES-samningsins. Reglur á markaðnum eru ekki aðeins þær sömu heldur ber að túlka þær á samræmdan hátt. Í inngangi samningsins segir að aðilar hans hafi í huga „það markmið að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahags-svæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila“ og þeir stefni að því „með fullri virðingu fyrir sjálfstæði dómstólanna, að ná fram og halda sig við samræmda túlkun og beitingu samnings þessa“ að því er varðar fjórþætta frelsið og samkeppnisskilyrði.

Ríkar skuldbindingar leiða af kröfunni um einsleitni. Þær snúa ekki aðeins að samræmdu og hindrunarlausu flæði innan markaðar heldur einnig að því að þeir sem á markaðnum starfa geri strangar kröfur til sín sjálfra. Þeir fari eftir settum reglum við framleiðslu sína til að hún fullnægi skilyrðum sem sett eru.

Utan við EES-samninginn fellur sameiginleg stefna ESB í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum, náttúruvernd, auðlindanýting, tollabandalag, sameiginleg viðskiptastefna, Efnahags- og myntbandalag Evrópu (evru-samstarfið) og sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna ESB. Samvinna ESB á sviði dóms- og innanríkismála fellur einnig utan við EES-samninginn en Ísland tekur hins vegar þátt í Schengen-samstarfinu sem fellur undir dóms- og innanríkismál. Gildir sérstakt samkomulag um Schengen-samstarfið sem ekki er fjallað um í þessari skýrslu.

ÞÁTTASKIL

Sameiginlegi markaðurinn hefur reynst Íslendingum vel sé litið til hagvaxtar og nýsköpunar, hann laðar að fjárfesta og ýtir undir alþjóðlega samkeppnishæfni. Markaðurinn skapar einstaklingum einnig rétt til náms, ferðalaga, dvalar og starfa þar sem þeir sjálfir kjósa. Þeir njóta góðs af meira úrvali varnings á hagstæðara verði en ella væri auk þess sem fylgt er skýrum kröfum um persónuvernd og í umhverfismálum, félagsmálum og neytendamálum.

Einn viðmælandi skýrsluhöfunda sagðist hafa farið til náms við þýskan háskóla árið 1983. Þá hefði verið komið fram við íslenska námsmenn eins og íbúa annarra heimsálfa. Krafist var læknisskoðunar, teknar voru röntgenmyndir og þvag- og saursýni. Leggja varð fram ótal vottorð vegna búsetu og skráningar til heimilis í þýskri borg. Þýskunám og sérstakt próf var sett sem skilyrði innritunar í háskóla. Þá kostaði nokkurt umstang að fá þýskt ökuskírteini. Nú væri þetta allt úr sögunni.

Annar viðmælandi sem sinnt hefur vísindarannsóknum og nýsköpun sagði að með EES-samningnum hefðu opnast gáttir í styrktarsjóði Evrópusambandsins sem leiddi til mikilla framfara í rannsóknum og uppbyggingu nýs atvinnulífs á Íslandi. Bylting varð í rannsóknamenntun. Nýsköpunarfyrirtæki urðu til á mörgum sviðum; tæknifyrirtæki, leikjafyrirtæki, líftæknifyrirtæki, heilbrigðisfyrirtæki og þannig mætti áfram telja.

Aðildinni að samstarfsáætlunum Evrópusambandsins (ESB) um menntun, rannsóknir og vísindi hefur verið lýst sem mikilvægustu breytingunni vegna EES-aðildarinnar fyrir íslensk fyrirtæki. Hún opnaði þeim leið til þátttöku í alþjóðlegu nýsköpunar- og rannsóknasamstarfi. Íslendingar nýttu sér nýju tækifærin fljótt. Verkefnið reyndust flest hagnýt og til þeirra má rekja nýja tækni og þekkingu. Velta og útflutningstekjur jukust hjá mörgum íslenskum tæknifyrirtækjum, t.d. á sviðum upplýsinga-, heilbrigðis- og líftækni, orku- og umhverfistækni. Íslenskur tækni- og hugverkaíðnaður nýtur afnáms tæknilegra viðskiptahindrana í krafti tilskipana, staðla, vottana og faggildingar.

Tíu árum eftir gildistöku EES-samningsins, árið 2004, opnaðist EES-svæðið til austurs með aðild þjóða í austurhluta Evrópu að Evrópusambandinu. Stækkunin hafði gífurleg áhrif hér á landi og lagði grunn að stóratáki í byggingariðnaði og ferðaþjónustu með nýju, öflugum vinnuafli á grunni reglnanna um frjálsa för.

Vegna EES-samningsins hafa réttindi launafólks og neytendavernd styrkst. Samtök launafólks hafa rétt til hagsmunagæslu bæði við stefnumótun og innleiðingu samningsins. Á döfinni er aukið samstarf og samráð stjórnvalda og samtaka launafólks um „félagslega stoð“ EES-samningsins bæði hér á landi og á EES-svæðinu í heild. Umræðan er bryn þar sem félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði tengist beint og óbeint sameiginlegum vinnumarkaði EES og aðgerðum sem snýr að „félagslegu stoðinni“.

Síðari ár hefur samstarf EES-þjóðanna í umhverfismálum og sérstaklega loftslagsmálum stóruaukist. Stjórnvöld á Íslandi og í Noregi standa að sameiginlegu markmiði með ESB-ríkjunum gagnvart Parísarsamkomulaginu. Nú er rætt hvernig innleiða skuli reglugerðir um sameiginlega markmiðið inn í EES-samninginn, og lýkur þeim viðræðum líklega í lok árs 2019.

Þeirri skoðun sést hreyft í almennum umræðum að EES sé „umgjörð evrópsks kapítalísma“. Samningurinn skapi kapítalísmanum rými án þess íslenska þjóðin fái rönd við reist. Lögjafarvaldið um efnahagslífið hafi verið „framselt til ESB“. Afleiðingin sé „endalaus niðurskurður útgjalda til velferðarmála og vaxandi ójöfnuður“.

Þá hefur þeirri skoðun verið hreyft af forystu Alþýðusambands Íslands „að of langt hafi verið gengið nú þegar í markaðsvæðingu grunnstoða [innan EES] og feigðarflan að staðfesta markaðsvæðinguna og ganga lengra í þá átt“. Rafmagn sé undirstaða tilveru okkar nú á dögum og samfélagsleg ábyrgð að tryggja framleiðslu og flutning til

allra, sú ábyrgð á framleiðslu og flutningi raforku sé til dæmis „of mikil til að markaðurinn fái að véla með hana enda hefur markaðsvæðing grunnstoða yfirleitt ekki bætt þjónustu, lækkað verð né bætt stöðu launafólks,“ að mati ASÍ.

EINUNGIS TÆKNILEGAR BREYTINGAR

Í inngangsorðum EES-samningsins er höfuðáhersla lögð á „náin samskipti Evrópu-bandalagsins, aðildarríkja þess og EFTA-rikkanna,“ og kveðið er á um það markmið að mynda „öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisreglum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila.“ Þessum markmiðum og áherslum EES-samningsins hefur ekki verið breytt í aldarfjórðung.

Meginefni EES-samningsins sjálfs hefur haldist óbreytt í tímans rás. Frá undirritun samningsins árið 1992 hafa einungis verið gerðar tæknilegar breytingar m.a. vegna stækkunar ESB. Á hinn bóginn hafa verið gerðar umfangsmiklar breytingar á grunnlöggjöf ESB með fjórum sáttmálum: Maastricht-sáttmálanum 1993, Amsterdam-sáttmálanum 1999, Nice-sáttmálanum 2003 og að lokum Lissabon-sáttmálanum 2009. Stofnanir ESB hafa því breyst mikið á 25 árum. Veigamestu stofnanabreytingarnar urðu með gildistöku Lissabon-sáttmálans 2009.

Áform um sameiginlegan markað voru kynnt í hvítbók EBE árið 1985. Með einingarlögum EB (e. Single European Act), sem tóku gildi 1987 var settur tímarammi innleiðingar sameiginlegs markaðar innan EB og lagður grunnur að samstarfi ríkjanna á sviði utanríkis- og öryggismála. Stefnt var að því að sameiginlegi markaðurinn kæmi til sögunnar fyrir 31. desember 1992.

Við gildistöku EES-samningsins 1. janúar 1994 varð frjálst flæði vöru innan ESB. Tímafrekara reyndist að innleiða frjálst flæði þjónustu. Tilskipun ESB um þjónustu var ekki samþykkt fyrr en árið 2006 og löggjöf um fjármálaþjónustu árið 2007. Frá árinu 1994 hafa EES/EFTA-ríkin átt aðild að mótun ákvarðana um mál sem varða sameiginlega markaðinn.

EES ÞRENGRA EN ESB

Löggjöf ESB sem varðar fjórfrelsið, samkeppnisreglur eða altæk viðfangsefni sem varða fjórfrelsið fellur undir EES-samstarfið líkt og kemur fram í meginmáli EES-samningsins, viðaukum hans og bókunum.

Í stórum dráttum fara EES/EFTA-ríkin að ráðum framkvæmdastjórnar ESB við ákvarðanir um hvaða gerðir falli undir samninginn. Þetta eru matskenndar ákvarðanir því að ekki er fyrir hendi skýr lagaleg skilgreining á því hvort gerðir falli undir EES-samninginn. Stundum fara fram viðræður á milli samningsaðila - EES/EFTA-ríkjanna og ESB - um hvort gerðir falli undir gildissvið EES-samningsins. Álitamál eru borin undir sameiginlegu EES-nefndina, sem tekur endanlega ákvörðun. Í flestum tilvikum eru álitamálin leyst utan sameiginlegu nefndarinnar.

Málefna svið EES-samningsins er talsvert þrengra en samstarf ESB-ríkjanna. Stór hagsmunasvið þar sem ríki ESB starfa náið saman varða ekki EES-samninginn. EES/EFTA-ríkin eiga ekki aðild að tollabandalagi ESB-ríkjanna. ESB mótar sameiginlega viðskiptastefnu aðildarríkja sinna og kemur fram fyrir þeirra hönd gagnvart þriðja ríki. Þessi regla gildir ekki innan EFTA. Öll EFTA-ríkin hafa sína eigin tollskrá, móta sjálf eigin viðskiptastefnu og eru ekki bundin af því að gera sameiginlega fríverslunar-samninga. Því gátu íslensk stjórnvöld til að mynda gert tvíhliða fríverslunarsamning við Kína árið 2014 og þau geta einnig dýpkað viðskiptatengsl við önnur stór ríki heimsins, t.d. Bandaríkin eða Kanada.

Sjávarútvegsstefna ESB fellur alfarið fyrir utan EES-samninginn. Hefur það jafnan verið baráttumál íslenskra stjórnvalda að móta eigin stefnu í sjávarútvegs málum, ráða yfir eigin fiskimiðum og fara þar með stjórn veiða án þess að sæta afarkostum á evrópskum fiskmörkuðum.

Fram að gildistöku Lissabon-sáttmálans 1. desember 2009 var starfsemi ESB í grófum dráttum reist á þremur stöðum. Undir eina stöðina, fyrstu stöð, féll sameiginlegi markaðurinn og var þá tiltölulega einfalt að átta sig á hvaða reglur ESB féllu undir EES-samninginn, það voru málefni fyrstu stöðar. Greiningin á EES-málum varð flóknari eftir gildistöku Lissabon-sáttmálans og grá svæði stækkuðu. Í töflunni að neðan eru málefni flokkuð til leiðbeiningar um hvaða kaflar ESB-laga falla undir EES, hvaða kaflar gera það að mestu leyti og hverjir alls ekki.

YFIRLIT YFIR HVADDA KAFLAR ESB-LAGA FALLA UNDIR EES, FLOKKAÐ EFTIR MÁLEFNI

EES	Að mestu leyti í EES	Után EES
Frjálst vöruflæði	Matvæla- og hreinlætismál	Landbúnaðarstefna ESB
Frjáls för fólks	Samgöngur	Fiskveiðistefna ESB
Þjónustufrelsi og staðfesturéttur	Orka	Skattamál
Frjálsir fjármagnsflutningar	Hagtölur	Gjaldmiðilssamstarf
Opinber útboð	Félags- og vinnumál	Byggðastefna
Félagaréttur	Fyrirtækja- og iðnstefna	Réttarvarsla og grundvallarréttindi

EES	Að mestu leyti í EES	Utan EES
Hugverkaréttur	Evrópsk samgöngunet	Dóms- og innanríkismál
Samkeppnismál	Visindi og rannsóknir	Tollabandalag
Fjármálaþjónusta	Menntun og menning	Utanríkistengsl
Upplýsingasamfélagið	Umhverfismál	Utanríkis-, öryggis- og varnarmál
	Neytenda- og heilsuvernd	Fjárhagslegt eftirlit
		Framlagsmál
		Stofnanir ESB

Byggt á kaflaskiptingu aðildarviðræðna Íslands og ESB.

Viðaukar og bókanir EES-samningsins eru í sífelldri uppfærslu. Taflan hér að neðan sýnir hvernig EES-gerðir eru teknar upp í viðauka og bókanir samningsins. Alls hafa 10.692 gerðir verið teknar upp í EES-samninginn á árunum 1994 til 2019. Þar af eru 2.920 tilskipanir, 4.557 reglugerðir, 2.881 ákvarðanir og 142 tilmæli, 192 gerðir falla undir flokkinn annað.

FJÖLDI ALLRA GERÐA SEM TEKNAR HAFU VERIÐ UPP Í EES-SAMNINGINN FRÁ 1994 TIL 11. SEPTEMBER 2019

Viðauki/ bókun	Málaflokkur	Fjöldi gerða teknar upp í EES-samninginn 1994-2019 (11. september 2019)
I. viðauki	Heilbrigði dýra og plantna	2.857
II. viðauki	Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun	3.729
III. viðauki	Skaðsemisábyrgð	2
IV. viðauki	Orka	103
V. viðauki	Frelsi launþega til flutninga	15
VI. viðauki	Almannatryggingar	194
VII. viðauki	Gagnkvæm viðurkenning á starfsmenntun og hæfi	97
VIII. viðauki	Staðfesturéttur	7
IX. viðauki	Fjármálaþjónusta	507
X. viðauki	Almenn þjónusta	14
XI. viðauki	Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið	211
XII. viðauki	Frjálsir fjármagnsflutningar	7
XIII. viðauki	Flutningastarfsemi	936
XIV. viðauki	Samkeppni	62
XV. viðauki	Ríkisaðstoð	40
XVI. viðauki	Opinber innkaup	61
XVII. viðauki	Hugverkaréttindi	38

Viðauki/ bókun	Málaflokkur	Fjöldi gerða teknar upp í EES-samninginn 1994-2019 (11. september 2019)
XVIII. viðauki	Öryggi og hollustuhættir á vinnustöðum, vinnuréttur og jafnrétti kynjanna	113
XIX. viðauki	Neytendavernd	53
XX. viðauki	Umhverfismál	658
XXI. viðauki	Hagskýrslugerð	434
XXII. viðauki	Félagaréttur	144
Bókun 21	um framkvæmd samkeppnisreglna sem gilda um fyrirtæki	22
Bókun 26	um valdsvið og störf eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar	4
Bókun 30	um sérstök ákvæði varðandi skipulagningu samvinnu á sviði hagskýrslugerðar	8
Bókun 31	um samvinnu á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins	216
Bókun 37	með skrá sem kveðið er á um í 101. gr.	2
Bókun 47	um afnám tæknilegra hindrana í viðskiptum með vín	138

Upplýsingar sóttar úr EES-gagnagrunni.

NÝJAR KRÖFUR

Sameiginlegi markaðurinn staðnar ekki heldur þróast í takt við nýjar kröfur og viðhorf. Athygli kann framvegis að beinast að félagslegum þáttum og aðgerðum gegn mismunun og ójöfnuði. Þó verður varðstaða gegn viðskiptahindrunum áfram helsta viðfangsefnið samhliða viðbrögðum við nýjungum sem koma til af stafrænni þróun, gervigreind eða markmiðum í loftslagsmálum. Miklu skiptir að reglulega sé miðlað upplýsingum um þróun markaðarins til almennings og til þess sé vandað af stjórnsýslu og löggjafarvaldi að gæta íslenskra hagsmuna á réttum tíma og réttum vettvangi.

Sameiginlegi markaðurinn er ekki markmið í sjálfu sér heldur tæki í þágu einstaklinga svo þeir njóti sín sem best í samfélagi þjóða sem virða þau markmið sem sett voru með EES-samningnum í upphafi og enn eru í fullu gildi.

BREYTT ESB-STOFNANAKERFI

Með gildistöku Maastricht-sáttmálans árið 1993 kom svonefnt þriggja stoða kerfi ESB til sögunnar. Fyrsta stoðin snerti aðallega sameiginlega markaðinn og tengd málefna-svið. Önnur stoðin varðaði sameiginlega utanríkisstefnu ESB og sú þriðja samstarf á sviði löggæslu og dómstóla. Þriggja stoða kerfi ESB var við lýði árin 1993 til 2009. Mál undir fyrstu stoð voru sameiginleg með EES/EFTA-ríkjunum.

Með gildistöku Lissabon-sáttmálans árið 2009 var þriggja stoða kerfið afnumið. Við það urðu skilin á milli sameiginlegrar markaðslöggjafar og annarrar löggjafar ESB óskýrari. ESB setti í auknum mæli reglur sem höfðu víðari skírskotun (e. horizontal approach). Stefnumál ESB voru endurskoðuð og endurskilgreind. Málefna-svið á borð við umhverfisvernd og loftslagsmál, félagsleg réttindi og neytendavernd hlutu byr undir báða vængi og hafa í auknum mæli verið tengd sameiginlega markaðnum.

Aukin dýpt hefur færst í samstarf aðildarríkja ESB frá undirritun EES-samningsins, á það bæði við um málefni og pólitískan samruna. Í inngangsorðum Lissabon-sáttmálans frá 2009 segir að ríki ESB hafi einsett sér að stuðla að „enn nánari einingu meðal Evrópuþjóða“ og hafa það að markmiði að „stíga frekari skref til að stuðla að samruna í Evrópu“. EES/EFTA-ríkin eru ekki bundin af þessu.

Þegar gerð EES-samningsins stóð yfir var framkvæmdastjórn EB þungamiðjan í Evrópusamrunaferlinu og lagasetningu ESB. Frá undirritun EES-samningsins hefur hlutverk ESB-þingsins hins vegar aukist til muna. Þá hefur framkvæmdastjórnin fram-selt skilgreint vald til fagstofnana ESB.

ESB-þingið tekur beinan þátt í almennri lagasetningarmeðferð ESB (e. ordinary legislative procedure) ásamt ráðherraráði ESB. Aðild ESB-þingsins að löggjafarstarfinu leiðir oft til breytinga þingsins á tillögum framkvæmdastjórnar ESB og ráðherraráð ESB kemur einnig að lagasetningu. EES/EFTA-ríkin taka mið af þessu en formleg samskipti þeirra eru við framkvæmdastjórn ESB. Þar er frumkvæði að lagasetningu ESB og EES/EFTA-ríkin eiga rétt til þátttöku í sérfræðingahópum og lagasetningar-nefndum sem móta lagafrumvörp framkvæmdastjórnar ESB.

Utanríkisþjónusta ESB (e. European External Action Service) var stofnuð árið 2010 á grundvelli Lissabon-sáttmálans. Síðan fellur EES-samningurinn undir verksvið hennar. Utanríkis- og öryggismálastjóri ESB er í fimm manna hópi ædstu stjórnenda ESB.

Utanríkisþjónusta ESB er tengiliður EES/EFTA-ríkjanna við fagsvið framkvæmdastjórnar ESB. Viðmælendur starfshópsins töldu að vistun umsýslu EES-samningsins hjá utanríkisþjónustunni hefði styrkt stöðu samningsins innan stjórnkerfis sambandsins.

ÁHRIF Á MÓTUNARSTIGI

Framkvæmdastjórn ESB getur ein gert tillögur um nýja ESB-löggjöf en við gerð tillagnanna er henni skylt að efna til samráðs við aðra. Á þeim vettvangi geta sérfræðingar og fulltrúar frá EES/EFTA-ríkjunum látið að sér kveða með þátttöku í sérfræðingahópum og aðild að lagasetningarnefndum. Auk þess er unnt að hafa áhrif með því að leggja fram EES/EFTA-álit vegna þess sem fram kemur frá framkvæmdastjórninni.

EFTA-skrifstofan í Brussel fylgist náið með framvindu mála innan ESB, tekur saman yfirlit um stefnumótandi skjöl sem varða EES-samstarfið og miðlar upplýsingum til sérfræðinga EES/EFTA-ríkjanna. Sérfræðingum fagráðuneyta ber að vekja athygli á málum sem varða íslenska hagsmuni sérstaklega.

Utanríkisráðuneytið sendir utanríkismálanefnd Alþingis yfirlit EFTA-skrifstofunnar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála. Samkvæmt reglunum, sem samþykktar voru árið 2018, skal áhersla lögð á virka þátttöku Alþingis á fyrri stigum með það að markmiði að auka áhrif þingsins á undirbúning og mótun gerða. Í sömu grein reglnanna er kveðið á um að utanríkisráðherra skuli á hálfis árs fresti kynna fyrir nefndinni þau mál sem efst eru á baugi innan ESB og varða EES-samstarfið. Yfirlitið er auk þess sent helstu hagsmunaaðilum til upplýsinga og samráðs.

Þegar litið er á feril mála innan ESB ber að greina á milli mótunarstigs og ákvörðunarstigs. EES/EFTA-ríkin eiga aðild að mótunarstiginu og skiptir miklu að þau láti þar að sér kveða. Þegar fullmótuð ESB-löggjöf kemur inn á borð EES/EFTA-ríkjanna hefur hún áður verið samþykkt í samvinnu ESB-þingsins og ráðherraráðsins eða í lagasetningarnefndum sambandsins. EES/EFTA-ríkin geta lagt sitt af mörkum við mótun löggjafarinnar, hvor leiðin sem er farin innan ESB.

SAMNINGSBUNDINN RÉTTUR

Í 1. tölulið 99. gr. EES-samningsins segir: „Þegar framkvæmdastjórn E[S]B hefur undirbúning að nýrri löggjöf á sviði sem samningur þessi tekur til skal hún óformlega leita ráða hjá sérfræðingum EFTA-ríkjanna á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja E[S]B við mótun tillagnanna.“ Framkvæmdastjórnin býður sérfræðingum til samstarfs með vísan til sérfræðilegrar þekkingar þeirrar. Framkvæmdastjórnin getur leitað álits sérfræðinga í síma, með bréfaskiptum eða á fundum.

Íslenskir sérfræðingar eiga því rétt á vitneskju um fundi þar sem fjallað er um tillögur sem snerta EES/EFTA-ríkin. Það er undir þeim eða íslenskum stjórnvöldum komið hvort fundir eru sóttir eða ekki. Almennt eru ekki greidd atkvæði um mál í

sérfræðingahópum. Þar er lögð áhersla á samstöðu og málamiðlanir. Framkvæmdastjórninni er skylt að endurspeglar í tillögu sinni eins og frekast er unnt það sem fram hefur komið í máli á sérfræðistigi.

Fyrir utan þetta samstarf sérfræðinga hafa fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna aðgang að eftirfarandi stefnumótandi nefndum framkvæmdastjórnar ESB: Lagasetningarnefndum (100. gr. EES-samningsins), áætlananefndum (81. gr. EES-samningsins) og öðrum nefndum á mjög sérgreindum sviðum (101. gr. EES-samningsins).

Lagasetningarnefndirnar starfa á vegum framkvæmdastjórnar ESB þegar ráðherraráðið og ESB-þingið hafa framselt lagasetningar- eða reglugerðarvald til viðkomandi lagasetningarnefndar.

Áætlananefndir fara með þróun og stjórn málefna sem falla utan fjórfrelsisins, til dæmis samstarfsáætlanir um menntun, rannsóknir og vísindi. EES/EFTA-ríkin geta einnig tekið þátt í nefndum um sérgreind málefni. Þeirra er getið í 37. bókun við EES-samninginn.

Lagasetningarnefndirnar falla undir samráðskyldu framkvæmdastjórnarinnar við EES/EFTA-ríkin. Þar gilda stívari reglur og fundarskóp en í sérfræðingahópunum enda hafa þær vald til lagasetningar.

VIÐ UPPHAF LÖGGJAFAR

Í sérfræðingahópunum og lagasetningarnefndunum er uppspretta um 90% löggjafar Evrópusambandsins, alls um 2.000 gerðir á ári hverju. Þær skipta því framkvæmdastjórn ESB mjög miklu. Sérfræðingahóparnir leggja til efniviðinn en lagasetningarnefndirnar koma að innleiðingu laga og reglna samkvæmt sérstöku umboði í heildarlöggjöf um ákveðna málaflokka.

EFTA-ríkin geta haft áhrif á löggjöf ESB eftir tveimur leiðum. Annars vegar í samvinnu við framkvæmdastjórnina og hins vegar með samstarfi við einstök eða fleiri aðildarríki ESB.

Samvinna með framkvæmdastjórninni er auðveldari en samstarf við einstök ríki. Í hvert skipti sem tillögur eru taldar falla undir EES-samninginn verða EES/EFTA-ríkin að gera sig gildandi og tengjast ferli mála. Á fyrstu stigum snýst samstarfið um leit að sátt milli ólíkra sjónarmiða, sátt sem er reist á sérfræðilegri þekkingu.

Ólík svið (Directorates-Generals, DGs) framkvæmdastjórnar ESB sinna þessum hópum og nefndum. Þar þurfa EES/EFTA-ríkin að minna á sig. Þau vita hvaða löggjöf fellur undir EES. Lykillinn að því að nýta sér sérfræðingahópana og lagasetningarnefndirnar er að þekkja kerfið og vita um rétt sinn. Næsta skref er að sækja ekki aðra fundi en þá sem skipta hagsmunum viðkomandi ríkis máli.

Ríkisstjórn Íslands samþykkir á ári hverju lista yfir forgangsmál í lagasetningarferli ESB, að höfðu samráði við hagsmunaaðila. Þar með er ákveðið hvaða málum íslenskum embættismönnum ber sérstaklega að sinna.

Val á fundum um mál á mótunarstigi ræðst af forgangsmálum íslenskra stjórnvalda og grannskoðun á viðfangsefnum hverju sinni. Tilgangslaust að senda aðra á fundi sérfræðinga en þá sem eru vel undirbúnir og hafa þekkingu á viðfangsefninu. Fyrir þarf að liggja hvernig fulltrúi Íslands snýr sér sjái hann mál sem hann telur að skoða verði vel vegna íslenskra hagsmuna. Telji sérfræðingurinn ástæðu til að setja fyrirvara þarf að liggja fyrir hvernig hann ber sig að við ákvörðun um það og hvaða ferli fer af stað innan stjórnsýslunnar og í viðkomandi ráðuneyti. Fyrirvari gerður á réttum tíma, á réttan hátt og með réttum rökum fylgir máli allan feril þess og auðveldar afgreiðslu þess á öllum stigum íslenskrar stjórnsýslu og innleiðingar.

HUNDRUÐ NEFNDA OG HÓPA

Þegar litið er til þátttöku Íslendinga í sérfræðingahópum og lagasetningarnefndum ESB hafa þeir rétt til að sækja fundi í samtals 649 mismunandi hópum og nefndum. Sérfræðingahóparnir eru 465 og lagasetningarnefndirnar 184. EFTA-skrifstofan í Brussel tók þessar tölur saman í mars 2019. Það er alfarið á ábyrgð íslenskra stjórnvalda að hafa auga með öllum hræringum á þessum vettvangi í ljósi hagsmuna Íslands. Engum öðrum er það skylt.

Sumarið 2019 voru í samvinnu ráðuneyta og fastanefndar Íslands gagnvart ESB í Brussel teknar saman upplýsingar um þátttöku í sérfræðingahópum og lagasetningarnefndum ESB. Bráðabirgðaniðurstöður í september 2019 sýna að Ísland tekur þátt, reglulega eða eftir atvikum, í 64 lagasetningarnefndum af 184 eða í tæplega 35% og í 181 sérfræðingahópi af 465 eða um 39%.

EES/EFTA-ríki fá formlegt boð um þátttöku í fundum lagasetningarnefnda og sérfræðingahópa. Með aðstoð EFTA-skrifstofunnar í Brussel fylgjast íslensk stjórnvöld með starfi nefnda og hópa og gera viðvart um áhuga á þátttöku þar sem hún er talin nauðsynleg. Þá þarf einnig að gæta þess að tilkynna framkvæmdastjórn ESB nöfn nýrra íslenskra fulltrúa verði mannbreytingar.

Stundum nægir að vera á póstlista. Í öðrum tilvikum er þátttaka með öllu óþörf af því að mál snerta ekki íslenska hagsmuni, til dæmis varðandi járnbrautir og vatnaleiðir.

Almennt taka skrifstofustjórar innan viðkomandi ráðuneytis í samráði við sérfræðinga ákvörðun um hvort fundur skuli sóttur.

Á árinu 2020 verða 8 fulltrúar frá 7 ráðuneytum auk utanríkisráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB í Brussel: Atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti (tveir fulltrúar), dómsmálaráðuneyti, forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Hlutverk þessara embættismanna er meðal annars að sækja fundi nefnda og hópa ESB.

Fulltrúar stofnana íslenskra ráðuneyta og aðrir sérfróðir fulltrúar sækja einnig fundi lagasetningarnefnda og sérfræðingahópa ESB.

AÐLAGANIR OG UNÐANÞÁGUR

Til þess að ESB-gerðir verði hluti af EES-samningnum þarf sameiginlega EES-nefndin að fella þær sérstaklega inn í EES-samninginn með sérstökum ákvörðunum og hafa gerðir ESB þannig ekki bein lagaáhrif í EES/EFTA-ríkjunum. Stundum er við töku þessara ákvarðana sérstaklega samið um hvort og með hvaða hætti ESB-gerð taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins. Í þessu sambandi ber að hafa tvö orð í huga; *aðlögun* og *undanþágu*. Síðara orðið lýsir því þegar ákvörðun um upptöku í EES-samninginn nær alls ekki til einhvers ríkis. Aðlögun lýsir því þegar við framkvæmd ákvörðunarinnar er tekið tillit til sérsjónarmiða einhvers ríkis.

Framkvæmdastjórn ESB semur um aðlaganir fyrir hönd sambandsins og hefur umboð til að fallast á eða hafna beiðnum um tæknilegar aðlaganir, þar er til dæmis um lista yfir lögbær yfirvöld að ræða eða íslensk sérféðiheiti. Efnislegar aðlaganir þurfa hins vegar samþykki ráðherraráðsins sem hefur samráð við ESB-þingið. Hafi einstökum aðildarríkjum ESB verið synjað um sams konar aðlögun er rík tilhneiging innan ESB að hafna sérstöðu EES/EFTA-ríkja.

Í doktorsritgerð frá 2017 eftir fræðimann í Liechtenstein, Christian Frommelt, sem ber heitið *In Search of Differentiated Integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)* er fjallað ítarlega um EES-samstarfið. Þar segir höfundur á bls. 54 að hvergi sé til kerfisbundin könnun á aðlögunum og undanþágum EES/EFTA-ríkjanna. Frommelt tekur í ritgerðinni saman yfirlit um aðlaganir EES/EFTA-ríkjanna. Þar gerir hann sérstakan greinarmun á tæknilegum aðlögunum og efnislegum aðlögunum.

Gagnasafn Frommelts á við árin 1994 til 2015. Á því tímabili voru 86,7% ákvarðana sameiginlegu nefndarinnar án nokkurra aðlagana. Alls voru 6,1% ákvarðana á sama tímabili með tæknilegum aðlögunum en 7,2% ákvarðana fólu í sér efnislegar aðlaganir. Árin 1999 til 2009 var algengara en nú að EES/EFTA-ríkin náðu að knýja fram aðlaganir og hefur því dregið nokkuð úr fjölda þeirra.

Í efnislegum aðlögunum kunna að felast undanþágur eða breytingar á gerðum vegna sérstakra aðstæðna á Íslandi. Til dæmis hefur verið samið um varanlegar aðlaganir fyrir Ísland varðandi innflutning á lifandi dýrum, flugvernd, orkunýtingu bygginga, öryggiskröfur í fiskiskipum, sumartíma, raforkumarkaðinn og á sviði umhverfismála. Þá er bann við fjárfestingum útlendinga í fiskiskipum og fiskvinnslu hluti varanlegrar undanþágu.

Sé gerð orðin hluti EES-samningsins, það er hefur verið tekin upp í hann, er of seint að krefjast sérstöðu fyrir Ísland. Sé ekki farið að því sem samþykkt var við upptöku kann það að leiða til sammingsbrotamála að mati ESA. Þetta hefur til dæmis komið Íslendingum í koll vegna óska um undanþágur á grundvelli hvíldartíma reglugerðar vöruflutningabifreiðarstjóra.

Aðlögunin sem Ísland fékk varðandi flugvernd felur í sér að innanlandsflug á Íslandi skuli vegna sérstakra landfræðilegra aðstæðna vera undanþegið ákvæðum ESB-reglugerðar nr. 849/2004 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningssflugi. Reglugerðin kveður á um strangar öryggiskröfur fyrir alla flugvelli innan Evrópusambandsins. Var talið að án undanþágu þessarar hefðu útgjöld íslenskra flugmálayfirvalda við framfylgd reglugerðarinnar getað á þeim tíma numið um 800 milljónum króna á ári að óbreyttu. Þessum reglum er því eingöngu framfylgt í millilandaflugi til og frá Íslandi, en ekki var talið réttlætanlegt að framfylgja þeim í innanlandsflugi héraendis þar sem engin tengsl eru á milli þess og millilandaflugs.

SAGA AF FISKIMJÖLI

Kúariðu (e. BSE, bovine spongiform encephalopathy) var fyrst lýst í nautgrip í Bretlandi árið 1986. Ári seinna (1987) var ljóst að faraldur var í uppsiglingu og það leiddi til þess að 1988 var bannað að nota sláturafurðir í beina- og kjötmjöl fyrir jörturdýr í Bretlandi. Þannig var reynt að stöðva vítahring smits gegnum fóður. Þegar faraldurinn stóð sem hæst árið 1992 fundust 2000 ný tilfelli á viku. Um aldamótin fjaraði sjúkdómurinn hægt út í Bretlandi með 50 tilfelli á viku árið 2000.

Vegna þessa ákvað framkvæmdastjórn ESB að leggja á tímabundið bann við notkun fiskimjöls til dýrafóðurs þótt sannað væri að kúariða stafaði ekki af þeirri afurð. Undir lok nóvember 2000 ákvað ríkisstjórn Íslands að beita sér gegn fiskimjölsbanninu þar sem ekki væri unnt að samþykkja rök framkvæmdastjórnar ESB um að erfitt væri að greina milli próteins úr kjöti og fiski í fóðri.

Fiskimjölsmálið var gífurlegt hagsmunamál fyrir íslenska útflytjendur á fiskimjöli. Árlegt verðmæti fiskimjölsútlutnings Íslendinga til ESB nam allt að sjö milljörðum króna. Íslensk stjórnvöld, einkum utanríkisþjónustan, beittu sér því markvisst gegn því að bannið næði til fiskimjöls. Bannið væri ekki reist á vísindalegum grunni og ekki í samræmi við áhættuna af notkun fiskimjöls í fóður.

Ráðherrar og embættismenn beittu sér gagnvart stjórnendum ESB og innan sérfræðinefnda sambandsins í samráði við sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og hagsmunaaðila. Þá var stofnað til samstarfs við bandamenn innan ESB, til að mynda landbúnaðarráðherra Danmerkur sem sýndi málstað íslenskra stjórnvalda mikinn skilning.

Jafnframt var beitt hefðbundnum diplómátskum aðferðum til að reyna að hafa áhrif á niðurstöðuna innan ESB. Sendiherrar Íslands í ríkjum ESB fengu m.a. fyrirmæli um að ganga á fund stjórnvalda í viðkomandi ríkjum og skýra sjónarmið Íslendinga og einnig var efnt til fundar á Íslandi með sendiherrum ESB-aðildarríkja. Rætt var við ráðherra og viðkomandi yfirvöld til að knýja fram jákvæða niðurstöðu fyrir íslensk stjórnvöld.

Íslenskir fulltrúar sóttu fund fastanefndar ESB um heilbrigði dýra og dýraafurða til að kynna sjónarmið Íslands á grundvelli aðildar að EES.

Á fundi fastanefndar ESB um heilbrigði dýra og dýraafurða 30. nóvember 2000 var afstaða Íslands ítrekuð með vísan í vísindalegan rökstuðning. Tillagan um bann á dýramjöli í dýrafóður, þ.m.t. fiskimjöl, náði ekki tilskildum meirihluta í fastanefndinni og því þurfti að taka afstöðu til málsins á fundi landbúnaðarráðherra ESB.

Landbúnaðarráðherrar ESB hittust 5. desember 2000. Á fundi þeirra var lögð fram endurskoðuð tillaga um að fiskimjöl yrði heimilað sem fóður til dýra annarra en jörturdýra. Eftir nokkra umræðu var þessi tillaga samþykkt. Þótt Ísland ætti ekki ráðherra við fundarborðið höfðu starfsmenn sendiráðs Íslands í Brussel aðgang að ráðsbyggingunni vegna Schengen-aðildarinnar. Það auðveldaði íslenskum embættismönnum að fylgjast með framvindu fundarins og ræða óformlega við fulltrúa annarra ríkja og framkvæmdastjórnarinnar.

Við upptöku matvælalöggjafar ESB í EES-samninginn árið 2007 (ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 133/2007) var staðfest undanþága þess efnis að á Íslandi hefði áfram heimild til að fódra búfé með fiskimjöli, þrátt fyrir gildandi bann á fiskimjöli til fódrunar jörturdýra innan ESB. Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar segir að „[V]egna sérstöðu Íslands að því er varðar veðurfar, hnattstöðu og hvaða hráefni eru tiltækt má una við að jörturdýrum sé gefið fiskimjöl þar.“

Heimildin var veitt með hliðsjón af því að frá árinu 1978 hefði kjötmjöl og beinamjöl verið bannað til fódrunar búpenings á Íslandi. Í nefndaráliti sjávarútvegs- og landbúnaðarnefndar Alþingis vegna þingsályktunar til staðfestingar á upptöku matvælalöggjafarinnar í EES-samninginn segir: „Í því samhengi bendir nefndin á að undanþága Íslands til að fódra jörturdýr með dýrapróteini gildir aðeins um fiskimjöl og þótti það mikill árangur að fá slíka undanþágu. Undanþágan nær þó ekki til sjávarspendýra og ef þau væru tekin inn væri það brot á EES-samningnum.“

Tilskipun ESB 2002/91 um orkunýtingu bygginga er ætlað að stuðla að bættri orkunýtni bygginga, en flestir orkugjafar sem notaðir eru í ríkjum Evrópusambandsins valda gróðurhúsaáhrifum. Hins vegar kemur nánast öll orkunotkun í íslenskum byggingum frá endurnýjanlegum orkugjöfum og á þeim grundvelli var samið um að ákvæði tilskipunarinnar skyldu ekki gilda á Íslandi. Aðlögunin hefur í för með sér umtalsverðan sparnað því tilskipunin kveður m.a. á um umfangsmikið eftirlit.

Við upptöku hinnar svokölluðu raforkutilskipunar ESB í EES-samninginn fengu íslensk stjórnvöld undanþágur frá köflum þar sem fjallað er um rekstur flutningskerfa, rekstur dreifikerfa, aðskilnað og gagnsæi reikninga og skipulag kerfisaðgangs. Einnig fékk Ísland tveggja ára viðbótaraðlögunartíma til að innleiða ákvæði tilskipunarinnar. Að mati iðnaðarráðuneytisins var á sínum tíma afar ólíklegt að Ísland fengi undanþágu frá tilskipuninni í heild þar sem hún snýr að sameiginlega markaðnum, réttindum raforkuframleiðenda og raforkukaupenda, auk þess sem sérstaklega er tekið á vandamálum lítilla og einangraðra kerfa og eiga þau ákvæði við um Ísland.

Vegna þriðja orkupakkans var við undanþágur Íslands vísað til undanþága sem Ísland sóttist eftir og fékk við innleiðingu fyrsta og annars orkupakkans:

- 1) Ísland fékk undanþágu frá nýmæli þriðju raforkutilskipunarinnar um fullan eigendaaðskilnað flutningsfyrirtækja (Landsnets) frá öðrum fyrirtækjum á raforkumarkaði (framleiðslu- og sölufyrirtækjum og dreifiveitum).
- 2) Ef Ísland getur sýnt fram á að vandkvæði séu til staðar fyrir rekstur raforkukerfa er heimilt að sækja um undanþágur frá lykilgreinum VI. og VIII. kafla þriðju raforkutilskipunarinnar til ESA, að því er varðar aðskilnað dreififyrirtækja, aðgengi að flutnings- og dreifikerfum og markaðsopnun og gagnkvæmni. Þetta eru sambærilegar heimildir og Ísland hefur undir öðrum orkupakkanum sem „lítið og einangrað raforkukerfi“ en Ísland nýtti sér ekki þær heimildir sem landið fékk undir öðrum orkupakkanum.
- 3) Ísland er undanþegið öllum ESB-gerðum um jarðgas.
- 4) Í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar frá 2017 var samið um tveggja stöða aðlögun varðandi valdheimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) í tengslum við ágreining eftirlitsaðila um orkuflutning yfir landamæri, með þeim hætti að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) mun fara með þær valdheimildir gagnvart EFTA-ríkjunum innan EES.

Ísland hefur einnig fengið aðlaganir eða sérlausnir við upptöku tilskipana ESB á sviði umhverfismála í EES-samninginn. Við upptöku fráveitutilskipunar ESB var t.d. slakað á kröfum tilskipunarinnar gagnvart Íslandi vegna þess hve dreifbýlt og strjálbýlt landið er. Í sorpbrennslumálum hefði full innleiðing á viðkomandi tilskipun ESB haft í för með sér að loka hefði þurft nýjum og tæknilega fullkomnum sorpbrennslum hérlendis

innan 10 ára, þar sem þær uppfylltu ekki kröfur tilskipunarinnar, en samið var um aðlögun sem fól í sér að nota má þessar sorpbrennslur út líftíma þeirra. Þá fékkst aðlögun vegna sérstakra aðstæðna á Íslandi við upptöku tilskipunar um brennisteinslosun í EES-samninginn, en brennisteinslosun er stór áhrifavaldur varðandi súrt regn. Jarðvegur hérlendis er hins vegar basískari en almennt gerist annars staðar og tekur því betur við brennisteini án súrnunar. Á grundvelli þess var samið um sérstaka aðlögun fyrir Ísland.

Utanríkisráðuneytið hefur tekið saman yfirlit um undanþágur sem Ísland hefur samið um í ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar á árunum 2005-2018 (sjá töflu). Þar eru greind tilvik þar sem Ísland nýtur annaðhvort fullrar eða takmarkaðrar undanþágu frá ákvæðum viðkomandi gerða, og einnig þótt undanþágur séu tímabundnar. Yfirlitið nær ekki til ákvarðana þar sem Ísland er ekki skuldbundið til að innleiða viðkomandi gerðir, en þannig háttar til dæmis um fjölda gerða er varða lifandi dýr. Ákvörðunum þar sem samið er um tæknilegar aðlaganir er sleppt.

UNDANÞÁGUR SEM ÍSLAND HEFUR SAMIÐ UM Í ÁKVÖRÐUNUM SAMEIGINLEGU EES-NEFNDARINNAR Á ÁRUNUM 2005-2018

Ákvörðun	Málaflokkur	Efni undanþágu
20/2005	Hagskýrslugerð	Ísland undanþegið skyldu til hagskýrslugerðar vegna vöruflutninga á vegum
36/2005	Tæknilegar reglur	Íslandi heimilað að styðjast við lægri viðmiðunarmörk vegna endurvinnslu umbúða
79/2005	Tæknilegar reglur	Aðlögunarfrestur til að innleiða tilskipun 2004/42 (um takmörkun á losun vegna notkunar á lífrænum leysiefnum), til að unnt væri að afsetja birgðir á Íslandi
127/2005	Hagskýrslugerð	Íslandi veitt takmörkuð undanþága vegna hagskýrslugerðar vegna bújarða
146/2005	Orka	Tiltekið að tiltekin undanþága í tilskipun 2003/54 (raforkutilskipun) eigi við þar sem Ísland teljist lítið einangrað kerfi
151/2006	Orka	Ákvæði tilskipunar 2004/8 giltu ekki um samframleiðslu raforku og varma/hita með jarðhita að því er varðar Ísland
128/2007	Hagskýrslugerð	Ákvæði reglugerðar nr. 322/2007 um gerð hagskýrslna vegna flutninga með járnbrautum á ekki við Ísland
146/2007	Umhverfismál	Aðlaganir í tengslum við upptöku ETS-kerfisins hér á landi, m.a. vegna atvinnustarfsemi sem fellur undir gildissvið tilskipunarinnar þar sem losun koldíoxíðs frá umræddum fyrirtækjum er hverfandi hluti af heildarlosun hér á landi
170/2007	Hagskýrslugerð	Ísland undanþegið skyldu til hagskýrslugerðar vegna vöruflutninga á vegum

Engin ákvörðun 2008

Ákvörðun	Málaflokkur	Efni undanþágu
60/2009	Tæknilegar reglur	Stjórnvöldum í Noregi og á Íslandi heimilað að viðhalda lægra hámarksgildi fyrir díoxín og díoxínlík PCB í olíu úr sjávardýrum sem mælt er fyrir um í landslögum af ástæðum sem lúta að lýðheilsu
69/2009	Flutninga-starfsemi	Öryggisráðstafanir, sem mælt er fyrir um í reglugerð nr. 300/2008 (um flugvernd) skulu ekki gilda um innanlandsflug milli flugvalla á íslensku yfirráðasvæði
76/2009	Vöruflutningar	Ákvörðun um breytingu á bókun 10, um að einfalda skoðun og formsatriði vegna vöruflutninga, á ekki við um Ísland
127/2009	Tæknilegar reglur	Tímabundin takmörkuð undanþága varðandi skyldu til greiningar á varnarefnaleifum
Engin ákvörðun 2010		
156/2011	Umhverfismál	Tímabundin undanþága - ákvæði um úthlutun losunarheimilda á árunum 2008-2012 eiga ekki við um Ísland
151/2012	Tæknilegar reglur	Tímabundin takmörkuð undanþága varðandi skyldu til greiningar á varnarefnaleifum
204/2012	Vöruflutningar	Ákvörðun um breytingu á bókun 10, um að einfalda skoðun og formsatriði vegna vöruflutninga, á ekki við um Ísland
64/2013	Tæknilegar reglur	Tímabundin takmörkuð undanþága varðandi skyldu greiningar á varnarefnaleifum
99/2013	Hagskýrslugerð	Tímabundin undanþága frá hagskýrslugerð um efnahagsmál
175/2013	Hagskýrslugerð	Undanþága frá hagskýrslugerð vegna vöruflutninga á vegum
228/2013	Flugumferðarþjónusta	Aðlaganir vegna landfræðilegrar legu Íslands og ólíkra aðstæðna yfir úthafinu
58/2014	Hagskýrslugerð	Tilteknar undanþágur frá hagskýrslugerð vegna reglugerðar nr. 549/2013 um evrópskt þjóðhags- og svæðisreikningakerfi
270/2015	Umhverfismál	Ísland má heimila að bensín sem inniheldur etanól eða metanól með 70 Kpa hámarksgufuþrýsting sé sett á markað yfir sumarið, að uppfylltum tilteknum skilyrðum
292/2015	Hagskýrslugerð	Ísland undanþegið skýrslugjöf um tilteknar upplýsingar varðandi sundurliðun orkunotkunar
53/2016	Rafræn fjarskipti	Ísland og Noregur undanþegin því að leyfa notkun á tilteknu tíðnisviði að því er varðar búnað sem notast við ofurvíðbandstækni um borð í loftfari
93/2017	Orkumál	3. orkupakkinn. – Ýmsar undanþágur, m.a. hvað varðar eigendaaðskilnað, ákvæði um jarðgas og ýmsar undanþágur sem fengust við upptöku fyrri raforkutílskipana
23/2018	Orkumál	Ákvæði 6. gr. tilskipunar 2014/94, er varðar innviði fyrir jarðgas, á ekki við um Ísland

INNLEIÐING

Af eðli EES-samningsins sem þjóðréttarsamnings leiðir að gerðir, sem teknar eru upp í viðauka eða bókun við EES-samninginn, verða almennt ekki sjálfkrafa hluti íslensks réttar. Þær verður því að leiða í íslensk lög með þeim aðferðum sem íslensk stjórnskipun áskilur. Af almennum reglum þjóðaréttar og 3. gr. meginmáls EES-samningsins leiðir að íslenskum stjórnvöldum ber að gera allar viðeigandi ráðstafanir til þess að umræddar gerðir fái tilætluð réttaráhrif á Íslandi.

Við innleiðingu EES-gerða (reglugerða og tilskipana) eru notaðar tvær aðferðir, *umritunaraðferðin* (e. transformation) eða *tilvísunaraðferðin* (e. incorporation).

Með umritun EES-gerða er átt við að ákvæði gerðarinnar séu tekin efnislega upp í sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli án þess að um orðréttu tilvísun sé að ræða. Margar EES-gerðir gera ráð fyrir því að efnisákvæði þeirra séu umrituð eða nánar útfærð í landsrétti viðkomandi ríkis og er ætlað að tryggja að orðalag og form samræmist þeim hefðum sem ríkja í landsrétti viðkomandi ríkis. Þetta á alltaf við þegar um tilskipanir og ákvarðanir er að ræða.

Með innleiðingu með tilvísun er átt við að gerð sé veitt gildi með því að í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum er mælt fyrir um að tiltekin gerð öðlist gildi án þess að ákvæði gerðarinnar séu sérstaklega tekin upp í lög eða stjórnvaldsfyrirmæli með umritun. Ef gerð er innleidd með lögum þar sem vísað er til hennar þarf hún almennt að birtast sem fylgiskjal með lögunum.

Ef gerð er innleidd með stjórnvaldsfyrirmælum er nægilegt að vísa til birtingar gerðarinnar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi ESB. Ef gerð er tekin upp sem stjórnvaldsfyrirmæli er jafnframt nauðsynlegt að gæta þess að fyrir henni sé nægileg stoð í almennum lögum. Tilvísunaraðferðin kemur fyrst og fremst til greina við innleiðingu reglugerða sem ber að innleiða í heild sinni.

Reglur, sem ætlað er að innleiða EES-gerð, verður að birta með fullnægjandi hætti í samræmi við meginreglu 27. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Nánar tiltekið þarf að birta þessar reglur í A- eða B- deild Stjórnartíðinda skv. 1. gr. eða 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Sé birtingu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla áfátt er almennt viðurkennt að þeim verði ekki beitt gagnvart almenningi og á það jafnt við um reglur sem innleiða EES-gerðir og aðrar reglur. Sé birtingu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla, sem innleiða EES-gerð, áfátt með þeim afleiðingum að reglunum verður ekki beitt gegn einstaklingum og lögaðilum er ljóst að viðkomandi gerð hefur ekki verið leidd í íslenskan rétt með fullnægjandi hætti. Með öðrum orðum hafa íslensk stjórnvöld þá brugðist skyldu sinni samkvæmt EES-samningnum að því er tekur til innleiðingar gerðarinnar.

Tilkynna skal Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, með hvaða hætti EES-gerðir hafa verið innleiddar í íslenskan rétt. Ákveði sameiginlega EES-nefndin að gerð frá ESB skuli tekin upp í EES-samninginn öðlast hún gildi næsta dag nema annað sé sérstaklega tekið fram. Gerðir verða í raun skuldbindandi fyrir Ísland um leið og þær taka gildi og því verða íslensk stjórnvöld að innleiða þær eins fljótt og auðið er.

EFTA-skrifstofan, þ.e. sameiginleg skrifstofa EFTA-ríkjanna, annast útgáfu á EES-viðbætinum við Stjórnartíðindi ESB. Stýrihópur á vegum forsætisráðuneytisins um framkvæmd EES-samningsins segir í skýrslu frá desember 2015 að meginástæðuna fyrir þessu verklagi megi rekja til reglna hér um gjaldtöku fyrir birtingu á efni í Stjórnartíðindum sem ráðist af lengd birtra skjala. Einstakar ESB-gerðir geti hæglega verið mörg hundruð eða jafnvel þúsundir síðna að lengd. Telur stýrihópurinn veigamikil rök mæla með birtingu á vegum íslenskra stjórnvalda hér á landi frekar en EFTA-skrifstofunnar í Brussel.

ÞÝÐINGAMIÐSTÖÐ

Hér verða gerðir vegna EES ekki lögfestar nema að þær séu á íslensku, utanríkisráðuneytið kom á fót þýðingamiðstöð strax árið 1990 til að sinna þýðingum á ESB-skjölum sem tengdust EES-viðræðunum.

Þýðingamiðstöðin hefur verið starfrækt í tæplega 30 ár. Upphaflega heyrði hún undir Orðabók háskólans en var síðar færð undir utanríkisráðuneytið. Í fyrstu var gengið frá þýðingu á meginmáli EES-samningsins og þeim gerðum sem tóku gildi við undirritun en eftir það hafa gerðir sem teknar eru upp í samninginn verið þýddar jafnt og þétt. Nú starfa 34 við þýðingamiðstöðina. Auk starfsstöðvarinnar í Reykjavík eru starfsstöðvar á Akureyri (5), Ísafirði (3) og á Seyðisfirði (3). Þýðendum og yfirþýðendum er skipt í fjóra hópa, A (Samfélagsmál), B (Fjármál), C (Vísindi) og D (Tækni). Köflum og viðaukum EES-samningsins er skipt á hópana eftir efnissviðum. Einnig er starfandi orðateymi með ritstjóra og iðorðastjórum sem halda utan um Hugtakasafn þýðingamiðstöðvarinnar og er þýðendum og yfirlesurum til ráðgjafar við iðorðastarfið og frágang textanna, þ.e. stafsetningu, greinarmerkjasetningu og málfar.

Úr 3. kafla málstefnu Stjórnarráðs Íslands:

Í Stjórnarráði Íslands er starfrækt þýðingamiðstöð sem hefur það hlutverk að þýða lagatexta, aðallega texta er heyra undir EES-samninginn og Evrópusambandið, alþjóðlega samninga og eftir atvikum aðra texta þar sem nota þarf staðlaðan hugtakaförða.

Í tengslum við þýðingamiðstöð er unnið markvisst að iðorðastarfi og nýyrðasmíð í samstarfi við sérfræðinga hjá opinberum stofnunum, í háskólasamfélaginu og atvinnulífinu. Skipulega er haldið utan um þessi iðorð og hugtakaskýringar í sérstökum gagnagrunni sem er öllum aðgengilegur á Netinu.

Ferlið við þýðingarnar er þannig að í hverri viku berst yfirlit frá EFTA-skrifstofunni í Brussel yfir þær gerðir sem birtar hafa verið í Stjórnartíðindum ESB og varða EES. Gerðirnar eru skráðar í málaskrá þýðingamiðstöðvarinnar og þegar Word-skjal hefur borist frá útgáfuskrifstofu EFTA getur þýðing hafist. Mjög misjafnt er hversu hratt gerðir eru teknar til þýðingar, en forgang fá gerðir sem þegar hafa verið teknar upp í samninginn og gerðir sem fyrirséð er að verði teknar upp í samninginn fljótlega. Leitast er við að innleiðing tefjist ekki vegna þýðinga og undanfarin ár hefur það tekist nánast undantekningalaust. Helstu tafir á birtingu gerða má rekja til þess að athugasemdir við fjármálagarðir hafa borist seint enda um gríðarlegt magn að ræða og flókna nýyrðasmíði.

Þess ber að geta að ekki er hægt að innleiða gerð án þess að þýðing hennar hafi verið birt í EES-viðbætinum. Samkvæmt 129. gr. EES-samningsins verða íslensku og norsku textarnir sem birtir eru í EES-viðbætinum jafngildir textunum sem birtir eru í Stjórnartíðindum ESB. Árið 2018 voru 406 gerðir birtar á íslensku í EES-viðbætinum, samtals 7.051 bls. Á árunum 2012 til 2018 voru birtar 50.601 bls.

Þýðingarnar fara þannig fram að þýdd er málsgrein á móti málsgrein en ekki má raska skipan í málsgreinar þar sem það myndi leiða til þess að vísanir í greinar og liði innan gerðanna skiluðu sér ekki með réttum hætti.

Þetta er mikil nákvæmnisvinna og þarf að rannsaka hugtök vandlega. Sú rannsóknarvinna er unnin af þýðendum, yfirþýðendum og orðateyminu og eru fyrirspurnir sendar til sérfræðinga í ýmsum stofnunum og víðar. Gæta þarf að samræmi við eldri gerðir sem vísað er til eða verið er að breyta sem og að innra samræmi textans. Til að auðvelda samræminguna nota þýðendur SDL Studio þýðingaforritið sem vinnur á grundvelli þýðingaminnis þar sem allar þýddar setningar eru vistaðar og þar eru nú 1,5 milljónir þýðingapara. Hugtakasafnið gegnir lykilhlutverki við að samræma iðorðanotkun. Þýðendur bæta við hugtökum í safnið og þau fara síðan í gegnum vottunarferli hjá iðorðastjórum.

Eftir þýðingu og yfirllestur hjá þýðingamiðstöð eru skjölin send á tengiliði í viðkomandi ráðuneytum og óskað eftir athugasemdum. Þeir senda skjölin síðan áfram til sérfræðinga í undirstofnunum eftir því sem við á. Þegar athugasemdir hafa borist og eða frestur til athugasemda er liðinn eru gerðir sendar til birtingar en þó einungis ef búið er að taka þær upp í EES-samninginn.

Eins og áður kom fram er meginhlutverk þýðingamiðstöðvarinnar að hafa þýðingar á reglugerðum, tilskipunum og ákvörðunum tilbúna þannig að hægt sé að innleiða þær tímanlega.

Við þýðingavinnuna hefur í árunna rás orðið til gríðarstórt safn af tvímála textum sem hafa verið nýttir í ýmis máltækniverkefni, m.a. til þróunar á hugbúnaði til vélþýðinga.

Hugtakasafnið sem er birt á vef stjórnarráðsins telur um 80.000 færslur og er mjög mikið notað innan stjórnsýslunnar, háskólasamfélagsins, í atvinnulífinu og af þeim sem starfa við þýðingar og textagerð.

Háskóli Íslands hefur boðið nám í þýðingafraeðum sem lýtur sérstaklega að nytja-þýðingum vegna aðildarinnar að EES.

Undantekningar frá meginreglunni um að þýða allar gerðir sem teknar eru upp í EES-samninginn á íslensku eru afar fátíðar. Þó kemur fyrir að í lögum sé heimilað að vísa til erlendra frumútgáfu reglugerða. Á þetta til dæmis við um lög um dýrasjúkdóma og verður þá erlenda útgáfan birt í C-deild Stjórnartíðinda. Þetta er gert til að innleiða megi tafarlaust ESB-gerðir ef heilbrigði manna eða dýra er talið í hættu. Þegar íslensk þýðing á gerðinni liggur fyrir er hún birt á íslensku.

Í lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað nr. 15/2005 segir að heimilt sé að birta erlendan frumtexta milliríkjasamnings í C-deild Stjórnartíðinda ef samningurinn varðar afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast til að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar eða annarrar sérhæfingar.

ÓGAGNSÆ HUGTÖK

Í málinu hafa fest hugtök sem snerta EES-samstarfið án þess að þau séu gagnsæ. Þar má nefna orðið *einsleitni* (e. homogeneity). Íslenska orðið hefur áunnið sér þann sess að varla verður við því hróflað en það er ekki til þess fallið að bregða í sjónhendingu ljósi á hvað felst í aðild að sameiginlega markaðnum og um hve víðtækt svið er að ræða sem undir hana fellur. Bent hefur verið á íslenska orðið samræmi í stað einsleitni.

Orðin *innri markaður* (e. single market) gefa til kynna lokaðan markað. Hér í þessari skýrslu er að jafnaði rætt um *sameiginlega markaðinn* enda lýsa þau orð vel samvinnu EES/EFTA-ríkjanna við ESB þar sem þau eru ekki bundin við innri markað heldur hafa frelsi til að gera viðskiptasamninga við þriðju ríki.

Með íslenska orðinu *staðfesturéttur* er vísað til réttarins til að hefja og stunda sjálfstæða atvinnustarfsemi og fyrirtækjarekstur í öðru EES-ríki samkvæmt sömu lögum og reglum og viðkomandi ríki setur eigin ríkisborgurum. Í athugasemdum við EES-lagafrumvarpið segir: „Orðið „staðfesturéttur“ er nýyrði og er þýðing á enska

hugtakinu „right of establishment“ eða norræna hugtakinu „etableringsfrihet“ (stofnsetningarréttur, atvinnurekstrarréttur).“ Verður ekki sagt að íslenska orðið sé gagnsætt.

Íslenska orðið *aðlögun* er til dæmis notað um listaverk/hugverk sem fært hefur verið í nýtt form. Á EES-lagamáli vísar það til þess sem almennt er lýst með orðinu *fyrirvari*. Orðið *gerð* um frumvörp framkvæmdastjórnar ESB að lögum og reglum verður ekki sagt gagnsætt þótt það hafi áunnið sér sess í lagamálinu.

Loks skal nefnt hugtakið *stjórnskipulegur fyrirvari*. Hverju sinni þarf að meta hvort nægileg lagastoð sé til staðar í íslenskum lögum fyrir innleiðingu tiltekinnar gerðar í landsrétt eða hvort innleiðingin krefjist þess að breytingar séu gerðar á lögum. Gerðir sem krefjast lagabreytinga er aðeins hægt að samþykkja með svokölluðum stjórnskipulegum fyrirvara, það er með fyrirvara um samþykki Alþingis, og eru það einu gerðirnar sem fá þinglega meðferð fyrir gildistöku. Af almennum umræðum um EES-málefni má ráða að oft er lögð allt önnur merking í hugtakið *stjórnskipulegur fyrirvari* en að í því felist það eitt að innleiða verði gerð með lögum. Allar ákvarðanir EES-nefndarinnar sem falla undir valdsvið Alþingis og lögfesta þarf verður því að taka með fyrirvara um samþykki þingsins. Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á EES-reglum sem falla undir valdsvið stjórnvalda eru hins vegar innleiddar í landsrétt með útgáfu stjórnvaldsreglna.

BARIST VIÐ UPPTÖKU- OG INNLEIÐINGARHALLA

Aðeins er unnt að tryggja einsleitni á sameiginlega markaðnum sé skipulega unnið að því að taka EES-gerðir upp í EES-samninginn og innleiða þær í landsrétt ríkjanna. Frammistaða Íslands við að sinna samningsskuldbindingum sínum hefur verið krefjandi verkefni frá upphafi þátttöku Íslands í EES-samstarfinu.

Í 102. gr. EES-samningsins er sérstaklega tekið fram að til að tryggja réttaröryggi og einsleitni skuli sameiginlega EES-nefndin taka ákvörðun um breytingu á viðauka eins fljótt og unnt er, eftir að ESB hefur samþykkt samsvarandi löggjöf. Orðin breyting á viðauka vísa til þess að efni sé tekið upp í EES-samninginn, það er breytilegan hluta hans, viðaukana.

Safnist ESB-gerðir fyrir án þess að verða teknar upp í EES-samninginn er talað um upptökuhalla (e. backlog). Að um nokkurn slíkan halla sé að ræða er eðlilegt miðað við gang mála. ESB-gerðir eru innleiddar innan ESB, meta þarf hvort þær falli undi EES-samninginn og síðan undirbúa upptöku þeirra í hann í sameiginlegu EES-nefndinni. EES-undirbúningurinn getur ekki hafist formlega fyrr en endanlegur texti gerðar birtist í ESB-stjórnartíðindum. Stundum vilja EES/EFTA-ríkin efnislegar aðlaganir eða

undanþágur. Er þá stofnað til viðræðna við ESB um slíkar óskir. Algengt er að það taki stofnanir ESB mjög langan tíma að bregðast við óskunum, einkum um efnisleg atriði og þegar leita þarf eftir skoðunum fulltrúa allra ESB-ríkjanna.

Safnist lagagerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn fyrir óinnleiddar í einhverju EES/EFTA-ríkjanna er talað um innleiðingarhalla. Ríkin hafa ákveðinn tímafrest til að innleiða þessi mál í landsrétt. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fylgist með framgöngu EES/EFTA-ríkjanna í þessu efni.

Stofnunin gefur tvisvar á ári út mat (e. Internal Market Scoreboard) á árangri EES/EFTA-ríkjanna. Mat á innleiðingu tilskipana ESB er samanburðarhæft milli allra EES-ríkjanna. Slíkt frammistöðumat hefur verið gefið út frá árinu 1997 til að mæla árangur aðildarríkja EES við að uppfylla skuldbindingar sínar í landsrétt sinn. Einnig gefur framkvæmdastjórn ESB út sambærilega „stigatöflu“ og því er hægt að bera saman árangur EES/EFTA-ríkjanna og ESB við innleiðingu á tilskipunum. Í „stigatöflunni“ er tekið mið af heildarfjölda EES-tilskipana sem eru í gildi og hve stórt hlutfall af þeim tilskipunum teljast óinnleiddar miðað við tilgreinda dagsetningu. Sú prósentutala er það sem kallað er innleiðingarhalli í daglegu tali.

Lengst af var árangur Íslands við innleiðingar ágætur í samanburði við aðildarríki ESB, en upp úr 2012 versnaði frammistaðan svo um munaði. Á tímabilinu 2012 til 2018 var innleiðingarhalli Íslands hár í samanburði við aðildarríki ESB, eða á bilinu 1,8% til 3,2%.

Sveiflur eru milli ára og vegna málaflökka. Staða Íslands í þessum samanburði er nú viðunandi. Var innleiðingarhalli Íslands 0,5% samkvæmt stigatöflu ESA í mars 2019 eða til jafns við það sem best hafði náðst áður. Innleiðingarhalli EES/EFTA-ríkjanna var einungis 0,4% sem er besti árangur ríkjanna frá upphafi. Í síðasta mati ESA var frammistaða Íslands einnig góð en þá var innleiðingarhallinn 0,7%.

Á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar í mars 2019 var metfjöldi EES-gerða tekinn upp í EES-samninginn eða alls 234. Þetta er óvenjulega há tala en undir lok árs 2018 biðu rúmlega 600 gerðir upptöku í EES-samninginn. Tæpur helmingur þeirra var á sviði fjármálaþjónustu. Um var að ræða uppsafnaðan upptökuhalla vegna endurskoðunar á evrópska fjármála regluverkinu í kjölfar efnahagsáfallsins 2007 til 2008. Risu ýmis álitamál um upptöku gerðanna, meðal annars með vísan til tveggja stöðva kerfisins í samskiptum EFTA og ESB, því tafðist upptaka þeirra í EES-samninginn. Eftir fund sameiginlegu EES-nefndarinnar í mars 2019 hafði upptökuhallinn vegna gerða á sviði fjármálaþjónustu ríflega helmingast.

GULLHÚÐUN SÆTIR GAGNRÝNI

Þótt kostir sameiginlega markaðarins séu ótvíræðir kunna kröfurnar um einsleitni og aðild að honum einnig að vera íþyngjandi. Þetta kemur hvað eftir annað fram í skýrslum hagsmunaaðila og einnig hjá opinberum aðilum. Í umræðum á Alþingi og almennum reglum á vettvangi stjórnáslunnar er lögð áhersla á að við innleiðingu EES-gerða eigi ekki að ganga lengra en þær krefjast við að íþyngja þeim sem gert er að starfa eftir reglunum.

Í þessu efni er þó pottur brotinn og er það gjarnan kallað „gullhúðun“ (e. gold plating) þegar stjórnvöld einstakra ríkja herða á íþyngjandi reglum EES-gerða til að ná fram sérgreindum markmiðum á heimavelli.

Hér skal vitnað til þriggja innlendra aðila sem hafa vakið máls á þessum vanda og gagnrýnt framgöngu stjórnvalda:

Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur birti í október skýrslu um þróun regluþyrði atvinnulífsins á 143. til og með 145. löggjafarþingi (2013 til 2016). Þá urðu alls 35 frumvörp að lögum sem höfðu áhrif á þessa regluþyrði. Þar af fólu 29 í sér íþyngjandi ákvæði fyrir atvinnulífið og/eða ákvæði sem horfa til einföldunar. Alls sex frumvörp sem urðu að lögum mæltu einvörðungu fyrir um einföldun regluverks.

Ef litið er til þess í hversu mörgum tilvikum gengið var lengra í innleiðingu en viðkomandi EES-gerðir mæltu fyrir um, sem leiddi til þess að atvinnulífinu var íþyngt meira en þörf var á til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum, kemur í ljós að í sjö tilvikum var um slíkt að ræða. Tvisvar sinnum vegna váttryggingarlaga og einu sinni vegna laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, vegna laga um fjármálafyrirtæki, laga um fjármálabrot, vegna laga um mat á umhverfisáhrifum og laga um ársreikninga.

Af þessum 35 frumvörpum sem könnuð voru átti 21 upphaf sitt í innleiðingu EES-gerða.

Niðurstaða úttektarinnar er að ekki hafi „náðst merkjanlegur árangur í að einfalda regluverkið sé einungis litið til fjölda íþyngjandi ákvæða og kemur þar margt til. Í því sambandi má nefna að yfir helmingur þeirra íþyngjandi reglna sem settar eru eiga uppruna sinn í ESB-tilskipunum. Í sumum tilfellum var gengið lengra hvað varðar innleiðingu en nauðsynlegt var og af þeim sökum eru íþyngjandi áhrif fyrir atvinnulífið meiri en ella“.

Þá segir einnig í niðurstöðunum að það sem stingi „einna mest í augu varðandi þær upplýsingar sem hér birtast [sé] hve greiningu á hugsanlegum íþyngjandi áhrifum reglna er ábótavant“. Slík greining sé grundvallaratriði fyrir góða stjórnsýslu. Án hennar sé ómögulegt fyrir stjórnvöld, atvinnulíf og almenning að átta sig á ábata og íþyngjandi áhrifum sem fylgja setningu reglna fyrir atvinnulífið.

Í ársskýrslu Samtaka atvinnulífsins (SA) 2015 til 2016 segir meðal annars:

Samtökin telja æskilegt að stjórnvöld gæti að ákveðnum viðmiðum við innleiðingu tilskipana frá ESB. Almenna reglan verði sú að drög að nýjum reglugerðum og lagafrumvörpum sem áhrif geta haft á atvinnulífið verði kynnt og gefið tækifæri til umsagnar. Í öllum tilvikum verði gerð grein fyrir því a) ef reglubyrði er þyngd frá grunnkröfum tilskipunar, b) ef ætlunin er að innlend ákvæði hafi víðara gildissvið en tilskipunin, c) ef ekki eru nýtt undanþágu-ákvæði tilskipunarinnar, d) ef ætlunin er að halda í lagaákvæði sem fyrir eru og eru meira íþyngjandi en tilskipunin gerir ráð fyrir, e) ef ætlunin er að innlend ákvæði nái út fyrir gildissvið tilskipunarinnar og f) ef ætlunin er að viðurlög og eftirlit séu meira íþyngjandi en lágmarkskröfur tilskipunarinnar.

Sama þarf að gilda um lagafrumvörp sem lögð eru fyrir Alþingi án undan-gengins umsagnarferils. Því miður hafa stjórnvöld í mjög mörgum tilvikum ákveðið að gullhúða regluverk ESB og hafa reglur hér viðameiri og meira íþyngjandi en þörf er á. Það er yfirleitt gert án þess að nokkur rökstuðningur fylgi og nauðsynlegt að breyting verði á því.

Samtök iðnaðarins birtu á vefsíðu sinni 10. apríl 2018:

Alþingi hefur mikilvægu hlutverki að gegna fyrir samkeppnishæfni Íslands. Reglurnar sem settar eru héraendis af löggjafarvaldinu mega ekki vera óþarf-lega íþyngjandi og óskilvirkar enda skapar það óþarfa kostnað hjá fyrirtækjum og stofnunum. Við innleiðingu EES-gerða á árunum 2013-2016 setti Alþingi í þriðjungi tilvika strangari reglur en þörf var á. Fyrirliggjandi frumvarp er enn eitt frumvarpið sem felur í sér slíka gullhúðun þar sem lagt er til að íslensk fyrirtæki sæti strangari reglum en samkeppnisaðilar á innri markaðnum.

ALMENN ÁHRIF AÐILDAR

Með EES-samningnum komu til sögunnar reglur sem tryggðu fullt frelsi í viðskiptum með vörur og þjónustu, frjálsa för fólks og frjálsa fjármagnsflutninga, auk þess sem alþjóðlegar reglur um samkeppnismál voru lögfestar á Íslandi. Gjaldeyrishöftin sem verið höfðu í einhverri mynd frá 1931 hurfu stig af stigi. Í stað verðlagshafta kom samkeppniseftirlit.

Markaðssetning vöru og þjónustu erlendis varð einfaldari. Fyrir sjávarútvegsfyrirtæki fékkst markaðsaðgangur sem breyttist í frjálst flæði árið 1999 þegar ákvæði matvælaölggjafar ESB sem sneru að sjávarafurðum urðu að lögum hér. Tengslin við viðskiptavinum gjörbreyttust og gagnsæi jókst svo að skipuleggja mátti alla framleiðslu og framboð á fastmótaðri hátt.

Evrópska efnahagssvæðið er um þessar mundir langmikilvægasti markaður Íslands. Þangað fór um 77,3% vöruútflutnings árið 2018. Frá ríkjum ESB og EES/EFTA-ríkjanna kemur um 60,6% vöruinnflutnings til Íslands.

Samningurinn hafði einnig í för með sér að teknar voru upp ýmsar reglur sem snerta hagsmuni einstaklinga, til dæmis á sviði neytendamála og vinnuverndar.

Bein og óbein áhrif samningsins teygja sig inn á öll svið samfélagsins jafnt hjá fyrirtækjum og einstaklingum. Rafmagnstæki á heimilum lúta evrópskum gæða- og öryggisreglum. Reikisamningar auka hagkvæmni í gagnanotkun síma og eru til mikils sparnaðar og hagræðis fyrir neytendur. Samræmdar EES-reglur gilda um öryggisbúnað ökutækja og flug- og siglingaöryggi. Íslendingar geta búið, ferðast, starfað og stundað nám innan alls Evrópska efnahagssvæðisins. Í boði eru sérstakir styrkir til íslenskra námsmanna til náms erlendis. Óflugt samstarfskerfi sérfræðinga stuðlar að matvæla- og lyfjaöryggi. Þéttriðið eftirlitskerfi með fjármálastarfsemi setur áhættusókn fjármálafyrirtækja skorður. Réttarstaða neytenda gagnvart flugfélögum er lög- og reglubundin. Allt þetta og ótal margt fleira er hluti EES-samstarfsins. Þræðirnir tvinnast saman á þéttriðinn hátt og mynda íslenskt nútímasamfélag.

HAGRÆN ÁHRIF EES-AÐILDAR

Engum blöðum er um það að fletta að hagsæld íslenska þjóðarbúsins hefur verið mikil undanfarinn aldarfjórðung. Ótrúlega vel gekk að rétta efnahaginn við að nýju eftir gífurlegt áfall haustið 2008. Tölulegar staðreyndir styðja þessar fullyrðingar. Þær segja hins vegar ekki hver þróunin hefði orðið stæði Ísland utan EES.

Hvað sem líður stöðu einstakra greina eða hópa er hafið yfir allan vafa að heildarumfang milliríkjavíðskipta Íslands við önnur ríki jókst umtalsvert á árunum eftir að Ísland gekk í EES. Aukningin á heildarvíðskiptum við ríki á sameiginlega EES-markaðnum var meiri en gagnvart löndum utan markaðarins.

Þeirri skoðun er hreyft að fyrir land með lítinn og oft sérhæfðan heimamarkað sé ekki endilega hagur að verða hluti af stærra markaðssvæði, sérkenni glattist og þar með verðmæti. Allt frá því að Íslendingar hófu sjálfstæðisbaráttu sína bar kröfuna um frjáls viðskipti og greiðan aðgang að mörkuðum til innflutnings og útflutnings hátt. Baráttan fyrir að tryggja íslenskum vörum kaupendur tók á sig ýmsar myndir. Er nærtækt að

nefna afnám áfengisbanns vegna viðskipta við Spánverja eða vöruskiptaviðskiptin við Sovétríkin. Þegar sá markaður hrundi með brotthvarfi þeirra reyndist nauðsynlegt að nútímavæða alla iðnaðarframleiðslu á Akureyri svo dæmi sé tekið.

Aðild að sameiginlegum markaði opnar ekki aðeins leið til kaupenda heldur gerir strangar kröfur til þeirra sem reyna fyrir sér á markaðnum. Til slíkra krafna má rekja mikil umskipti í atvinnulífi landsmanna sem hafa stuðlað að hagsældinni sem hér ríkir í alþjóðlegum samanburði.

Í maí árið 2019 gaf þýska rannsóknarstofnunin Bertelsmann Stiftung út skýrslu með mati á hagrænum ávinningi sameiginlega markaðarins fyrir Evrópuríki og svæði innan Evrópu.

Hagfræðingarnir Dr. Giordano Mion, prófessor við háskólann í Essex, og Dr. Dominic Ponattu hjá Bertelsmann Stiftung leiddu rannsóknina. Ísland, Noregur og Sviss voru tekin með í úttektinni og því er hægt að sjá þar samanburð á hagrænum ávinningi Íslands miðað við Evrópuríki innan ESB.

Tilgangur rannsóknarinnar er að meta áhrif sameiginlega markaðarins á verga landsframleiðslu á hvern íbúa á hverju ári. Í henni er litið til 31 ríkis og alls 250 svæða innan Evrópu. Þar segir að hagrænn ábati Íslands vegna þátttöku í sameiginlega markaðnum sé mikill. Velferðarávinningur hvers Íslendingis mælist rétt ríflega 1.000 evrur á ári hverju, eða tæplega 140 þúsund krónur, miðað við miðgengi evrunnar. Íslendingar eru meðal þeirra þjóða sem hafa hagnast mest af aðildinni að sameiginlega markaðnum. Ísland er í 10. sæti af 31 ríki þegar litið er á ávinning á mann af sameiginlega markaðnum. Meðaltal velferðarávinnings á mann í aðildarríkjum sameiginlega markaðarins er um 840 evrur.

Helstu niðurstöður rannsakernda eru að smærri ríki sem reisa hagkerfi sín á útflutningi hagnast mest á sameiginlega markaðnum. Í öðru lagi er bent á að ríki á jaðri Evrópu hagnast minna en þau sem eru í miðri álfunni, þá er sér í lagi vísað til ríkja í suður- og austurhluta álfunnar. Sviss hagnaðist mest af aðild sinni eða um 2.900 evrur á mann, næst kom Lúxemborg sem hagnaðist um 2.800 evrur á mann og þriðja ríkið var Írland sem hagnaðist um 1.900 evrur á mann. Önnur ríki þar sem sameiginlegi markaðurinn hafði mikil jákvæð áhrif voru Belgía, Austurríki og Holland. Hagkerfi ríkjanna eru mjög samkeppnishæf og utanríkisviðskipti mikil.

Sé litið til heildaráhrifa á Íslandi eru uppreiknuð áhrif á efnahag Íslands 380 milljónir evra. Sú tala er fengin með því að reikna út velferðarávinning hvers einstaklings og margfalda með íbúafjölda. Er þar um að ræða um 52 milljarða króna á ári hverju. Er það um 2,07% af vergri landsframleiðslu Íslands.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands tók að beiðni utanríkisráðuneytisins saman skýrsluna *Áhrif sammingsins um Evrópskt efnahagssvæði á íslenskt efnahagslíf* og kom hún út í janúar 2018. Þar er gerð tilraun til að leggja mat á áhrif EES-sammingsins á íslenskt efnahagslíf. Þar segir að áþreifanlegustu áhrifin af aðild Íslands séu lækkun tolla á íslenskum fiski. Færð eru rök fyrir því að fyrst eftir að samningurinn gekk í gildi hafi ávinningur íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja af honum að hámarki numið allt að 4,5 milljörðum króna á verðlagi ársins 2015. Bent er á að með samningnum hafi Íslendingar skuldbundið sig að taka upp viðskiptareglur ESB sem séu oft á tíðum frjálslægri en þær sem voru hér á landi og gerðar hafi verið meiri kröfur um óhefta samkeppni.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar eru dregnir saman punktar um líkleg áhrif af sameiginlegum Evrópumarkaði. Þar er bent á að frjáls viðskipti geri þjóðum kleift að einbeita sér að því sem þær gera best. Þá geti stærðarhagkvæmni gert það að verkum að ódýrara sé að framleiða vöru á einum stað en á mörgum. Þegar viðskiptahömlur hverfi skipti þjóðir því með sér verkum og geti það stuðlað að lægra vöruverði. Frjáls viðskipti efla einnig vöruúrval og bæti þannig kjör. Með innleiðingu aukinnar samkeppni megi gera ráð fyrir því að framleiðsla verði hagkvæmari, verðlag jafnist og velferð aukist.

Eru þessar ábendingar Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands í takt við niðurstöður rannsóknar Bertelsmann Stiftung.

Séu niðurstöður Bertelsmann Stiftung-rannsóknarinnar bornar saman við niðurstöður Samtaka atvinnulífsins (SA) í kynningu frá 2019 þar sem fjallað var um mikilvægi EES fyrir atvinnulífið er ljóst að tölur Bertelsmann Stiftung eru ekki fjarri lagi. Samkvæmt mati SA væri árlegur kostnaður Íslands ríflega 30 milljarðar króna hið minnsta utan EES og án tollfríðinda. Tekur SA mið af því að nytu Íslendingar ekki tollfríðindanna sem fylgja EES-aðildinni og tvíhliða samningi við ESB væru tollar af útflutningi til sameiginlegs markaðar Evrópu talsvert hærri á grunni samþykktu Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Athugun SA leiðir í ljós að frá því að Íslendingar gengu inn í EES hefur bæði verg landsframleiðsla á mann og kaupmáttur heimila næstum því tvöfaldast auk þess sem verðmæti útflutnings á mann hafa þrefaldast. Íslendingar eru nú ein ríkasta þjóð heims og hér eru einna hæstu laun í ríkjum OECD en einnig mesti tekjujöfnuður.

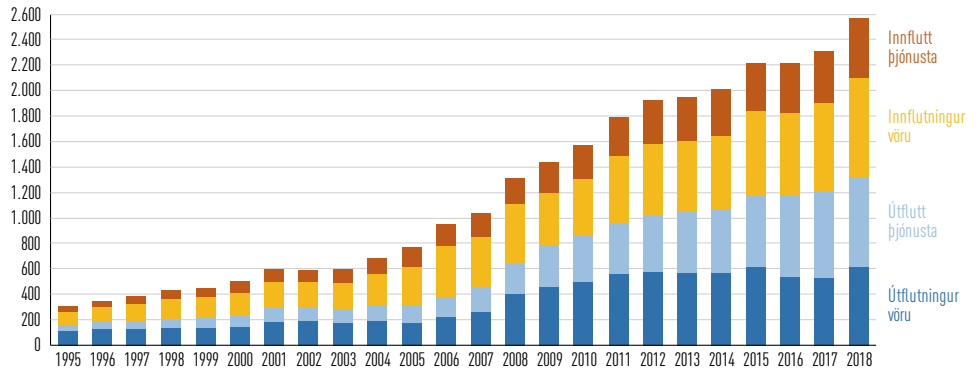
Hér eru birtar nokkrar tölur sem sýna þróun innlendra hagstærða og þá umbreytingu sem orðið hefur á íslensku efnahagslífi frá aðild landsins að Evrópska efnahagssvæðinu.

Þegar Íslendingar gengu í EES og urðu hluti af sameiginlegum markaði Evrópu voru heildarutanríkisviðskipti landsins rétt ríflega 300 milljarðar króna. Betri aðgangur að evrópskum mörkuðum reyndist mikil lyftistöng fyrir land og þjóð. Verðmæti útflutningsvara jókst samhliða framleiðni útflutningsgreina og bættum lífskjörum. Á árinu

2018 námu utanríkisviðskipti 2.565 milljörðum króna, Að stórum hluta má rekja þessa aukningu til betri aðstöðu innlendra fyrirtækja til að selja vörur sínar hindrunarlaust á mun stærra markaðssvæði.

UMFANG UTANRÍKISVIÐSKIPTA 1995-2018

MILLJARÐAR KRÓNA

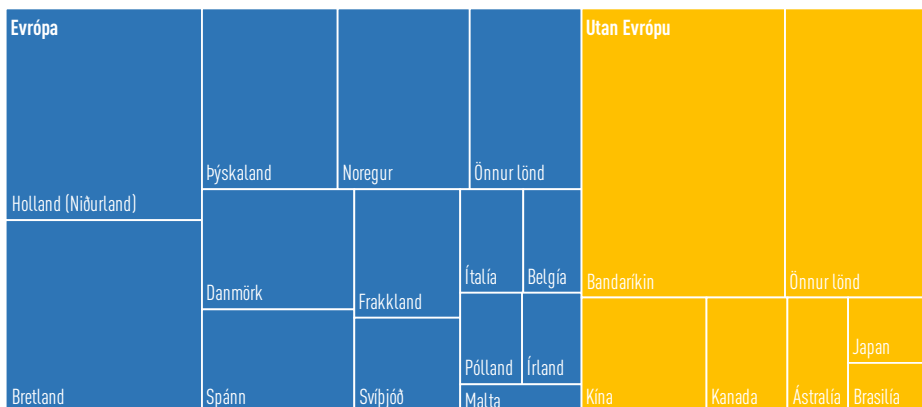


Heimild: Hagstofa Íslands

Evrópa er langstærsta markaðssvæði Íslendinga. Stafar það af nálægð evrópska markaðarins, sögulegri og menningarlegri tengingu auk aðildarinnar að sameiginlega markaðnum með Evrópska efnahagssvæðinu. Árið 2018 fór 63% af öllum íslenskum útflutningi til landa Evrópu.

ÚTFLUTNINGUR VÖRU OG ÞJÓNUSTU FRÁ ÍSLANDI ÁRIÐ 2018

HLUTFALLSLEG SKIPTING MILLI LANDA



63%
Evrópa

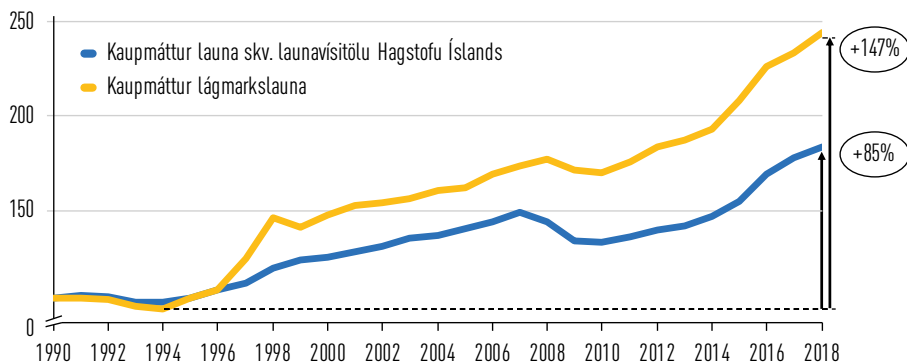
37%
Utan Evrópu

Heimild: Hagstofa Íslands

Helsta birtingarmynd bættra lífskjara á Íslandi er þróun kaupmáttar launa. Kaupmáttur meðallauna er hvergi hærra meðal þróaðra ríkja en á Íslandi og hefur hann aukist um 85% frá árinu 1990 samkvæmt vísitölu Hagstofunnar. Vegna áherslu á að auka kaupmátt þeirra sem verst standa hefur kaupmáttur lægstu launa aukist um 140% á þessu árabili. Augljós tengsl eru á milli þessarar þróunar og aukinna alþjóðaviðskipta.

VÍSITALA KAUPMÁTTAR LAUNA SKV. LAUNAVÍSITÖLU HAGSTOFU ÍSLANDS 1990-2018

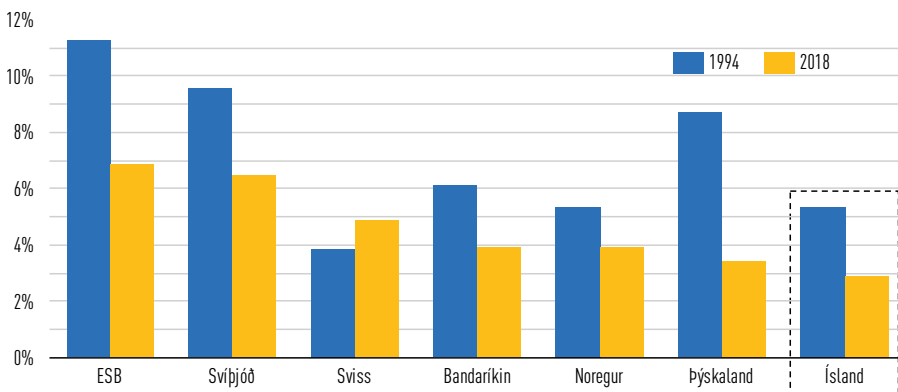
1990 = 100



Heimild: Hagstofa Íslands

Atvinnuleysi hefur verið minna hér en í nágrannaríkjum en á móti koma tíðar sveiflur í verðlagi og mun meiri verðbólga. Aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og frjáls för fólks innan þess hafa gjörbreytt íslenskum vinnumarkaði með fjölgun útlendinga á honum. Vegna réttarins til frjálsrar farar hefur íslenska hagkerfið vaxið hraðar en annars hefði orðið. Sveigjanleikinn sem myndast vegna þessa ýtir undir stöðugleika í stað þenslu. Þetta birtist meðal annars í því að þrátt fyrir mikla fjölgun fólks á vinnumarkaði er minna atvinnuleysi nú en við upphaf aðildar að EES.

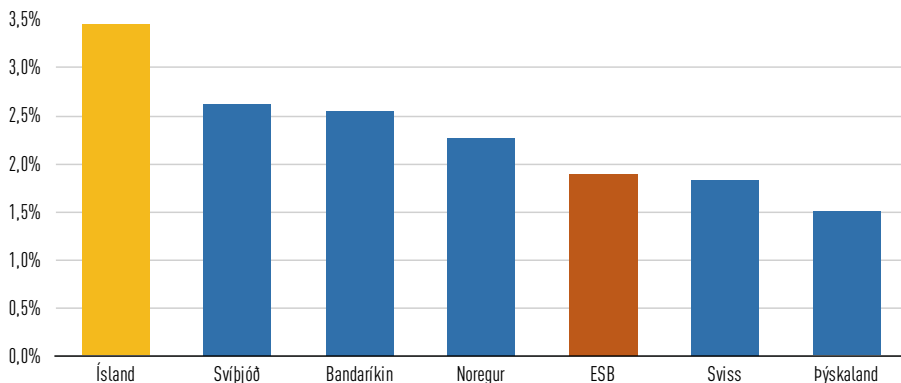
ATVINNULEYSI 1994 OG 2018



Heimild: Alþjóðabankinn

Frá því að Ísland gekk í EES hefur hagvöxtur á Íslandi verið tæplega 3,5% að meðaltali sem er talsvert yfir meðaltali ESB-ríkja og annarra helstu samunburðarríkja. Frjáls för fólks og greiðari aðgangur að stærri mörkuðum hefur lagt sitt á vogarskálarnar til að íslenskt hagkerfi geti stækkað og lífskjör batnað.

MEÐALHAGVÖXTUR 1994-2018

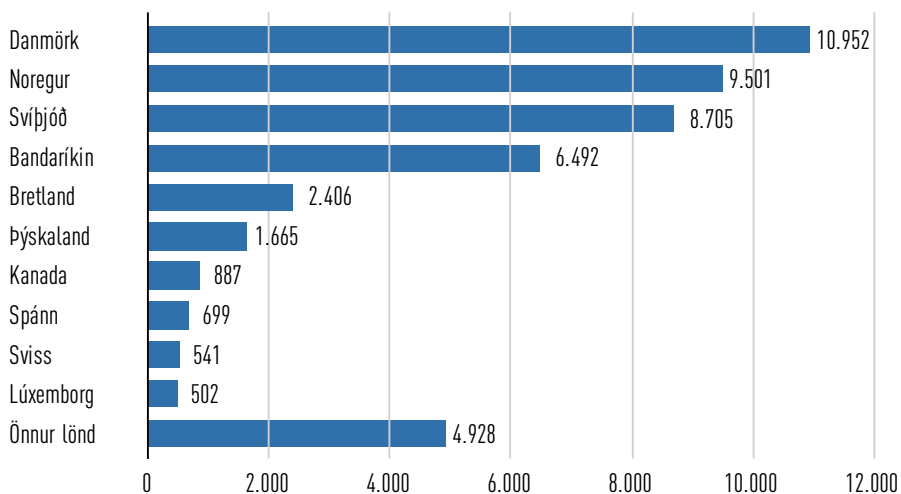


Heimild: Alþjóðabankinn

Íslendingar hafa nýtt sér réttinn til frjálsrar farar til að sækja sér menntun, stunda störf eða setjast að í öðrum ríkjum Evrópu. Hér sést í hvaða 10 ríkjum flestir Íslendingar erlendis búa. Átta af þeim eru EES-ríki og tengslin eru sterkust við Norðurlöndin.

47 ÞÚSUND ÍSLENSKIR RÍKISBORGARAR ERU BÚSETTIR ERLENDIS

FJÖLDI ÍSLENSKRA RÍKISBORGARA BÚSETTIR ERLENDIS, 1. DESEMBER 2018



Heimild: Þjóðskrá Íslands

MAREL OG EES

Hörður Arnarson var forstjóri Marels árin 1999 til 2009. Hann sagði í samtali við 25 ára afmælisblað *Viðskiptablaðsins* í apríl 2019:

Ég held í raun og veru að fyrirtæki eins og Marel og Össur hefðu ekki orðið til í þeirri mynd sem þau eru hefðum við ekki orðið aðilar að Evrópska efnahagssvæðinu. Þau hefðu vissulega orðið til en þau hefðu ekki þróast á sama hátt. Markaðsaðgangurinn og frjálst flæði vörunnar og þjónustunnar skipti miklu. Þessi frjálsi aðgangur að markaðnum gerði það að verkum að við gátum keypt hráefni í okkar vörur án tolla. Þau fyrirtæki sem Marel var að keppa við á þessum tíma voru evrópsk og ef við hefðum þurft að kaupa inn hráefni með tollum og selja svo tilbúna vörur með tollum þá hefði það gert okkur erfitt fyrir.

Þá skiptu þær breytingar sem urðu á bankakerfinu líka máli. Bankarnir voru sterkt bakland fyrir Marel. Það er alveg ljóst að gamla bankakerfið hefði ekki getað stutt við yfirtöknar eins og það gerði eftir EES. Í tilfelli Marels var það samstarf við Landsbankann og bankinn studdi fyrirtækið mjög vel. Marel stóð alltaf í skilum og þó að sumar aðrar yfirtökur Íslendinga hafi kannski mistekist þá tókust þessar yfirtökur sem ég nefndi mjög vel. Að mínu mati er það vanmetið hversu mikilvægt þetta skref með evrópska efnahagssvæðið var á þessum tíma og það að vera innan fríverslunarbandalagsins var algjört lykiltríði. Hefði það ekki verið hefðu menn þurft að staðsetja stærri hluta fyrirtækisins erlendis.

HÖFNUNARVALD

Í EES-samningnum er kveðið á um höfnunarvald EES/EFTA-ríkja varðandi innleiðingu á ESB-löggjöf sem fellur undir samninginn.

Vegna ágreinings um innleiðingu þriðja orkupakkans svonefnda hér á landi leitaði utanríkisráðuneytið álits Alþjóða- og Evrópuréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík (HR) á því hverjar yrðu afleiðingar þess ef Alþingi hafnaði innleiðingunni. Í áliti stofnunarinnar frá 23. apríl 2019 er meðal annars vitnað í bók Sigurðar Línalds og Skúla Magnússonar: *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins* (útg. 2011) þar sem höfundar sjá fyrir sér að EES-samningurinn geti ónýst á skömmum tíma ef EFTA-rikin nýti sér þjóðréttarlegan rétt sinn til að hafna nýjum gerðum. Telja þeir þess vegna skiljanlegt að enn hafi „ekki komið til þess að hluta EES-samningsins hafi verið frestað“. Rétturinn til að synja laganýmælum ESB á þeim sviðum sem EES-samningurinn nái til sé vissulega fyrir hendi frá formlegu sjónarhorni. Frá pólitísku sjónarhorni sé hann þó vart fyrir hendi, a.m.k. svo framarlega sem stjórnvöld

EFTA-ríkjanna vilji halda í EES-samninginn. Á hinn bóginn megi líta á heimild EFTA-ríkjanna til að hafna gerðum „eins og neyðarhemil sem til greina kæmi að nota við sérstakar aðstæður.“

Í álitni stofnunar HR segir:

Kemur ekki á óvart í ljósi þess sem að framan greinir að frá upphafi EES-samningsins hafa EES/EFTA-ríkin aldrei beitt neitunarvaldi varðandi upptöku gerða í EES-samninginn. Þá hefur ESB einnig sýnt mikinn samstarfsvilja til að ná samkomulagi þegar dregist hefur von úr viti að ná samkomulagi um upptöku gerða í EES-samninginn. Þó hefur það gerst að þolinmæði ESB hefur þrotið og sambandið virkjað þau úrræði sem er að finna í 4. mgr. 102. gr. EES-samningsins, en í því felst hótun um að fresta hluta EES-samningsins til bráðabirgða, sbr. 5. mgr. sama ákvæðis. Hér má taka sem dæmi *tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna* en málið dróst á langinn vegna andstöðu íslenska ríkisins við sum ákvæði tilskipunarinnar. Eftir að ESB virkjaði 4. mgr. 102. gr. samningsins áttu frekari samningaviðræður sér stað á milli samningsaðila og að lokum samþykkti íslenska ríkið að umrædd tilskipun yrði tekin upp í EES-samninginn. Ekki kom því til þess að ESB beitti heimild 5. mgr. 102. gr. samningsins um að fresta hluta viðaukans. Framangreint dæmi sýnir þó að ESB virðist vera tilbúið að beita heimildum 5. mgr. 102. gr. ef sambandið telur ástæðu til.

Í greinargerð með lagafrumvarpinu um Evrópska efnahagssvæðið þar sem fjallað er um þessi atriði segir: „Ljóst er að það er hagur allra samningsaðila að ekki komi til slíkrar frestunar á framkvæmd á EES-reglum, einnig þeirra sem setja vilja nýjar reglur sem geta leitt til frestunarinnar. Samningsaðilar hafa staðfest þessa afstöðu til frestunar í samþykkt vegna 111. gr. samningsins sem fjallar um úrlausn deilumála. Þar kemur einnig fram að forðast skuli af fremsta megni að beita frestun.“

Í EES-samningnum sjálfum eru engin ákvæði um hvernig bregðast skuli við náist alls ekki samkomulag um upptöku löggjafar í samninginn. Góður samstarfsvilji samningsaðila liggur til grundvallar samningnum og að allir aðilar axli þá ábyrgð að viðhalda góðri framkvæmd hans.



ÞRÍJÁR GREINAR RÍKISVALDSINS

Þegar Alþingi ræddi lagafrumvarpið um EES-samninginn lá fyrir að samþykkt þess myndi gera nýjar kröfur til allra þriggja greina ríkisvaldsins. Sérstaklega var kallað eftir rannsókn á því hvernig framsali valds þessara stofnana yrði háttað með aðild að samningnum. Hún leiddi í ljós að aðild bryti ekki í bága við stjórnarskrána. Jafnframt var ljóst að huga þyrfti að stöðu innviða ríkisins. Hér er því lýst hvernig það hefur verið gert.

FRAMKVÆMDAVALDIÐ

Á vettvangi framkvæmdavaldsins hefur á 25 ára gildistíma verið gripið til ýmissa aðgerða til að laga stjórnarhætti að nýjum kröfum vegna aðildar að EES-samstarfinu. Annars vegar er um aðgerðir að ræða sem snerta miðlæga forystu forsætisráðuneytis og utanríkisráðuneytis og hins vegar hlutverk fagráðuneyta við frumkvæði og eftirfylgni hvert á sínu sviði. Hér verður varpað ljósi á viðbrögð og aðgerðir á vettvangi framkvæmdavaldsins.

NEFND 1997

Forsætisráðherra skipaði 6. júní 1997 nefnd til að athuga með hvaða hætti reglum, sem settar höfðu verið á Evrópska efnahagssvæðinu, hefði verið veitt gildi hér á landi eftir að Ísland gerðist aðili að efnahagssvæðinu og hvort sá háttur samrýmdist reglum íslenskrar stjórnskipunar. Í nefndina voru skipaðir Jón Steinar Gunnlaugsson hæstaréttarlögmaður, sem jafnframt var formaður, Árni Kolbeinsson ráðuneytisstjóri og Stefán Már Stefánsson prófessor. Þá var Kristjáni Andra Stefánssyni deildarstjóra í forsætisráðuneytinu falið að starfa með nefndinni.

Nefndin skilaði álit 16. september 1998. Taldi hún að „verulegir annmarkar [hefðu] verið á því að meginreglum íslenskrar stjórnskipunar [hefði] verið fylgt við að leiða reglur hins evrópska efnahagssvæðis í íslenskan rétt.

Nefndin komst að raun um að verulega skorti á að einstök ráðuneyti hefðu haft yfir að ráða mannafla og fjármunum til að geta sinnt með viðunandi hætti því umfangsmikla verkefni sem aðildin að Evrópska efnahagssvæðinu legði þjóðinni á herðar. Taldi nefndin þó að í ýmsum tilvikum væri „lofsvert hverju hið smávaxna íslenska stjórnkerfi hefur fengið áorkað í þessu efni miðað við aðstæður“.

Úrbótatillögur nefndarinnar til forsætisráðherra voru þessar:

1. Lagt verði fyrir hvert og eitt ráðuneyti að fara yfir allar reglur hins evrópska efnahagssvæðis sem lögleiddar hafa verið á málefnasviði þess allt frá því samningurinn gekk í gildi í því skyni að athuga hvort fylgt hafi verið þeim meginreglum

íslenskrar stjórnskipunar um setningarhætti og birtingu sem grein hefur verið gerð fyrir í skýrslu þessari. Sett verði ákveðin tímamörk fyrir úrbótum á því sem talið verður að aflaga hafi farið.

2. Ráðuneyti gæti þess framvegis að fylgt verði ofangreindum reglum við meðferð á viðbótum og breytingum á samningnum um hið evrópska efnahagssvæði. Í því efni verði sérstaklega að því hugað, hvernig taka megi EB-gerðir upp í íslenskan rétt, þannig að texti þeirra verði markvissari og skýrari en nú er.
3. Ráðuneytunum verði tímabundið eða varanlega eftir atvikum séð fyrir mannafla og fjármunum til að annast þetta verkefni.
4. Skipaður verði hópur t.d. þriggja lögfræðinga til að vera ráðuneytunum til ráðgjafar og aðstoðar við þetta verkefni meðan verið er að koma í lag því sem aflaga hefur farið í fortíðinni, meðal annars í því skyni að samræmis sé gætt. Að því er framtíðina varðar verði hugað að því, hvort koma beri upp stjórnardeild til dæmis í forsætisráðuneyti, sem hafi það verkefni að annast samræmingu á starfi ráðuneytanna á þessu sviði og eftirlit með því að meginreglum sé fylgt.

ÁLIT UMBOÐSMANNS 1998

Á árinu 1997 tók umboðsmaður Alþingis að eigin frumkvæði til athugunar, hvernig staðið hefði verið að „birtingu og miðlun upplýsinga um „gerðir“ samkvæmt EES-samningnum og réttarreglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra“. Skilaði hann forsætisráðherra álitu sínu um þetta efni dagsettu 9. janúar 1998.

Umboðsmaður taldi vafa leika á því, hvort íþyngjandi ákvæðum EES-gerða yrði beitt gagnvart almenningi, þegar þær hefðu verið teknar upp í íslenskan rétt með því einu að vísa til nafns og númers þeirra í lögum eða reglugerð, en efnisleg ákvæði þeirra væru ekki að öðru leyti birt í A- eða B-deild Stjórnartíðinda. Þá taldi umboðsmaður nauðsynlegt að huga að tilhögun á birtingu auglýsinga um gildistöku „EB-gerða“.

Forsætisráðherra fól ofangreindri nefnd um lögleiðingu EES-gerða að gefa ráð um „hvernig risið verði undir þeim kröfum sem stjórnarskrá og landslög gera til birtingar fyrir mæla af þessu tagi framvegis sem og hvort og til hvaða ráðstafana beri að grípa vegna þeirra „gerða“ sem þegar hafa verið birtar með þeim hætti sem umboðsmaður gerir athugasemdir við.“

Nefndin tók undir með umboðsmanni og bera úrbótatillögur hennar merki um það.

UMBURÐARBRÉF FORSÆTISRÁÐUNEYTIS 2001

Forsætisráðuneytið sendi 27. júní 2001 umburðarbréf til ráðuneyta í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar 16. febrúar 2001 um ýmsar umbætur á innleiðingu EES-gerða þar á meðal með útgáfu leiðbeininga til stjórnvalda um þær lágmarkskröfur sem meginreglur íslenskrar stjórnskipunar gerðu til að gerðunum yrði fylgt að landsrétti.

Leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða dags. 27. júní og undirritaðar af forsætisráðherra fylgdu umburðarbréfinu og var til þess mælst að ráðuneyti tækju mið af þeim við undirbúning innleiðingar EES-gerða framvegis.

Þá er greint frá því í umburðarbréfinu að forsætisráðherra hafi skipað nefnd til þess að annast ráðgjöf um hvers kyns álitæfni er upp kunni að koma við innleiðingu EES-gerða.

Í inngangi leiðbeininganna segir að samkvæmt 3. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið skuli samningsaðilar gera allar viðeigandi ráðstafanir, bæði almennar og sérstakar, til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiða. Jafnframt skuli þeir varast ráðstafanir sem teflt geti markmiðum samningsins um öflugt og einsleitt efnahagssvæði í tvísýnu. Í þessari þjóðréttarlegu skuldbindingu felist meðal annars að innleiðing EES-gerða verði að fullnægja þeim kröfum sem meginreglur íslenskrar stjórnskipunar geri til að þeim verði fylgt að landsrétti.

Þá er gefið stutt yfirlit um þau atriði sem helst þarf að huga að með hliðsjón af þessum kröfum. Þau eru þessi:

1. *Lögmætisreglan.* Minnt er á helstu sjónarmið sem liggja til grundvallar því hvort hægt sé að innleiða gerð með almennum stjórnvaldsfyrirmælum eða hvort lög þurfi til.
2. *Umritun eða tilvísun.* Með umritun EES-gerða er átt við að ákvæði gerðarinnar séu tekin efnislega upp í sett lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Innleiðing með tilvísun þýðir hins vegar að gerð er veitt gildi með því að í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum er mælt fyrir um að tiltekin gerð öðlist gildi, án þess að ákvæði gerðarinnar séu tekin upp í lögin eða stjórnvaldsfyrirmælin.
3. *Birting EES-gerða.* Ef EES-gerð er innleidd með umritun þarf ekki að birta EES-gerðina sérstaklega, enda eiga reglur gerðarinnar þá að koma nægilega fram í þeim lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem leiða gerðina í íslenskan rétt. Ef notuð er tilvísunaraðferð skiptir máli hvort gerð er innleidd með lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

4. *Virkni EES-gerða.* Það er almenn krafa EES-samningsins að samningsaðilarnir tryggji að EES-reglur öðlist við innleiðingu þau raunverulegu áhrif (fr. l'effet utile) sem að er stefnt með setningu þeirra.

Í leiðbeiningunum eru einnig birt dæmi um hvernig ganga skuli frá lögum og stjórnvaldsfyrirmælum í samræmi við þær.

NEFND 2004–2007

Með bréfi dagsettu 8. júlí 2004 skipaði forsætisráðherra nefnd um Evrópumál til að kanna framkvæmd EES-samningsins, önnur tengsl Íslands og Evrópusambandsins, sem og ýmis álitamál tengd hugsanlegri aðild Íslands að Evrópusambandinu. Samkvæmt skipunarbréfinu átti nefndin m.a. að kanna hvort og þá hvers konar undanþágur væru veittar í aðildarsamningum að Evrópusambandinu, hvað aðild myndi kosta ríkissjóð til lengri og skemmri tíma litið og hverjir væru kostir og gallar evrunnar fyrir Ísland, auk þess sem skilgreind yrði staða Íslands miðað við hinn nýsamþykka stjórnarskrársáttmála Evrópusambandsins. Þá átti samkvæmt skipunarbréfinu einnig að ræða á vettvangi nefndarinnar önnur álitaefni er vörðudu tengsl Íslands og Evrópusambandsins og nefndin teldi til þess fallin að skýra stöðu Íslands sérstaklega í þessu samhengi. Nefndin birti skýrslu sína 7. mars 2007.

Í nefndina voru skipaðir Björn Bjarnason, dóms- og kirkjumálaráðherra, sem jafnframt var formaður, samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins, Einar K. Guðfinnsson sjávarútvegssráðherra, samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins, Hjálmar Árnason alþingismaður og Jónína Bjartmarz umhverfisráðherra samkvæmt tilnefningum Framsóknarflokksins, Össur Skarphéðinsson alþingismaður og Bryndís Hlöðversdóttir, aðstoðarrektr og forseti lagadeildar Háskólans á Bifröst, samkvæmt tilnefningum Samfylkingarinnar, Ragnar Arnalds, fyrrverandi ráðherra, og Katrín Jakobsdóttir, varaformaður Vinstrihreyfingarinnar - græns framboðs, samkvæmt tilnefningum þess flokks og Brynjar Sindri Sigurðsson markaðsfræðingur, samkvæmt tilnefningu Frjálslynda flokksins. Bryndís Hlöðversdóttir hætti í nefndinni í desember 2006 og tók Ágúst Ólafur Ágústsson alþingismaður sæti hennar.

Starfsmaður nefndarinnar var Hreinn Hrafnkelsson, stjórn mála-, viðskipta- og Evrópufræðingur.

Nefndin skilaði skýrslu sinni 7. mars 2007 undir heitinu: *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*. Nefndin taldi að EES-samningurinn hefði staðist tímans tönn og væri grundvöllur samskipta Íslands og ESB sem rétt væri að þróa áfram.

Að mati nefndarinnar var mikilvægt að tryggð yrði öflug starfsemi á vegum ráðuneyta og sendiráðsins í Brussel og jafnframt lögð rækt við náð samstarf við starfsmenn EFTA, sem byggju yfir mikilli þekkingu á öllum álitaefnum vegna framkvæmdar

EES-samningsins. Líta bæri á tillögur nefndarinnar sem ábendingu um hvert stefna skyldi til að styrkja hagsmunagæslu Íslendinga innan ramma samningsins enn betur. Í stuttu máli taldi nefndin nauðsynlegt að Ísland legði áherslu á aukna þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdu Evrópusamstarfi, með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á þessum vettvangi.

Tillögur nefndarinnar voru meðal annars þessar:

1. Tengsl stjórnmalamanna.

A. Ríkisstjórn.

1. Á vettvangi Stjórnarráðsins er nauðsynlegt að samhæfa á öflugan hátt frumkvæði, hagsmunagæslu og eftirfylgni við framkvæmd EES-samningsins. Tryggð verði á einum stað í Stjórnarráðinu sýn yfir þróun samskiptanna við ESB og samræmd samvinna við einstök ráðuneyti við úrlausn mála.
2. Ríkisstjórn gefi Alþingi árlega skýrslu um þróun EES- og Schengen-mála, sem og um helstu stefnumál ríkisstjórnarinnar í samskiptum við Evrópusambandið.
3. Ríkisstjórn kynni Alþingi tillögur framkvæmdastjórnar ESB um nýjar gerðir, helstu breytingartillögur ráðherraráðs og Evrópuþings, samþykktar gerðir, ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur og önnur stefnumótandi skjöl svo fljótt sem unnt er.
4. Lögð verði rík áhersla á að fylgjast með áhersluatriðum forysturíkis Evrópusambandsins hverju sinni og ræða við ráðherra eða embættismenn þess, ef meðal þeirra eru álitæfni, sem sérstaklega snerta hagsmuni Íslands.
5. Ráðherrar og ráðuneyti haldi góðum tengslum við stjórnanda síns málaflokks innan framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og skrifstofu hans.

B. Alþingi.

1. Kjörin verði Evrópunefnd á Alþingi, sem fylgist með tengslum Íslands og Evrópusambandsins, einkum framkvæmd EES-samningsins en einnig lagapróun á vettvangi Schengen-samstarfsins.
2. Alþingi eigi fulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel, sem fylgist með framvindu mála í samskiptum þings Evrópusambandsins og framkvæmdastjórnar og miðli upplýsingum til Evrópunefndar og fastanefnda þingsins.
3. Fastanefndir Alþingis eigi þess kost að fylgjast með þróun einstakra EES-gerða á sínu verkswiði.

4. Evrópunefnd Alþingis og fastanefndir fái reglulega lista yfir tillögur framkvæmdastjórnar ESB, sem síðar kunna að verða teknar upp í landsrétt sem lög eða stjórnvaldsreglugerðir.
5. Þingflokkum sé gert kleift að rækta samskipti við systurþingflokka á Evrópuþinginu.

2. Tengsl embættismanna.

1. Réttur til fundarsetu í nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnar ESB sé nýttur sem best til gæslu íslenskra hagsmuna.
2. Innan Stjórnarráðsins sé ferðasjóður til að auðvelda einstökum ráðuneytum á grundvelli rökstuddra umsókna að senda fulltrúa sína eða sérfræðinga til funda í Brussel. Þá verði einnig skapað fjárhagslegt svigrúm til að bregðast við útgjöldum, ef einstök mál krefjast sérstakrar athygli.
3. Þá verði einnig skapað fjárhagslegt svigrúm til að bregðast við útgjöldum, ef einstök mál krefjast sérstakrar athygli.
4. Starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana fái aukin tækifæri til að starfa tímabundið hjá EFTA, ESA og EFTA-dómstólum til að auka reynslu og þekkingu þeirra á ESB og EES-samstarfinu.
5. Starfsmenn ráðuneyta og opinberra stofnana fái tækifæri til að starfa sem sérfræðingar á kostnað íslenska ríkisins hjá framkvæmdastjórn ESB, ef áhugi er fyrir slíku af hálfu framkvæmdastjórnarinnar.

Þá segir í tillögum nefndarinnar:

Á vegum EFTA starfa mikilvægar stofnanir, sem fylgjast með framkvæmd EES-samningsins, það er Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn. Í báðum þessum stofnunum eru Íslendingar í forystu og hefur að mati nefndarinnar tekist vel að skipa þessum stofnunum þann sess, sem þeim ber samkvæmt EES-samningnum.

Aukin upplýsingagjöf

1. Stofnaður verði gagnabanki á grundvelli upplýsinga frá ráðuneytum og EFTA um þátttöku Íslands í nefndum og sérfræðingahópum ESB.
2. Birtur verði opinberlega rafrænn listi yfir nefndir og sérfræðingahópa ESB með aðild Íslands sem og aðrar nefndir og sérfræðingahópa ESB sem Ísland / EES/ EFTA-ríkin hafa aðgang að.

3. Árlega sé birt tölfraedi um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB með upplýsingum um þátttökugjald og styrki.
4. Árlega sé birtur listi yfir lög og stjórnvaldsreglur, sem samþykkt eru eða sett á grundvelli aðildarinnar að EES- og Schengen-samningunum.
5. Árlega sé birtur listi yfir fjölda gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn viðkomandi ár, tegundir þeirra (tilskipanir, reglugerðir o.s.frv.) og uppruna (þ.e. hvort þær komi frá framkvæmdastjórn, ráðherraráði eða ráðherraráði og Evrópuþingi).

Samstarf hagsmunaaðila.

Víðtækt samstarf hefur þróast milli ýmissa hagsmunasamtaka á Evrópuvettvangi. Nefndin telur, að samvinna af þessu tagi sé til þess fallin að treysta tengslin við Evrópusambandið og stuðla að víðtækari umræðum en ella væri um þau málefni, sem snerta Ísland sérstaklega á hinum evrópska vettvangi.

Upplýsingagjöf til almennings.

Nefndin telur mikilvægt að almenningur hafi tækifæri til að kynna sér þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi og skýrt verði hver hafi ábyrgð á því innan stjórnarráðsins að tryggja aðgengi almennings að slíkum upplýsingum.

Kennsla á sviði Evrópufræða.

Eftir viðræður við fulltrúa íslenskra háskóla er nefndinni ljóst að á þeim vettvangi er mikill og vaxandi áhugi á Evrópufræðum. Fjöldi námskeiða í Evrópufræðum er í boði innan háskólanna og sífellt fleiri námsmenn afla sér þekkingar á þessu sviði. Nefndin fagnar þessari þróun og telur hana nauðsynlega til að efla þekkingu á þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi.

Nefndin telur skynsamlegt fyrir ráðuneyti að gefa námsmönnum tækifæri til þess að kynnast Evrópusamstarfi á þeirra vegum, til dæmis með starfsnámi eða þátttöku í fundum í Brussel og við greiningu á einstökum viðfangsefnum á vettvangi Evrópusamstarfsins.

STÝRIHÓPUR 2014

Forsætisráðherra skipaði 2. júlí 2014 stýrihóp um framkvæmd EES-samningsins. Tilgangurinn var meðal annars að auka skilvirkni í þátttöku Íslands í EES-samstarfinu og meta hvernig hagsmunagæslu af Íslands hálfu yrði best háttað. Stýrihópurinn starfar enn undir formennsku Páls Þórhallsssonar, skrifstofustjóra í forsætisráðuneytinu. Í honum sitja fulltrúar allra ráðuneyta, skrifstofustjórar eða reyndir sérfræðingar, auk fulltrúa skrifstofu Alþingis.

Stýrihópurinn sendi frá sér skýrslu um framkvæmd EES-samningsins í desember 2015. Hann minnir á að framkvæmd EES-samningsins hafi áður verið tekin til skoðunar, megi þar helst nefna ofangreinda skýrslu frá árinu 2007. Þar sé að finna mikinn fróðleik og hafi stýrihópurinn leitast við að endurtaka ekki þá vinnu heldur vísist til hennar til fyllingar. „Nálgunin í skýrslu stýrihópsins er þrengri og tæknilegri og meira bundin við stöðuna eins og hún er um þessar mundir,“ segir í skýrslunni. Voru höfuðáherslur stýrihópsins þessar:

- Að upptaka gerða í EES-samninginn og innleiðing þeirra standist tímafresti og sé í samræmi við skuldbindingar.
- Að innleiðing gerða samræmist íslensku réttarumhverfi.
- Að þátttakan í EES-samstarfinu sé gagnsæ og hagsmunaaðilum séu veittar upplýsingar um það sem er í vændum.
- Að íslensk stjórnvöld nýti sem best möguleika sína á að hafa áhrif á efni þeirra gerða sem um ræðir, m.a. út frá íslenskum hagsmunum.

Stýrihópurinn greindi helstu vandkvæði varðandi núverandi stöðu EES-mála á Íslandi. Þau voru að mati hópsins þessi:

- Erfiðleikar við að fylgjast með löggjöf í mótun hjá ESB og hafa efnisleg áhrif á hana.
- Seinangangur við upptöku gerða í EES-samninginn.
- Tafir við innleiðingu gerða í landsrétt.
- Flókið ferli við þinglega meðferð EES-mála.
- Skortur á ferlum og verkfærum til samhæfingar milli ráðuneyta og samráðs við hagsmunaaðila á sviði EES-mála.
- Takmarkaður mannaflí og sérfræðipækking hjá ráðuneytum og opinberum stofnunum í samspili við forgangsröðun verkefna leiðir til að oft reynist vandkvæðum bundið að sinna EES-samningnum sem skyldi.

Stýrihópurinn setti fram tillögur að úrbótum í 18 töluliðum. Helstu tillögur hópsins voru:

- Ríkisstjórnin samþykki árlega, að höfðu samráði við Alþingi og hagsmunaaðila, lista yfir þau mál í lagasetningarferli hjá ESB sem metin eru forgangsmál út frá íslenskum hagsmunum. Sérstaklega verði fylgst með þessum málum, sjónarmiðum íslenskra stjórnvalda komið á framfæri og reynt að hafa áhrif eftir megni og tilefni.
- Ráðuneytin leitist við að hefja vinnu við innleiðingu gerða fyrr en nú er. Stefnt sé að því að undirbúningi sé að mestu lokið þegar gerð er samþykkt á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar.
- EFTA-skrifstofan og tengsl við sérfræðinga í Noregi og Liechtenstein verði nýtt betur við greiningu á samþykkttri ESB-löggjöf sem er á leið inn í EES-samninginn. Innleiðingarfrumvörp verði auðkennd sérstaklega á þingmálaskrá og sett í forgang. Þau geymi að jafnaði einungis ákvæði sem leiðir af viðkomandi EES-skuldbindingu. Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án verulegs kostnaðar.
- Settur verði á laggirnar miðlægur EES-gagnagrunnur þar sem færðar verði inn upplýsingar um ferli EES-gerða frá upphafi til enda.

UTANRÍKISÞJÓNUSTA TIL FRAMTÍÐAR 2017

Utanríkisráðuneytið gaf 1. september 2017 út skýrsluna *Utanríkisþjónusta til framtíðar – hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi*. Hún var samin að frumkvæði utanríkisráðherra. Sex starfsmenn ráðuneytisins; Sturla Sigurjónsson, Andri Lúthersson, Jörundur Valtýsson, María Erla Marelsdóttir, Sigríður Á. Snævarr og Urður Gunnarsdóttir unnu að gerð skýrslunnar. Þar er mikilvægi EES-samstarfsins áréttað í sérstökum kafla þar sem segir meðal annars:

Til að efla megi áhrif Íslands á mótun Evrópulöggjafar á næstu árum þarf að huga að þremur meginþáttum.

Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að íslensk stjórnvöld séu ávallt á varðbergi gagnvart stefnumótun innan Evrópusambandsins og fylgist grannt með mótun tillagna að nýrri löggjöf á þeim sviðum sem falla undir gildissvið EES-samningsins. Þá er ekki síður mikilvægt að upplýsingum sé miðlað með skilvirkum hætti til Alþingis og hagsmunaaðila í takt við kröfur þar um. Í þessu felst náíð samstarf á milli utanríkisþjónustunnar og fagráðuneytanna, þ.e. að þau vinni svo þétt saman að rödd Íslands einkennist af ítrustu fagmennsku á öllum sviðum EES, og jafnframt að mikilvægum stefnumótunarskjölum (einkum svonefndum græn- og hvítbókum) og tillögum að nýrri lagasetningu sé flaggð við Alþingi og hagsmunaaðila.

Í öðru lagi þarf að efla skipulagt samráð við Alþingi, hagsmunaaðila og samstarfsríki Íslands í EFTA (einkum Noreg) og afla sjónarmiða þessara aðila til þeirrar löggjafar sem er í mótun innan ESB. Samráð við hagsmunaaðila, Alþingi og samstarfsríki er alger forsenda þess að unnt sé að móta upplýsta afstöðu Íslands til þeirrar stefnumótunar sem á sér stað innan Evrópusambandsins og leitt getur til setningar löggjafar sem taka þarf upp í EES-samninginn.

Í þriðja lagi þarf að vinna með skipulegri hætti að því að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri í umræðu um stefnumótun Evrópusambandsins innan stofnana þess og gagnvart aðildarríkjunum og nýta þá möguleika sem Ísland hefur, m.a. á grundvelli EES-samningsins, til að taka virkan þátt í mótun löggjafar ESB.

Í skýrslunni eru settar fram níu sérgreindar tillögur um öflugri framkvæmd EES-samningsins: (1) nauðsyn þess að hafa áhrif á mótunarstigi ákvarðana, (2) samræmingarhlutverk viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins verði eflt, (3) við innleiðingu EES-reglna sé þess gætt að þær verði minna íþyngjandi fyrir íslenska hagsmunaaðila, (4) opin gátt verði á vef utanríkisráðuneytisins vegna ábendinga við innleiðingu EES-gerða, (5) fagráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel, (6) samráð við Alþingi um framkvæmd EES-samningsins verði aukið, utanríkisráðherra geri Alþingi tvisvar á ári munnlega grein fyrir málum efst á baugi hjá ESB, (7) opinn aðgangur verði að gagnagrunni um EES-mál, (8) reglulegir fræðslufundir utanríkisráðuneytisins verði með EES-starfsmönnum annarra ráðuneyta og (9) stýrihópur forsætisráðuneytis um EES-mál starfi áfram.

GENGIÐ TIL GÓÐS 2018

Utanríkisráðuneytið gaf 3. maí 2018 út skýrsluna *Gengið til góðs – skref í átt að bættri framkvæmd EES-samningsins*. Fól utanríkisráðherra starfsmönnum ráðuneytisins að taka skýrsluna saman í því skyni að „liðka fyrir yfirstandandi starfi að umbótum í framkvæmd EES-samningsins,“ eins og segir í formála ráðherrans. Höfðu hugmyndir í skýrslunni þegar verið bornar upp í ríkisstjórn.

Í skýrslunni er lögð sérstök áhersla á „miðlægt utanumhald“ í samvinnu forsætisráðuneytis og utanríkisráðuneytis. Ráðuneytisstjórar beggja ráðuneyta taki að sér að vera „tilsjónarmenn með framkvæmd EES-samningsins innan stjórnarsýslunnar“. Stýrihópur um framkvæmd EES verði festur í sessi. Starfslýsing verði tekin saman fyrir EES-starfseiningu utanríkisráðuneytisins. Tryggt verði að EES-starfseiningu utanríkisráðuneytisins haldist til lengri tíma á starfsfólki með reynslu og sérþekkingu í málefnum EES. Opnað verði fyrir aðgang Alþingis og hagsmunaaðila að EES-gagnagrunninum sem reynst hafi mjög mikilvægt vinnutæki stjórnarsýslunnar. Ríkisstjórn leggi til við

Alþingi sérstakar fjárveitingar vegna aukinnar þátttöku íslenska ríkisins í EES-ferlinu næstu árin. Þannig verði tryggt að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel og skrifstofa Alþingis ef fyrir því er vilji. Jafnframt verði sérstakur stuðningur við ráðuneyti til að tryggja tímanlega innleiðingu EES-gerða framlengdur.

LÖGGJAFARVALDIÐ

Alþingi stóð frammi fyrir nýju verkefni eftir að hafa veitt heimild til að staðfesta EES-samninginn með því að samþykkja lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 þann 12. janúar 1993. Lögin voru samþykkt með 33 atkvæðum á móti 23 en 6 sátu hjá. Þrír flokkar klofnuðu í afstöðu sinni; Sjálfstæðisflokkur, Kvinnalisti og Framsóknarflokkur. Stjórnarflokkarnir, Alþýðuflokkur og Sjálfstæðisflokkur, tryggðu samningnum meirihluta. Í stjórnarandstöðu voru Alþýðubandalag, Framsóknarflokkur og Kvinnalisti.

Utanríkismálanefnd Alþingis fjallaði um lagafrumvarp um EES-samninginn á 82 fundum, einkum á árinu 1992. Eftir að samningurinn var lögfestur í janúar 1993 var á fundum nefndarinnar rætt um framkvæmd samningsins. Áður en EES-samningurinn tók gildi 1. janúar 1994 hafði utanríkismálanefndin fjallað um þinglega meðferð EES-mála á Alþingi eftir gildistöku samningsins, sem var 1. janúar 1994.

Tillögurnar frá skrifstofu Alþingis sem nefndarritari kynnti 13. desember 1993 fyrir utanríkismálanefnd snerust sérstaklega um mál á mótunarstigi. Lagt var til að nefndin hefði yfirumsjón með EES-starfi Alþingis og því ekki farin sú leið að koma á fót sérstakri EES-nefnd. Verkefni utanríkismálanefndar væri að hafa eftirlit með framkvæmd EES-samningsins, umfjöllun um málefni EES og stofnana þess almennt og vera meginvettvangur fyrir samráð Alþingis og ríkisstjórnar um EES-lagasetningu. Til að Alþingi hefði einhver áhrif á EES-lagasetningu væri nauðsynlegt að þingið kæmi að málinu á undirbúnings- og mótunarstigi, m.a. til þess að draga úr líkum á að þeim ákvörðunum sem teknar væru í sameiginlegu EES- nefndinni yrði síðar hnekkkt af Alþingi.

Í greinargerð ritara utanríkismálanefndar með tillögunum kom einnig fram að um tvær leiðir væri að ræða þegar leita þyrfti samþykkis Alþingis fyrir ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, þ.e. Alþingi gæti veitt samþykki sitt með samþykkt lagafrumvarps eða samþykkt þingsályktunartillögu.

Loks var í greinargerðinni lagt til að utanríkisráðuneytið hefði yfirumsjón með EES- samskiptum stjórnarráðsins og utanríkismálanefndar og settar fram tillögur um vinnureglur varðandi umfjöllun Alþingis um EES-reglur á mótunarstigi og samskipti utanríkismálanefndar. Greinargerðin var lögð fyrir utanríkismálanefnd í desember 1993. Eftir viðtækt samráð innan Alþingis og við utanríkisráðuneytið við tillögu-gerðina samþykkti forsætisnefnd reglurnar í febrúar 1994.

Upphaflegu reglunum og hugmyndum var fylgt að verulegu leyti strax í upphafi. Þeim gögnum sem bárust frá utanríkisráðuneytinu var haldið til haga fyrir þingmenn í sérstökum möppum og fóru nefndir þingsins við og við yfir þessi gögn viðkomandi málaflokka á fundum sínum.

Árið 1999

Árið 1999 tók forstöðumaður nefndasviðs Alþingis saman minnisblað að höfðu samráði við formann utanríkismálanefndar. Í minnisblaðinu kemur fram að reglum um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi hafi ekki verið fylgt samkvæmt orðanna hljóðan. Þá var fjallað um þinglega meðferð EES-gerða, sbr. 103. gr. EES-samningsins, og því lýst hvernig hægt væri að leita samþykkis Alþingis á ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem í raun væri þjóðréttarsamningur.

Lýst var hugmyndum innan utanríkisráðuneytis um að taka upp þá aðferð að skipta ákvörðunarferli Alþingis vegna EES-gerða í tvennt, annars vegar þannig að lögð yrði fyrir Alþingi tillaga til þingsályktunar sem staðfesti ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og hins vegar að lagt yrði fram lagafrumvarp til þeirra lagabreytinga sem ákvörðunin kallaði á. Bent var á að með þeim hætti fengi utanríkismálanefnd heildarsýn yfir þær EES-gerðir með stjórnskipulegum fyrirvara sem væru á leið í gegnum þingið, þótt óhjákvæmilega væri þetta tvískipta kerfi þyngra í vöfum og kallaði m.a. á fleiri þingskjöl.

Árið 2000

Árið 2000 var unnið annað minnisblað til formanns utanríkismálanefndar af forstöðumanni nefndasviðs um sama efni. Þar voru settar fram tvær hugmyndir um skipulag EES-mála á Alþingi. Fyrri hugmyndin gekk út frá því að utanríkismálanefnd héldi einn EES-fund í mánuði yfir þingtímann með Íslandsdeild þingmannanefndar EFTA og utanríkisráðherra. Síðari hugmyndin laut að því að utanríkismálanefnd bærust eftir hvern fund sameiginlegu EES-nefndarinnar upplýsingar um þau mál sem tekin var ákvörðun um og fengi svo til umfjöllunar þingsályktunartillögur til staðfestingar á nýjum EES-reglum. Ef um pólitísk álitamál væri að ræða hefði nefndin væntanlega fjallað um málið á mótunarstigi á fundum sínum þar sem upplýsingar frá stjórnarráðinu lægu fyrir um viðkomandi mál.

Sama ár sendi utanríkisráðuneytið frá sér viljayfirlýsingu til Alþingis þar sem sagði:

Almennt hefur ekki verið leitað sérstaks samþykkis Alþingis áður en stjórnskipulegum fyrirvara er aflétt heldur látið við það sitja að Alþingi hafi samþykkt nauðsynlegar lagabreytingar vegna innleiðingar ákvarðana. Þetta felur í sér nokkuð frávik frá almennri meðferð við staðfestingu þjóðréttarsamninga þar sem atbeina Alþingis er krafist en á sér skýringar í sérstöðu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar meðal þjóðréttarsamninga. Hins

vegar hafa nokkrir ókostir fylgt þessu fyrirkomulagi. Má þar helst nefna annars vegar að nokkuð mismunandi er á hvaða hátt það hefur komið fram í lagafrumvörpum hvernig þau tengjast tilteknum ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar og hins vegar að með þessari aðferð hefur skort á að Alþingi hafi verið gefinn kostur á að taka beina afstöðu til staðfestingar einstakra ákvarðana nefndarinnar.

Enn fremur var gert ráð fyrir að komið yrði á þeirri föstu vinnureglu að hafa yrði samráð við utanríkismálanefnd um efni ákvarðana á undirbúningsstigi:

Að öllu þessu virtu verður að teljast rétt að færa almenna meðferð þeirra ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem Ísland hefur gert stjórnskipulegan fyrirvara til samræmis við meðferð þjóðréttarsamninga. Í því felst að almennt verður leitað sérstaklega eftir samþykki Alþingis til staðfestingar sérhverri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem stjórnskipulegur fyrirvari hefur verið gerður við. Slíks samþykkis verður leitað í formi þingsályktunar en viðeigandi ráðuneyti munu samhliða undirbúa nauðsynleg frumvörp til lagabreytinga. Jafnframt verður þeirri föstu vinnureglu komið á, með vísan til 24. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að haft verði samráð við utanríkismálanefnd um efni þessara ákvarðana meðan þær eru á undirbúningsstigi.

Utanríkismálanefnd vék að þessu þegar hún gaf álit vegna máls sem nefndin fékk til afgreiðslu á árinu 2000. Þar má finna almenna lýsingu á afstöðu nefndarinnar til hvernig staðið skuli að afgreiðslu stjórnskipulega fyrirvarans. Minnt er á að ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar verði skuldbindandi fyrir EES-aðildarríkin um leið og þær hafa verið teknar nema eitthvert ríkjanna beiti heimild í 103. gr. EES-samningsins og geri fyrirvara um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi strax vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir. Hafi ríkin sex mánaða frest frá töku ákvörðunar í sameiginlegu nefndinni til að aflétta fyrirvaranum. Í álitu utanríkismálanefndar segir:

„Með þessu er vísað til nauðsynlegs atbeina þjóðþinga aðildarríkjanna og af hálfu Íslands hefur fyrirvara þessum því einungis verið beitt þegar ljóst er að ákvörðun kallar á lagabreytingar. Á þeim sex árum sem liðin eru frá því að EES-samningurinn tók gildi hefur Ísland beitt þessum fyrirvara alls 38 sinnum.

Ein af ástæðum þess að tillaga þessi er borin fram er að upp hefur safnast nokkur fjöldi ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar sem Ísland hefur gert stjórnskipulegan fyrirvara við og er hluti þeirra ákvarðana orðinn eldri en sex mánaða. Það hefur annars vegar í för með sér að viðeigandi ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar ganga hvorki í gildi að því er Ísland né hin aðildarríkin varðar og hins vegar að Ísland gæti staðið frammi fyrir því að önnur aðildarríki færu fram á að frestað yrði framkvæmd einstakra viðauka samningsins eða hluta þeirra gagnvart Íslandi, sbr. 102. gr. samningsins.“

Árið 2004

Árið 2004 í febrúar flutti Katrín Júlíusdóttir með fleiri þingmönnum Samfylkingarinnar tillögu til þingsályktunar um könnun á framkvæmd EES-samningsins. Var lagt til að skipuð yrði nefnd sérfræðinga til að kanna hvort framkvæmd EES-samningsins rúmaðist innan 21. gr. stjórnarskrárinnar. Í nefndinni sætu fimm menn og tilnefndi Alþingi tvo og Hæstiréttur Íslands, Háskóli Íslands og Háskólinn í Reykjavík einn mann hver. Fulltrúi Alþingis yrði formaður nefndarinnar. Skyldi nefndin skila Alþingi skýrslu um athuganir sínar fyrir 1. október 2004. Tillagan fór til meðferðar í utanríkis-málanefnd Alþingis en hlaut ekki afgreiðslu.

Í inngangi greinargerðar með tillögunni sagði meðal annars:

„Frá gildistöku EES-samningsins hefur eðli samningsins breyst svo og áhrif Íslands á ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli hans. Færa má rök fyrir því að þróun samningsins hafi síðan verið með þeim hætti að ástæða sé til að meta á ný hvort hann og viðbætur við hann rúmist innan 21. gr. stjórnarskrárinnar eða hvort þörf er á að breyta stjórnarskránni.

Flutningsmenn telja það mikinn vafa leika á að framkvæmd EES-samningsins standist ákvæði 21. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands að rétt sé að Alþingi hlutist til um rannsókn á málinu.“

Árið 2004 í nóvember flutti Krístrún Heimisdóttir með fleiri þingmönnum Samfylkingarinnar tillögu til þingsályktunar um endurskoðun þinglegrar meðferðar EES-reglna. Þar sagði að Alþingi ályktaði „að endurskoða meðferð þingsins á afleiddri löggjöf sem til verður á grundvelli EES-samningsins með það að markmiði að efla þátt Alþingis í mótun löggjafarinnar og mati á því hvernig EES-réttarlegar skyldur verði best uppfylltar að íslenskum rétti. Í þessu skyni skipi Alþingi nefnd fimm þingmanna og komi einn frá hverjum þingflokki. Nefndin skili Alþingi álit með tillögum sínum eigi síðar en 1. október 2005“. Tillagan gekk ekki til nefndar.

Töldu flutningsmenn að staða EES-mála hjá löggjafarvaldinu væri önnur og síðri en hjá framkvæmdavaldi og dómvaldi því að á vettvangi Alþingis hefði ekki enn verið brugðist við breyttum aðstæðum á sambærilegan hátt. Til marks um það væri að í febrúar 1994 samþykkti forsætisnefnd Alþingis reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi. Þeim hefði aldrei verið breytt eða þær endurskoðaðar en væri þó bersýnilega ekki fylgt.

Árið 2007

Árið 2007 í mars birtust tillögur Evrópunefndar forsætisráðherra sem samdar voru af fulltrúum allra þingflokka og að framan er getið. Þar er lagt til (1) að kjörin verði Evrópunefnd á Alþingi, (2) þingið eigi fulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel, (3)

fastanefndir Alþingis eigi þess kost að fylgjast með þróun einstakra EES-gerða á sínu verksviði, (4) þingnefndir fái reglulega lista yfir tillögur framkvæmdastjórnar ESB sem kunni að verða EES-gerðir og (5) þingflokki sé gert kleift að rækta samskipti við systurþingflokka á Evrópuþinginu.

Árið 2008

Árið 2008 óskaði forseti Alþingis eftir því við utanríkismálanefnd að hún mótaði tillögur um fyrirkomulag þinglegrar meðferðar EES-mála. Bréfið var sent í framhaldi af fundi formanns utanríkismálanefndar og formanns Íslandsdeildar þingmannanefndar EFTA með forsætisnefnd 16. nóvember 2007.

Utanríkismálanefnd óskaði eftir minnisblaði utanríkisráðuneytis um málið í þeim tilgangi að fá fram sjónarmið og sýn þess á þinglega meðferð EES-mála.

Í mars 2008 barst nefndinni minnisblað um meðferð EES-mála á Alþingi sem tekið var saman af utanríkisráðuneyti fyrir utanríkisráðherra, þar sem m.a. var gerð grein fyrir efnisatriðum reglna forsætisnefndar frá 1994.

Síðan sagði að miðað við núverandi ástand þýðingarmála og mannfjölda í stjórnarráðinu væri ekki raunhæft að uppfylla kröfur reglnanna. Það sem helst stæði í veginum væri að textar þeirra tillagna sem kölluðu á lagabreytingar skyldu vera á íslensku og að öðrum tillögum skyldi fylgja samantekt á íslensku.

Árið 2000 hefði verið samþykkt nýtt ferli af hálfu utanríkisráðuneytisins og Alþingis um meðferð EES-reglna. Þessum breytingum var lýst hér að framan og snerust þær um afgreiðslu á málum þar sem setja þyrfti stjórnskipulegan fyrirvara.

Utanríkisráðuneytið benti á að í hinu breytta verklagi hefði ekki verið vikið að meðferð gerða sem ekki kölluðu á lagabreytingar. Sagði utanríkisráðuneytið að utanríkismálanefnd hefði vikið sér undan því að fá yfir sig magn gerða sem hún myndi ekki ráða við að vinna úr. Með þetta í huga mætti segja að aðkoma Alþingis hefði samkvæmt þessu nýja verklagi takmarkast við þær gerðir sem kölluðu á lagabreytingar og einungis eftir að þær væru komnar af mótunarstigi. Verklagið hefði gert ráð fyrir að Alþingi yrði gert viðvart þegar samþykki fagráðuneytis lægi fyrir því að taka gerð inn í samninginn, þ.e. áður en slík ákvörðun væri tekin af sameiginlegu EES-nefndinni. Þetta verkferli frá árinu 2000 hefði á einhverjum tímum lagst af og Alþingi kæmi nú að málum eftir að ákvörðun hefði verið samþykkt með stjórnskipulegum fyrirvara í sameiginlegu EES-nefndinni.

Utanríkisráðuneytið gerði tillögu um ferli í samskiptum sínum við Alþingi og reisti hana á reglunum um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi frá 1994.

Utanríkismálanefnd ræddi tillögur ráðuneytisins og gaf út skýrslu sína um fyrirkomulag þinglegrar meðferðar EES-mála 8. október 2008. Þar voru helstu áherslur þessar:

- Upplýsingagjöf til Alþingis og samráð stjórnvalda við utanríkismálanefnd um EES-mál á tillögu- og mótunarstigi verði aukið og formfest.
- Upplýsingagjöf til Alþingis og reglulegt samráð stjórnvalda við utanríkismálanefnd fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem ákvarðanir eru teknar um hvaða ESB-gerðir skulu teknar upp í EES-samninginn, verði gert að skilyrði.
- Utanríkisráðherra, eða aðrir fagráðherrar eftir atvikum, komi á fundi utanríkismálanefndar þegar til umfjöllunar eru EES-mál á tillögu- og mótunarstigi.
- Utanríkisráðherra, eða aðrir fagráðherrar eftir atvikum, komi á fundi utanríkismálanefndar fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar og þar sem utanríkismálanefnd veiti ráðherra leiðbeinandi tilmæli um afgreiðslu mála í sameiginlegu EES-nefndinni.
- Aukin áhersla verði lögð á að meta fyrir hver áhrif EES-gerðar kunni að verða á íslensk lög og hagsmuni.
- Settar verði skýrar og samræmdar reglur um hvernig EES-mál eru lögð formlega fyrir Alþingi, m.a. um að stjórnskipulegum fyrirvara á ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar verði einungis aflétt með þingsályktun.
- Sérstakri upplýsingasíðu um Evrópumál verði komið upp hjá Alþingi eða utanríkisráðuneytinu sem veitir yfirsýn yfir mál sem koma til umfjöllunar í sameiginlegu EES-nefndinni.

Vegna atburðanna sem settu svip á stjórn málin og þjóðlífið allt í byrjun október 2008 beindist athygli alþingismanna að endurreisn fjármála- og bankakerfis þjóðarinnar næstu mánuði. Þá urðu stjórnarskipti á árinu 2009 og 16. júlí 2009 samþykkti Alþingi umsókn um aðild að Evrópusambandinu.

Árið 2012

Árið 2012 í september var endurflutt þingsályktunartillaga frá fyrra þingi (140. þingi). Flutningsmaður var Einar K. Guðfinnsson Sjálfstæðisflokki, með þingmönnum Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks. Tillagan var um aukin áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusamstarfs. Þar var lagt til að Alþingi ályktaði „að efla [bæri] þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópusamstarfi með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusamstarfs“.

Í greinargerð var vitnað ítarlega í álit Evrópunefndar, *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*, frá 7. mars 2007. Þá var einnig vitnað í skýrslu utanríkismálanefndar Alþingis frá 8. október 2008 um þinglega meðferð EES. Um báðar skýrslurnar er fjallað hér að framan.

Utanríkismálanefnd Alþingis ræddi þingsályktunartillöguna, leitaði umsagna um hana og skilaði álit. Fyrirsögn tillögunnar var breytt á þennan veg: Tillaga til þingsályktunar um aukin áhrif Íslands á ákvarðanir á vettvangi Evrópusamstarfs.

Nefndin lagði til að tillöugreinin orðaðist svo:

Alþingi ályktar að efla beri þátttöku stjórnámamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópusamstarfi með það að markmiði að auka áhrif Íslands á ákvarðanir á vettvangi Evrópusamstarfs.

Var tillagan samþykkt sem ályktun Alþingis 26. febrúar 2013.

Í nefndarálitni utanríkismálanefndar Alþingis um þingsályktunartillöguna segir meðal annars:

Í umsögn utanríkisráðuneytis kemur fram að brugðist var við tillögum í skýrslu Evrópunefndar [frá 7. mars 2007] með margvíslegum hætti innan stjórnarráðsins. Þau viðbrögð hafi þó óneitanlega tekið mið af breyttum efnahagsaðstæðum í Þjóðfélaginu þar sem sumar af tillögum Evrópunefndar hefðu haft í för með sér talsverða kostnaðaraukningu sem ekki var auðsótt á tímum aðhalds í ríkisrekstri. Má þar nefna fleiri ferðir embættismanna og aukna fundarþátttöku sérfræðinga í Brussel, sem og hugsanlegar sérfræðingastöður hjá Evrópusambandinu á kostnað íslenska ríkisins. Jafnframt má nefna að önnur ráðuneyti hafa dregið saman seglin í sparnaðarskyni í sendiráði Íslands í Brussel síðustu ár, sem gengur þvert á hugmyndir Evrópunefndarinnar um aukna þátttöku í fundum og stefnumótun, m.a. í málefnum sem falla undir Schengen-samstarfið.

Utanríkismálanefnd bendir á að á grundvelli framangreindrar skýrslu og tillagna utanríkismálanefndar [frá 8. október 2008] voru reglur forsætisnefndar um þinglega meðferð EES-mála endurskoðaðar í ágúst 2010. Samkvæmt reglunum koma EES-mál alla jafna til meðferðar Alþingis á fjórum mismunandi stigum. Í stystu máli má lýsa ferlinu svo að í fyrsta lagi koma EES-mál til meðferðar Alþingis þegar vinnuhópur EFTA hefur gerð til meðferðar sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og fyrirséð er að muni kalla á laga-breytingar héraendis. Í öðru lagi er haft samráð við utanríkismálanefnd fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni en á þeim fundum taka fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar ESB ákvarðanir um að taka ESB-gerðir upp í EES-samninginn. Í þriðja lagi koma EES-mál til kasta Alþingis þegar

stjórnskipulegum fyrirvara er aflétt í formi þingsályktunar af ákvörðun sameiginlegu EES- nefndarinnar um upptöku ESB-gerðar í EES-samninginn sem kallar á lagabreytingar hérlendis. Samhliða eða í kjölfarið kemur fram frumvarp á Alþingi um innleiðingu viðkomandi gerðar í landsrétt. Auk þessa er þingið upplýst um ESB-áætlanir, grænbækur, hvítbækur og önnur stefnumótandi skjöl á vettvangi ESB og um helstu stefnumál ríkisstjórnarinnar í samskiptum við Evrópusambandið.

Hinar endurskoðuðu reglur um þinglega meðferð EES-mála hafa bæði formfest og eflt þetta ferli og aukið yfirsýn og aðkomu Alþingis að málunum. Það er einkar mikilvægt að þingið komi að málum áður en gerðir eru teknar upp í EES-samninginn, en bæði á 140. og 141. löggjafarþingi eru þess dæmi að utanríkismálanefnd hafi beint því til utanríkisráðherra að fresta ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn.

Þá bendir nefndin á það starf sem fram fer á vettvangi þingmannanefndar EES sem starfar samkvæmt EES-samningnum. Þingmannanefnd EES samanstendur af þingmönnum frá þjóðþingum EES/EFTA-ríkjanna þriggja og af Evrópuþinginu. Þingmannanefndin fylgist með framkvæmd og þróun EES-samningsins og hefur á síðustu misserum m.a. fjallað um stjórnskipuleg álitamál innan EES/EFTA-ríkjanna varðandi rekstur samningsins og beint sjónum sínum sérstaklega að áhrifum þjóðþinga EFTA-ríkjanna á EES-samninginn og lagasetningu í tengslum við hann.

Nefndin vekur jafnframt athygli á ítarlegri umfjöllun um EES-samstarfið í skýrslu utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál sem lögð var fram á Alþingi 14. febrúar sl. [2013] Í skýrslunni er m.a. farið yfir hið pólitíska umhverfi EES-samningsins, stjórnskipuleg álitamál tengd aðild Íslands að EES, og erfiðleika við að fá viðurkennda sérstöðu Íslands í ýmsum brýnum málum. Hvað síðastnefnda atriðið varðar segir í skýrslunni að samskipti EES/EFTA-ríkjanna við fulltrúa ESB á vettvangi EES-samningsins hafi á undanförunum árum gerst stíð og að þekking og skilningur ESB á málflutningi og óskum EES/EFTA-ríkjanna virðist hafa minnkað.

Loks telur nefndin rétt að minna á yfirgripsmikla úttekt Norðmanna á EES-samningnum og tvíhliða samningum Noregs og ESB, skýrslu Sejersted-nefndarinnar frá janúar 2012 og hvítbók norsku ríkisstjórnarinnar frá október 2012. Í skýrslu Sejersted-nefndarinnar er farið ofan í saumana á pólitískum, lagalegum, stjórnsýslulegum, efnahagslegum og samfélagslegum afleiðingum EES-samningsins auk reynslunnar af Schengen-samkomulaginu og annarri samvinnu Noregs og Evrópusambandsins. Þar er fjallað um þann lýðræðislega vanda að Noregur á engan fulltrúa í ákvarðanatökufarli sem hefur beinar afleiðingar fyrir Noreg en þetta er að sjálfsögðu sameiginlegur vandi EES/EFTA-ríkjanna.

Í hvítbók ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram sú áhersla að auka beri áhrif og þátttöku Noregs í samstarfi á vettvangi EES-samningsins og nýta það svigrúm sem samningurinn veitir til að hafa áhrif á mál sem eru mikilvæg Noregi.

Utanríkismálanefnd undirstrikar að ýmsum tillögum Evrópunefndar og utanríkismálanefndar, sem fram komu í fyrrnefndum skýrslum um tengsl Íslands og Evrópusambandsins og þinglega meðferð EES-mála, hefur þegar verið hrundið í framkvæmd og orðið til bóta. Nefndin leggur áherslu á að íslensk stjórnvöld þurfi á hverjum tíma að leita allra mögulegra leiða til að auka áhrif Íslands á vettvangi Evrópusamstarfs. Nefndin tekur því undir markmið tillöguflytjenda um að efla þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdri Evrópusamstarfi með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á evrópskum vettvangi. Ljóst er að aukin þátttaka á þessu sviði mun hafa aukinn kostnað í för með sér og því þarf að tryggja fjárveitingu til þessa starfs á fjárlögum.

Árið 2018

Árið 2018 í júlí birti Alþingi minnisblað vinnuhóps utanríkismálanefndar um endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála. Hér verður stuðst við minnisblaðið þegar litið er til framvindu þessara mála á Alþingi til þessa dags. Í upphafi minnisblaðsins segir:

Reglur um þinglega meðferð EES-mála voru samþykktar af forsætisnefnd Alþingis í febrúar 1994 og endurskoðaðar í ágúst 2010. Í reglunum er tiltekið að þær skuli endurskoðaðar á ný ekki síðar en 1. október 2011. Reglurnar fjalla um aðkomu Alþingis að meðferð Evrópusambands-gerða og því ferli sem ber að viðhafa við hina þinglegu meðferð, allt frá upplýsingagjöf til utanríkismálanefndar þegar gerð er enn í mótun hjá ESB, samráðs við utanríkismálanefnd og fagnefndir áður en gerð er tekin upp í EES-samninginn (upptökuferli) og loks til frágangs lagafrumvarpa um EES-mál (innleiðingarferli).

Vinnuhópur um endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála var skipaður af utanríkismálanefnd á fundi nefndarinnar 17. janúar sl. [2018] Í vinnuhópnum sitja Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, Rósa Björk Brynjólfsdóttir og Logi Einarsson. Ritari vinnuhópsins er Gunnþóra Elín Erlingsdóttir.

Vinna við endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála hófst á 145. þingi og hafa alls þrjú vinnuhópar utanríkismálanefndar verið skipaðir. Á 145. þingi [2015-2016] var vinnuhópurinn skipaður Hönnu Birnu Kristjánsdóttur, Silju Dögg Gunnarsdóttur og Óttari Proppé. Á 146. og 147. þingi var vinnuhópurinn skipaður Jónu Sólveigu Elínardóttur, Teiti Birni Einarssyni og Steinunni

Þóru Árnadóttur. Síðari vinnuhópurinn lagði áherslu á að bera saman ferlið á Íslandi og í Noregi og átti m.a. fund þess efnis með þingmönnum norska Stórþingsins 22. maí 2017.

Vinnuhópurinn lagði til að utanríkisráðherra kynnti utanríkismálanefnd eigi sjaldnar en á hálf árs fresti þau mál sem efst væru á baugi innan Evrópusambandsins. Hann kynnti nefndinni jafnframt þau mál sem ríkisstjórnin mæti sem forgangsmál út frá íslenskum hagsmunum. Nefndinni gæfist þannig færi á að sinna virku eftirlitshlutverki sínu og hafa að auki áhrif á það hvaða mál teldust til forgangsmála.

Þá vildi hópurinn að utanríkisráðherra, eða aðrir ráðherrar eftir atvikum, upplýstu nefndina um hvort óskað yrði eftir sérlausnum vegna upptöku tiltekinna gerða í EES-samninginn og hver staðan væri á slíkum viðræðum. Samtalið yrði því á pólitískum nótum í stað þess að fjalla tæknilega um innihald hvernar gerðar fyrir sig.

Þá segir í minnisblaðinu:

Í núgildandi ferli hefur mesti þunginn verið á 2. gr. reglnanna sem tekur til þess þegar gerð sem talin er falla undir gildissvið EES-samningsins er til skoðunar hjá vinnuhópum EFTA. Sérhver gerð sem krefst lagabreytinga er send utanríkismálanefnd til skoðunar sem óskar í öllum tilfellum eftir álitni viðeigandi fagnefnda m.a. á því hvort Ísland skuli óska eftir sérlausnum eða undanþágum þegar gerðin er tekin upp í EES-samninginn. Ferlið er þungt í vöfum og tímafrekt, án þess þó að því fylgi nægjanlegur ávinningur. Til samanburðar er í Noregi áherslan lögð á aðkomu þingsins á meðan gerð er enn á vinnslustigi innan ESB.

2. gr. ferlið sem á að taka tvær vikur, tekur í reynd 2-3 mánuði. Mikill tími fer í umfjöllun um gerðir, sem gjarnan eru mjög tæknilegs eðlis. Hættan er sú að mikilvægar gerðir sem raunverulega þurfa umfjöllun fagnefnda falli í skuggann af þeim mikla fjölda gerða sem koma fyrir þingið og ljóst er frá upphafi að kalla ekki á neins konar aðlaganir.

Vinnuhópurinn leggur því til að í stað þess að gerðir fari sjálfkrafa til fagnefnda á vinnslustigi verði þær flokkaðar í þrjá flokka áður en þær eru sendar utanríkismálanefnd. Í fyrsta flokk fara gerðir sem fela í sér stjórnskipuleg álitamál. Utanríkismálanefnd myndi ávallt óska eftir álitni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á slíkum gerðum. Í annan flokk fara þær gerðir sem kalla á efnislega aðlögun, líkt og undanþágu, sérlausnir eða frest á gildistöku. Utanríkismálanefnd myndi alla jafna óska eftir álitni viðkomandi fagnefnda á þessum gerðum, og yrði ferlið því sambærilegt við núverandi 2. gr. ferli. Í þriðja flokkinn fara þær gerðir sem kalla ekki á aðlögun. Í þennan flokk fara þær gerðir sem krefjast lagabreytinga en gefa ekki tilefni til að óskað sé eftir aðlögun. Utanríkismálanefnd myndi almennt ekki óska eftir álitni fagnefnda á þessum gerðum en gæti

vissulega tekið slíka ákvörðun, teldi hún þess þurfa. Þá er jafnframt lagt til að nefndin verði upplýst sérstaklega um þær gerðir sem fela í sér verulegan kostnað, óháð því hvort samþykki Alþingis sé áskilið.

Þetta fyrirkomulag yrði til þess að minnka umfang EES-mála fyrir fastanefndunum þar sem almennt séð myndu eingöngu þau mál sem fela í sér stjórnskipuleg álitamál og aðlaganir koma til kasta þeirra. Utanríkismálanefnd yrði áfram upplýst um allar þær gerðir sem kalla á lagabreytingar og eru til umfjöllunar í vinnuhópum EFTA. [...]

Borið hefur á því að ekki sé skýrt í greinargerðum frumvarpa til innleiðingar á ESB-gerð, hvaða ákvæði frumvarpsins stafa frá ESB-gerðinni sjálfri og hvaða ákvæði eru unnin að frumkvæði viðkomandi ráðuneytis. Vinnuhópurinn leggur áherslu á að meginreglan sé sú að þau lagafrumvörp sem lögð eru fram til innleiðingar á EES-gerðum séu hrein, þ.e. að lagafrumvarpið innleiði eingöngu viðkomandi gerð. Líkt og í núgildandi reglum skal í athugasemdum við lagafrumvarpið tiltaka viss atriði, sbr. a- og b-lið 3. mgr. 8. gr. draganna. Þá skal sérstaklega tilgreint ef gengið er lengra en lágmarksákvæði gerðarinnar kveður á um og sú ákvörðun rökstudd. Jafnframt ber að tilgreina sérstaklega ef svigrúm er til staðar við innleiðingu.

Mikilvægt er að þingmenn geti með einföldum hætti greint hvaða hluti frumvarps stafi frá skuldbindingu á grundvelli EES-samningsins. Í þeim tilfellum sem ekki verður hjá því komist að blanda saman innleiðingu ESB-gerðar og öðrum efnisþáttum skal því sérstaklega tilgreint hvaða greinar frumvarpsins séu til innleiðingar á viðkomandi gerð. Þeirri breytingu sem vinnuhópurinn leggur til er ætlað að einfalda meðferð EES-mála á Alþingi, minnka tortryggni þingsins gagnvart EES-gerðum og um leið stuðla að minnkuðum innleiðingarhalla.

Vinnuhópurinn óskaði eftir að forsætisnefnd kannaði hvort Alþingi ætti að fara að fordæmi Noregs og ráða starfsmann með skrifstofu innan Evrópuþingsins í Brussel. Slíkur starfsmaður væri jákvætt skref í því að auka upplýsingaflæði til Alþingis hvað varðar gang mála á Evrópuþinginu. Samhliða slíkri breytingu þyrfti að tryggja að þingmenn hefðu tækifæri til þess að auka samskipti sín við systurflokka á Evrópuþinginu.

Utánríkismálanefnd samþykkti á fundi sínum 6. júní 2018 drög að endurskoðuðum reglum um þinglega meðferð EES-mála sem send voru til forsætisnefndar þingsins. Reglur í þessum anda voru gefnar út í ágúst 2018. Í lok þeirra segir: „Samþykkt í forsætisnefnd Alþingis í febrúar 1994. Endurskoðað á fundi forsætisnefndar 16. ágúst 2010 og 13. ágúst 2018.“ Alþingi styðst að grunni við reglurnar sem tóku gildi fyrir 25 árum en hefur breytt þeim í árunna rás í ljósi reynslunnar.

Ritari EES-mála á Alþingi kom til sögunnar með verklagsreglum skrifstofu Alþingis frá 11. nóvember 2010 um framkvæmd reglna um þinglega meðferð EES-mála (EES-reglur). Ritarinn hefur í umboði ritara utanríkismálanefndar umsjón með þeim verkum sem skrifstofan sinnir á sviði EES-mála og annast fyrir hönd skrifstofunnar samskipti við utanríkisráðuneytið um þau mál er varða Evrópska efnahagssvæðið.

DÓMSVALDIÐ

Til að markmið EES-samstarfsins um einsleitni við framkvæmd fjórfrelsisins náist nægir ekki að sömu reglur gildi heldur er gerð krafa um að túlkun og beiting reglnanna þjóni sama markmiði. Að stefnt skuli að þessu markmiði við eftirlit og í dómaframkvæmd birtist í tveggja stöða kerfinu sem tryggir aðkomu EES/EFTA-ríkjana að öllum ákvörðunum sem þau varða. Þá er almennt talið að íslenskir dómarmar skuli hafa þessi meginsjónarmið í heiðri.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur tvisvar sinnum gert formlegar athugasemdir við íslensk stjórnvöld vegna innleiðingar eða framkvæmdar á bókun 35 við EES-samninginn. Í bókuninni segir: „Vegna tilvika þar sem getur komið til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“

Bókun 35 er ekki lögfest hér en gildi hennar á að vera tryggt með 3. gr. laganna um EES-samninginn. Í bókuninni felst að skýra beri lög og reglur til samræmis við það markmið EES-samningsins að tryggja einsleitni á sameiginlega markaðnum. Efni bókunar 35 hefur verið lýst á þann veg að í henni felist árangurskylda en ekki regla sem segir til um hvernig árangrinum skuli náð og hafa aðildarríkin val um aðferðir. Hérlandis er notuð lögskýringarregla sem lögfest er í 3. gr. laganna um EES-samninginn. Þetta ákvæði laganna er þó umdeilt og efast er um hvort lögskýringarreglan fullnægi samningsskyldunni sem felst í bókun 35 við EES-samninginn.

ESA bað íslensk stjórnvöld með bréfi 11. apríl 2012 að skýra hvernig þau stæðu við skuldbindingar sínar samkvæmt bókun 35. Var vitnað til þriggja dóma Hæstaréttar Íslands þar sem svo virtist sem að kæmi til árekstra milli EES-reglu sem hefði verið innleidd í íslenskan rétt og laga sem Alþingi hefði samþykkt væru innlendu lög in talin réttþærri án tillits til þess hvort þau samrýmdust EES-samningnum. Dómarnir vektu því efasemdir um hvort þeir væru í samræmi við ákvæði bókunar 35. Íslensk stjórnvöld svöruðu ekki erindinu.

Í áminningarbréfi ESA (e. letter of formal notice) frá 13. desember 2017 var formlega fundið að því hvernig staðið væri að framkvæmd eða innleiðingu bókunar 35 af íslenskum dómstólum.

Útanríkisráðherra brást við bréfi ESA með því að skipa starfshóp 22. maí 2018 til að „fara vandlega yfir þær röksemdir sem fram koma í bréfi ESA og leggja mat á hvort athugasemdir stofnunarinnar kalli á endurskoðun 3. gr. laga nr. 2/1993 og jafnframt að undirbúa svör Íslands við formlegum athugasemdum ESA“. Þá segir í erindisbréfinu að athugun á framangreindum þáttum kalli m.a. á skoðun á því hvernig reglum EES-samningsins hafi verið beitt af dómstólum hér á landi og hvernig hægt sé að tryggja hnökralausa framkvæmd samningsins innan ramma íslenskrar stjórnskipunar. Er starfshópnum falið að gera grein fyrir „öllum raunhæfum valkostum í stöðunni“.

Í starfshópnum sátu lögfræðingarnir Stefán Geir Þórisson, formaður, Bryndís Helgadóttir, Kristján Andri Sveinsson, Margrét Einarsdóttir og Páll Þórhallsson. Hann skilaði álitni skýrslu og tillögum vegna innleiðingar Íslands á bókun 35 við EES-samninginn 3. ágúst 2018.

Niðurstaða starfshópsins vegna bókunar 35 er að 3. gr. laga nr. 2/1993 um EES-samninginn eins og hún hefur verið skýrð af dómstólum uppfylli ekki þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem mælt sé fyrir um í bókun 35. Starfshópurinn telur einu raunhæfu leiðina að leita eftir viðeigandi breytingum á lögnum. Þá yrði einnig komið til móts við athugasemdir ESA í áminningarbréfinu frá 13. desember 2017. Þar með yrði samningsbrotamálið væntanlega úr sögunni. Að mati starfshópsins er þetta eini kosturinn í stöðunni og gerir hann því ekki tillögu um annað.

Að því er dómsvaldið varðar er eins og hér er lýst óleyst mál milli Eftirlitsstofnunar EFTA og íslenskra stjórnvalda.

Í 3. gr. EES-samningsins er kveðið á um trúnaðarskyldur samningsaðila. Þær hvíla á öllum handhöfum ríkisvalds. Samningsaðilar skulu gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af EES-samningnum leiðir. Þeir skulu varast ráðstafanir sem teft geta því í tvísýnu að markmiðum samningsins verði náð.

Hér hefur verið tekið saman efni sem sýnir að á vettvangi framkvæmdavaldsins, löggjafarvaldsins og dómsvaldsins hefur verið gripið til athugana og aðgerða til að laga starfsemi þessara greina ríkisvaldsins að nýjum kröfum vegna aðildar að lagasamstarfinu sem er grundvöllur EES-aðildarinnar og lykillinn að því að tryggð sé hindrunarlaus aðild Íslands að sameiginlega markaðnum í krafti fjórfrelsisins.

IV

EES-SAMNINGSSVIÐIN



Í EES-samningnum eru ákvæðin um fjórfrelsið og aðra efnisþætti sem undir samninginn falla flokkuð á þennan hátt:

- Frjálsir vöruflutningar.
- Frjálsir fólksflutningar, frjáls þjónustustarfsemi og frjálsir fjármagnsflutningar.
- Samkeppnisreglur og aðrar sameiginlegar reglur.
- Altæk ákvæði – umhverfismál, persónuvernd, neytendavernd.
- Samstarfsáætlanir; menntun, vísindi, menning.

Hér verður farið yfir þessi svið og lýst í stuttu máli hvernig að framkvæmd þeirra hefur verið staðið af hálfu íslenskra stjórnvalda undanfarin 25 ár.

FRJÁLSIR VÖRUFLUTNINGAR

Meginmarkmið EES-samningsins er að tryggja frjáls vöruviðskipti á milli samningsaðila. Með samningnum nær sameiginlegi markaður ESB til EES/EFTA-ríkjanna; Íslands, Liechtensteins og Noregs. Samningurinn felur hvorki í sér tollabandalag né sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum. Annar viðauki við EES-samninginn, efnamesti viðauki hans, fjallar um tæknilegar reglugerðir, staðla, prófanir og vottun. Eru tæknilegar kröfur til ýmissa vara samræmdar til að koma í veg fyrir að sérkröfur séu gerðar í einstökum ríkjum sem skapa myndu tæknilegar viðskiptahindranir.

Öðrum viðauka við EES-samninginn er skipt í 32 undirkafla. Nú hafa tæplega 2.300 gerðir verið teknar upp í EES-samninginn og innleiddar á Íslandi sem teljast til tæknilegra reglugerða, staðla, prófana og vottunar á sviði ýmiss konar iðnvarnings. Í mörgum tilvikum er vísað í samræmda evrópska staðla um nánari útfærslu og er vara, sem framleidd er í samræmi við staðlana, talin uppfylla ákvæði þeirrar gerðar sem um ræðir.

ÓNÓG FAGGILDING

Faggildingarvottorð sem gefin eru út af íslenskum stjórnvöldum uppfylla ekki kröfur EES-reglna og eru því almennt ekki tekin gild á EES-svæðinu. Þetta hefur í för með sér neikvæðar afleiðingar fyrir íslenska framleiðendur vöru og þjónustu sem þurfa þá eftir atvikum að fá vottanir, skoðanir og prófanir á framleiðslu sína frá faggiltum aðilum erlendis, gildir þetta einkum um útflutningsfyrirtæki. Þá á þetta einnig við um ýmiss konar prófanir á uppsetningum innfluttra vara, t.d. lyfta og voga, þar gera EES-reglur ráð fyrir að prófanir séu framkvæmdar af aðilum sem fá hæfni sína metna til verksins með faggildingu.

Faggilding er formleg viðurkenning þar til bærs stjórnvalds á því að aðili sé hæfur til að vinna tiltekin verkefni varðandi samræmismat. Samkvæmt lögum er samræmismat mat á því hvort vara, ferli, kerfi eða aðili uppfylli kröfur. Faggildingarsvið Hugverkastofu annast faggildingu fyrir hönd íslenskra stjórnvalda. Faggildingarsvið Hugverkastofu veitir faggildingu fyrir skoðunarstofur, prófunarstofur, kvörðunarstofur og vottunarstofur og annast mat á tilnefndum aðilum, þ.e. hæfni þeirra og hæfi til að starfa samkvæmt þeim lögum og reglum sem gilda á því sviði sem starfsemi hins tilnefnda aðila tekur til. Um faggildingu og faggildingarstarfsemi á Íslandi gilda lög um faggildingu, nr. 24/2006.

Í framkvæmd birtist framangreint m.a. í því að faggiltum einkaaðila er veitt heimild til að annast eftirlit sem er á ábyrgð hins opinbera, t.d. aðalskoðanir á ökutækjum. Þar hefur faggilt skoðunarstofa verið metin af faggildingarsviði Hugverkastofu og sýnt fram á að hún hafi innviði og tæknilega hæfni til að skoða ökutæki og meta ástand þeirra

út frá þeim kröfum sem gilda um þær skoðanir. Starfsemi faggiltra aðila getur einnig t.d. falist í úttekt og vottunum stjórnkerfa sem sett eru upp samkvæmt ákveðnum stjórnkerfisstöðlum, gæðastjórnunarstöðlum eða umhverfisstjórnunarstöðlum, án þess að til þess standi lagaskylda.

Um starfsemi faggildingarstofa gilda EES-reglur. Faggilding er starfrækt alþjóðlega og miðar að því að vara, þjónusta eða kerfi sem eru skoðuð, prófuð eða vottuð í einu landi af faggiltum aðila sé viðurkennd í öðrum ríkjum á EES-svæðinu. Þetta fyrirkomulag kemur í veg fyrir tæknilegar viðskiptahindranir og tryggir frjálst flæði vöru og þjónustu innan EES-svæðisins. Starfsemi faggildingarstofa fylgir alþjóðlegum stöðlum og þurfa þær að uppfylla kröfur EES-reglugerðar. Í reglugerðinni birtast margvíslegar kröfur um form, uppbyggingu, hæfi og hæfni faggildingarstofa. Faggildingarstofur skulu vera aðilar að European Accreditation (EA), sem faggildingarsvið Hugverkastofu er, og skulu þær m.a. undirgangast jafningjamat.

Í jafningjamati felst að hæfni og hæfi faggildingarstofu eru metin með það að markmiði að tryggja að framkvæmd faggildingar sé samræmd innan EES-svæðisins. Faggildingarsvið Hugverkastofu hefur enn ekki undirgengist jafningjamat og er því ekki aðili að marghliðasamkomulagi EA (e. EA Multilateral Agreement). Þar sem faggildingarsviðið hefur ekki farið í gegnum jafningjamat og er ekki aðili að marghliðasamkomulagi EA fullnægja faggildingarvottorð sem gefin eru út af faggildingarsviði Hugverkastofu ekki kröfum EES-reglna og eru því almennt ekki tekin gild á EES-svæðinu.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) skýrði íslenskum stjórnvöldum frá því 15. júní 2016 að stofnuninni hefði borist kvörtun varðandi ranga framkvæmd á reglugerð nr. 765/2008 í tengslum við faggildingarmál. Síðar barst íslenskum stjórnvöldum áminningarbréf (e. letter of formal notice) þar sem stofnunin benti á ýmsa vankanta við framkvæmd reglugerðarinnar.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur unnið að því á undanförunum árum að styrkja starfsemi faggildingarsviðsins og leggja mat á það hvaða þjónusta verði þar í boði. Þjónustu faggildingaraðila er skipt í þrjú svið; faggilding á skoðunarstofum, prófunarstofum og vottunarstofum. Hér hefur verið horft til faggildingar skoðunar- og prófunarstofa en síður til vottunarstofa.

Nýr starfsmaður hóf störf á faggildingarsviði Hugverkastofu í ársbyrjun 2018 og starfa þar nú tveir í fullu starfi. Á árinu 2018 var einnig skipað til tveggja ára ráðgefandi faggildingarráð. Er það ráðuneytinu og faggildingarsviði meðal annars til ráðgjafar við undirbúning að jafningjamati.

Nú á tímum eru vörur oft hluti af langri virðiskeðju sem nær yfir landamæri. Ef Ísland stæði utan þessarar samræmingar á reglum og stöðlum, myndi það gera íslenskum fyrirtækjum erfitt um vik að eiga aðild að virðiskeðjunni.

Staðlar, faggilding og vottun gegna því lykilhlutverki við þróun sameiginlega markaðarins með því að auðvelda samkeppni á markaðnum og tryggja samræmdar kröfur til vöru og þjónustu. Vörur sem uppfylla kröfur samhæðra staðla sem vísað er til í reglum sameiginlega markaðarins eiga þar greiða leið. Mikilvægt er að neytendur geti treyst því að vörur standi undir kröfum sem til þeirra eru gerðar. Slíkt traust fæst með vottun og faggildingu. Samhæðir staðlar eru þróaðir innan evrópskra staðlasamtaka en ákvörðun um tilvísun til þeirra í reglum er í höndum framkvæmdastjórnar ESB.

Sérreglur á sameiginlega markaðnum teljast viðskiptahindranir. Samræmdar reglur auðvelda nýjum aðilum að sækja inn á markaðinn. Við framkvæmd EES-samningsins hefur frá upphafi verið lögð rík áhersla á að afnema tæknilegar viðskiptahindranir án þess að dregið sé úr kröfum um öryggi og neytendavernd. Gæðaeftirlit á landamærum milli EES-ríkjana var afnumið á grundvelli EES-samningsins en í stað þess kom markaðseftirlit yfirvalda í hverju ríki auk þess sem sameiginlegar fagstofnanir gegna vaxandi hlutverki á þessu sviði.

Til dæmis um efni EES-löggjafarinnar sem fellur undir II. viðauka samningsins má nefna: Lyf, matvæli, bíla, heimilistæki, lækningatæki, byggingavörur, rafmagnsvörur, snyrtivörur og hættuleg efni.

Full tollfríðindi í viðskiptum með iðnaðarvörur fólust í fríverslunarsamningi Íslands og EBE frá árinu 1972. Með EES-samningnum voru þessi tollfríðindi staðfest. Þá felst í samningnum bann við tollum og magntakmörkunum í hvers konar vöruviðskiptum. Þar eru ákvæði um samræmingu tæknilegra reglna og viðmiðana fyrir margvíslega vöruflokkna.

Íslensk iðnfyrirtæki og innflytjendur geta almennt gengið að því sem vísu að sömu meginreglur og staðlar gildi á öllu EES-svæðinu. Ísland er til dæmis næststærsti álframleiðandi í Evrópu og er Evrópa helsti markaður fyrir álafurðir íslenskra álvera. EES-samningurinn hefur mikla þýðingu, enda eru íslenskir álframleiðendur þar innan tollamára. Um leið og framleiðsluvara hefur fengið viðurkenningu eftir ákveðnu ferli er hún tæk til markaðssetningar í 31 ríki án þess að leita þurfi frekari heimilda í þessum ríkjum. Fyrirsjáanleikinn og öryggið sem í þessu felst verður ekki metið til fjár.

Þá heimila reglur um frjálsa för fólks og um hindrunarlaus þjónustuviðskipti fyrir-tækjum að fylgja framleiðsluvöru sinni eftir með þjónustu á markaðnum.

ÁL NÝTUR EES-AÐILDAR

Sameiginlegi EES-markaðurinn er markaðssvæði íslenskra álvera. Þau eru þar innan tollamúra, en tollar á ál sem flutt er inn á Evrópska efnahagssvæðið eru á bilinu 4-7%.

Framkvæmdastjórn ESB greip 25. apríl 2018 til gagnaðgerða vegna þess að Bandaríkjastjórn lagði verndartolla á innflutning á áli frá ESB. Í inngangi reglugerðar um þessar gagnaðgerðir er sérstaklega tekið fram að þær nái ekki til Noregs, Íslands og Liechtensteins enda eigi ríkin náið efnahagslegt samstarf með ESB á grundvelli EES-samningsins og í samræmi við að það sé meginregla að ekki séu settar á viðskiptahindranir í samskiptum ríkjanna.

Utánríkisráðuneytið sendi 8. júlí 2018 frá sér fréttatilkynningu um að Ísland væri undanþegið 25% verndartolli ESB á áli. Um væri að ræða tímabundnar aðgerðir sem væru m.a. svar við ákvörðun bandarískra stjórnvalda fyrr á árinu um að leggja tolla á ál og stál.

SJÁVARAFURÐIR

Þegar samið var um aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu var höfuðáhersla lögð á að fá hagstæðari tollakjör fyrir sjávarafurðir en fengist höfðu með fríverslunar-samningnum frá 1972. Jafnframt var stjórnvöldum kappsmál að hafa heimild til að takmarka fjárfestingu erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi.

Árangur náðist á báðum sviðum. Tollar fengust lækkaðir og viðurkennt var frávik eða undanþága frá meginreglum um fullt frelsi til fjárfestinga á EES-markaðnum. Þetta er mikilvægasta umsamda undanþága Íslands frá meginreglum innan EES-svæðisins. Íslendingum er heimilt að halda í þær takmarkanir sem voru í gildi við undirritun samningsins á eignarrétti og fjárfestingum erlendra aðila og þeirra sem ekki eru búsettir á Íslandi í sjávarútvegi.

EES-samningurinn nær ekki til fiskveiða sem slíkra, þ.e. ákvörðunar hámarksaflla, tæknilegra reglna varðandi veiðarfæri, veiðisvæða, skipastærða, reglna um sölu afla o.s.frv. Aftur á móti fer fram reglusamræming um heilbrigði og hollustu við framleiðslu á sjávarafurðum.

Um 34% af því sem Íslendingar flytja út til ESB er fiskur (2018). Verðmæti útfluttra sjávarafurða þangað nam 134 milljörðum íslenskra króna árið 2017. Veiðar innan ESB standa ekki undir fiskneyslu þar. Á undanförunum árum hefur ESB gert fríverslunar-samninga við Kanadamenn og Japani sem hafa að geyma hagstæðari tolla á sjávarafurðum en er að finna í samningnum við Íslendinga.

Að ósk Íslendinga fara því fram viðræður um þessar mundir um afléttingu þeirra tolla sem enn eru á íslenskum sjávarafurðum sem eru fluttar inn til ESB-ríkjanna. Tolla-kerfi ESB á sjávarafurðum er flókið og rökin á bak við það næsta torskilin. Samkvæmt samantekt frá Sendiráði Íslands í Brussel eru 70% af fiskútflutningi til ESB, á verðmætagrundvelli, tollfrjáls, 19,8% með 1-5% toll, 3,7% með 5-10% toll, og 6,3% bera hærri toll en 10%. Í lægsta tollflokki eru m.a. skelfiskur, þurrkuð ýsa, ferskur eða frosinn lax og silungur, í miðflokknum steinbítur, karfi og keila og í hæsta flokki síld, reyktur lax, makrill og humar. Þessi flokkun byggist á almennum tollakjörum í samningum Íslands og ESB, en þar til viðbótar eru í gildi samningar, sumir tímabundnir, sem veita tollfrjáls kjör fyrir tiltekna magnkvóta af nokkrum fisktegundum, þannig að í raun er það herra hlutfall en 70% sem ber engan toll. Gróflega er áætlað að tollgreiðslur Íslendinga til ESB hafi numið 1,7 milljarði króna árið 2017.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands hefur leitast við að leggja mat á verðmæti þeirra tollaívilnana sem fengust með EES-samningnum. Stofnunin setur ýmsa fyrirvara við niðurstöður sínar en telur að jafna megi verðmætinu á verðlagi 2015 til 4,5 milljarða kr. að hámarki á ári.

RÚSSAVIÐSKIPTI OG EES

Rússar settu innflutningsbann á ákveðnar tegundir matvæla frá Íslandi og nokkrum öðrum löndum 13. ágúst 2015. Rússlandsmarkaður var helsti markaður íslenskra sjávarútvegsfyrirtækja fyrir uppsjávarafurðir.

Með innflutningsbanninu brugðust rússnesk stjórnvöld við ákvörðun íslenskra stjórnvalda um að styðja viðskiptabann ESB og Bandaríkjanna á Rússa vegna innlimunar þeirra á Krímskaga í mars 2014 í trássi við alþjóðalög. Þvingunaraðgerðunum var hrundið af stað fyrir atbeina Bandaríkjanna og Evrópuríkja í mars 2014.

Í tilkynningu sem Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) birti 13. ágúst 2019 segir að vegna innflutningsbansins hafi tekjutap fyrirtækja innan samtakanna „verið verulegt og viðvarandi og [...] ekki bundið við efnahagsreikning fyrirtækjanna sjálfra heldur [séu] áhrifin öllu víðtækari og samfélagsleg“.

Á viðskiptunum við Rússa er önnur hlið. Vladímír Pútín Rússlandsforseti ræsti miðvikudaginn 4. september 2019 uppsjávarverksmiðju fyrir rússneska útgerðar- og fiskvinnslufyrirtækið Gidrostoríj á Eastern Economic Forum í Vladivostok. Íslensku tæknifyrirtækin Skaginn 3X, Frost og Rafeyri settu upp leiðandi tæknibúnað í verksmiðjunni, sem er á Shikotan-eyju í Kúríleyjaklasanum við austurströnd Rússlands.

Í tilkynningu frá Skaganum 3X vegna þessa viðburðar sagði meðal annars að fyrirtækin hefðu undirritað samning um uppsetninguna á síðasta ári og að virði samningsins hlypi á milljörðum íslenskra króna. Jafnframt var bent á að umrædd verksmiðjan væri „búin heildarlausnum frá fyrirtækjunum þremur til að flokka, pakka og frysta 900 tonn af uppsjávarfiski á sólarhring.“

Tilkynningarnar tvær bera með sér að umskipti hafi orðið í viðskiptum Íslendinga við Rússa síðan 2014. Þá mótaði Vladimir Pútín þá stefnu að Rússar yrðu sjálfum sér nógir í sjávarútvegi meðal annars með endurnýjun fiskvinnslufyrirtækja.

Í tilkynningu SFS segir að varla sé „hægt að réttlæta ákvörðun stjórnvalda um að styðja viðskiptaþvinganir Evrópusambandsins og Bandaríkjanna gegn Rússum fyrir Íslands hönd með því að benda á að útflutningstekjur annarra atvinnugreina en sjávarútvegs séu að aukast. Þá hagfræði má í öllu falli telja sérkennilega.“

Í aðild að EES felst ekki að íslenskum stjórnvöldum sé skylt að styðja ákvarðanir Evrópusambandsins um utanríkismál enda falla utanríkis- og öryggismál utan EES-samningsins. Jafnan þegar Ísland ákveður að eiga samleið með ESB-ríkjunum, til dæmis á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, er sérstaklega greint frá því í viðkomandi yfirlýsingu.

Ísland framkvæmir þvingunaraðgerðir gegn Rússlandi á grundvelli yfirlýsingar ríkisstjórna aðildarríkja Evrópusambandsins og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) um pólitísk skoðanaskipti, sem eru hluti samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Ákvörðun um þvingunaraðgerðirnar er þó sjálfstæð, pólitísk ákvörðun íslenskra stjórnvalda, tekin að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis og umfjöllun í ríkisstjórn.

Utanríkisráðuneytið gaf í janúar 2016 út hagsmunamat vegna ákvörðunar um þátttöku í viðskiptaþvingunum gegn Rússum undir heitinu: *Mat á hagsmunum Íslands: Þvingunaraðgerðir gagnvart Rússlandi vegna deilunnar um Krímskaga og austurhluta Úkraínu.*

Á bls. 23-24 í greinargerðinni er rökstuðningur íslenskra stjórnvalda tekinn saman á þennan hátt:

Virðing fyrir alþjóðalögum hefur ávallt verið ein af grundvallarstoðum utanríkisstefnu Íslands og afstaða Íslands til álitamála varðandi landamæri og friðhelgi ríkja hefur ætíð byggst á alþjóðalögum. Sem smáríki sem byggir afkomu sína að miklum hluta á fiskveiðum á Ísland allt undir því að alþjóðalög og sáttmálar séu virtir.

Með því að taka afstöðu með aðgerðum vestrænna ríkja gegn Rússlandi hefur Ísland sýnt samstöðu með ríkjum sem standa gegn alvarlegum brotum á alþjóðalögum og sáttmálum sem endurspeglja þau grunngildi sem íslensk utanríkisstefna stendur fyrir.

Samvinna og samleið með vestrænum lýðræðisríkjum hefur verið leiðarljós utanríkisstefnu Íslands í áratugi. Það hefur ítrekað sýnt sig á lýðveldistímanum að hagsmunum Íslands er best borgið í hópi og samstöðu þessara ríkja.

Þvingunaraðgerðir á borð við þær sem Rússar hafa verið beittir í kjölfar átakanna í Úkraínu eru eitt af fáum haldbærum skrefum sem ríki eða ríkjahópar geta gripið til í kjölfar diplómátskra aðgerða án þess að beita valdi.

Þvingunaraðgerðir vestrænna ríkja eru sértækar í eðli sínu og hitta ekki fyrir rússneskan almenning og viðskiptahagsmuni nema að takmörkuðu leyti – öfugt við refsiaðgerðir Rússlands sem eru altækar.

Veruleg aukning hefur átt sér stað í útflutningi sjávarafurða til Rússlands síðustu ár og misseri. Stafaði sú stigaukning ekki síst af mikilli gengd flökkustofna í íslenska lögsögu og síðar hinni tímabundnu og snarbættu samkeppnisstöðu Íslands, á meðan Rússlandsmarkaður var lokaður útflutningi flestra okkar helstu bandamanna um tólf mánaða skeið, frá ágúst 2014 til ágúst 2015. Að sama skapi hafa efnahagshorfur í Rússlandi á þessu tímabili verið dökkar vegna mikilla sveiflna á rúblu og olíuverði.

Framtíðarviðskipti Íslands við Rússland voru háð mikilli óvissu allt frá því að ríkjahópur sá sem Ísland stendur með beitti Rússland viðskiptaþvingunum í kjölfar átakanna í Úkraínu. Þessi óvissa jókst til muna eftir ágúst 2014 þegar Rússar beittu fyrst sínum aðgerðum, t.a.m. gegn Noregi, og sá möguleiki vofði yfir að rússnesku viðskiptaþvingunum yrði beint gegn Íslandi. Voru útflytjendur vel upplýstir um þá áhættu sem var til staðar vegna þessa og jafnframt boðin aðstoð stjórnvalda við að efla aðgengi að öðrum markaðssvæðum.

Þegar ákvörðun Rússlands um innflutningsbann var tekin í ágúst sl. [2015] var fljótlega gripið til mótvægisáðgerða af hálfu íslenskra stjórnvalda til að milda áhrif bannsins. Þannig var veitt heimild til útgerða að millifæra stærri hluta af aflaheimildum á makríl til næsta árs en ekki virðist hafa þurft að nýta þá heimild. Svo virðist sem tekist hafi að selja allan makríl sem veiddur hafi verið árið 2015 og því engar birgðir í landinu.

Eftir að Rússar settu á innflutningsbann gagnvart Íslandi hefur dregið úr útflutningi sjávarafurða frá Íslandi til Rússlands og sýna bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands fyrir fyrstu 10 mánuði síðasta árs [2015] að útflutningur sjávarafurða til Rússlands dróst saman um ríflega 11 milljarða króna miðað við sama tíma árið áður.

Óvissa ríkir um áhrif innflutningsbanns Rússlands fyrir íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sérstaklega ef það mun dragast á langinn. Hins vegar er full ástæða til að ætla, til lengri tíma litið, að íslensk sjávarútvegsfyrirtæki, sem hafa sýnt mikla aðlögunarhæfni og sveigjanleika í markaðsstarfi, muni finna nýja markaði fyrir þær vörur sem hafa til þessa verið seldar til Rússlands. Er margt sem bendir til þess að fyrirtækin hafi nú þegar náð að aðlaga sig að þeim breyttu aðstæðum.

Að rjúfa samstöðu vestrænna ríkja hlyti því að teljast meiriháttar frávik frá utanríkisstefnunni og ábyrgðarhluti sem kallaði, í besta falli, á gagnrýnar spurningar vinnuþjóða um vegferð íslenskra stjórnvalda í alþjóðasamskiptum og orðspor Íslands sem traust bandalagsríki myndi biða hnekki. Hagsmunagæsla við okkar helstu vinnu- og bandalagsþjóðir yrði þyngr í vöfum.

Hefði Ísland ekki tekið þátt í þeim þvingunaraðgerðum sem gripið hefur verið til gagnvart Rússlandi væri það í fyrsta sinn í sögu íslenska lýðveldisins að landið hefði kosið að fara eigin leiðir og þar með rofið samstöðu vestrænna ríkja í málefnum sem allir eru sammála um að varða grundvallartriði í öryggismálum Evrópuríkja.

DÝRAHEILBRIGÐISREGLUR OG SJÁVARÚTVEGUR

Árið 1998 var samið um upptöku gerða í EES-samninginn sem vörðuðu landamæraeftirlit og innflutning frá þriðju ríkjum sem tóku gildi árið 1999. Meðal gerða sem Ísland innleiddi þá var tilskipun um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins til að stuðla að því að fiskur og sjávarafurðir hefðu greiða leið inn á sameiginlega EES-markaðinn. Landbúnaðarafurðir voru áfram utan samnings.

Tekin var ákvörðun um að íslenska ríkið féllist á upptöku tilskipunarinnar um dýraheilbrigðiseftirlit sem sneri að sjávarafurðum á grundvelli útflutningshagsmuna en 60–70% íslenskra sjávarafurða voru á þessum tíma flutt út til ESB. Ljóst þótti að yrði ekkert gert myndu samræmdar heilbrigðisreglur ESB gagnvart þriðju ríkjum hafa miklar breytingar í för með sér fyrir íslenskan sjávarútveg sem hefði m.a. þýtt aukinn kostnað og tafir á landamærum.

Uptaka tilskipunarinnar um dýraheilbrigðiseftirlit fól í sér að unnt var að flytja íslenskar sjávarafurðir inn á ESB-markaðinn án eftirlits. Þetta eyddi viðskiptahindrunum sem leiddu reglulega til vandkvæða á landamærum ESB-ríkja. Útflutningur var bundinn við sérgreindar hafnir sem loka mátti fyrirvaralaust á innflutning. Olli það öryggisleysi hjá seljendum og kaupendum.

Fram til 1999 sendi ESB einnig eftirlitsmenn til Íslands og tóku þeir út fiskvinnslufyrirtæki sem óskuðu eftir ESB-útflutningsleyfi. Þrátt fyrir leyfið var litið á íslenska útflytjendur sem seljendur frá þriðja ríki. Með því að innleiða reglurnar sjálfar í EES-samninginn árið 1999 var þetta fyrirkomulag aflagt og eftirlitið flutt til íslenskra yfirvalda. Þar með var komið á frjálst flæði fisks á sameiginlegan Evrópumarkað.

Nýja fyrirkomulagið bætti til muna samkeppnisstöðu íslensks sjávarútvegs á Evrópumarkaði og hvatti fiskverkendur til að taka upp nýja vinnsluhætti. Verðmætasköpun jókst m.a. með aukinni áherslu á ferskar afurðir beint á neytendamarkað. Jafnframt opnuðust fleiri tækifæri til fjárfestinga á sameiginlega markaðnum.

LANDBÚNAÐUR

Um viðskipti með landbúnaðarvörur eru ákvæði í 19. gr. EES-samningsins. Þar segir að samningsaðilar skuli taka til athugunar alla erfiðleika sem upp kunni að koma í viðskiptum þeirra með landbúnaðarafurðir og leitast við að finna viðeigandi lausn á þeim. Jafnframt skuldbindi samningsaðilar sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálstræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir. Í þeim tilgangi skuli samningsaðilar framkvæma endurskoðun á skilyrðum fyrir viðskipti með landbúnaðarafurðir fyrir árslok 1993 og á tveggja ára fresti þaðan í frá. Sameiginleg landbúnaðarstefna ESB er utan EES-samstarfsins.

Þá er að finna í bókun 3 við samninginn ákvæði um viðskiptakjör með unnar landbúnaðarafurðir. Hvorki 19. gr. né bókun 3 fela í sér skuldbindingar af hálfu samningsaðila til að innleiða fulla fríverslun með landbúnaðarvörur. Allar frekari ívilnanir gerast á grundvelli nýrra og sérstakra samninga sem eftir atvikum eru reistir á 19. gr. EES-samningsins (óunnar landbúnaðarafurðir) eða með breytingum á bókun 3 (unnar landbúnaðarafurðir).

Á þessum grundvelli hafa íslensk stjórnvöld gert tvo landbúnaðarsamninga við ESB, árið 2007 og árið 2015.

Samningurinn frá 2007 leysti af hólmi viðskiptasamning frá árinu 1972. Samningurinn fól í sér að tollar á ýmsar landbúnaðarvörur voru felldir niður í viðskiptum milli Íslands og ESB. Samningnum var meðal annars ætlað að leiða til fjölbreyttara vöruframboðs, aukinnar verðsamkeppni og um leið að skapa ný sóknarfæri til útflutnings íslenskra landbúnaðarafurða. Meðal annars komu til gagnkvæmar niðurfellingar á tollum, svo sem á ýmsu fersku og frosnu grænmeti og jólatrjám, og blómum svo eitt-hvað sé nefnt. Innflutningstollar á hestum voru einnig felldir niður með gagnkvæmum hætti en heilbrigðisreglur koma þó áfram í veg fyrir innflutning á lifandi hestum til Íslands.

Í samningnum var einnig samið um að tollfrjáls kvóti fyrir íslenskt lambakjöt yrði aukinn úr 1.350 tonnum í 1.850 tonn. Þá fékk Ísland 350 tonna tollkvóta fyrir smjör og 380 tonna innflutningskvóta fyrir skyr til aðildarríkja ESB. Í staðinn fékk ESB tollfrjálsan kvóta til Íslands fyrir 100 tonn af nautakjöti, 200 tonn af svínakjöti, 200 tonn af kjúklingakjöti, 100 tonn af ostum, 100 tonn af kartöflum og 20 tonn af rjúpum. Þá voru samþykktir gagnkvæmir 100 tonna tollfrjálsir kvótar fyrir pylsur.

Til viðbótar gagnkvæmu tollfrelsi og tollkvótum var samið um að Ísland lækkaði toll á kjötvörum í 2. kafla tollskrár um 40% frá almennum verð- og magntolli. Innflutningur á kjötvörum á lægri tollum er háður skilyrðum um evrópskan uppruna.

Í júlí 1999 náðist samkomulag við framkvæmdastjórn ESB um bókun 3 og tók það gildi í ársbyrjun 2000. Þar náðist samkomulag um að Ísland lækkaði innflutningsgjöld á unnum landbúnaðarvörum um 2% frá því sem áður gildi. Þá var samið um að innflutningur á bjór, sódatvni og ýmsum sterkum drykkjum yrði tollfrjáls inn til aðildarríkja ESB.

Samningurinn frá 2015 kom í stað samningsins frá árinu 2007 og hefur því að geyma allar ívilnanir sem sá samningur fól í sér auk nýrra ívilnana.

Samtök bænda höfðu frumkvæði að því að hefja samningaviðræður við ESB um endurskoðun samningsins frá 2007. Áður en leitað var til ESB um að hefja slíkar viðræður var ítrekað gagnvart hagsmunaaðilum að aukinn markaðsaðgangur að Evrópu yrði háður gagnkvæmni, þ.e. auknu aðgengi innfluttra landbúnaðarvara

hingað til landsins. Formlegar samningaviðræður íslenskra stjórnvalda við ESB hófust árið 2012 og var lokið í september árið 2015. Samningaviðræður gengu nokkuð erfiðlega þar sem að fulltrúar ESB gerðu miklar kröfur um markaðsaðgang.

Bændasamtökin gagnrýndu stjórnvöld árið 2015 fyrir að ekki hefði farið fram úttekt á áhrifum samningsins við ESB. Einnig hefur komið fram í máli forsvarsmanna samtakanna að samráð við þau hefði mátt vera meira á samningstímabilinu. Að mati stjórnvalda var samráð haft við hlutaðeigandi hagsmunaaðila eftir því sem hægt var án þess að Ísland gæfi út samningsafstöðu sína.

Almennt eru ekki felldir niður tollar á þeim vörum sem teljast viðkvæmar íslenskum landbúnaði, þ.e. kjöti og mjólkurafurðum sem framleiddar eru hér á landi, en ívilnanir í þeim tilvikum eru veittar í formi tollfrjálsra kvóta.

Til viðbótar við samninginn frá árinu 2007 var samið um núllbindingu á toll á yfir 340 tollskrárnúmerum, bæði fyrir óunnar og unnar landbúnaðarafurðir, en þar af féllu tollar alfarið niður á yfir 100 nýjum tollskrárnúmerum sem áður báru tolla. Auk þess var samið um lækkingu tolla á yfir 20 tollskrárnúmerum. Gagnkvæmni ríkir að mestu milli samningsaðila hvað þetta varðar sem fól í sér að ESB afnam einnig tolla á þessum vörutegundum.

Í samningnum 2015 voru kvótar auknir. Munaði þar mest um nálægt tíföldun á tollfrjálssum kvóta fyrir skyr ásamt stækkun á kvóta fyrir lambakjöt. Auk þess var samið um nýja kvóta fyrir svínakjöt, alifuglakjöt, unnið lambakjöt og ost. Kvótana skyldi innleiða í skrefum á fjórum árum.

Á 148. löggjafarþingi var lögð fram þingsályktunartillaga þingmanna í stjórnarandstöðu, sem hlaut ekki brautargengi og var því endurflutt á 149. löggjafarþingi, um uppsögn tollasamnings um landbúnaðarvörur við ESB frá 2015 vegna brostinna forsendna. Að mati þingmannanna er samningurinn óhagstæður og vilja þeir því að samið verið upp á nýtt við ESB um tollkvóta á landbúnaðarafurðum.

Í júní 2018 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra starfshóp um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara. Tilefni skipunar starfshópsins var tollasamningur Íslands og Evrópusambandsins (ESB) sem tók gildi 1. maí 2018 þar sem tollkvótar fyrir landbúnaðarvörur voru auknir til muna. Hlutverk hópsins var að endurskoða núverandi fyrirkomulag við úthlutun tollkvóta og finna leiðir til þess að koma ávinningi sem skapast með tollkvótum í meiri mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs. Í janúar 2019 skilaði hópurinn skýrslu til ráðherra og var frumvarp, sem ekki hefur verið lagt fyrir Alþingi, unnið á grundvelli þeirra tillagna. Helstu breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu eru að útboðsferli tollkvóta þegar sótt er um meira magn en er í boði er breytt og skýrt.

DEILT UM MATVÆLAÖRYGGI Í 25 ÁR

Við gildistöku EES-samningsins árið 1994 var samið um tímabundna undanþágu fyrir Ísland frá samræmdum heilbrigðisreglum í viðskiptum með dýr og dýraafurðir að undanskildum tilteknum gerðum er varða fisk og fiskafurðir.

Með vísan til þessarar tímabundnu undanþágu var árið 2002 sett innlend reglugerð um varnir gegn því að dýrasjúkdómar og sýktar afurðir bærust til landsins. Þar var kveðið á um að innfluttum vörum sem ekki hefðu hlotið hitameðferð skyldi fylgja vottorð sem staðfesti að vörurnar hefðu verið geymdar við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu. Kom það skilyrði til viðbótar við skilyrði um leyfisveitingu Matvælastofnunar vegna innflutnings á hráu kjöti og eggjum.

Með því að geyma hrátt kjöt í frysti í einn mánuð fyrir tollafgreiðslu mátti gefa innflutningseftirliti Matvælastofnunar færi á að kanna hvort alvarlegir dýrasjúkdómar hefðu komið upp í útflutningslandinu á slátrunartíma viðkomandi dýra. Þannig mætti kanna líkindi þess að með kjötinu hefði borist eitthvað sem gæti valdið dýrasjúkdómum á Íslandi. Væri það raunin mætti banna innflutning.

Skilyrðunum var ætlað að vernda líf og heilsu manna og dýra auk þess að stuðla að matvælaöryggi, þ.e. tryggja að sýklar og aðrir sjúkdómsvaldar sem þekktir væru á meginlandinu bærust ekki hingað til lands. Vegna aldangrar einangrunar íslenskra búfjárstofna hefðu dýrin lítið ónæmi fyrir fjölmörgum smitefnum sem algeng væru í öðrum ríkjum.

UPPTAKA MATVÆLALÖGGJAFAR ÁRIÐ 2007

Á árunum 1999–2002 var ný matvælalöggjöf lögfest innan ESB sem fól í sér viðamiklar breytingar á reglum sambandsins. Framkvæmdastjórn ESB setti sem skilyrði fyrir upptöku á nýju löggjöfinni og þátttöku Íslands í Matvælaöryggisstofnun Evrópu (EFSA) að undanþágan frá 1994 yrði endurskoðuð. Ekki væri lengur hægt að greina á milli búfjárafurða, sjávarafurða og annarra matvæla þar sem samræmdar reglur matvælalöggjafar ESB drægju ekki lengur skil milli einstakra tegunda matvæla.

Ríkisstjórn Íslands samþykkti 18. október 2005 að ganga til samninga um málið við framkvæmdastjórn ESB og ræða framkvæmd undanþágunnar frá 1994 „í því skyni að taka upp samræmdar reglur um annað en lifandi dýr,“ eins og segir í samþykktinni. Þá mætti semja um upptöku gerða varðandi dýravernd „svo lengi sem ljóst er að ekki verði vikið frá banni við innflutningi lifandi dýra.“

Rætt var við fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB fram á mitt ár 2006. Þeir höfnuðu alfarið kröfu Íslendinga um að viðhalda frystiskýldunni á innfluttar kjötafurðir. Framkvæmdastjórnin samþykkti að Ísland gæti fengið viðbótartryggingar vegna

salmonellusmits í samræmi við framkvæmd viðeigandi aðgerðaáætlana en hafnaði beiðni Íslendinga um sambærilegar viðbótartryggingar vegna kampýlóbaktersmits í kjúklingum, fyrir þeim væru ekki lagalegar forsendur í matvælalöggjöfni. Framkvæmdastjórn ESB samþykkti að endurskoðunin næði ekki til lifandi dýra eða dýrasjúkdóma og dýraverndar og gerði ekki fyrirvara um hvenær þau atriði yrðu tekin til endurskoðunar. Ríkisstjórnin samþykkti síðan 2. júní 2006 drög að samkomulagi um upptöku matvælalöggjafar ESB í EES-samninginn.

Vorið 2007 urðu stjórnarskipti og 26. október 2007 skuldbatt ný ríkisstjórn sig í sameiginlegu EES-nefndinni til að innleiða matvælalöggjöf ESB, sömu reglur skyldu gilda um matvælaöryggi hér á landi og á sameiginlega markaðnum. Í því fólst m.a. afnám frystiskuldunnar og að reglur ESB um búfjárafurðir giltu á Íslandi. Heimilt yrði að flytja til landsins búfjárafurðir á grundvelli heilbrigðiskrafna EES-löggjafar. Þegar sameiginlega EES-nefndin tók þessa ákvörðun settu íslensk stjórnvöld þann fyrirvara að hún næði ekki til lifandi dýra og dýraafurða á borð við egg, fósturvísa og sæði. Þá var kynnt til sögunnar lagagerð þar sem kveðið var á um eftirlit með flutningi afurða milli EES-landa og skyldi eftirlitið fara fram á upprunastað.

Þegar ríkisstjórnin féll frá undanþágunum frá 1994 voru meginrökin að vernda yrði ríka viðskiptahagsmuni sjávarútvegsins með því að fara að kröfum matvælalöggjafarinnar á sameiginlega markaðnum. Þannig yrði komið í veg fyrir eftirlit með íslenskum afurðum á landamærum annarra EES-ríkja og unnt að bregðast við tæknilegum viðskiptahindrunum með vísan til gagnkvæmra skuldbindinga.

LÖGFESTING MATVÆLALÖGGJAFARINNAR ÁRIÐ 2009

Stjórnarskipti urðu 1. janúar 2009 án þess að lagafrumvarpið sem sigldi í kjölfar ákvörðunarinnar í sameiginlegu EES-nefndinni frá október 2007 hefði náð fram að ganga.

Enn var mynduð ný ríkisstjórn eftir kosningar í apríl 2009 og lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hennar fram frumvarp sem var í samræmi við efnisákvæði ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar að öðru leyti en því að innflutningsbann á hráu kjöti og hráum eggjum var ekki afnumið. Innflutningsbanni skyldi viðhaldið með það að markmiði að tryggja stöðu sjúkdómavarna vegna dýra og manna og væri þá ekki síst höfð í huga langvarandi einangrun búfjárstofna Íslands. Frumvarpið varð að lögum í desember 2009. Þá hófst umsamið 18 mánaða aðlögunartímabil. Frá og með 1. nóvember 2011 gilti matvælalöggjöfin síðan að fullu gagnvart Íslandi.

KVÖRTUN TIL ESA

Rúmur mánuður leið frá gildistöku matvælalöggjafarinnar þar til Samtök verslunar og þjónustu sendu (9. des. 2011) kvörtun til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) vegna innflutningsbanns á hráu kjöti. Töldu samtökin að bannið bryti í bága við skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Stofnunin tók kvörtunina til meðferðar og 12. desember 2011 sendi ESA bréf til íslenska ríkisins þar sem óskað var eftir rökstuðningi fyrir umræddu innflutningsbanni. Þá var sérstaklega óskað eftir því að ríkisvaldið rökstyddi hvaða ástæður réttlættu bannið og að færð yrðu rök fyrir því að engar minna íþyngjandi aðgerðir gætu náð sama markmiði. Að undangengnum miklum bréfaskiptum við íslensk stjórnvöld ákvað ESA að hefja samningsbrotamál gegn íslenskum stjórnvöldum á grundvelli 31. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED).

Til skýringar er ferli samningsbrotamáls á grundvelli 31. gr. SED með þeim hætti að í upphafi sendir ESA áminningarbréf (e. letter of formal notice) til viðkomandi ríkis. Í bréfinu eru ætluð brot á EES-samningnum rakin. Þá er ríkinu veitt tækifæri til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Breyti sjónarmið ríkisins ekki afstöðu ESA til samningsbrota sendir stofnunin því næst rökstutt álit (e. reasoned opinion) til ríkisins. Telji stofnunin að ríkið hafi ekki gripið til viðeigandi ráðstafana að þessu ferli loknu er stofnuninni heimilt að vísa málinu til EFTA-dómstólsins.

Með áminningarbréfi dags. 30. október 2013 komst ESA að þeirri niðurstöðu að íslenska ríkið hefði brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum. Með ákvörðun 8. október 2014 gaf ESA út endanlega og rökstudda niðurstöðu sína. Var skorað á íslensk yfirvöld að breyta löggjöf sinni í samræmi við skuldbindingar þeirra samkvæmt EES-samningnum.

MÁL Í HÉRAÐSDÓMI

Fyrirtækið Ferskar kjötvörur ehf. höfðaði dómsmál gegn íslenska ríkinu í apríl 2014 fyrir íslenskum dómstólum og í málinu óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi áliti frá EFTA-dómstólnum. Eftir það var ekki grundvöllur fyrir frekari viðræðum íslenskra stjórnvalda við ESA á meðan málið væri til umfjöllunar hjá dómstólnum.

Í ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins frá 1. febrúar 2016 kom fram að það samrýmdist ekki ákvæðum tilskipunar 89/662/EBE að ríki sem ætti aðild að EES-samningnum setti reglur þar sem þess væri krafist að innflytjandi hrárrar kjötvöru sækti um sérstakt leyfi áður en varan væri flutt inn og áskildi að lagt væri fram vottorð um að

kjötið hefði verið geymt frosið í tiltekinn tíma fyrir tollafgreiðslu. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur í málinu féll 18. nóvember 2016 og var efnislega samhljóða álit EFTA-dómstólsins.

Eftir uppkvaðningu dóms Héraðsdóms Reykjavíkur var samningsbrotamálinu fram haldið af hálfu ESA. Óskað var eftir viðbrögðum íslenskra stjórnvalda við dóminum í bréfi dags. 9. mars 2016. ESA sendi 20. apríl 2016 áminningarbréf til Íslands varðandi innflutning á eggjum, mjólk og mjólkurafurðum en fyrra samningsbrotamál hafði einungis tekið til kjöts og kjötafurða. ESA sendi síðan 20. september 2016 rökstutt álit vegna þess hluta málsins.

Loks ákvað ESA 20. desember 2016 að vísa báðum samningsbrotamálunum til EFTA-dómstólsins, þ.e. málinu um egg, mjólk og mjólkurafurðir og eldra málinu um kjöt og kjötafurðir. Dómstóllinn sameinaði málin og kvað upp dóm í þeim 14. nóvember 2017. Taldi hann að með upptöku tilskipunar ESB og matvælalöggjafarinnar í EES-samninginn hefði Ísland skuldbundið sig „til að leiða ekki í lög tæknilegar hindranir á innflutningi landbúnaðarvara þegar þær uppfylla skilyrði viðkomandi EES-gerða án tillits til þess hvort vörurnar séu hráar eða ekki. Eina undantekningin frá þessu varðar lifandi dýr, önnur en fisk og fiskeldisdýr“.

Íslenska ríkið áfrýjaði dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. nóvember 2016 til Hæstaréttar Íslands sem felldi dóm sinn 11. október 2018 og staðfesti niðurstöðu héraðsdóms. Þar með var skaðabótaskylda íslenska ríkisins staðfest.

VIÐBRÖGÐ ÍSLENSKRA STJÓRNVALDA

Af hálfu íslenskra stjórnvalda var stofnað til viðræðna við ESA og framkvæmdastjórn ESB eftir að EFTA-dómstóllinn kvað upp dóm sinn. Að þeim loknum og athugun málsins lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram frumvarp á Alþingi 30. mars 2019 um dýrasjúkdóma o.fl. (innflutning búfjárafurða) og hefur verið stuðst við greinargerð þess við samantekt þessa.

Í upphafi greinargerðarinnar segir að í frumvarpinu sé lagt til afnám núverandi leyfisveitingakerfis við innflutning á tilteknum landbúnaðarafurðum. Markmið breytinganna sé að íslensk stjórnvöld standi við alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hafi undirgengist enda mikilvægt fyrir íslensk stjórnvöld að virða skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum, dómi EFTA-dómstólsins um túlkun hans sem og dómi Hæstaréttar Íslands. Í núverandi leyfisveitingakerfi felist að óheimilt sé að flytja inn kjöt, egg og ógerilsneyddar mjólkurvörur til landsins nema með sérstakri heimild Matvælastofnunar. Með frumvarpinu séu ekki gerðar breytingar á skilyrðum á innflutningi landbúnaðarafurða sem upprunnar séu utan EES. Samhliða frumvarpinu hafi ráðuneytið unnið sérstaka aðgerðaáætlun til að bregðast við áhrifum dómanna og

lagabreytinganna. Staðið verði við alþjóðlegar skuldbindingar á sama tíma og öryggi matvæla sé tryggt sem og vernd búfjárstofna, auk þess sem gripið sé til aðgerða til að bæta samkeppnisstöðu innlendrar matvælaframleiðslu.

Í álitni meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis sem mælti með samþykkt frumvarpsins með nokkrum breytingum sagði meðal annars:

Fyrir nefndinni kom fram ánægja með frumvarpið og bent á að breytingin væri löngu tímabær. Ljóst hefði verið að um ólögmaðt ástand væri að ræða sem bryti gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum. Með breytingunni væri verið að tryggja að matvæli njóti sömu stöðu og aðrar vörur samkvæmt EES-samningnum, að vera í frjálsu flæði á Evrópska efnahagssvæðinu, að uppfylltum settum kröfum, en falli jafnframt undir markaðseftirlit.

Fyrir nefndinni kom einnig fram óánægja með frumvarpið og bent á að hafna bæri frumvarpinu eða í það minnsta fresta gildistöku þess.

Nauðsynlegt væri að bregðast við og breyta lögum því að annars væri „vísitandi verið að viðhalda ólöglegu ástandi“. Það fælust „gríðarlega miklir þjóðhagslegir hagsmunir í því að staða landsins sem hluti af hinum innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins [væri] tryggð, m.a. fyrir úttflutning á íslenskum búvörum.“

Í álitni minnihluta nefndarinnar, sem gat ekki lagt til samþykkt frumvarpsins án þess að fyrir lægi tímasett áætlun mótvægisáðgerða og fjármögnun þeirra væri tryggð, sagði meðal annars að spurningar vöknudðu „um hvort nægilega [hefði] verið gætt að íslenskum hagsmunum á öllum stigum málsins og að þeirri sérstöðu sem landið óumdeilanlega hefur.“

Frumvarpið varð að lögum 20. júní 2019 með stuðningi 47 þingmanna, 7 voru á móti en 3 greiddu ekki atkvæði. Samkomulag var milli þingflokka um að fresta gildistöku laganna til 1. janúar 2020 m.a. til þess að betra tóm gæfist til að vinna að aðgerða-áætlun um matvælaöryggi og vernd búfjárstofna.

ORKUMÁL

Reglur um viðskipti með orku eru hluti EES-samningsins frá gildistöku hans árið 1994. Orka er skilgreind sem vara. Hún fellur því undir frjálsa vöruflutninga og lýtur samkeppnislögmálum. Í 24. gr. EES-samningsins er vísað til IV. viðauka um orku, þar sé að finna sérstök ákvæði og fyrirkomulag varðandi orkumál.

Um 24. gr. sagði í greinargerð með EES-lagafrumvarpinu frá 1992:

Innan EB hefur ekki þróast nema í mjög takmörkuðum mæli sameiginleg stefna í orkumálum. Enn fremur kom fljótt í ljós í samningaviðræðum um EES að erfitt yrði að sameinast um reglugerðir um birgðahald vegna þess að sameiginlegar stofnanir skorti til eftirlits. Því varð ofan á að samstarf á þessu sviði er nokkru takmarkaðra en stefnt var að í fyrstu. Sameiginlegar reglur verða þó um gagnkvæma tilkynningarskyldu um fjárfestingar á sviði jarðolíu, jarðgass og raforku, blöndun annars eldsneytis í olíu og aðgang að orkuflutninganeti. Hið síðasta gæti komið að gagni ef og þegar af útflutningi orku frá Íslandi til Evrópu með sæstreng verður.

Síðan hefur IV. viðauki EES-samningsins mótast af ákvörðunum sem kenndar eru við „orkupakka“. Fyrsti orkupakkinn var lögfestur hér með breytingu á raforkulögum árið 2003.

Í greinargerð með tillögu til þingsályktunar um innleiðingu þriðja orkupakkans frá 1. apríl 2019 segir að fyrsti orkupakkinn hafi orðið hluti EES-samningsins með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar 26. nóvember 1999 og leitt til setningar raforkulaga, nr. 65/2003. Þar með skyldi vinnsla og sala raforku rekin í markaðskerfi á samkeppnisgrundvelli. Samhliða því voru settar reglur um starfsemi fyrirtækja sem önnuðust flutning og dreifingu raforku í því skyni að stuðla að samkeppni og vernda hagsmuni neytenda. Um leið og löggin tóku gildi tók uppbygging raforkumarkaðar á Íslandi mið af reglum EES-svæðisins og um leið innri markaðar ESB.

Undirbúningur að öðrum orkupakkanum hófst um svipað leyti og fyrsti orkupakkinn var innleiddur í landsrétt. Sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun um upptöku hans í EES-samninginn í desember 2005. Samkvæmt aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar var Ísland skilgreint sem „lítið einangrað raforkukerfi“ og gat sem slíkt sótt um undanþágur frá ákveðnum greinum annarrar raforkutilskipunar ESB (varðandi aðskilnað dreifingar frá framleiðslu og sölu raforku) eftir því sem ástæða þætti. Með vísan til upptöku annars orkupakkans í EES-samninginn voru gerðar breytingar á íslenskum raforkulögum með lögum nr. 58/2008. Reglur annars orkupakkans snertu meðal annars aðskilnað dreifiveitu frá framleiðslu og sölu raforku, bann við niðurgreiðslu úr sérleyfisstarfsemi í samkeppnisstarfsemi, eftirlit, viðurlagaheimildir o.fl.

Stjórnvöld nýttu sér ekki undanþáguheimildirnar sem að ofan er getið. Með breytingartillögu í meðförum Alþingis við innleiðingu annars orkupakkans var gengið lengra í innleiðingu hans en krafist var með því að kveða á um fyrirtækjaaðskilnað dreifiveitna og sölufyrirtækja sem þjónuðu 10.000 notendum eða fleiri á dreifiveitusvæðinu en í raforkutilskipuninni var gerð krafa um 100.000 notendur.

Löggjöf ESB á sviði orkumála sem snertir Ísland snýr eins áður segir að því að koma á fót innri markaði fyrir raforku, auka notkun frá endurnýjanlegum orkulindum og bæta orkunýtni í aðildarríkjunum. Löggjöfin felur einnig í sér skuldbindingar um neyðarolíubirgðir, vishönnun vöru, orkumerkingar og öryggi á sviði kjarnorku og geislavarna.

Gerðir ESB um orkumál sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn snúa á Íslandi í raun að neytendasjónarmiðum, umhverfisvernd, hagkvæmni í rekstri orkufyrirtækja, fyrirtækjaaðskilnaði, sérleyfis- og samkeppnisþáttum og jöfnu aðgengi og markaðsbúskap. Einnig falla undir svið orkumála eldsneyti, hiti, raftæki, orkumerkingar og fleira.

Íslendingar hafa talsverða útflutningshagsmuni á þessu sviði. Hér er til dæmis framleitt eldsneyti sem flutt er til Hollands, t.d. frá fyrirtækinu Carbon Recycling International. Einnig framleiða íslensk iðnfyrirtæki raftæki og selja á EES-svæðinu. Má þar nefna Marel, Skagann3X og Valka.

Skipan eignarhalds og ákvarðanir um nýtingu orkuauðlinda eru ekki EES-málefni heldur alfarið á forræði aðildarríkjanna sjálfra.

Samkeppni í rafmagnsframleiðslu á Íslandi varð heimil um miðjan fyrsta áratug 21. aldar eftir gildistöku nýrra raforkulaga. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands kemur fram að fyrsta áratuginn eftir breytinguna lækkaði verð á rafmagni um 10-30% miðað við vísitölu neysluverðs. Verð á flutningi og dreifingu hækkaði ýmist eða lækkaði miðað við neysluverð.

Þótt raforkumarkaðurinn sé hluti af sameiginlega EES-markaðnum nýtur Ísland þar sérstöðu. Íslenski raforkumarkaðurinn er einangraður frá ESB-markaðnum, dreifikerfið hér er smærra og einfaldara í sniðum en annars staðar, vægi stóriðju meira og hlutfall endurnýjanlegrar orku mun hærra en þekkist annars staðar í Evrópu. Vegna þessarar sérstöðu hefur Ísland á grundvelli EES-samningsins fengið undanþágur frá því að innleiða ýmsar gerðir sem tengjast t.d. jarðgasi og orkunýtni bygginga.

SAGA ÞRIÐJA ORKUPAKKANS

Sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun nr. 93/2017 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn varðandi að fella inn í samninginn þær gerðir sem nefndar eru þriðji orkupakkinn.

Pakkinn er safn ESB-gerða sem varða sameiginlegan markað fyrir raforku og gas innan ESB. Voru gerðirnar samþykktar af ESB í júlí 2009 og öðluðust gildi í september sama ár. Um er að ræða tvær tilskipanir og þrjár reglugerðir sem varða viðskipti með raforku og jarðgas og stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER). Þá er í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar að finna reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 543/2013 frá 14. júní 2013 um afhendingu og birtingu gagna á raforkumörkuðum og tvær ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar frá árunum 2010 og 2012 sem breyta viðauka við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 715/2009 um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas.

Þar sem tilskipun 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um sameiginlega markaðinn fyrir raforku kallar á lagabreytingar var umrædd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, tekin með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu.

Stjórnskipulega fyrirvaranum var aflétt 2. september 2019 eftir lengri umræður á þingi en þegar löggin um EES-samninginn voru rædd. Þingumræður um þriðja orkupakkann stóðu í um 160 klukkustundir (135 klst. um EES-samninginn).

Í IV. viðauka EES-samningsins er fjallað um orku og í greinargerð EES-frumvarpsins sem varð að lögum 13. janúar 1993 segir meðal annars:

Tilskipun 90/547/EBE frá 29. október 1990 varðandi gegnumflutning á rafmagni um flutningskerfi (transit).

Tilskipunin kveður á um gegnumflutning á raforku milli meginflutningskerfa að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þau fela meðal annars í sér að orkuflutningurinn hefjist eða að honum ljúki í aðildarríki bandalagsins og að hann sé yfir landamæri milli bandalagsríkja. Listi yfir flutningskerfin og orkufyrirtæki sem eru ábyrg fyrir þeim er í viðauka sem fylgir tilskipuninni. Samningar um gegnumflutning skulu vera milli fyrirtækja sem bera ábyrgð á flutningskerfunum og fyrirtækja sem annast inn- eða útfletning á rafmagni í aðildarríkjunum, ef það á við. Kveðið er á um að tilkynna skuli viðkomandi aðildarríkjum og framkvæmdastjórn bandalagsins (ESE [ESA]) fyrir EFTA-ríki um samningaviðræður. Ef samningar nást ekki skal greina frá ástæðum. Ef skýringarnar eru ekki taldar studdar nægum rökum eða eru ófullnægjandi ber framkvæmdastjórninni (ESE [ESA]) að eigin frumkvæði eða ósk þess aðila sem biður um gegnumflutninginn að gera ráðstafanir sem hún hefur heimild til í lögum bandalagsins. Sérhvert hlutaðeigandi orkufyrirtæki getur farið fram á að skilmálar um gegnumflutning séu samræmdir af stofnun sem framkvæmdastjórnin (ESE [ESA]) kemur á fót.

Reglur um viðskipti með orku hafa þannig verið hluti EES-samningsins frá gildistöku hans árið 1994. Orka er skilgreind sem vara og fellur því undir frjálsa vöruflutninga, sem er hluti fjórþætta frelsisins. Almennt er því litið á orku eins og hverja aðra vöru sem lýtur samkeppnislögmálum.

Ísland hefur innleitt viðeigandi orkulöggjöf Evrópusambandsins með tilliti til fjórþætta frelsisins. Í einhverjum tilvikum hefur Ísland fengið undanþágur eða aðlögun vegna einstakra gerða, t.d. er varða gas. IV. viðauki við EES-samninginn tekur meðal annars til innri orkumarkaðarins, krafna um orkunýtingu, vishönnunar og orkumerkinga. Viðaukinn tekur þannig til viðskipta með bæði raforku og jarðgas, eldsneyti og raftæki.

Gerðir Evrópusambandsins um orkumál sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn lúta einkum að neytendasjónarmiðum, umhverfisvernd, hagkvæmni í rekstri orkufyrirtækja, fyrirtækjaaðskilnaði, sérleyfis- og samkeppnisþáttum og jöfnu aðgengi og markaðsbúskap í raforku- og jarðgasviðskiptum.

Fyrsti orkupakkinn varð hluti EES-samningsins með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 168/1999, frá 26. nóvember 1999, og leiddi til setningar raforkulaga, nr. 65/2003. Þar með skyldi vinnsla og sala raforku rekin í markaðskerfi á samkeppnisgrundvelli. Samhliða því voru settar reglur um starfsemi fyrirtækja sem önnuðust flutning og dreifingu raforku í því skyni að stuðla að samkeppni og vernda hagsmuni neytenda. Um leið og löggin tóku gildi tók uppbygging raforkumarkaðar á Íslandi mið af reglum EES-svæðisins og um leið innri markaðar ESB.

Undirbúningur að öðrum orkupakkanum hófst um svipað leyti og fyrsti orkupakkinn var innleiddur í landsrétt. Sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun um upptöku annars orkupakkans í EES-samninginn með ákvörðun sinni, nr. 146/2005, frá 2. desember 2005. Samkvæmt aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar var Ísland skilgreint sem „lítið einangrað raforkukerfi“ og gat sem slíkt sótt um undanþágur frá ákveðnum greinum annarrar raforkutílskipunar ESB (varðandi aðskilnað dreifingar frá framleiðslu og sölu raforku) eftir því sem ástæða væri talin til. Í framhaldi af ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar voru gerðar breytingar á raforkulögum með lögum nr. 58/2008. Reglur annars orkupakkans varða meðal annars aðskilnað dreifiveitu frá framleiðslu og sölu raforku, bann við niðurgreiðslu úr sérleyfisstarfsemi í samkeppnisstarfsemi, eftirlit, viðurlagaheimildir o.fl.

Stjórnvöld nýttu sér ekki þessar undanþáguheimildir. Með breytingartillögu í meðförum Alþingis var til dæmis gengið lengra í innleiðingu annars orkupakkans en gera þurfti hér með því að kveða á um fyrirtækjaaðskilnað dreifiveitna og sölufyrirtækja sem þjónuðu 10.000 notendum eða fleiri á dreifiveitusvæðinu en í raforkutílskipuninni var gerð krafa um 100.000 notendur.

Þriðji orkupakkinn er safn ESB-gerða sem varða sameiginlegan markað fyrir raforku og gas innan Evrópusambandsins. ESB samþykkti gerðirnar í júlí 2009 og öðluðust þær gildi í september sama ár. Um er að ræða tvær tilskipanir og þrjár reglugerðir sem varða viðskipti með raforku og jarðgas og stofnun Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER).

Við undirbúning íslenskra stjórnvalda að upptöku þriðja orkupakkans á árunum 2010–2016 var lögð áhersla á að Ísland héldi þeim undanþágum sem fengust við upptöku fyrsta og annars orkupakkans, í samræmi við það sem gerð er grein fyrir hér að framan. Uptaka þriðja orkupakkans í EES-samninginn felur ekki í sér neins konar skyldu eða skuldbindingu íslenskra stjórnvalda til að tengjast sameiginlegu raforkukerfi ESB með lagningu sæstrengs eða öðrum hætti.

Fljótlega eftir að þriðji orkupakkinn var samþykktur á vettvangi ESB í júlí 2009 hófst samráðsferli við þingnefndir Alþingis. Nefndir Alþingis voru upplýstar um efni þriðja orkupakkans með reglubundnum hætti með minnisblöðum frá og með árinu 2010, frá iðnaðarráðuneyti, utanríkisráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Á grundvelli 2. gr. reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála upplýsti utanríkisráðuneytið utanríkismálanefnd Alþingis um málið 5. mars 2013. Í samráðsferlinu sendi utanríkisráðuneytið meðal annars fjögur minnisblöð til utanríkismálanefndar Alþingis sem vörðuðu málið, nánar tiltekið eftirfarandi minnisblöð: „Stjórnskipuleg álitamál vegna þátttöku EFTA-ríkjanna í samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER)“, dags. 27. júní 2014, „Þriðji orkupakkinn – aðlögunartextar í drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar“, dags. 7. nóvember 2014, „Þriðji orkupakkinn“, dags. 23. febrúar 2015, og „Þriðji orkupakkinn – ákvæði er varða tveggja stoða kerfi EES-samningsins“, dags. 27. júní 2016. Einnig sóttu fulltrúar ráðuneytisins fundi hjá þingnefndum vegna málsins. Jafnframt voru send minnisblöð frá iðnaðarráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til þingnefnda Alþingis við meðferð málsins.

Með breytingu á raforkulögum 28. maí 2015 var hluti þriðja orkupakkans lögleiddur hér þótt hann hefði ekki verið tekinn upp í EES-samninginn. Um var að ræða 22. gr. tilskipunar 2009/72/EB, þriðja orkupakkans. Með þessari flýtimeðferð á hluta þriðja orkupakkans var tekið mið af nýlegri skýrslu nefndar um raflínur í jörð. Í skýrslunni voru settar fram tillögur varðandi breytingar á fyrirkomulagi við undirbúning framkvæmda í raforkuflutningskerfinu. Ein af fjórum meginniðurstöðum nefndarinnar snýr að kerfisáætlun flutningsfyrirtækisins, en þar lagði nefndin til að vinnuferli í kringum kerfisáætlun yrði breytt og innleidd yrði þriðja raforkutilskipun ESB og sjónarmið hennar varðandi kerfisáætlun.

Utanríkismálanefnd Alþingis lauk umfjöllun sinni um þriðja orkupakkann með álit, dags. 20. september 2016, þar sem einnig voru send með álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 27. nóvember 2014, og atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 23. október 2014. Í álitinu utanríkismálanefndar Alþingis kemur fram að „sú aðlögun sem samið hefur verið um byggir á tveggja stoða kerfi EES-samningsins og

er sambærileg því sem samið er um vegna gerða um evrópskt fjármálaeftirlitskerfi". Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis komst jafnframt að þeirri niðurstöðu í nóvember 2014 að innleiðingin „feli í sér framsal sem sé vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og fyrirsjáanlega ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila". Atvinnuveganefnd Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í október 2014 að þörf væri á aðlögunum áður en gerðirnar yrðu teknar upp í EES-samninginn. Tókst að semja um þær aðlaganir. Þá kemur og fram í álitinu að „svo virðist sem íslensk stjórnvöld hafi haldið íttruðu sjónarmiðum landsins á lofti". Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans var enn fremur kynnt utanríkismálanefnd skv. 3. gr. þágildandi reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála áður en sameiginlega EES-nefndin tók ákvörðun sína 5. maí 2017.

1. FEBRÚAR 2019

Starfshópurinn um EES-skýrslu hitti æðstu stjórnendur orkusviðs framkvæmdastjórnar ESB, í Brussel 1. febrúar 2019. Á fundinum kom fram að framkvæmdastjórn ESB liti á Ísland sem ótengda eyju (e. non-connected island). Af þeim sökum ætti aðeins sá hluti þriðja orkupakkans sem lyti að neytendavernd við gagnvart Íslandi með þeim undanþágum sem þegar væru í gildi. Kæmi til þess að áhugi væri á að breyta þessari stöðu Íslands með tengingu við evrópska raforkukerfið yrði að semja um það sérstaklega milli Íslands og ESB og innleiða á sjálfstæðan hátt í samræmi við stjórnskipulegar reglur.

Embættismenn ESB sögðu afdráttarlaust að starfshópurinn þyrfti ekki að virða meginregluna sem hann fylgdi um að skýra ekki opinberlega frá því sem fram kæmi hjá viðmælendum hans.

Töldu embættismennirnir mikið í húfi fyrir orkusamstarfið innan ESB og þó sérstaklega fyrir Noreg og Liechtenstein að þriðji orkupakkinn yrði innleiddur á Íslandi. Það skyti skökku við að ríki sem stæði í raun utan kerfisins teldi sér það hættulegt þegar þeir sem nýttu það og nytu þess teldu það sér mjög til hagsbóta.

20. MARS 2019

Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkisráðherra og Miguel Arias Canete framkvæmdastjóri orkumála í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ræddu 20. mars 2019 þriðja orkupakkann, með hliðsjón af einstökum aðstæðum á Íslandi að því er varðar endurnýjanlega orku og orkumarkaði. Þeir tóku fram að þátttaka Íslands í EES hefði reynst íslenskum borgurum afar vel sem og Evrópusambandinu. Ísland og aðrir aðilar að EES hefðu beitt reglum Evrópusambandsins um orkumál, sem lagaðar væru að sérstökum aðstæðum EES, með árangursríkum hætti í meira en áratug. Þessar reglur hefðu raunar fært neytendum fleiri valmöguleika og stuðlað að því að gera orkumarkaði skilvirkari.

Í frétt sem utanríkisráðuneytið birti af þessu tilefni segir:

Áð því er varðar innleiðingu þriðja orkupakkans á Íslandi eru aðstæður á Íslandi verulega frábrugðnar þeim sem eru til staðar í löndum þar sem orkunet tengjast yfir landamæri. Þess vegna hentar hið sérstaka fyrirkomulag fyrir Ísland, sem sameiginlega EES-nefndin samþykkti, þar sem komist er hjá allri ónauðsynlegri byrði, best fyrir íslenskar aðstæður.

Raforkukerfi Íslands er eins og stendur einangrað kerfi og ekki tengt við raforkusæstreng milli Íslands og orkukerfis innri markaðar ESB. Í því ljósi hefur stór hluti ákvæða þriðja orkupakkans, þ.e. þau sem varða viðskipti og grunnvirki fyrir raforku yfir landamæri, ekki gildi eða neina raunhæfa þýðingu fyrir Ísland á meðan enginn raforkusæstrengur er til staðar. Þar af leiðandi munu ákvæði um ACER (Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði) og reglugerðin um raforkuviðskipti yfir landamæri ekki hafa nein merkjanleg áhrif á fullveldi Íslands í orkumálum.

Verði grunnvirki yfir landamæri sett upp í framtíðinni hefur eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ákvörðunarvald um málefni sem ná yfir landamæri, en ekki ACER. Þetta hefur verið samþykkt í viðkomandi aðlögunartexta sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 frá 5. maí 2017 sem endurspeglar sjálfstæði stofnana EFTA undir „veggja stoða kerfi“ samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Gildandi ákvæði þriðja orkupakka ESB hafa engin áhrif á fullveldi ríkisstjórnar Íslands yfir orkuauðlindum Íslands og ákvörðunarvald yfir nýtingu og stjórnun þeirra. Ákvörðunarvald um raforkustrengi milli Íslands og innri raforkumarkaðar ESB liggur alfarið hjá íslenskum stjórnvöldum. Ákvæði þriðja orkupakkans eins og þau gilda gagnvart Íslandi breyta ekki núverandi lagalegri stöðu að þessu leyti.

21. MARS 2019

Þingflokkar stjórnarflokkanna samþykkja að styðja framgang þingmála til að tryggja innleiðingu þriðja orkupakkans.

1. APRÍL 2019

Lagðar fram tvær þingsályktunartillögur og tvö lagafrumvörp sem tengjast innleiðingu þriðja orkupakkans.

- Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn, 777. mál, stjtill. (utanrrh.), þskj. 1237.
- Breyting á þingsályktun nr. 26/148, um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku, 791. mál, stjtill. (ferðam.- og iðnrh.), þskj. 1252.
- Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (tilvísun í stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku). (ferðam.- og iðnrh.), þskj. 1253.

- Frumvarp til laga um breytingu á raforkulögum og lögum um Orkustofnun (EES-reglur, viðurlagaákvæði). (ferðam.- og iðnrh.), þskj. 1242.

Þingsályktunartillögu utanríkisráðherra fylgdu fimm álitssgerðir vegna stjórnskipulegra álitaefna við innleiðingu og upptöku þriðja orkupakkans í íslenskan rétt, einkum varðandi valdheimildir ESA og ACER. Þrjár álitssgerðir voru unnar að beiðni utanríkisráðuneytisins og eru eftir Davíð Þór Björgvinsson, Friðrik Árna Friðriksson Hirst, Skúla Magnússon og Stefán M. Stefánsson. Þá óskaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið álitssgerða frá Birgi Tjörva Péturssyni og Ólafi Jóhannesi Einarssyni. Umfjöllunarefni álitssgerðanna fimm er í meginráttum hið sama og þær eru samhljóða um flest atriði, hins vegar sker álitssgerð Friðriks Árna og Stefáns M. sig úr að því leyti að þar er það talið vafa undirorpið hvort valdframsalið til ESA sem felst í 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 gangi lengra en rúmist innan ákvæða stjórnarskrárinnar. Þar eru því settar fram tvær tillögur að mögulegum lausnum í álitssgerðinni og var önnur þeirra lögð til grundvallar í fyrirnefndri þingsályktunartillögu.

Við umfjöllun utanríkismálanefndar Alþingis um tillöguna var fjallað um tvær álitssgerðir til viðbótar við þær fimm sem þegar hafa verið nefndar en utanríkisráðuneytið hafði óskað álits sérfræðinga á því hvaða áhrif það gæti haft ef Ísland samþykkti ekki upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn. Álitssgerðirnar voru annars vegar frá Alþjóða- og Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík og hins vegar frá Carl Baudenbacher, fyrirverandi dómforseta EFTA-dómstólsins.

8. OG 9. APRÍL 2019

Tillögur og frumvörp vegna þriðja orkupakkans til umræðu á Alþingi og síðan vísað til utanríkismálanefndar Alþingis.

10. MAÍ 2019

Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkisráðherra kynnti á ríkisstjórnarfundum sameiginlega yfirlýsingu Íslands, Noregs og Liechtensteins á fundi í sameiginlegu EES-nefndinni þann 8. maí þar sem sérstaða Íslands hvað varðar innri raforkumarkað ESB er áréttuð.

Þar er undirstrikað að raforkukerfi Íslands sé, eins og stendur, einangrað kerfi og ekki tengt við raforkusæstreng milli Íslands og orkukerfis innri markaðar ESB. Í því ljósi hefði stór hluti ákvæða þriðja orkupakkans, þ.e. þau sem varða viðskipti og grunnvirki fyrir raforku yfir landamæri, ekki gildi eða neina raunhæfa þýðingu fyrir Ísland á meðan enginn raforkusæstrengur er til staðar.

Í yfirlýsingunni er enn fremur áréttuð að ákvæði þriðja orkupakkans hafi engin áhrif á full yfirlýsingu EES/EFTA-ríkanna yfir orkuauðlindum sínum, ráðstöfun þeirra og hagnýtingu. Ákvarðanir um samtengingu raforkukerfa á milli þessara ríkja og orkukerfis innri markaðar ESB væru ávallt á forræði þeirra.

Þá er ítrekað í textanum að yrði samtengingu raforkukerfanna komið á í framtíðinni úrskurðaði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um ágreiningsmál varðandi Ísland en ekki Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Það fyrirkomulag væri nú þegar til staðar í tilvikum Noregs og Liechtensteins enda væri það í fyllsta samræmi við tveggja stöða kerfi EES-samningsins.

Fulltrúar Evrópusambandsins lásu einnig upp yfirlýsingu á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar um mikilvægi þess að þriðji orkupakkinn yrði samþykktur á öllu EES-svæðinu, það væri forsenda hnökralausra orkuviðskipta á milli ESB-ríkjanna og EES/EFTA-ríkjanna sem þegar væru tengd sameiginlegum orkumarkaði.

13. MAÍ 2019

Meirihluti utanríkismálanefndar Alþingis, fulltrúar allra flokka í nefndinni nema Miðflokksins, skila nefndarátliti um þriðja orkupakkann þar sem lagt er til að málið verði samþykkt.

14. MAÍ 2019

Minnihluti utanríkismálanefndar Alþingis, fulltrúi Miðflokksins, skilar nefndarátliti og leggst gegn samþykkt þriðja orkupakkans.

20. MAÍ 2019

Utanríkisráðherrar Íslands, Noregs og Liechtensteins og fulltrúar ESB fögnuðu 25 ára afmæli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið á fundi EES-ráðsins í Brussel 20. maí 2019.

Á fundinum lýsti Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkisráðherra hve mikilvægt EES-samstarfið hefði reynst EES/EFTA-ríkjunum á þeim aldarfjórðungi sem liðinn væri frá gildistöku samningsins. Um leið lagði hann áherslu á að standa vörð um tveggja stöða kerfi EES-samningsins, grundvallarforsendu samstarfsins.

Á fundinum áréttaði Guðlaugur Þór jafnframt sameiginlegan skilning EES/EFTA-ríkjanna og ESB um upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn. Ráðherra rifjaði í því sambandi upp yfirlýsingu EES/EFTA-ríkjanna í sameiginlegu EES-nefndinni 8. maí 2019 og sameiginlega tilkynningu utanríkisráðherra og framkvæmdastjóra orkumála hjá ESB 22. mars 2019 þar sem sérstaða Íslands hvað varðar innri raforkumarkað ESB var undirstrikuð.

14. MAÍ TIL 5. JÚNÍ 2019

Umræður um þriðja orkupakkann í þingsal – málþóf þingmanna Miðflokksins.

16. OG 19. ÁGÚST 2019

Utanríkismálanefnd Alþingis fundar um þriðja orkupakkann með gestum að viðstöddum fjölmiðlamönnum.

28. ÁGÚST 2019

Minnihluti utanríkismálanefndar Alþingis, fulltrúi Miðflokksins, skilar framhaldsnefndaráliti og áréttar andstöðu við málið.

28. ÁGÚST 2019

Framhaldsumræða á Alþingi um þriðja orkupakkann þar sem frá var horfið 5. júní 2019.

2. SEPT. 2019

Innleiðing þriðja orkupakkans samþykkt á Alþingi með 46 atkvæðum gegn 13.

FRJÁLSIR FÓLKSFLUTNINGAR

Frelsi íbúa í einstökum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu til að þiggja störf í öðrum ríkjum innan svæðisins skal vera tryggt. Enn fremur skal þeim frjálst að setja á stofn sjálfstæða starfsemi í öðru ríki með því að próf þeirra, sem jafngilda prófum innlendra borgara séu viðurkennd. Þá skal einstaklingum frjálst að veita persónulega þjónustu milli ríkja innan svæðisins. Þeim einstaklingum sem starfs síns vegna er nauðsynlegt að taka sér fasta búsetu í öðru ríki en sínu eigin innan svæðisins, skal tryggt dvalarleyfi.

Kafla skýrslunnar um frjálsa fólksflutninga er reistur á upplýsingum frá Vinnumálastofnun.

Fyrir gildistöku EES-samningsins hafði frá árinu 1954 verið í gildi samningur um frjálsa för fólks milli Norðurlandanna til búsetu og atvinnu. Að öðru leyti þurftu Íslendingar sérstakt leyfi til að dveljast lengur en þrjá mánuði í aðildarríkjum ESB auk þess sem sérstakt leyfi þurfti einnig til að stunda atvinnu eða nám. Við gildistöku EES-samningsins var ekki lengur þörf á slíkum leyfum til að stunda vinnu í öðru EES-ríki.

Þannig er launþegum frjálst að fara til hvaða EES-ríkis sem er og leita eftir atvinnu og búa þar fáist atvinna eða viðkomandi geti framfleytt sér. Launþeginn nýtur sömu réttinda og borgarar viðkomandi ríkis, þ.m.t. til almannatrygginga. Slíkt hið sama gildir um námsmenn. Ekki þarf sérstakt leyfi til að dvelja í EES-ríki við nám.

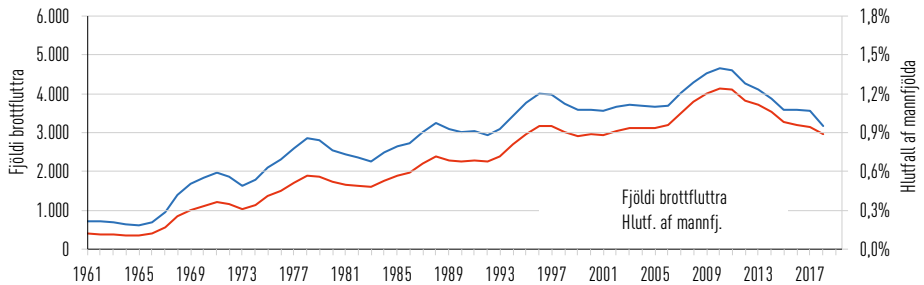
Við stækkun ESB árið 2004 úr 15 í 25 ríki settu mörg aðildarríki þess tímabundnar takmarkanir á frjálsa för fólks frá nýju ríkjunum eða hluta þeirra. Þannig voru slíkar takmarkanir í gildi á Íslandi í tvö ár eða til 2006 gagnvart átta af þessum ríkjum. Þá voru settar takmarkanir á komu Búlgara og Rúmena þegar þau lönd gengu í ESB árið 2007 til alls fjögurra ára. Sama er að segja um Króatíu en settar voru takmarkanir á komu Króata til Íslands í 2 ár eftir inngöngu þeirra í ESB árið 2013.

ÍSLENSKIR RÍKISBORGARAR Á EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐINU

Búferlaflutningar Íslendinga til útlanda hafa vaxið á heildina litið síðustu hálfu öldina í takt við aukna hnattvæðingu almennt. Fjöldinn hefur þó sveiflast til eftir árferði í efnahagslífinu. Ekki er að sjá umtalsverða breytingu tengda gildistöku EES-samningsins hér. Fjölgun brottfluttra á fyrri hluta tíunda áratugar síðustu aldar skýrist fremur af erfiðleikum í íslensku efnahagslífi og miklu atvinnuleysi á þeim árum.

BÚFERLAFLUTNINGAR ÍSLENDINGA TIL ÚTLANDA 1961-2018

5 ÁRA MEÐALTÖL



Heimild: Hagstofa Íslands

Svo virðist sem hlutfall þeirra sem flytja til Norðurlandanna hafi heldur lækkað í kjölfar EES-samningsins. Fram yfir 1990 voru um 75-85% búferlaflutninga Íslendinga frá landinu til Norðurlandanna. Eftir að EES-samningurinn tók gildi hefur hlutfallið legið nær 70-75%, enda fjölgaði þá þeim sem fluttu til annarra ríkja sem EES-samningurinn náði til, s.s. Bretlands, Þýskalands, Spánar og Hollands. Einkum er áberandi fjölgun brottfluttra til Bretlands, en fyrir gildistöku EES-samningsins fluttu að jafnaði um 50 manns á ári þangað, en eftir gildistöku hafa flutt þangað um 160 manns á ári að jafnaði. Hluttur Norðurlandanna sem áfangastaðar brottfluttra jókst aftur á árunum 2009-2012 enda mikið um að fólk færi í atvinnuleit, einkanlega til Noregs á þeim árum.

Stærstur hluti þeirra sem flytur búferlum frá Íslandi fer í framhaldsnám og eru búferlaflutningar Íslendinga talsvert meiri en gengur og gerist í nágrennaríkjunum, enda hefur framhaldsnám á háskólastigi þar verið fjölbreyttara. Um það bil 70% þeirra sem flytjast brott hafa snúið heim til Íslands aftur innan átta ára sem sýnir að um tíma-bundinn brottflutning er að ræða í flestum tilvikum sem tengist námsdvöl erlendis. Hin jafna og stöðuga aukning brottfluttra tengist því búferlaflutningum vegna náms, en sveiflur milli ára skýrast af því að þegar kreppir að í íslensku efnahagslífi eykst tíma-bundið brottflutningur fólks í atvinnuleit.

Ljóst er að EES-samningurinn hefur auðveldað fólki að finna sér nám og atvinnu víðar í Evrópu en aðeins á Norðurlöndunum og endurspeglast það í þeim tölulegu upplýsingum sem liggja fyrir um aukna fólksflutninga til Bretlands, Þýskalands og fleiri Evrópulanda í kjölfar þess að EES-samningurinn tók hér gildi.

ERLENDIR RÍKISBORGARAR Á ÍSLANDI

Við gildistöku EES-samningsins urðu ekki miklar breytingar á flutningum erlendra ríkisborgara til Íslands. Dvöl þeirra á Íslandi um lengri tíma hefur fyrst og fremst tengst atvinnu en staðan á vinnumarkaði var erfið fyrstu árin eftir gildistöku samningsins. Nokkur aukning varð á búferlaflutningum útlendinga til landsins á árunum 2000 og 2001 í tengslum við þenslu sem þá var á vinnumarkaði. Sú fjölgun var þó að mestu óháð því hvort um væri að ræða ríki sem aðild áttu að EES-samningnum eða ekki. Þannig fjölgaði mjög aðfluttum ríkisborgurum frá Póllandi, sem þá stóð utan ESB, Taílandi og Filippseyjum og auk þess íbúum fyrrum Júgóslavíu m.a. vegna komu flóttamanna þaðan. Af aðildarríkjum ESB fjölgaði einkum aðfluttum Þjóðverjum og að einhverju marki Bretum og Frökkum.

Á árunum 2005-2008 varð mikil þensla á íslenskum vinnumarkaði. Þá var stækkun ESB nýlega um garð gengin og 12 ný ríki úr austanverðri álfunni gengin í sambandið, m.a. Pólland og Eystrasaltsríkin. Ísland hafði sem fyrr segir nýtt sér heimild til takmörkunar á frjálstri för ríkisborgara flestra þessara ríkja. Vegna hinnar miklu eftirspurnar sem varð eftir starfsfólki á íslenskum vinnumarkaði, einkum í byggingariðnaði, var þó ákvæðið að framlengja þessar takmarkanir ekki á árinu 2006, enda var útgáfa atvinnuleyfa til handa Pólverjum, Litháum, Lettum og ríkisborgurum fleiri af nýju ríkjum nánast orðin formsatriði og var talin tefja óþarflega fyrir komu erlends starfsfólks til landsins. Þó voru settar reglur um að skrá þyrfti þá sem komu til landsins til starfa frá þessum nýju ríkjum ESB hjá Vinnuálastofnun og hélst það fyrirkomulag allt til ársins 2009. Jafnframt var þrengt nokkuð að möguleikum fólks utan EES-svæðisins til að fá atvinnuleyfi og skyldu atvinnurekendur fyrst leita að starfsfólki á EES-svæðinu áður en þeir hefðu möguleika á að sækja sér starfsfólk til ríkja utan þess.

Á þensluárunum fyrir hrun jókst nokkuð koma útsendra starfsmanna (e. posted workers) frá evrópska efnahagssvæðinu. Sett voru lög árið 2007 til að skerpa á framkvæmd EES-tilskipunar um útsenda starfsmenn og féllu þá eldri lög þar um frá 2001 úr gildi. Með þessum nýju lögum um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra, var kveðið á um að þjónustufyrirtækjum, sem ætluðu að veita þjónustu hér á landi, bæri að skrá sig hjá Vinnuálastofnun og einnig að skrá þá starfsmenn sem sendir væru hingað til lands. Árið 2018 var gildissvið laganna víkkað og taka þau nú einnig til sjálfstætt starfandi einstaklinga með staðfestu í öðru ríki innan EES-svæðisins sem veita þjónustu hér á landi.

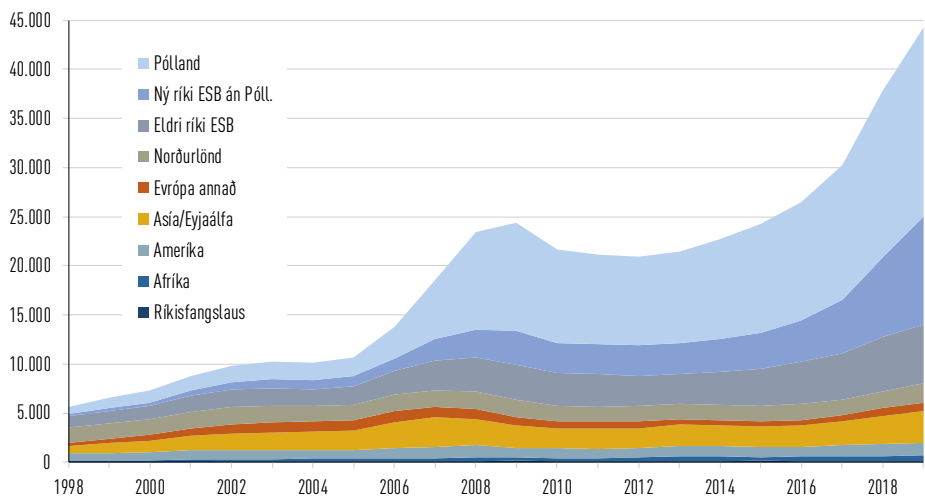
Megintilgangur þessara laga er að veita íslenskum stjórnvöldum betri sýn yfir stöðuna á innlendum vinnumarkaði er varðar útsenda starfsmenn sem og að tryggja eftirlit með því að ákvæði laga og kjarasamninga sem gilda hér á landi séu virt þegar kemur að hinum erlendu starfsmönnum. Á árinu 2007 voru skráðir 192 útsendir starfsmenn

og 240 á árinu 2008. Fjöldinn féll svo niður í fjóra á árinu 2010 þegar þeir voru hvað fæstir en jókst lítið eitt næstu ár og voru um 90 skráðir starfsmenn á árinu 2014. Útsendum starfsmönnum fjölgaði mikið næstu ár og fór í ríflega 1.800 á árinu 2017 en tók svo að fækka aftur og var um 1.100 á árinu 2018. Meðalfjöldi útsendra starfsmanna í hverjum mánuði var um 510 á árinu 2017 en fór niður í um 270 á árinu 2018. Vert er að taka fram að hluti útsendra starfsmanna og erlendra starfsmanna starfsmanna-leigna dvelur hér í það skamman tíma að hann kemur ekki fram í þeim opinberu tölum sem spár um fjölda útlendinga á vinnumarkaði byggja á.

Erlendum ríkisborgurum fjölgaði hratt á árunum 2006 til 2009 þegar um 24.000 erlendir ríkisborgarar bjuggu á landinu. Þeim fækkaði svo nokkuð í kjölfar hrunsins en hefur fjölgað jafnt og þétt frá árinu 2012 og voru um ríflega 44.000 í árslok 2018, líkt og fram kemur á mynd 2. Þar má einnig sjá að Pólverjar urðu mjög áberandi í hópi innflytjenda eftir 2005, en hlutur annarra nýrra ríkja Evrópusambandsins hefur farið vaxandi síðustu ár.

Flutningsjöfnuður erlendra ríkisborgara hefur lengst af verið jákvæður síðustu áratugi, þ.e. fleiri útlendingar hafa flust til landsins en frá því. Raunar hefur aðflutningur erlendra ríkisborgara til landsins verið ráðandi þáttur í því að viðhalda jákvæðri fjölgun á Íslandi síðustu þrjú áratugi þar sem náttúruleg fjölgun vegur ekki upp á móti brottflutningi íslenskra ríkisborgara.

FJÖLDI ERLENDRA RÍKISBORGARA Á ÍSLANDI 1998-2019 EFTIR HEIMSHLUTUM



Heimild: Hagstofa Íslands

EES-samningurinn hefur haft umtalsverð áhrif á íslenskan vinnumarkað. Þrátt fyrir að ekki hafi öll áhrif hins frjálsa flæðis starfsfólks og þjónustu verið til hagsbóta fyrir innlendan vinnumarkað þá hafa þau að miklum meirihluta verið jákvæð. Brotalámir hafa verið á réttindastöðu erlendra starfsmanna og hafa stéttarfélög ítrekað lýst áhyggjum sínum af félagslegum undirboðum, sem óumdeilanlega eru fylgifyiskur vinnumarkaðar í örum vexti.

Á grundvelli EES-samningsins hafa Íslendingar notið frelsis til að sækja vinnu út fyrir landsteinana í lengri eða skemmri tíma án verulegra takmarkana og verður langtíma ávinningur samfélagsins af slíkri þekkingarsköpun síst ofmetinn. Hefur samningurinn auðveldað mjög komu erlends starfsfólks til Íslands og þar með aukið möguleika innlendra fyrirtækja á að sækja nauðsynlegt vinnuafli og þá sérfræðiþekkingu sem eftirspurn er eftir á hverjum tíma. Sá möguleiki að sækja erlent starfsfólk á uppgangstímum hefur létt á mikilli spennu sem hefur myndast í hagkerfinu og hefðu takmarkanir á komu erlendra ríkisborgara á þensluárunum getað haft umtalsverð neikvæð áhrif á efnahag landsmanna. Þá auðveldar samningurinn innlendum og erlendum starfsmönnum að sækja sér störf erlendis þegar framboð starfa dregst saman hér á landi. Þá nýta atvinnuleitendur sér rétt til atvinnuleitar í öðrum EES-ríkjum í auknum mæli og byggir sú heimild á aðild Íslands að EES-samningnum. Þá er það niðurstaða úr greiningu skattagagna að beinn fjárhagslegur hagur ríkis og sveitarfélaga af komu erlendra ríkisborgara sé meiri en kostnaðurinn af veru þeirra. Eru þá ótalin þau jákvæðu áhrif sem umbætur á laga- og samkeppnisumhverfi hafa haft fyrir atvinnulífið og neytendur.

ALMANNATRYGGINGAR, SJÚKRATRYGGINGAR, HEILBRIGÐISÞJÓNUSTA

Sameiginlegi markaðurinn grundvallast á frelsi launþega til að flytja og starfa innan EES-svæðisins. Sameiginlegar ráðstafanir hafa verið gerðar til að einstaklingar og fjölskyldur þeirra geti flust á milli ríkja án þess að tapa almannatryggingaréttindum.

Í EES-samningnum eru ákvæði um almannatryggingar sem mæla fyrir um rétt einstaklinga og fjölskyldna þeirra við búferlaflutning milli EES-ríkja eða milli starfa á EES-svæðinu. Markmiðið er að tryggja félagslegt öryggi þeirra sem hlut eiga að máli. Ákvæði samningsins um almannatryggingar fela ekki í sér að löggjöf aðildarríkjanna um almannatryggingar sé samræmd að fullu heldur er þeim ætlað að tryggja að almannatryggingaréttindi glattist ekki við flutning milli landa. Það er á valdi EES-ríkjanna sjálfra að ákveða hverjir eru tryggðir samkvæmt löggjöf hvers ríkis. Ekkert samevrópskt kerfi kemur í stað innlendra almannatryggingakerfa.

Einstaklingsbundin réttindi grundvallast á 29. gr. EES-samningsins og þeim gerðum sem falla undir VI. viðauka samningsins um félagslegt öryggi. Réttindin ná meðal annars til sjúkrabóta, bóta til mæðra og feðra vegna meðgöngu og fæðinga, örorkubóta, bóta vegna elli, bóta til eftirlifenda, bóta vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma, styrkja vegna andláts, atvinnuleysisbóta, bóta sem eru veittar fyrir lögbundinn lífeyrisaldur og fjölskyldubóta.

Meginregla almannatryggingareglugerða EES-samningsins um sjúkratryggingar og heilbrigðisþjónustu er sú að sé sjúkratryggðum nauðsyn að leita sér lækninga þar sem hann er staddur erlendis í EES-ríki greiði sjúkratryggingar kostnað vegna þess. Þetta á meðal annars við þegar ferðamenn veikjast eða slasast. Evrópska sjúkratryggingakortið staðfestir að veikist einstaklingur eða slasist innan EES-svæðisins eigi hann rétt til heilbrigðisþjónustu sem er nauðsynleg á meðan dvöl stendur í EES-ríki.

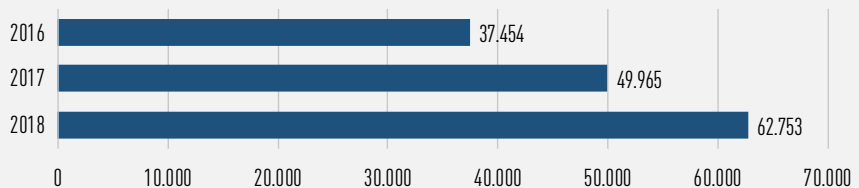
EVROPSKA SJUKRATRYGGINGAKORTIÐ

Ríkisborgarar Íslands og annarra EES-landa sem eru búsettir og sjúkratryggðir hér á landi eiga rétt á að fá evrópskt sjúkratryggingakort sem nýtist hjá þjónustuaðilum innan opinbera sjúkratryggingakerfisins í EES-löndunum.

Evrópska sjúkratryggingakortið gildir að öllu jöfnu í þrjú ár en fimm ár hjá lífeyrisþegum og endurnýja þarf kortið að þeim tíma liðnum. Um kortið og notkun þess gilda EES-reglugerðir um almannatryggingar og reglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra.

Myndin sýnir fjölda þeirra sem fengið hafa útgefin ES-sjúkrakort undanfarin þrjú ár (2016: 37.454, 2017: 49.965, 2018: 62.753. Samtals eru þetta 150.172 kort.

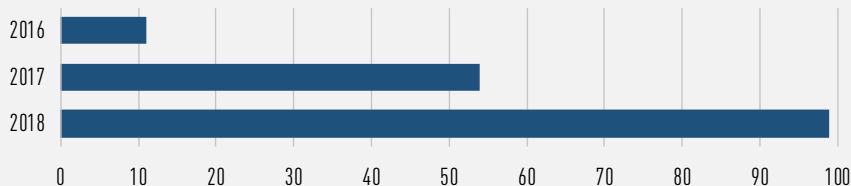
ÚTGEFIN ES KORT TIL EINSTAKLINGA SEM ERU TRYGGÐIR Á ÍSLANDI



Heimild: Sjúkratryggingar Íslands

Landamæratilskipun ESB varðar rétt sjúklinga til að sækja sér heilbrigðisþjónustu til annarra aðildarríkja EES og fá endurgreiddan útlagðan kostnað sem svarar því að samsvarandi þjónusta hefði verið veitt hér á landi. Lög um þetta tóku gildi hér árið 2016 og samkvæmt þeim á sjúkratryggður rétt á heilbrigðisþjónustu þar sem hann kys sjálfur innan EES-svæðisins innan þeirra marka sem lögin setja. Þá greiða sjúkratryggingar sömu fjárhæð og þjónustan kostar í því landi þar sem einstaklingurinn er sjúkratryggður.

ÚTGJÖLD SJÚKRATRYGGINGA ÍSLANDS Á GRUNDEVELLI LANDAMÆRATILSKIPUNAR – MILLJÓNIR KRÓNA



Heimild: Sjúkratryggingar Íslands

GAGNKVÆM VIÐURKENNING STARFSRÉTTINDA

Til að auðvelda launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum að leita sér atvinnu eða stunda starfsemi sína á Evrópska efnahagssvæðinu hefur EES-samningurinn að geyma reglur um gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi og er þær reglur að finna í VII. viðauka við samninginn.

Menntunarkröfur innan ríkja EES eru ólíkar að vissu leyti og það skapar vandamál sem hindrað geta frjálsa för fólks. Því hefur verið komið á reglum sem kveða á um að einstaklingi, sem hefur aflað sér faglegrar menntunar og hæfis til starfs í einu af aðildarríkjum EES-samningsins, er heimilt að stunda það starf hvar sem er innan EES með sömu réttindum og skyldum og heimamenn.

FRJÁLS ÞJÓNUSTUSTARFSEMI

Í EES-samningnum er sett bann við öllum hindrunum í þjónustu á milli aðildarríkjanna. Það var þó ekki fyrr en árið 2006 sem samkomulag varð um svonefnda þjónustutílskipun innan ESB og var hún lögfest hér árið 2011. Markmiðið með lögum nr. 76/2011 er að auðvelda frjáls þjónustuviðskipti og tryggja jafnræði milli þeirra sem veita þjónustu innan EES en viðhalda á sama tíma hágæðaðþjónustu.

Þegar þjónustutílskipunin var til umfjöllunar í ríkisstjórn Íslands árið 2009 samþykkti hún sérstaka yfirlýsingu. Þar segir:

Við upptöku þjónustutílskipunarinnar (2006/123/EB) í EES-samninginn er minnt á af hálfu Íslands að tílskipunin hefur m.a. ekki áhrif á ráðningarskilmála og -skilyrði, samskipti milli aðila vinnumarkaðarins, réttinn til þess að semja um og ganga frá kjarasamningum og grundvallarréttindi, s.s. verkfallsréttinn og réttinn til að grípa til aðgerða á vinnustað. Þjónustutílskipunin hefur ekki áhrif á vinnulöggjöf eða þríhliða samvinnu verkalýðsfélaga, vinnuveitenda og stjórnvalda.

Af Íslands hálfu er lögð áhersla á að hin víðtæka samstaða meðal Íslendinga um að gera áætlanir um aðgerðir, svo og viðeigandi ráðstafanir, sem miða að því að standa vörð um réttindi innlendra og útsendra starfsmanna og góðan aðbúnað á vinnustöðum, stríði ekki gegn þjónustutílskipuninni. Þær ráðstafanir geta m.a. náð yfir skilvirkt kerfi um almenna beitingu kjarasamninga og innleiðingu sameiginlegrar ábyrgðar verktaka og undirverktaka til þess að tryggja að réttindi vinnandi fólks séu virt.

Af Íslands hálfu er lögð áhersla á að það verði áfram á valdsviði innlendra yfirvalda – á öllum stigum stjórnsýslunnar, ríkisvalds og sveitarstjórna – að ákvarða í hvaða mæli hið opinbera skuli veita þjónustu, hvernig hún skuli skipulögð og fjármögnuð og hvaða sérstöku kvaðir skuli gilda um slíka opinbera þjónustu.

Í tílskipun ESB er sérstaklega tíundað hvað fellur ekki undir hana og má þar nefna:

- a) þjónustu í almannapágu sem er ekki af efnahagslegum toga,
- b) fjármálaþjónustu, s.s. bankaviðskipti, lánaþjónustu, váttryggingar og endurtryggingar, starfstengdan lífeyri eða séreignasjóði, verðbréf, fjárfestingarsjóði, greiðslu- og fjárfestingaráðgjöf, þ.m.t. þjónustu sem er skráð í I. viðauka við tílskipun 2006/48/EB,

- c) rafræna fjarskiptaþjónustu og net og tilheyrandi aðstöðu,
- d) þjónustu á sviði flutninga, þ.m.t. hafnarþjónustu,
- e) þjónustu fyrirtækja um framleigu starfsmanna,
- f) heilbrigðisþjónustu, hvort sem hún er veitt fyrir milligöngu heilbrigðisstofnana eða ekki og óháð því hvernig hún er skipulögð og fjármögnuð á landsvísu eða hvort hún er opinber eða einkarekin,
- g) myndmiðlunarþjónustu, þ.m.t. kvikmyndþjónustu, hver sem aðferðin við framleiðslu, dreifingu og útsendingu hennar er, og útvarpssendingar,
- h) fjárhættustarfsemi sem felur í sér að veðja fjármunum í áhættuspilum, þ.m.t. happdrætti, fjárhættustarfsemi í spilavítum og veðmálaviðskipti,
- i) starfsemi sem tengist framkvæmd opinbers valds eins og fram kemur í 45. gr. sáttmálans,
- j) félagsþjónustu að því er varðar félagsbústaði, barnagæslu og stuðning við fjölskyldur og einstaklinga, sem eru aðstoðar þurfi um stundarsakir eða til fram-búðar, og sem ríkið, þjónustuveitendur með umboð frá ríkinu eða góðgerðafélög, sem eru viðurkennd sem slík af ríkinu, veita,
- k) öryggisþjónustu á vegum einkaaðila,
- l) þjónustu lögbókenda og fógetafulltrúa sem eru skipaðir af hinu opinbera.

Þjónustutílskipunin gildir ekki um skattamál en EES-aðildin hefur hins vegar áhrif á framkvæmd þeirra á ýmsum sviðum hér á landi.

SAMGÖNGUR

Samræming á reglum á sviði samgangna stuðlar að jafnari samkeppnis-skilyrðum fyrirtækja innan EES-svæðisins og tryggir íslenskum fyrirtækjum tækifæri til að veita flutningaþjónustu þvert á landamæri innan EES. Af EES-aðildinni leiðir einnig að erlendir aðilar geta látið að sér kveða hér á landi.

FLUGSAMGÖNGUR

Með EES-samningnum kom til sögunnar fullt frelsi í loftferðum milli aðildarríkja EES. Öllum flugfélögum er frjálst að fljúga milli einstakra aðildarríkja, enda uppfylli þau samræmdar kröfur á EES-svæðinu til rekstraröryggis, trygginga, öryggismála, o.fl. EES-samningurinn er mikilvægasti loftferðasamningur Íslands og þar með lykilþáttur fyrir vöxt og viðgang í ferðaþjónustu.

Með EES-löggjöfnni eru innleiddar alþjóðasamþykktir Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) um flugvernd, flugöryggi og að nokkru leyti umhverfisþætti flugs á samræmdan hátt yfir EES-svæðið. Munurinn gagnvart ICAO liggur einkum í því að EES-samningurinn tryggir virkara eftirlit með innleiðingu og framkvæmd reglnanna vegna einstæðs stofnanakerfis samningsins.

Aðild að EES-samningnum tryggir íslenskum flugrekendum að engar hindranir séu á heimild þeirra til flugrekstrar á innri markaðnum, hvorki í farþega- né fragtflugi. Einnig gilda á sviðinu samræmdar reglur um flugleiðsögu, lofthæfi, framleiðslu, réttindi farþega og gagnkvæma viðurkenningu skírteina og vottorða. Þá eru EES-ríkin nú öll hluti af svokölluðu „one-stop-security“ þar sem samræmdar flugverndarráðstafanir eru framkvæmdar í öllum aðildarríkjunum.

Á grundvelli EES-samstarfsins er tryggt að íslenskt flugöryggi er hluti reglugerðar- og eftirlitsumhverfis sem nýtur alþjóðlegrar viðurkenningar. Mörg ríki utan Evrópu hafa evrópskar reglur til fyrirmyndar og leita eftir samstarfi við Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA). Þetta auðveldar íslenskum yfirvöldum að gera loftferðasamninga við þessi ríki.

Á grundvelli samræmda EES-regluverksins sköpuðust forsendur fyrir EES/EFTA-ríkin til að gerast aðilar að Open Skies loftferðasamningi ESB og Bandaríkjanna. Með því er íslenskum flugfélögum heimilt að fljúga frá hvaða borg sem er í Evrópu til Bandaríkjanna eða innan Evrópu. Til stendur að Ísland verði einnig aðili að öðrum loftferðasamningum ESB við þriðju ríki. Regluverk EES-samningsins og gagnkvæm viðurkenning á lofthæfisvottorðum auðvelda íslenskum flugfélögum að afla sér verkefna fyrir flugvélar sínar innan EES-svæðisins og utan. Vottunin er gæðamerki fyrir flugrekendum.

FLUTNINGAR Á VEGUM

EES-reglur um umferð á vegum varða samræmingu tæknilegra atriða sem snúa bæði að ökutækjunum sjálfum, gerð og búnaði þeirra, stærð og þyngd og kröfum til framleiðenda. Þá er í regluverkinu að finna samræmdar kröfur til ökumanna og þeirra sem hyggjast starfa sem flutningsaðilar á vegum. Einnig er þar mælt fyrir um tiltekna öryggiskröfur vegna framkvæmda við samgöngumannvirki, gjaldtöku af umferð þungaflutningabifreiða og skynvædd samgöngukerfi.

Mikilvægustu hagsmunir Íslands á þessu sviði EES-samstarfsins eru gagnkvæm viðurkenning ökuskírteina, þ.m.t. atvinnuréttinda, réttindi farþega í farþegaflutningum og jákvæð áhrif á réttindi atvinnubílstjóra til hvíldar og viðunandi starfsaðstæðna.

Í þessu efni er einnig margt sem getur haft íþyngjandi áhrif á bæði flutningsaðila og stjórnvöld. Hafa hér verið innleiddar EES-reglur sem þykja ekki taka nægilega mikið mið af séríslenskum aðstæðum meðal annars vegna hnattstöðu Íslands. Má þar t.d. nefna samræmda landsskrá flutningsaðila eða miðlægan grunn ökutækjaskráa.

SIGLINGAR

Um siglingar gildir sama og um íslenska löggjöf um öryggis-, verndar- og umhverfismál og í flugi. EES-löggjöfin er að stærstum hluta innleiðing á alþjóðasamþykktum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO), einkum löggjöf sem varðar stór skip til millilandasiglinga. Tilgangur reglnanna er að tryggja samræmdar kröfur og jöfn samkeppnisskilyrði fyrirtækja innan EES.

Helstu hagsmunir Íslands á sviði siglingamála í tengslum við EES-samninginn, fyrir utan aðgengi að flutningamarkaðnum, snúa að áhafnarmálum og gagnkvæmri viðurkenningu réttinda. Íslenskir sjómenn geta til dæmis fengið útgefið alþjóðlegt skírteini sem heimilar þeim að starfa á skipum sem skráð eru innan EES.

FJARSKIPTI, NETÖRYGGI OG PÓSTMÁL

Fjarskipti eru grunnþáttur í efnahagskerfi allra þróaðra ríkja. Um fjarskipti, netöryggi og póstmál er fjallað í XI. viðauka EES-samningsins um fjarskiptabjónustu.

Með EES-löggjöf frá 1996 var innleidd samkeppni á fjarskiptamarkaði. Hér var lögbundinn einkaréttur ríkisins til þess að reka almenna talsímaþjónustu og eiga og reka almennt fjarskiptanet afnuminn í ársbyrjun 1998. Áhersla var lögð á samkeppni en jafnframt var landsmönnum tryggð alþjónusta í fjarskiptum. Ný fjarskiptalög tóku gildi árið 2003 og hafa síðan verið lögð að hraðri þróun á sviði fjarskipta.

Breytingin á fjarskiptamarkaði hefur leitt til þess að fjöldi fyrirtækja hefur rutt sér þar til rúms og ráðist í miklar fjárfestingar til þess að bjóða fjölbreytta þjónustu.

RAFRÆN AUÐKENNING OG TRAUST ÞJÓNUSTA FYRIR RAFRÆN VIÐSKIPTI

Alþingi samþykkti 7. júní 2019 frumvarp til laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Hér verður stuttlega gerð grein fyrir efni laganna en af því má ráða að án samstarfs við aðrar þjóðir og sérfræðiþekkingar utan Íslands hefði ekki verið unnt að semja löggjöf um þetta efni sem opnar Íslendingum þessar mikilvægu samskiptaleiðir samtímans.

Frumvarpið var reist á reglugerð ESB-þingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 sem er ætlað að tryggja eðlilega starfsemi innri [sameiginlega] markaðarins jafnframt því að stefna að fullnægjandi öryggisstigi rafrænna auðkenningarleiða og traustþjónustu. Til að ná markmiðinu er í fyrsta lagi mælt fyrir um það með hvaða skilyrðum aðildarríkin skuli viðurkenna rafrænar auðkenningarleiðir einstaklinga og lögaðila sem falla undir tilkynnta, rafræna auðkenningarskipan í öðru aðildarríki. Í öðru lagi er mælt fyrir um reglur fyrir traustþjónustu, einkum fyrir rafræn viðskipti. Í þriðja lagi er komið á laga-ramma fyrir rafrænar undirskriftir, rafræn innsigli, rafræna tímastimpla, rafræn skjöl, rekjanlega rafræna afhendingarþjónustu og vottunarþjónustu fyrir sannvottun vefsetra.

Reglugerð ESB gildir um rafrænar auðkenningarskipanir sem aðildarríki hefur tilkynnt um og um traustþjónustuveitendur sem hafa staðfestu í Evrópusambandinu. Aðeins traustþjónusta sem veitt er almenningi og hefur áhrif á þriðja aðila ber að uppfylla kröfurnar sem mælt er fyrir um í reglugerðinni. Traustþjónusta er rafræn þjónusta sem að öllu jöfnu er veitt gegn þóknun og felst í eftirfarandi: Myndun, sannprófun og staðfestingu rafrænna undirskrifta, rafrænna innsigla eða rafrænna tímastimpla, rekjanlegrar rafrænar afhendingarþjónustu og vottorða sem tengjast þessum þjónustum; myndun, sannprófun og staðfestingu vottorða fyrir sannvottun vefsetra; varðveislu rafrænna undirskrifta, innsigla eða vottorða sem tengjast þessum þjónustum.

Samræmdar reglur um rafrænar undirskriftir hafa gilt í Evrópusambandinu frá árinu 2000.

Með frumvarpi sem útbýtt var á Alþingi 1. mars 2019 var lagt til að innleiða reglugerð nr. 910/2014 í íslenskan rétt. Frumvarpið hafði í för með sér að fella varð úr gildi lög um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001 og reglugerð um rafrænar undirskriftir nr. 780/2011. Þá var lagt til að fela Neytendastofu hlutverk eftirlitsstofnunar með nauðsynlegum valdheimildum og fullnægjandi bolmagni til að inna af hendi verkefni sín í samræmi við 17. gr. reglugerðarinnar. Auk þess var lagt til að veita ráðherra heimild til að setja reglugerðir til að innleiða framkvæmdargerðir og framseldar gerðir framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sem leiða af reglugerðinni og teknar verða upp í EES-samninginn.

Við mat á færum leiðum til að innleiða ESB-reglugerðina nr. 910/2014 var ákveðið að setja hér ný heildarlög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.

REIKI

EES-reglurnar um reiki (e. roaming) hafa gjörbreytt hag neytenda. Fyrstu reikireglur ESB voru settar árið 2007 og tóku gildi í EES/EFTA-ríkjunum árið 2009. Síðan hafa reglurnar þróast stig af stigi. Róttækasta breytingin varð árið 2017. Þá var reglan sem lýst er með ensku orðunum *Roam like at home* lögfest. Tók hún gildi á Íslandi 15. júní 2017. Sé notkun gagnamagns innan hóflegra marka gildir heimaverðskrá farsímafyrirtækis innan alls Evrópska efnahagssvæðisins. Notkun gagnamagns á Evrópumarkaði margfaldaðist eftir gildistöku reglugerðarinnar. Aukningin var yfir 400% í reiki á milli árána 2016 og 2017.

Sömuleiðis gilda nú þær reglur að ef ferðast er innan EES-svæðisins eru engin auka-gjöld fyrir að taka á móti símtölum. Þegar hringt er heim frá ríki innan EES þá er greitt sama og gert væri í heimalandi. Verð símtala frá heimalandi til útlanda eru ekki undir reglum eða kvöðum. Ef hringt er úr einum íslenskum farsíma í annan í útlöndum greiðir sá sem hringir fyrir símtal til Íslands og sá sem hringt er í fyrir símtal frá Íslandi til viðkomandi lands. Símtalið fer sem sagt fyrst til Íslands og svo til útlanda eins og um millilandasímtal væri að ræða.

PÓSTÞJÓNUSTA

Alþingi samþykkti 20. júní 2019 ný lög um pósthjónustu sem leystu af hólmi lög nr. 19/2002. Meginefni laganna er afnám einkaréttar ríkisins á pósthjónustu og opnun markaðar auk þess sem alþjónusta í pósti er tryggð og kveðið er á um hvernig fara skuli með kostnað við alþjónustu ef hún er ekki leyst af hendi á markaðslegum forsendum. Með lögnum eru efnisákvæði þriðju pósthjónustunnar ESB leidd í íslenskan rétt. Var Ísland síðasta ríkið á EES-svæðinu til að gera það. Lög in taka gildi 1. janúar 2020.

Með lögnum er lagður grunnur að samkeppni á pósthjónustu. Óvíst er þó hvort og hve mikil samkeppnin verður enda hefur almennum bréfasendingum fækkað umtalsvert á síðustu árum auk þess sem hlutverk pósthjónustu hefur breyst mikið með tilkomu rafrænna samskiptalausna.

Pósthjónusta er lykilþáttur í vefverslun einstaklinga sem vex stöðugt, m.a. á landsbyggðinni þar sem langt er að sækja verslanir. Pósthjónusta er einnig mikilvæg fyrir atvinnurekstur sem treystir á þjónustuna við aðföng og sölu á vöru, m.a. í gegnum vefverslun sem getur verið hvar sem er á landinu.

Í nýlegri stefnu Evrópusambandsins um stafrænan sameiginlegan markað (e. Digital Single Market, DSM) er lögð sérstök áhersla á að virk og áreiðanleg pósthjónusta sé grundvöllur virkrar vefverslunar milli landa. Þá er stefnt að því að ryðja úr vegi hindrunum í vefverslun, það er að bannað sé að selja varning til einstakra landa á netinu til að vernda stöðu þeirra sem fyrir eru á markaðnum og líta á hann sem einkamarkað sinn.

Í lögnum er aðgengi notenda að alþjónustu tryggt. Alþjónusta er sú þjónusta sem allir landsmenn eiga rétt á að hafa aðgang að á viðráðanlegu verði. Alþjónusta í pósti nær til pósthjónustu innanlands og til annarra landa.

NETÖRYGGI

Lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða sem Alþingi samþykkti í júní 2019 og taka gildi 1. september 2020 eru innleidd hér til að ná háu sameiginlegu öryggisstigi í net- og upplýsingakerfum á öllu EES-svæðinu.

Öryggi, viðnámsþróttur og áreiðanleiki net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða skiptir sköpum fyrir efnahagslega og samfélagslega starfsemi, svo og trúverðugleika þjónustunnar sem um ræðir, innanlands sem erlendis. Lögin eru fyrsti heildstæði laga- bálkurinn um net- og upplýsingaöryggi á Íslandi. Þar eru samræmdar lágmarkskröfur um áhættustýringu og viðbúnað mikilvægra innviða og lögleidd tilkynningarskylda um alvarleg atvik í net- og upplýsingakerfum til netöryggisveitar Póst- og fjarskipta- stofnunar. Auk þess er þar kveðið á um skipun og hlutverk netöryggisráðs. Starfsemi netöryggisveitar verður eflid verulega og stjórnvöldum gert betur kleift að samræma viðbrögð við netógnum. Net- og upplýsingaöryggi er málaflokkur sem hefur snertifleti við viðfangsefni margra stofnana.

HEILDARLÖG UM NET- OG UPPLÝSINGAÖRYGGI

Alþingi samþykkti 11. júní 2019 heildarlög um net- og upplýsingaöryggi, fyrsta heildstæða lagabálkinn um þetta efni hér á landi. Með lögnum eru samræmdar lágmarkskröfur um áhættustýringu og viðbúnað mikilvægra innviða, netöryggisveit Póst- og fjarskiptastofnunar er eflid og lögleidd tilkynningarskylda um alvarleg atvik í net- og upplýsingakerfum til hennar. Þá er í lögnum kveðið á um skipun og hlutverk netöryggisráðs.

Í álitum umhverfis- og samgöngunefndar þingsins um lagafrumvarpið segir að það sé einkum reist á ákvæðum netöryggistilskipunar (ESB) 2016/1148 (NIS-tilskipunin) en eitt af lykilmarkmiðum tilskipunarinnar sé að efla getu Evrópuríkja með uppbyggingu öflugrar miðlægrar netöryggisveitar í hverju landi fyrir sig (CSIRT-teymi) sem geti jafnframt átt í samstarfi við miðlægar netöryggisveitir annarra ríkja Evrópu. Þá séu gerðar samræmdar kröfur til netöryggis mikilvægra innviða í álfunni.

Í nefndarálitinu segir að tilskipunin hafi ekki verið tekin upp í EES-samninginn en ákvörðun um það sé í undirbúningi á vettvangi EES/EFTA-ríkja. Frumvarpið feli því ekki í sér eiginlega innleiðingu á tilskipun sem Íslandi sé skylt að taka upp í landsrétt í kjölfar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Nefndin bendir á að netöryggi sé eitt af mikilvægustu viðfangsefnum samtímans er varði öryggi ríkja og samfélaga. Brýn þörf sé á að styrkja samhæfingu varna og viðbragða, sérstaklega fyrir mikilvæga innviði samfélagsins. Með því að byggja á NIS-tilskipuninni sé tryggt að þetta sé gert með sambærilegum og samhæfðum hætti hér eins og annars staðar í Evrópuríkjum.

Nefndin áréttar að ríki fylgist grannt hvert með öðru á þessu sviði enda geti veikleiki eins ríkis haft áhrif á annað ríki. Þá geti bág lagaumgjörð og skortur á netvörnum komið í veg fyrir aðkomu erlendra fjárfesta að fjárfestingarverkefnum innan ríkja sem ekki standi sig á þessu sviði. Ísland sé engin undantekning að þessu leyti og tekið sé eftir því meðal erlendra ríkja hvernig staðið sé að netöryggismálum hér á landi.

Póst- og fjarskiptastofnun gegnir miðlægu hlutverki en ólíkum eftirlitsstjórnvöldum er falið eftirlit með framkvæmd laganna á sínu sviði, þ.e. Orkustofnun vegna orku- og hitaveitna, Samgöngustofu vegna flutningastarfsemi, Fjármálaeftirlitinu vegna bankastarfsemi og innviða fjármálamarkaða, embætti landlæknis vegna heilbrigðisþjónustu, Umhverfisstofnun vegna vatnsveitna og Póst- og fjarskiptastofnun vegna stafrænna grunnvirkja og stafrænna þjónustuveitenda.

Netöryggissveit Póst- og fjarskiptastofnunar er heimilt að bjóða þeim sem teljast mikilvægir innviðir í lögunum og opinberum stofnunum tæknilega vöktunarþjónustu á nánar skilgreindum og skjalfestum forsendum í því skyni að greina ummerki um árásir, spillikóða og aðrar hættulegar aðstæður. Netöryggissveit er tryggt aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum svo hún hafi bestu faglegu forsendur til viðbragða við atvikum og áhættu.

Fagstofnun ESB á þessu sviði, Net- og upplýsingaöryggisstofnun Evrópu, The European Union Agency for Cybersecurity, ENISA, var stofnuð árið 2004 og hefur aðsetur í Aþenu. Á vefsíðu stofnunarinnar er birt íslensk skýrsla: *Framtíðarsýn 2025 um net- og upplýsingaöryggi*.

FERÐAÞJÓNUSTA

Þjónustuútlutningur frá Íslandi hefur aukist hröðum skrefum á undanförunum árum. Má að stærstum hluta rekja það til vaxtar í ferðaþjónustu, eins og birst hefur í tölum um fjölda erlendra ferðamanna hér á landi og gistinátta. Ferðaþjónusta heyrir ekki beint undir EES-samninginn, en mörg málefna svið samningsins tengjast þessari veigamiklu atvinnugrein.

Án frjáls flæðis fólks og fjármagns hefði ferðaþjónusta á Íslandi ekki vaxið jafn hratt og mikið og raun er. Tugir þúsunda manna frá EES-löndum koma hingað til starfa við ferðaþjónustu, mörgum má líkja við vertíðarfólk. Sveigjanleikinn sem í þessu felst skiptir miklu og ýtir undir hagkvæmni í greininni.

Til dæmis um áhrif frjálsrar farar á ferðaþjónustu má vitna í erindi sem Magnfríður Júlíusdóttir og Íris H. Halldórsdóttir fluttu á fundi Ferðamálastofu 8. febrúar 2019 þar sem tekið var mið af árinu 2017 en þá komu um 2,2 milljónir ferðamanna til landsins.

Í ágúst 2017 voru 32.000 launþegar í ferðaþjónustu og voru að jafnaði 25,5% þeirra erlendir ríkisborgarar. Af erlendum launþegum í ferðaþjónustu vinna að jafnaði 76% þeirra á gistihúsum og veitingahúsum, það er að jafnaði 7.493 árið 2017.

Alþýðusamband Íslands kynnti 13. ágúst 2019 nýja rannsókn sem benti til að jaðarsetning og brotastarfsemi væri umtalsverð á íslenskum vinnumarkaði og bitnaði helst á þeim sem lakast stæðu. Mest væri brotið á erlendu launafólki og ungu fólki en hæstu kröfurnar væru í ferðaþjónustu og mannvirkjagerð.

Í júní 2018 samþykkti Alþingi lög nr. 85/2018 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Komu þau í stað laga um alferðir og voru reist á ESB-tilskipun 2015/2302 um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun. Í tilskipuninni er upplýsingaskylda seljanda aukin og réttindi ferðamanna sett fram á ítarlegri hátt en áður. Skilgreining á hugtakinu pakkaferð er útvíkkuð. Í lögnum eru ákvæði um vernd gegn ógjaldfærni, það er rétt neytenda til endurgreiðslu fjármuna þegar sá sem veitir þjónustu verður ógjaldfær eða rekstur stöðvast.

ÖNNUR ÞJÓNUSTUVIÐSKIPTI

Ísland hefur innleitt fjölda gerða um lögverndaðar starfsgreinar og 23. mars 2010 samþykkti Alþingi lög um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi til starfa hér á landi. Með lögnum er innleidd ESB-tilskipun 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi.

Með ESB-tilskipuninni um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi voru 15 fyrri tilskipanir um viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis sameinaðar í einn bálk. Eina háskólastéttin sem stendur utan þessa kerfis nú eru lögmenn.

Meðal nýmæla í tilskipuninni voru ákvæði um frelsi í veitingu þjónustu. Er óheimilt að hefta frjálsa veitingu þjónustu með vísan til prófskírteina þegar aðili uppfyllir viss skilyrði. Hér er átt við það þegar sá sem veitir þjónustuna fer milli aðildarríkja og staldrar við í stuttan tíma. Þessi tímabundna veiting þjónustu er ekki skilgreind nánar, hana skal meta í hverju tilviki fyrir sig á grundvelli lengdar, tíðni, reglu og samfellu. Þegar aðili kemur inn í aðildarríki á grundvelli þessa ákvæðis fer ekki fram sama athugun á gögnum hans og þegar um búsetu er að ræða, ekki eiginleg viðurkenning. Þetta ákvæði tryggir til dæmis rétt þess sem selur vöru til að senda eigin starfsmann til annars lands að bregðast við kvörtunum kaupanda.

Í greinargerð með frumvarpinu um lögfestingu tilskipunarinnar sagði mennta- og menningarmálaráðuneytið meðal annars:

Fjöldi erlendra ríkisborgara sem sækir um viðurkenningu á menntun sinni til starfa hér á landi er mismunandi milli ára. Flestar viðurkenningar eru veittar á sviði heilbrigðisgreina og löggiltra iðngreina. Í miðlægum gagnagrunni ESB um lögverndaðar starfsgreinar er að finna tölfræðiupplýsingar um hvaða menntun erlendis frá hefur fengist viðurkennd hér á landi og koma eftirfarandi starfsstéttir fram þar:

Bakarar, bifvélavirkjar, byggingafræðingar, flugvirkjar, framhaldsskólakennarar, framreiðslufólk, félagsráðgjafar, fótaaðgerðafræðingar, grunnskólakennarar, hljóðfærasmíðir, hnykkjar, hársnyrtifólk, húsameistarar, húsasmíðir, húsgagnabólstrarar, innanhússhönnuðir, iðjuþjálfar, iðnfræðingar, kjötiðnaðarfólk, matartæknar, matreiðslufólk, matvælafræðingar, málmsuðufólk, múrarar, næringarfræðingar, næringarráðgjafar, pípulagningafólk, rafeindavirkjar, rafveituvirkjar, rafvélavirkjar, rafvirkjar, rennismíðir, sjóntækjafræðingar, sjúkraliðar, sjúkranuddarar, sjúkraþjálfarar, skipulagsfræðingar, skrudgarðyrkjufólk, snyrtifræðingar, stálvirkjasmiðir, sálfræðingar, talmeinafræðingar, tannfræðingar, tanntæknar, tæknifræðingar, tölvunarfræðingar, veggfóðrarar, verkfræðingar, vélvirkjar, úrsmíðir og þroskaþjálfar.

Hér geta bæði verið á ferðinni erlendir einstaklingar sem óska eftir að taka upp iðkun starfa sem þeir hafa aflað sér menntunar til á Íslandi eða Íslendingar sem hafa menntað sig erlendis þar eð umrætt nám er ekki í boði hér á landi.

Á þeim uppgangstímum er ríktu á Íslandi þegar Kárahnjúkastífla var reist og álver Alcoa í Reyðarfirði var í byggingu jókst mjög fjöldi umsókna um viðurkenningu iðnmenntunar erlendis frá, eða úr um 20 árið 2000 í 672 árið 2006.

FRJÁLSIR FJÁRMAGNSFLUTNINGAR OG FJÁRMÁLAPJÓNUSTA

Með EES-samningnum fengu Íslendingar aðild að innri markaði ESB um fjármálaþjónustu og frjálst flæði fjármagns. Í því felst ekki einvörðungu að geta flutt fjármagn hindrunarlaust milli aðildarríkja, heldur einnig mjög viðtækt regluverk um starfsemi fjármálafyrirtækja og síðast en ekki síst um heimildir til fjárfestinga í öðrum aðildarríkjum. Hvers konar takmarkanir á fjárfestingar eru andstæðar EES-samningnum nema sérstaklega sé um annað samið.

Fjalla þessar reglur ekki einvörðungu um hinar hefðbundnu fjármálastofnanir heldur einnig um váttryggingafélög svo dæmi sé tekið. Um fjármálaþjónustu gilda ákvæði 36. og 37. gr. EES-samningsins um þjónustu og IX. viðauki þar sem nánar er fjallað um fjármálaþjónustu. Um frjálst fræði fjármagns er fjallað í 4. kafla meginmáls EES-samningsins.

Það var á grunni þessara meginreglna sem gjaldeyrishöftum var aflétt hér á landi upp úr 1994; EES-samningurinn skyldaði Íslendinga til að gera það og þannig opna fyrir gjaldeyrisflæði í fyrsta sinn frá 1931. Höftunum var aflétt í nokkrum áföngum og var síðasta þrepið stigið í lok árs 1995. Þannig var fullt frelsi í fjármagnsflæði til og frá Íslandi þar til í nóvember 2008 þegar íslensk stjórnvöld nýttu sér heimild í EES-samningnum til að taka á ný upp hömlur á frjálst flæði fjármagns til og frá landinu.

Árið 2017 voru höft afnumin af fjárfestingum Íslendinga í útlöndum. Með lögum sem tóku gildi í mars 2019 voru fjármagnshöftin frá nóvember 2008 nánast að öllu leyti losuð. Eftir standa einungis takmarkanir til að sérstök bindiskylda á fjármagnsinnstreymi nái tilgangi sínum. Þær takmarkanir verða skoðaðar í tengslum við heildarendurskoðun laga um gjaldeyrismál.

Frjálst fjármagnsflæði og það evrópska regluverk fyrir fjármálastarfsemi sem því fylgdi hefur almennt haft jákvæð áhrif. Það opnaði fyrir hagkvæmari fjármögnun, ýtti undir fjárfestingar, skapaði dýpri og heilbrigðari fjármálamarkað, var mikilvægt fyrir milliríkjavíðskipti, jók gagnsæi í viðskiptum og ýtti í burtu hættu á spillingu sem felst í skömmtunum á gjaldeyrisheimildum. Aðildin að EES-samningnum hefur leitt til gjörbreytinga á allri fjármálastarfsemi frá því samningurinn tók gildi. Fjármálafyrirtæki hafa stækkað, eflst og eru í fjölbreyttari starfsemi en áður, markaðir hafa stækkað og dýpkað og framboð á þjónustu og fjárfestingakostum hefur aukist.

Endurspeglun margra þessara jákvæðu þátta er að finna í þeim mikla uppgangi sem varð hér á landi fram til 2008. Það var í skjóli þessara reglna sem fjárfest var í öðrum löndum, bankar hér á landi fjármagnaðir, bankar teknir yfir í öðrum ríkjum o.s.frv.

Haustið 2008 og þar á eftir spurðu menn sig hins vegar hvernig heilt fjármálakerfi gat vaxið eins og það íslenska gerði og hvernig fjármagn gat streymt svo hingað til lands að allt flæddi yfir án þess að nokkur innan regluverksins gripi utan um þróunina áður en illa fór. Var ekki þetta regluverk meingallað?

Íslensk stjórnvöld og eftirlitsaðilar hafa lagt mikla vinnu í að bregðast við afleiðingum hrunsins 2008. Í 15. kafla rannsóknarskýrslu Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankana er fjallað ítarlega um löggjöf um fjármálamarkaðinn fyrir fjármála-áfallið og er sérstaklega litið til áhrifa vegna aðildar Íslands að EES.

Í skýrslunni segir að í kjölfar aðildar Íslands að EES-samningnum hafi starfsheimildir íslenskra lánastofnana og þar með fjármálafyrirtækja verið rýmkaðar verulega. Hins vegar er bent á að evrópsku reglurnar sem innleiddar voru í íslenskan rétt fólu almennt í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana en bönnuðu ekki aðildarríkjunum að viðhalda eða setja strangari reglur en kveðið var á um gagnvart lánastofnunum í viðkomandi heimaríki enda væru þá uppfyllt meginsjónarmið reglna ESB og EES-samningsins.

Í úttekt sem unnin var fyrir rannsóknarnefnd Alþingis um innleiðingu gerða samkvæmt EES-samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt, og birt er sem viðauki 6, kemur fram að hér á landi var almennt ekki valin sú leið að nota það svigrúm sem leiddi af gerðunum, þ.m.t. tilskipunum, til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Ljóst er af skýringum sem fram komu á Alþingi þegar framangreindar lagabreytingar voru gerðar að þar réðu fyrst og fremst sjónarmið um að bæta samkeppnisstöðu íslensku fjármálafyrirtækjanna á Evrópska efnahagssvæðinu og skapa þannig einsleitni og gagnkvæm starfsskilyrði fyrir fjármálafyrirtæki.

Eftir hrunið og reynsluna af því kom nýtt regluverk til sögunnar á sviði fjármálaþjónustu. Gerðar voru umfangsmiklar breytingar á EES-löggjöfinni um fjármálamarkaði. Markmiðið er að draga úr líkum á áföllum í fjármálastarfsemi.

Aðild Íslands að EES ræður mestu um nýju löggjöfina hér enda tryggir hún eins og eldri lögín aðildina að sameiginlega fjármagnsmarkaðnum með upptöku EES-gerða á sviði fjármálaþjónustu.

Starfshópur fjármála- og efnahagsráðuneytisins gaf snemma árs 2019 út *Hvítbók stýrihóps um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið*. Þar er að finna ítarlega útlistun á breytingunum sem hafa verið gerðar. Hér verður stiklað á stóru í þeim málum sem varða EES-samstarfið sérstaklega. Er að mestu stuðst við hvítbókina.

Úrbótum á umgjörð fjármálakerfisins er skipt í fjóra flokka:

i) Lög og reglur sem ætlað er að draga úr áhættu í starfsemi fjármálafyrirtækja og minnka hvata til óhóflegrar áhættu, ii) lög og reglur sem settar hafa verið í því skyni að styrkja efnahagsreikninga bankanna og auka þar með viðnámsþrótt þeirra iii) umgjörð eftirlits, stjórnækja og ákvarðanatöku stjórnvalda og iv) lagarammi til að taka á fjármálafyrirtækjum sem lenda í vanda þrátt fyrir allar fyrri varúðaraðgerðir. Þessar viðtæku umbætur varða EES-mál að mismiklu leyti, en hafa oftast en ekki mikla skírskotun í samevrópskt eða alþjóðlegt regluverk.

Hér skal sérstaklega litið á iii. liðinn:

Yfirgripsmiklar breytingar hafa verið gerðar á umgjörð samráðs eftirlitsaðila og annarra stjórnvalda. Hluti þeirra breytinga er reistur á evrópsku regluverki. Þar er að finna margar breytingar varðandi eftirlitshlutverk með starfsemi yfir landamæri, upplýsingaskipti, samráð, samstæðueftirlit og fleira. Einnig hafa verið settar á stofn evrópskar eftirlitsstofnanir á sviði bankamarkaðar, verðbréfamarkaðar og tryggingamarkaðar sem sjá um samhæfingu og úrlausn ágreiningsmála varðandi eftirlit innan EES.

Árið 2017 samþykkti Alþingi lög um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði. Er þeim ætlað að vernda hagsmuni almennings og fjármálamarkaðarins með því að stuðla að stöðugleika og heilbrigði fjármálakerfisins á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins.

FJÁRMÁLAFYRIRTÆKI OG EES

Í ársskýrslu Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF) fyrir árið 2018 er fjallað um hættuna fyrir íslensk fjármálafyrirtæki af upptöku- og innleiðingarhalla vegna tafa á upptöku gerða í EES-samninginn. Samtökin segja EES-samninginn lífæð fyrir íslensk fjármálafyrirtæki. Á árunum eftir bankahrunið 2008 gjörbreytti ESB reglum um fjármálamarkaði. Sökum langra samningsviðræðna EES/EFTA-ríkjanna um aðlögun eftirlitskerfisins með fjármálastofnunum við ESB, tafðist upptaka- og innleiðing gerðanna um mörg ár.

Í ársskýrslu SFF segir:

Ein stærsta áskorunin sem íslensk stjórnvöld standa nú frammi fyrir er að tryggja samræmi í regluverki innri markaðar Evrópu. Reynsla undanfarinna ára hefur afhjúpað hættuna og vandræðin sem geta skapast ef mismæmi skapast á milli þess hvenær regluverk tekur gildi í Evrópu og hvenær það er innleitt í EES-ríkjunum og ekki síst hvenær það er tekið upp í EES-samninginn.

Vegna innleiðingarhallans sem hefur skapast fara EES-ríkin stundum þá leið að taka regluverk upp áður en það er komið inn í EES-samninginn. Þetta kann að valda áskorunum í tilfalli fjármálamarkaða því þegar þessi leið er farin er staða viðkomandi ríkis gagnvart evrópskum eftirlitsstofnunum á fjármálamarkaði óljósari eða hreinlega ekki orðin virk.

Stjórnvöld allra þriggja EES-ríkjanna gera sér grein fyrir þessu og leggja því mikla áherslu á að innleiðingarvinna gangi hratt og örugglega fyrir sig. Þrátt fyrir það er fyrirsjáanlegt að íslenska ríkið muni áfram búa við umtalsverðan innleiðingarhalla sökum þess hversu hægt hefur gengið að innleiða sumar tilskipanir á fjármálamarkaði. SFF hafa ítrekað lýst yfir áhyggjum sínum af þessu ástandi – sérstaklega vegna þeirra tilskipana og gerða sem heyra undir Evrópska eftirlitið með fjármálamörkuðum sem Ísland varð aðili að síðla árs 2017.

Undanfarin misseri hefur verið gengið rösklega til verks við upptöku á umræddum gerðum. Til dæmis má nefna að á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar í mars 2019 var metfjöldi EES-gerða tekinn upp í EES-samninginn eða 234 talsins. Þetta er óvenjulega há tala en undir lok árs 2018 biðu rúmlega 600 gerðir upptöku í EES-samninginn. Tæpur helmingur þeirra var á sviði fjármálaþjónustu. Eftir fyrrnefndan fund sameiginlegu EES-nefndarinnar í mars 2019 hafði upptökuhallinn vegna gerða á sviði fjármálaþjónustu ríflega helmingast.

Við gildistöku EES-samningsins þurfti sérstakt leyfi stjórnvalda til allra fjárfestinga erlendra aðila hér á landi hverju nafni sem nefndist. Leiddi aðild að samningnum til byltingar að þessu leyti, opnað var fyrir fjárfestingar aðila frá EES-ríkjum fyrir utan fjárfestingu í sjávarútvegi. Eftir afnám fjármagnshafta geta Íslendingar fjárfest á EES-svæðinu.

SAMKEPPNISREGLUR, RÍKISAÐSTOÐ, OPINBER INNKAUP, HUGVERKARÉTTINDI

SAMKEPPNISREGLUR

Fullt viðskiptafrelsi á sameiginlega markaðnum leiðir til samningsákvæða um samkeppnisreglur. Við gildistöku EES-samningsins gildi á Íslandi samkeppnislöggjöf frá árinu 1978. Þróun verðlags- og samkeppnismála á Íslandi hafði verið allt önnur en annars staðar fyrir gildistöku EES-samningsins. Opinbert verðlagseftirlit hafði verið við lýði frá árinu 1939 með beinum eða óbeinum afskiptum af verðlagningu í stað þess að lögð væri áhersla á að örva samkeppni.

Áherslan í starfi verðlagsyfirvalda allt til ársins 1990 fólst öðru fremur í verðlagsaðhaldi. Var þetta meðal annars afleiðing af takmörkuðu vöruframboði hér á landi vegna innflutningshafta sem giltu allt til ársins 1960. Verðlagi var þó áfram stýrt með handfli. Tilkoma samkeppnislaga árið 1978 varð ekki til þess að kollvarpa þeirri stefnu og litlar breytingar urðu á framkvæmdinni.

Það var því ekki fyrr en með samkeppnislögum árið 1993 í tengslum við aðild Íslands að EES sem samkeppnisreglur komu í stað verðlagsafskipta. Nýju reglurnar voru nær alfarið reistar á samkeppnisreglum EES-samningsins og fólu þær í sér bann við samkeppnishamlandi samningum og samskiptum milli fyrirtækja og samkeppnishamlandi háttsemi markaðsráðandi fyrirtækja auk heimilda til að koma í veg fyrir samruna sem gætu skaðað samkeppni. Samkeppnisyfirvöldum ber einnig að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og hafa eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum. Síðarnefnda verkefnið er nú á verksviði Neytendastofu.

Grundvallarreglur íslenskra samkeppnislaga endurspegla því inntak 53. og 54. greinar EES-samningsins og kunna meint brot innlendra aðila því að sæta rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sé það talið hafa haft áhrif á EES-svæðinu. Starfar ESA og Samkeppniseftirlitið þá samkvæmt sérstökum reglum um samstarf stofnana. ESA hefur einnig það hlutverk að stuðla að samræmdum skilningi og beitingu samkeppnisreglna á EES-svæðinu. ESA á þannig í samskiptum við ríkin þrjú beint en stuðlar einnig að samhæfingu þeirra á milli sem og gagnvart framkvæmdastjórninni.

Samningar, samþykktir og samstilltar aðgerðir um verð, framleiðslutakmarkanir, fjárfestingatakmarkanir, markaðsskiptingu o.fl. eru bannaðar. Þrjár forsendur þurfa þó að vera fyrir hendi til þess að hægt sé að framfylgja bönnunum.

Í fyrsta lagi þurfa að vera fyrir hendi samningar, samþykktir eða samstilltar aðgerðir á milli fyrirtækja. Þegjandi samkomulag er nóg í þessu sambandi þegar augljóslega er um samstilltar aðgerðir að ræða.

Í öðru lagi þurfa aðgerðirnar að geta haft áhrif á viðskipti á milli aðildarlandanna. Í framkvæmd er reglunum aðeins beitt á samkeppnishömlur sem hafa afgerandi áhrif á milliríkjavíðskipti eða sem kunna að hafa slík áhrif.

Þriðja forsendan er að aðgerðirnar þurfa að hafa að markmiði eða leiða til þess að samkeppni innan hins sameiginlega markaðar skerðist. Til þess að skera úr um það er nauðsynlegt að afmarka sérstaklega þann markað þar sem áhrifa samkeppnishamlanna gætir í hverju tilviki, þ.e. þann markað sem máli skiptir í einstökum málum. Þar er bæði um að ræða vörumarkaðinn þar sem litið er á innbyrðis staðgengi varanna og hinn landfræðilega markað.

Til dæmis um breytingu á samkeppnisviði má nefna þróunina á innlendum olíumarkaði.

Árið 1992 var verðlagseftirlit ríkisins formlega afnumið á olíumarkaðnum. Í stað verðlagseftirlits með olíu var nýrri stofnun komið á laggirnar árið 1994 til að tryggja sama olíuverð um allt land. Þetta var flutningsjöfnunarsjóður olíuvara, vistaður hjá Samkeppniseftirlitinu. Síðar fluttist hann til Bygðastofnunar og sætti gagnrýni Samkeppniseftirlitsins.

Lagt er flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innanlands og rennur gjaldið í sjóðinn. Bygðastofnun, að fenginni tillögu stjórnar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara, ákveður gjald á olíuvörum fyrir minnst þrjá mánuði í senn. Stjórn sjóðsins úrskurðar hvað teljast skuli flutningskostnaður.

Árið 2001 hóf Samkeppniseftirlitið rannsókn á íslensku olíufélögunum eftir að hafa fengið ábendingar um hugsanlegt samráð þeirra á milli. Samkeppniseftirlitið sendi árin 2003 og 2004 frá sér skýrslur sem sýndu að frá árinu 1993 og allt til 2001 stunduðu öll þrjú olíufélögin sem þá störfuðu mjög náið samráð í formi formlegs samkomulags um verð og útboð á þjónustu. Félagin voru ákærð fyrir brot á samkeppnislögum og að lokum dæmd til þess að borga háar sektir.

Bandaríska fyrirtækið Costco hóf starfsemi á Íslandi í maí 2017 og ýtti undir samkeppni á olíumarkaðnum með lágu olíuverði. Forráðamenn Félags íslenskra bifreiðaeigenda kvarta þó enn undan skorti á innlendra samkeppni. Framkvæmdastjóri félagsins sagði í útvarpsviðtali 22. nóvember 2018: „Það gerist ekkert fyrr en fjölmiðlar og samtök eins og okkar fara af stað. Þá sjáum við eitthvað allt í einu fara að breytast. Þannig að menn hanga á öllu þar til að einhver fer að rugga bátnum. Það er ekki það að markaðurinn sjálfur sé á tánum og sjái tækifæri, heldur þarf eitthvað aðhald fjölmiðla og samtaka eins og okkar til þess að eitthvað gerist.“

Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Samkeppniseftirlitsins, lýsti í ræðu 19. mars 2019 hve miklu skipti fyrir Íslendinga, smáþjóð, að búa við sambærilegar samkeppnisreglur og annars staðar. Þá mætti styðjast við framkvæmd annars staðar í stað þess að þurfa að „finna upp hjólið í hverju spori“. Þá skipti máli fyrir erlend fyrirtæki og alþjóðastofn-anir að vita að „hér séu sambærilegar samkeppnisreglur og eftirlit og annars staðar í Evrópu“.

Samkeppniseftirlitinu er falið að framkvæma samkeppnisreglur EES-samningsins og ber skyldur gagnvart ESA. Eftirfylgni ESA hefur meðal annars birst í þátttöku eftirlitsins í dómsmálum á Íslandi.

Forstjóri Samkeppniseftirlitsins spurði hvernig samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti kynni að vera fyrir komið hér á landi án EES-samningsins. Hann sagði: „Það verður satt að segja að teljast ólíklegt að Íslendingum hefði auðnast að setja sér sambærilegar samkeppnisreglur á eigin spýtur, hvað þá að setja á fót eftirlit sem nyti sjálfstæðis gagnvart öðrum stjórnvöldum og atvinnulífi. Náðin í fámennu samfélagi og hagsmunatengsl hefðu gert það illframkvæmanlegt.“

Í ársskýrslu sinni til OECD fyrir árið 2018 segir Samkeppniseftirlitið að á því ári og á árinu 2017 hafi 40% af starfstíma þess snúið að athugunum vegna samruna fyrirtækja en á árunum þar á undan hafi þetta hlutfall verið 15%. Sjö samrunamál hafi hlotið afgreiðslu, í einu tilviki hafi óskum um samruna verið hafnað en sex tilmæli hlotið samþykki.

REGLUR UM RÍKISAÐSTOÐ

Við gildistöku EES-samningsins voru engar afmarkaðar og almennar reglur í gildi um framkvæmd ríkisaðstoðar. Áður en reglur EES-samningsins voru teknar upp tíðkaðist oft ógagnsæ stjórnýsla á Íslandi á þessu sviði. EES-samningurinn leiddi til umtalsverðra kerfisbreytinga á Íslandi, bæði varðandi framkvæmd og form ríkisstyrkja.

Um ríkisaðstoð er fjallað í 2. kafla IV. hluta EES-samningsins. Tilgangur reglnanna er að tryggja jafnræði fyrirtækja innan EES-svæðisins og er þeim ætlað koma í veg fyrir röskun á samkeppni. Notkun ríkisfjármuna til þess að ívilna einu fyrirtæki eða fleirum umfram önnur getur falið í sér ríkisaðstoð þegar hún er til þess fallin að raska samkeppni samkvæmt skilgreiningu hugtaksins.

Þeirri meginreglu var komið á með lögfestingu EES-samningsins að hvers kyns opinber stuðningur sem raskar samkeppni með því að mismuna fyrirtækjum eða framleiðsluvörum telst ósamrýmanlegur framkvæmd samningsins svo framarlega sem hann hefur áhrif á viðskipti milli aðildarríkja. Þó eru undanþágur á þessari meginreglu sem má í aðalatriðum skipta í tvennt. Annars vegar eru styrkir sem alltaf samrýmast framkvæmd EES-samningsins, þ.e. félagslegir styrkir til einstaklinga og styrkir til að

bæta tjón af völdum náttúruhamfara eða sérstakra atburða. Hins vegar eru styrkir sem geta samrýmst framkvæmd samningsins, þ.e. styrkir til að efla atvinnuþróun og stuðla að efnahagslegum framkvæmdum á svæðum þar sem líf skjör eru bág.

Rétt er að athuga að hugtakið styrkur hefur þrengri merkingu en aðstoð; hugtakið ríkisaðstoð er almennara en ríkisstyrkur, enda tekur það ekki aðeins til beins fjárhagslegs ávinnings heldur einnig til ráðstafana á vegum ríkisins sem draga úr útgjöldum sem fyrirtæki þurfa almennt að bera. Slík ráðstöfun, sem í einhverri mynd felur í sér tekjutap fyrir ríkið eða óbeina yfirfærslu ríkisfjármuna, getur haft sömu áhrif og styrkur.

Því ber að haga undirbúningi og útfærslu laga, stjórnvaldsfyrirmæla og verkefna með hliðsjón af ríkisaðstoðarreglum EES. Sé ætlunin að veita ríkisaðstoð þarf viðkomandi aðstoð eða aðstoðarkerfi að hljóta samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) eða falla að undanþágum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. ESA sinnir sama hlutverki og framkvæmdastjórn ESB þegar kemur að framfylgd ríkisaðstoðarreglna innan EES og vinnur náði með framkvæmdastjórninni til að tryggja samræmda beitingu reglnanna.

Um ríkisaðstoð er að ræða, í skilningi 61. gr. EES-samningsins, þegar fjögur skilyrði eru uppfyllt: i) Ráðstöfun er veitt af ríkisfjármunum, ii) umrædd ráðstöfun raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni, iii) hún ívilnar ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara og iv) hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Ríkisaðstoð er að meginreglu til óheimil samkvæmt greininni, en undanþágur tengjast t.a.m. byggða-aðstoð, aðstoð til rannsóknar- og þróunarverkefna, til menningar, til endurskipulagningar fyrirtækja, til uppbyggingar á mikilvægum innviðum og til umhverfismála.

Þá hafa ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins markað skýran ramma um rekstrarumhverfi ríkisfyrirtækja og að hvaða marki ríkisvaldinu er heimilt að halda úti rekstri í samkeppni við aðila á einkamarkaði. Má sem dæmi nefna fjölmiðlamarkað, fjármálamarkað og fjarskiptamarkað. Þessar reglur hafa almennt skapað aukna festu varðandi svigrúm hins opinbera til að styðja fjárhagslega við uppbyggingu á atvinnustarfsemi sem eftir atvikum er í samkeppni á einkamarkaði. Hafa þessar reglur takmarkað mjög umfang þeirra ábyrgða sem ríki og sveitarfélög geta tekist á hendur.

ESA hefur eftirlit með ríkisaðstoð í samvinnu við EFTA-ríkin og ákvörðunum stofnunarinnar er unnt að skjóta til EFTA-dómstólsins. Innlendir dómstólar hafa þó einnig mikilvægu hlutverki að gegna og geta þeir þurft að taka afstöðu til þess hvort ráðstöfun felur í sér ríkisaðstoð. Enda þótt ákvörðun um hvort ríkisaðstoð samrýmst framkvæmd EES-samningsins falli ekki innan lögsögu innlendra dómstóla geta þeir metið bæði hvort ráðstöfun felur í sér ríkisaðstoð og hvort tilkynningarskylda hafi verið virt. ESA lét nýverið framkvæma rannsókn um beitingu ríkisaðstoðarreglna fyrir landsdómstólum aðildarríkanna þriggja. Niðurstöður þeirrar rannsóknar leiddu í ljós að mjög fá mál á sviði ríkisaðstoðar hafa ratað til íslenskra dómstóla á þeim 25 árum

sem liðin eru frá gildistöku EES-samningsins. Mögulegar skýringar á þessari stöðu kunna að vera óskýrleiki ríkisaðstoðarreglna í EES/EFTA-rikkjunum og þekkingar-skortur á reglunum.

Í nýlegum frumvarpsdrögum að heildarlögum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um meðferð ríkisaðstoðarmála, sem hafa verið í samráðsferli á síðustu misserum, er gert ráð fyrir að dregið sé úr þessum óskýrleika. Efni frumvarpsdraganna er að mestu takmarkað við málsmeðferð í tengslum við ráðstafanir sem fela eða kunna að fela í sér ríkisaðstoð og er megintilgangur frumvarpsins að tryggja skilvirkt eftirlit með ríkisaðstoðarmálum á Íslandi, af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Mælt er fyrir um almenn atriði er varða samstarf innlendra stjórnvalda og ESA í tengslum við eftirlit með ríkisaðstoð, einkum tengt upplýsingagjöf og afturköllun ríkisaðstoðar.

OPINBER INNKAUP

Með EES-samningnum hefur Ísland skuldbundið sig til að innleiða í landslög samræmdar reglur innri markaðarins um opinber innkaup. Í XVI. viðauka við EES-samninginn er að finna þær gerðir á sviði opinberra innkaupa sem teknar hafa verið upp í samninginn.

Opinber innkaup geta varðað umtalsverðan hluta þjóðarframleiðslu EES-aðildarríkjana. Ár hvert kaupir íslenska ríkið vörur og þjónustu fyrir um 100 milljarða króna en heildarumfangið, þegar kaup vegna þjónustusamninga og mannvirkjagerðar eru tekin með, er um 167 milljarðar króna á ári. Umfang slíkra kaupa er það viðamikilið að það getur vegið þungt við mótun rekstrarumhverfis fyrirtækja á almennum markaði. Jafnframt eru innkaup mikilvægt stjórnæki í rekstri ríkisins. Þannig er hægt er að nýta opinber innkaup til að ná fram ýmsum samfélagslegum markmiðum, t.d. vistvænum innkaupum eða til stuðnings nýsköpun. Óeðlileg framkvæmd opinberra innkaupa, t.d. með því að beina þeim einungis til innlendra aðila, getur raskað eðlilegri samkeppni og virkni sameiginlega markaðarins. Skiptir því miklu að samspil markaðar og ríkisins sé einfalt, gagnsætt og reist á skýrri lagalegri umgjörð.

Á grundvelli fjórfrelsisákvæða EES-samningsins er því öll mismunun á grundvelli þjóðernis við opinber innkaup fortakslaust óheimil. Hvers konar hindranir á því að einstaklingar og lögaðilar í öðrum ríkjum geti boðið fram vöru, þjónustu eða verk við opinber innkaup í öðru ríki eru því óheimilar án sérstakrar réttlætningar af hálfu viðkomandi ríkis. Aðildarríki EES-samningsins geta þannig til dæmis ekki gert kröfu um að vara samræmist innlendum stöðlum, ef vara fullnægir öðrum viðurkenndum stöðlum annars aðildarríkis, sem tryggja sambærileg gæði og öryggi, á grundvelli meginreglunnar um gagnkvæma viðurkenningu, án þess að sérstök réttlætningarástæða liggi því að baki.

EES-samningurinn hefur því að geyma sérstakar reglur, sem eru í stöðugri uppfærslu, og er ætlað að tryggja skýra og nákvæma lagalega umgjörð um opinber innkaup. Þær leitast við að tryggja að öllum sem áhuga hafa á að taka þátt í opinberum útboðum sé gerð grein fyrir reglum um opinber innkaup, með skýrum og gagnsæjum hætti, og þá skal tryggt eftir fongum að hagkvæmasta tilboði sé tekið. Með því er fyrirtækjum og öðrum í EES-ríkjum gert kleift að taka þátt í virkri samkeppni í samræmi við þau réttindi sem þau njóta á grundvelli EES-samningsins.

Í grunninn er EES-löggjöf um opinber innkaup reist á þremur meginreglum. Fyrst er skylda til að auglýsa innkaup yfir tilteknum viðmiðunarmörkum á öllu EES-svæðinu. Önnur er bann við tæknilegum kröfum sem mismuna fyrirtækjum í öðrum ríkjum. Loks er það skylda til að reisa val á þátttakendum í opinberum innkaupum og val á tilboði á hlutlægum sjónarmiðum. Með reglunum er spornað við því að við ákvarðanir á þessu sviði sé litið til þröngra sérhagsmuna einstakra ríkja. Með þessu er talið að auka megi gagnsæi og aðgengi fyrirtækja við opinber innkaup og skapa þannig aðstæður fyrir virkri samkeppni og lægra verði til opinberra aðila.

EES-samningurinn hefur gjörbreytt umhverfi opinberra innkaupa á Íslandi. Við undirritun samningsins giltu lög nr. 52/1987 sem að stofni til áttu rætur að rekja til laga nr. 72/1947 um Innkaupastofnun ríkisins. Eldri íslensku reglurnar um opinber innkaup áttu einkum rót sína í þeirri viðleitni að tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins við kaup á vörum, þjónustu og verkum. Í samræmi við þetta fjölluðu íslensk lög á þessu sviði einkum um innri málefni stjórnarsýslunnar, svo sem skipulagningu og fjármögnun innkaupa og verkaskiptingu stofnana. Áherslan var ekki á að skapa fyrirkomulag um framkvæmd opinberra innkaupa með hliðsjón af réttindum þeirra einstaklinga og lögaðila sem buðu fram þá vöru, þjónustu eða verk, sem opinberir aðilar kaupa.

Með aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið urðu þáttaskil hvað þetta atriði varðaði. Eftir inngöngu hefur farið fram heildarendurskoðun á lagaumhverfi opinberra innkaupa með lögum nr. 55/1993, nr. 94/2001, nr. 84/2007 og núgildandi lögum nr. 120/2016 í samræmi við skuldbindingar ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Íslensk löggjöf kveður nú ítarlega á um framkvæmd opinberra innkaupa og réttindi einstaklinga í því sambandi. Styðjast þessar reglur við þau rök að nauðsynlegt sé að setja opinberum aðilum skorður við framkvæmd opinberra innkaupa og tryggja með því jafnræði fyrirtækja og annarra bjóðenda, meðal annars með hliðsjón af þjóðerni. Meginregla íslenskrar löggjafar er að opinber innkaup fari fram á grundvelli útboða, annaðhvort lokaðs útboðs að undangengnu forvali eða almenns útboðs. Tryggja skal jafnræði við opinber innkaup og stuðla þannig að virkri samkeppni og hagkvæmni í opinberum rekstri. Með því er réttarstaða allra fyrirtækja á markaði tryggð og með virkri samkeppni er stuðlað að skynsamlegri meðferð almannaafjár við opinber innkaup.

HUGVERKARÉTTINDI

Með EES-samningnum hefur Ísland skuldbundið sig til að innleiða í landslög samræmdar reglur sameiginlega markaðarins um vernd hugverkaréttinda. EES-samningurinn hefur að geyma reglur um hugverkaréttindi og felur í sumum tilfellum í sér aukna vernd umfram alþjóðasamninga á sviði hugverkaréttinda.

Er fjallað um þessi réttindi í XVII. viðauka og bókun 28 við EES-samninginn. Annars vegar er þar fjallað um hugverkaréttindi á sviði iðnaðar, sem eru skráð réttindi; einkaleyfi, vörumerki, hönnun, afurðaheiti og réttindi þeim tengd, og hins vegar óskráð réttindi, t.a.m. höfundarrétt.

Með samningnum er tryggð sambærileg meðferð á málum allra aðila innan EES-svæðisins að því er tekur til hugverkaréttinda sem auðveldar skráningu, þegar um hana er að ræða, og almenna vernd slíkra réttinda á EES-svæðinu. Sameiginlegar reglur á sviði hugverkaréttinda hafa þótt nauðsynlegar til að stuðla að frjálsum vöruviðskiptum á innri markaðnum enda skilgreina þær reglur eignarhald og vernd þegar verðmætin eru óhlutbundin eins og í tilviki hugverka. Ósamræmi í þeim reglum geta leitt til óæskilegra viðskiptahindrana.

BARNALYF OG HUGVERKARÉTTINDI

Til dæmis um mál sem undir hugverkaþátt EES-samstarfsins falla má nefna reglugerð (EB) nr. 1901/2006 sem ætlað er að auka framboð af lyfjum sem hafa verið prófuð og fengið sérstök markaðsleyfi sem lyf ætluð börnum. Með reglugerðinni er stefnt að því að fjarlægja markaðshindranir í viðskiptum með lyf ætluð börnum og stuðla um leið að auknu frumkvæði framleiðenda slíkra lyfja. Auðvela á umsóknarferli og lækka gjöld vegna markaðsleyfa til Lyfjastofnunar Evrópu. Þá er sá tími sem þessi lyf njóta verndar samkvæmt hugverkarétti lengdur. Markmið reglugerðarinnar er að tryggja að lyf sem ætluð eru börnum fari í gegnum vandaðan vísindalegan rannsóknarferil og fái vandaða siðfræðilega umfjöllun áður en til markaðssetningar kemur. Lyf sem farið hafa í gegnum slíkan feril verða markaðssett sem lyf sérstaklega ætluð börnum og fá þannig sérstakt markaðsleyfi.

Við umfjöllun reglugerðarinnar leitaði utanríkismálanefnd Alþingis álits stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar þingsins í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála þar sem nefndin taldi að skoða þyrfti stjórnskipuleg álitafæni sem snúa að framsali á framkvæmdavaldi og dómvaldi. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 92/2017 eru Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) faldar valdheimildir gagnvart þeim markaðsleyfishöfum sem hafa staðfestu í EFTA-ríki. Samkvæmt ákvörðuninni skal ESA

eiga náið samstarf við framkvæmdastjórnina við beitingu þessara valdheimilda og afla mats og tillagna framkvæmdastjórnarinnar áður en ákvarðanir eru teknar um beitingu féseкта. Ákvarðanir ESA verða einungis bornar undir EFTA-dómstólinn. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tók fram að þar sem valdheimildirnar beindust að lögaðilum hér á landi sem fengið hefðu íslenskt markaðsleyfi á grundvelli miðlægs markaðsleyfis mætti telja framsalið vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska handhafa miðlægra markaðsleyfa. Utanríkismálanefnd samþykkti framgang tillögunnar 21. mars 2018.

ALTÆK ÁKVÆÐI – FÉLAGSMÁL, UMHVERFISMÁL, PERSÓNUVERND, NEYTENDAVERND

Sá hluti EES-samningsins sem snýst um altæk ákvæði er varða fjórþætta frelsið fjallar um samstarf sem einskorðast ekki við neitt eitt svið fjórþætta frelsisins. Þar er að finna almenn ákvæði, sem geta haft áhrif á öll sviðin. Þetta samstarf skiptir miklu til þess að markmið sameiginlega markaðarins um jafna samkeppnisaðstöðu náist.

Samstarfið nær til félagsmála, umhverfismála, neytendaverndar, hagskýrslna og félagaréttar.

FÉLAGSMÁL

EES-samningurinn gerir ráð fyrir umfangsmiklu og bindandi samstarfi um málefni sem tengjast aðstæðum á vinnumarkaði. Meðal markmiða þessa samstarfs eru útrýming atvinnuleysis, bætt starfsumhverfi, jafnrétti á vinnumarkaði, starfsmenntun og jöfn tækifæri íbúa á öllu svæðinu, sem fela í sér stuðning við þá sem verr eru settir, bæði landfræðilega og félagslega.

Í samningaviðræðunum um EES lögðu EFTA-ríkin mikla áherslu á að samningurinn yrði grundvöllur að umfangsmiklu lagalega bindandi samstarfi á sviði félagsmála með það að meginmarkmiði að auka gæði á öllum sviðum samfélagsins. Til að mynda hefur köflum í vinnuverndarlöggjöf verið breytt varðandi lengd vinnutíma, vinnuvernd barna, settar hafa verið reglur um efnanotkun á vinnustöðum og reglur um notkun persónuhlífa.

Bæta skyldi vinnuumhverfi til verndar heilsu og öryggi launþega. Í þessum tilgangi skyldu lágmarkskröfur koma smám saman til framkvæmda en samningsaðilum yrði heimilt að setja strangari reglur. Settar yrðu reglur um búnað á vinnustað, einkum með tilliti til öryggis launafólks.

Tryggja skyldi stöðu launafólks yrði atvinnurekandi gjaldþrota. Aðildarlöndin voru skylduð til að koma á fót stofnunum sem bæru ábyrgð á að launakröfur vegna gjaldþrots yrðu uppfylltar.

Með lögum um hópuppsagnir (10 starfsmanna eða fleiri) skyldi styrkja stöðu launafólks gegn hópuppsögnum með því m.a. að atvinnurekendur yrði skylt að ræða fyrirhugaðar hópuppsagnir við trúnaðarmenn launafólks. Tilkynna skal stjórnvöldum um hópuppsagnir og þau skulu leitast við að leysa vandamál sem af þeim leiðir

Ákvæði 69. og 70. gr. EES-samningsins skuldbinda aðildarríkin til þess að stuðla að því að meginreglan um jafnrétti kynjanna sé virt og í 69. gr. er sérstaklega kveðið á um jöfn laun fyrir jafna vinnu. Þeir sem telja sig misrétti beitta að þessu leyti eiga að geta vísað máli sínu til dómstóla án þess að hætta á að missa vinnuna. Atvinnurekandi verður að sýna fram á að allur launamismunur eigi sér aðrar orsakir en mismunandi kynferði.

Á öllum þessum sviðum hefur verið unnið að setningu laga og reglna til að ná þeim markmiðum sem þarna eru sett. Aðildin að EES hefur þannig bætt réttarstöðu einstaklinga á fleiri sviðum en hér verða tíunduð. Á grundvelli hennar ber að standa vörð um marga og mikilvæga félagslega þætti. Í þessu sambandi hafa Norðurlöndin sérstöku hlutverki að gegna sem fyrirmynd og með samhenti stefnumótun og átaki við lagasmíð gætu þau haft meiri áhrif en ella á ESB/EES-lagareglur á sviði félagsmála.

UMHVERFISMÁL

Íslensk löggjöf á sviði umhverfismála er að stórum hluta reist á regluverki ESB sem tekið hefur verið upp í EES-samninginn. Þannig eru gerðar sömu kröfur hér á landi og í öðrum ríkjum EES varðandi umhverfismat, förgun á úrgangi, vatnsvernd, eftirlit með mengandi starfsemi, loftslagsmál o.s.frv. Um umhverfismál er fjallað í 73.-75. gr. EES-samningsins. Í samningnum er vísað til XX. viðauka sem hefur að geyma gerðir á sviði umhverfismála.

Umhverfisstefna ESB miðar að því að stuðla að sjálfbærri þróun og verndun umhverfis í þágu núlifandi og komandi kynslóða. Með EES-samningnum gerðist Ísland aðili að sameiginlegri stefnumótun ESB á sviði umhverfismála, annarra en málefna varðandi náttúruvernd. Regluverk ESB á sviði umhverfismála er að mestu leyti innleitt hér á landi. Náttúruvernd stendur þó að öllu leyti fyrir utan EES-samninginn. Aðild Íslands að EES-samningnum hefur stuðlað að umhverfisvernd hér á landi. Í því samhengi er hægt að nefna sem dæmi að markvissar reglur um mengunarvarnir, sorphirðu og mat á umhverfisáhrifum hafa verið settar, upplýsingagjöf til almennings um umhverfismál og vöktun margra þátta á sviði umhverfismála hafa verið bætt.

Kyoto-bókunin svonefnda við Loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna (e. United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) frá árinu 1997 tók til losunar á tímabilinu 2008-2012 og þar gerði Ísland kröfu um að fá sérstakar ívilnanir

vegna sérstöðu orkukerfisins og nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa við framleiðslu í orkufrekum iðnaði. Sú ívilnun var veitt og leiddi til pólitískra deilna hér á landi um hið svokallaða íslenska ákvæði.

Þegar kom að samningum um losun á tímabilinu 2013-2020 var ljóst að erfitt yrði fyrir Ísland að sækja sérstakar undanþágur eða ívilnanir á sömu forsendum og áður. Vegna eðlis losunarinnar hér þar sem nokkur stór fyrirtæki losa mikið var nánast útilokað að Ísland gæti eitt og sér tekið á sig mikinn hlutfallslegan samdrátt losunar og það hefði líka útilokað alla frekari iðnaðaruppbyggingu í landinu.

Í aðdraganda ráðstefnu um loftslagssamninginn í Kaupmannahöfn 2009 (COP 15) gerðu Ísland og ESB með sér samkomulag um sameiginlegar skuldbindingar gagnvart Kyoto-bókuninni 2013-2020 og því sem síðar kynni að koma. Þetta þýddi að Ísland gat samþykkt markmið um samdrátt því einnig var orðið ljóst að orkufrek starfsemi hér á landi félli undir ETS-kerfið en þar er kröfunum beint að einstökum fyrirtækjum óháð staðsetningu á EES-svæðinu en ekki að aðildarríkjunum nema hvað varðar eftirlit. Síðar gerðu Norðmenn sams konar samkomulag við ESB.

Þetta samkomulag hefur verið grunnur að loftslagsstefnu Íslands síðan án opinbers ágreinings á stjórnmalavettvangi.

Kyoto-bókunin fyrir 2013-2020 hefur ekki hlotið gildi að alþjóðalögum, ekki hafa nægilega mörg ríki staðfest hana og þess vegna verður ekki beitt viðurlögum þótt einstök ríki losi umfram sett mörk.

Parísarsamkomulagið er samþykkt gerð innan Rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar og snýr hún að útblæstri gróðurhúsalofttegunda frá og með árinu 2020. Samkomulagið tekur þannig við af Kyoto-bókuninni sem nær til ársins 2020. Samkomulagið náðist á lokadegi Loftslagsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í París 12. desember 2015.

Munurinn á Parísarsamkomulaginu og Kyoto-skuldbindingum er að í stað þess að ríkjum sé úthlutaður losunarkvóti/samdráttarmarkmið (ofan frá) þá tilkynna þau sjálf eigin markmið og eiga síðan að gera grein fyrir hvernig gengur að ná þeim. Einnig er ætlast til að markmiðin verði smám saman metnaðarfullri.

Hvorki alþjóðaflug né skipaflutningar falla undir loftslagssamninginn heldur er fjallað um þá starfsemi í sérstökum alþjóðasamningum (sem Ísland er aðili að) og þar hefur verið unnið að því að koma upp alþjóðlegum skuldbindingum um upplýsingagjöf og markmið um minnkun losunar.

ESB ákvað samt að fella flug undir ETS-kerfið frá og með 2012. Það átti að ná til alls flugs til og frá flugvöllum á EES-svæðinu. Þetta varð tilefni mótmæla ríkja og flugfélaga utan EES m.a. með vísan til þess að um væri að ræða brot á alþjóðasamningum um flug. ESB dró í land og ákvað að kerfið næði einungis til flugs innan svæðisins, fyrst eitt ár í einu og nú til 2023.

Orkufreku iðnfyrirtækin hér á landi fá úthlutað endurgjaldslausum losunarheimildum á hverju ári upp að ákveðnu marki sem miðast við losun þeirra sem best standa sig en smám saman lækkar þetta mark og kröfurnar aukast. Með þessu á að knýja fyrirtækin til framþróunar og til að bæta framleiðsluaðferðir sínar, þau óhagkvæmustu heltist úr lestinni. Einungis fyrirtæki í alþjóðlegri samkeppni þar sem framleiðslan getur verið annars staðar fá úthlutað heimildum án endurgjalds. Orkuframleiðslufyrirtæki sem nota jarðefnaeldsneyti þurfa að afla sinna losunarheimilda að fullu á markaði. Markmið ESB er að markaðsverð heimildanna hækki jafnt og þétt. Verðið hefur hækkað mjög að undanfögnu en var lengi örfáar evrur á tonn af CO₂ en er nú komið í um eða yfir 25 evrur á hvert tonn.

ESB úthlutar síðan aðildarríkjunum almennum losunarmarkmiðum fyrir þá starfsemi sem ekki fellur undir ETS-kerfið. Er talið að markmið sem Íslandi er ætlað að uppfylla sé viðráðanlegt.

Íslensk stjórnvöld hafa þar að auki samið um að vera í samfloti með Noregi og ESB um sameiginlega framkvæmd á markmiðum Parísarsamkomulagsins í loftslagsmálum til ársins 2030. Ísland þarf að hafa náð 29% samdrætti í losun utan ETS (frá samgöngum, landbúnaði, sjávarútvegi o.fl. uppsprettum) árið 2030.

SAMEIGINLEGT MARKMIÐ Í LOFTSLAGSMÁLUM

Með breytingu á lögum nr. 65/2007, um losun gróðurhúsalofttegunda (viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir) árið 2011 var stigið fyrsta skrefið til innleiðingar reglna um viðskiptakerfi Evrópusambandsins, svokallað ETS-kerfi.

Viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda var komið á fót árið 2005 en það er meginstjórnþæki ESB á sviði loftslagsmála. Því er ætlað að mynda hagrænan hvata til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda þannig að fyrst verði dregið úr losun í þeim geirum þar sem það er fjárhagslega hagkvæmast. Losunarheimildum er að hluta til úthlutað ókeypis og að hluta eru þær boðnar upp. Fyrirtæki geta selt umframheimildir á markaði eða keypt sér viðbótarheimildir ef upp á vantar.

Tilskipun 2003/87/EB var tekin inn í EES-samninginn árið 2007 og EFTA-ríkin hafa verið formlegir aðilar að kerfinu frá 2008. Þar sem sú starfsemi sem féll undir kerfið var mjög umfangslítill á Íslandi, þ.e. orkuframleiðsla úr jarðefnaeldsneyti, takmarkaðist þátttaka Íslands upphaflega við upplýsinga- og skýrsluskil til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Flugstarfsemi var felld undir kerfið frá 1. janúar 2012 og frá 1. janúar 2013 stór hluti iðnaðarstarfsemi hér á landi sem losar gróðurhúsalofttegundir, svo sem álframleiðsla.

Á vefsíðu Umhverfisstofnunar segir að flug hafi verið hluti af ETS-viðskiptakerfinu frá árinu 2012. Að jafnaði ætti allt flug til og frá aðildarríkjum ESB auk Íslands, Noregs og Liechtensteins að vera innan kerfisins, en í raun náði það nú einungis til flugs innan EES-svæðisins. Gildi þessi skipan til 2023 á meðan samið sé um markaðstengt fyrirkomulag á alþjóðavettvangi, CORSIA.

Parísarsamkomulagið um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum gekk í gildi á heimsvísu 4. nóvember 2016. Samkomulagið var samþykkt í París 12. desember 2015 og undirritað af Íslandi 22. apríl 2016, fullgilt af Alþingi 19. september 2016.

Markmið samkomulagsins er að halda hækkun hitastigs jarðar undir 2°C miðað við meðalhitastig við upphaf iðnvæðingarinnar, en jafnframt skuli leitast við að halda hækkuninni undir 1,5°C. Að auki miðar samkomulagið að því að efla getu ríkja til að takast á við afleiðingar loftslagsbreytinga með aðlögun og stuðningi þróaðra ríkja við þróunarríki og viðkvæmari lönd.

Framkvæmdastjórn ESB birti í maí 2018 reglugerð um bindandi árlegan samdrátt aðildarríkjanna á losun gróðurhúsalofttegunda á árunum 2021 til 2030. Reglugerðin er hluti af regluverki ESB sem innleiðir skuldbindingar ESB samkvæmt Parísarsamkomulaginu. Regluverkið nær ekki til losunar frá flugstarfsemi þar sem Parísarsamkomulagið tekur ekki til losunar frá alþjóðlegri flugstarfsemi.

Markmið ESB er að ná 40% samdrætti í losun árið 2030 miðað við 1990.

Stjórnvöld á Íslandi og í Noregi ætla að standa að sameiginlegu markmiði með ESB-ríkjunum gagnvart Parísarsamkomulaginu. Nú er rætt hvornig innleiða skuli reglugerðir um sameiginlega markmiðið inn í EES-samninginn, og lýkur þeim viðræðum líklega í lok árs 2019. Sett hefur verið fram tillaga um að Ísland dragi úr losun sem fellur ekki undir ETS um 29% árið 2030 miðað við 2005.

PERSÓNUVERND

Íslensk réttarþróun um persónuvernd hefur fylgt þróun í öðrum Evrópuríkjum samhliða byltingu í tölvu- og upplýsingatækni á fáum áratugum sem gerir bæði stjórnvöldum og einkaaðilum kleift að safna og miðla miklu magni persónuupplýsinga um einstaklinga á tiltölulega einfaldan hátt. Jafnframt er vinnsla persónuupplýsinga órjúfanlegur þáttur í starfsemi opinberra aðila og fyrirtækja, stórra sem smárra. Þá hefur aðild Íslands að EES-samningnum leitt af sér skuldbindingu til að innleiða Evrópugerðir um efnið.

Í maí 2018 tóku gildi nýjar reglur á EES-svæðinu um persónuvernd (e. General Data Protection Regulation, GDPR). Almennt hvílir hugmyndafræðilegur grundvöllur laga-reglna um vinnslu persónuupplýsinga á þeirri forsendu að með persónuupplýsingar sé farið í samræmi við grundvallarsjónarmið um friðhelgi einkalífs en einnig er markmið reglnanna að tryggja áreiðanleika og gæði slíkra upplýsinga ásamt frjálsu flæði þeirra á sameiginlega markaðnum og þessu flæði verði ekki settar of strangar skorður.

Vegna aðlögunar innlendra og erlendra aðila að nýjum persónuverndarlögum var nokkuð rætt um aukinn kostnað fyrir alla sem störfuðu undir löggjöfinni. Við þær aðstæður benti Persónuvernd ítrekað á að ákveðinn stofnkostnaður væri fölginn í að endurnýja eftir atvikum tæki og tól til að tryggja viðunandi öryggi persónuupplýsinga sem og ráðningu persónuverndarfulltrúa fyrir þá sem það á við. Að sama skapi fælist í mörgum nýju reglnanna kjörið tækifæri fyrir fyrirtæki og aðra aðila til að hafa betri sýn yfir rekstur sinn – og fá með því vitneskju um hvaða persónuupplýsingar væri verið að sýsla með á hverjum stað, nokkuð sem er nauðsynlegt í öllum rekstri á tækniöld.

EVROPSK ÞÁTTTAKA PERSÓNUVERNDAR

Í málsmeðferðarreglum Evrópska persónuverndarráðsins (e. European Data Protection Board/EDPB Rules of Procedure), sem samþykktar voru 25. maí 2018, síðast uppfærðar og samþykktar 23. nóvember 2018, kemur fram í lið 7 í inngangi þeirra að með EES-samningnum hafi nýja evrópska persónuverndarlöggjöfin (GDPR) verið innleidd í samninginn þannig að EES/EFTA-ríkin og ESA, Eftirlitsstofnun EFTA, skuli taka þátt í starfsemi ráðsins og skuli málsmeðferðarreglur ráðsins styðja slíka þátttöku til fulls. Tekið er fram að þrátt fyrir að EES/EFTA-ríkin hafi ekki atkvæðisrétt, skuli ríkin hafa rétt til að tjá afstöðu sína til allra álitæfna sem þar verða rædd eða greidd atkvæði um. Áfram segir í 4. gr. málsmeðferðarreglnanna, hvað varðar starfsemi ráðsins tengda nýju evrópsku persónuverndarlöggjöfinni, að eftirlitsyfirvöld í EES/EFTA-rikjunum skuli hafa sömu réttindi og skyldur og eftirlitsyfirvöld í Evrópusambandslöndum, fyrir utan réttinn til að greiða atkvæði og réttinn til að gefa kost á sér til formennsku eða varaformennsku ráðsins, nema annað sé tekið fram í reglunum. Ítrekað er að EES/EFTA-ríkin skuli hafa rétt til að tjá afstöðu sína og fá hana bókaða, til allra atriða sem rædd eru og/eða greidd eru atkvæði um.

Evrópska persónuverndarráðið kemur saman í Brussel og fundar að jafnaði í hverjum mánuði fyrir utan sumarleyfistíma og því eru um 10-11 fundir haldnir árlega.

Fundirnir fara fram samkvæmt boðaðri dagskrá og gögn eru send þátttakendum fyrir fund. Geta gögnin verið mjög umfangsmikil. Hvert þáttökuland fær eftir stafrófsröð úthlutað tveimur sætum og að jafnaði er setið í tveimur röðum sitt hvorum megin í sal með háborð til hliðar, þar sem formaður og sérfræðingar frá skrifstofu ráðsins sitja.

Mál eru tekin á dagskrá, annaðhvort til kynningar eða til samþykktar, og afgreidd án formlegrar atkvæðagreiðslu ef um smærri mál er að ræða eða ef enginn ágreiningur er uppi. Ef skiptar skoðanir eru um mál, þá lýsa þátttakendur afstöðu sinni með atkvæðagreiðslu, þar á meðal EES/EFTA-ríkin, sem þá eru samkvæmt orðalagi EES-samningsins að tjá afstöðu sína til viðkomandi álitaefnis, en niðurstaðan ræðst þar af greiddum atkvæðum ESB-ríkja. Við þær aðstæður fer að jafnaði fram umræða áður, þar sem fulltrúar allra ríkja geta tjáð sig. Þessi atkvæðagreiðsla var í upphafi með handaupplyftingu, þar sem atkvæði ESB-landa voru talin saman og EES/EFTA-atkvæði, greidd á sama tíma, talin sér. Nýverið var tekið í notkun rafrænt atkvæðagreiðslukerfi, þar sem samtímis er kallað eftir afstöðu ESB- og EES/EFTA-ríkjanna. Áfram er afstaða EES/EFTA-ríkja talin sér. Ísland hefur þannig jafna möguleika á við önnur ríki til að hafa áhrif á niðurstöðu mála hjá ráðinu. Þannig hefur verið fallist á tillögur frá Íslandi en að sama skapi hafa atkvæði fulltrúa landsins einnig á stundum verið í minnihluta.

Mörg leiðbeiningarskjöl eru samin af Evrópska persónuverndarráðinu og undirhópum þess um framkvæmd og beitingu nýrra persónuverndarlaga. Tilvísun til EES-samningsins og EES/EFTA-ríkjanna í málsmeðferðarreglum ráðsins hefur gert það að verkum að í öllum skjölum þess er nú gætt að því að fram komi að gildissvið löggjafarinnar nái til 28 ríkja ESB og þriggja EES/EFTA-ríkja, þ.e. Íslands, Noregs og Liechtensteins. Þá er í fréttatilkynningum ráðsins að jafnaði vísað til EES-svæðisins í heild sinni, en ekki ESB/EES EFTA, eins og áður var gert. Er þetta upplýsandi og nauðsynleg vitneskja fyrir fyrirtæki og aðra aðila sem eru í alþjóðlegri starfsemi.

Nú þegar rúmt ár er liðið frá gildistöku nýrra persónuverndarlaga í Evrópu telja fulltrúar Persónuverndar á Íslandi að þátttaka Persónuverndar sem fullgilds þátttakanda í nýja Evrópska persónuverndarráðinu, í stað áheyrnaraðildar áður að svonefndu Article 29 Working Party, hafi breytt miklu, þar sem nú er litið á EES/EFTA-ríkin þrjú sem þátttakendur á jafningjagrundvelli og enn frekar leitað eftir athugasemdum og vinnuframlagi frá Íslandi en verið hafði síðustu ár.

NEYTENDAVERND

Fyrir gildistöku EES-samningsins voru í raun nánast engin sérákvæði í íslenskri löggjöf um neytendavernd. Um réttindi neytenda var fjallað í almennum ákvæðum í lögum um lausafjárkaup og samningalögum sem voru samin að norrænni fyrirmynd á árunum 1936 og 1932.

Við aðildina að EES-samningnum urðu miklar breytingar að þessu leyti. Lykilþáttur við að koma á sameiginlegum innri markaði EES-ríkja voru mun ríkari kröfur um öfluga neytendavernd til að skapa traust í viðskiptum yfir landamæri ríkjanna. Reglur voru einnig mismunandi og þörf á auknu samræmi í löggjöf svo að reglur væru fyrir- sjáanlegri fyrir fyrirtæki til viðskipta yfir landamæri.

Í samningsferlinu um Evrópska efnahagssvæðið varð því fljótt ljóst að Ísland yrði að innleiða margvíslegar tilskipanir um neytendavernd sem ESB hafði þegar samþykkt til þess að koma mætti á einum sameiginlegum markaði. Þetta leiddi til þess að umbótum á löggjöf á sviði neytendaverndar var hraðað og fékk verndin þannig forgang við laga-setningu sem áður var nánast óþekkt.

Fjölmargar nýjar reglur um neytendavernd voru settar við upphaf gildistöku EES-samningsins. Auk þess hafa reglur um neytendavernd verið í stöðugri framþróun sl. 25 ár. Á gildistíma EES-samningsins hafa verið settar fjölmargar reglur sem veita íslenskum neytendum víðtæka vernd á öllum sviðum viðskiptalífsins. Hér má nefna lög um ósanngjarna samningsskilmála, lög um neytendalán, lög um fasteignaveðlán til neytenda, lög um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, vernd neytenda í viðskiptum við flugfélög og bætur vegna seinkunar á flugi, sérstök lög um neytenda-kaup sem veita neytendum meiri vernd í viðskiptum en almenn lög um lausafjárkaup gera, lög um neytendasamninga sem veita neytendum meiri vernd en almenn ákvæði samningalaga gera og setja auk þess sérreglur sem gilda þegar neytendur gera samninga um kaup á vöru í fjarsölu á netinu.

Lög um öryggi voru eru mikilvægur hluti af löggjöf á sviði neytendaverndar á EES-markaðnum og leggja skyldu á íslensk stjórnvöld um að starfrækja virkt markaðseftirlit með vörum og hvort þær uppfylli samhæfðar öryggiskröfur sem eru m.a. reistar á samhæfðum evrópskum stöðlum. Samhæfð ESB-löggjöf um kröfur til vöruframleiðslu og öryggis hennar opnar einnig leið fyrir framleiðendur á öllu EES-svæðinu til að fara að grunnreglum og stöðlum og veitir þeim auk þess tækifæri til nýsköpunar. Reynist vara ekki uppfylla gildandi kröfur eða hún reynist hættuleg ber framleiðendum og seljendum að afturkalla hana af markaði. Um þetta gilda samræmd ákvæði sem fyrirtæki á sameiginlega markaðnum verða að fylgja þannig að markaðssetning þeirra á vörum og þjónustu valdi ekki hættu fyrir líf eða heilsu neytenda eða umhverfið.

Viðskiptahættir og auglýsingar mega hvorki vera villandi né viðskiptahættir ósanngjarnir gagnvart neytendum. Reglur um þá viðskiptahætti sem teljast ávallt vera ósanngjarnir eða villandi eru einnig að verulegu leyti samræmdar.

Framangreind upptalning er engan veginn tæmandi og mikil áhersla er enn hjá ESB og EES/EFTA-ríkjum að styrkja og þróa lagaumgjörð á sviði neytendaverndar til að skapa traust hjá neytendum í viðskiptum yfir landamæri ríkjanna. Markmiðið er að stuðla að auknum hagvexti og hagnýtingu þeirra tækifæra sem einn sameiginlegur markaður veitir jafnt neytendum sem fyrirtækjum.

Nýlega voru samþykkt ný lög nr. 81/2019, um úrskurðarnefndir á sviði neytendamála. Í þeim felst afar mikilvæg réttarbót fyrir neytendur. Samkvæmt ákvæðum laganna ber öllum seljendum vöru og þjónustu á sameiginlega markaðnum að veita neytendum á

aðgengilegan hátt aðgang að úrskurðarnefnd til að leysa úr ágreiningi sem getur komið upp við sölu á vöru eða þjónustu innanlands eða innan EES-svæðisins s.s. vegna galla eða vanefnda. Lögin munu stuðla að auknu trausti í viðskiptum s.s. við fjarsölu o.fl.

Ein af meginreglum EES-samningsins snýr að banni við hvers konar einokun í milli-ríkjaviðskiptum. Vegna þessa afnam EES-samningurinn skilyrði um að íslenskt ríkisfang þyrfti til að stunda hvers konar atvinnu á Íslandi, til dæmis rekstur verslunar eða prentsmiðju. Samtímis voru sams konar skilyrði afnumin í öðrum EES-ríkjum og fengu því íslenskir ríkisborgarar og fyrirtæki gagnkvæmt og fullt leyfi til að stofna og starfrækja fyrirtæki í öðrum EES-ríkjum með sama hætti og innlendir aðilar hafa.

Við þetta breyttist verulega umgjörð verslunar og viðskipta, heildsala og einkaumboð tóku á sig allt annan svip og framboð vöru jókst. Jafnframt voru ýmsar aðrar hindranir afnumdar, verðlag gefið frjálst og fyrstu lög um samkeppni voru samþykkt hér á landi árið 1993 en með þeim var verðlag almennt gefið frjálst.

Allar þessar breytingar á viðskiptaumgjörðinni hafa leitt til meiri samkeppni og vöruframboðs ásamt að tryggja að neytendur hafi í mun meiri mæli en áður mikið val um bæði vörur og fyrirtæki sem þeir vilja eiga viðskipti við, jafnt innanlands og annars staðar á sameiginlega markaðnum.

Þessi meginregla leiddi auk þess m.a. til þess að gerðar voru breytingar á fyrirkomulagi innflutningsverslunar með áfengi og tóbak og einokun ÁTVR í innflutningi og heildsölu á þeim sviðum afnumin. Er þá aðeins tekið eitt dæmi af mörgum um afnám einokunar vegna EES-aðildarinnar.

Neytendasamtökin halda utan um rekstur Evrópsku neytendaadstoðarinnar á Íslandi (ENA). Neytendur sem eiga í deilum við seljendur yfir landamæri innan EES-svæðisins geta fengið aðstoð hjá ENA. Sömuleiðis annast ENA samskipti við íslensk fyrirtæki ef kvartanir berast vegna viðskipta við þau frá öðrum ríkjum innan EES-svæðisins. Fær ENA til úrlausnar um 300 mál á ári hverju.

STAÐLAR OG FAGGILDING

Íslendingar eiga jafnframt fulla aðkomu að gerð samevrópskra staðla og nýta það tækifæri vel. Staðlaráð hefur löngum hvatt fyrirtæki og einstaklinga að taka þátt í staðlastarfi. Össur hf. hefur til að mynda tekið mikinn þátt í alþjóðlegu staðlastarfi. Annað dæmi er lítið fyrirtæki í Hafnarfirði, Markus Lifenet. Þegar kemur að gerð evrópsku staðlanna er ekki gerður greinarmunur á EFTA-ríkjum eða ESB-ríkjum.

Faggilding er formleg viðurkenning þar til bærst stjórnvalds á því að aðili (t.d. vottunarstofa) sé hæfur til að vinna tiltekin verkefni varðandi samræmismat. Faggilding er því nokkurs konar vottun á starfsemi vottunaraðilans. Á Íslandi sinnir faggildingarsvið

Hugverkastofu því verkefni eins og fram kemur frammar í skýrslunni. Faggilding er almennt valfrjáls. Hugverkastofa hefur ekki gengið í gegnum jafningjamat sem þarf til þess að geta gefið út faglega viðurkenningu. Ísland og Svartfjallaland eru einu evrópsku ríkin þar sem faggildingaraðili hefur ekki fengið faglega viðurkenningu. Fengi Hugverkastofa þetta mat mundi það enn auðvelda íslenskum fyrirtækjum að nýta sér sameiginlega markaðinn.

HAGSKÝRSLUGERÐ

Ákvæði EES-samningsins um hagskýrslugerð eru í meginatriðum þrjúþætt. Í 76. gr. EES-samningsins er kveðið á um samstarf í hagskýrslugerð. Í XXI. viðauka eru ákvæði um EES-gerðir á sviði hagskýrslugerðar og í bókun 30 er kveðið á um skipulag samstarfsins á sviði hagskýrslugerðar.

EFTA-ríkin starfrækja tölfræðiskrifstofu EFTA sem er í sama húsnæði og Eurostat, tölfræðiskrifstofa Evrópusambandsins. Tölfræðiskrifstofa EFTA er tveggja stöðað hliðstæðan við Eurostat.

Drög að reglugerðum um nýja framleiðslu hagtalna eru undirbúin hjá Eurostat og fyrst rædd í svonefndum vinnuhópum (e. Working Groups). Þá fundi sækja sérfræðingar Hagstofu Íslands á viðkomandi sviði og er umræðan fyrst og fremst tæknileg á þessu stigi.

Þegar drög að reglugerð eru afgreidd úr vinnuhópum fara þau til afgreiðslu á sviðsstjórafundum þar sem skorðið er úr um hvort tillögur séu orðnar nægilega skýrar og vel mótaðar til að hægt sé að vísa þeim áfram til endanlegrar umfjöllunar og ákvörðunar.

Loks fara reglugerðirnar til hagstofustjórafundanna (ESSC) til atkvæðagreiðslu. EFTA-ríkin hafa fullt tillögu- og málfrelsi á fundunum og láta formlega í ljós sameiginlega skoðun sína á málum, en hafa ekki atkvæðisrétt. Þannig lýsa EFTA-ríkin yfir hvort þau samþykki, sitji hjá eða séu mótfallin tillögu sem fram er borin og þeirri afstöðu er haldið til haga í fundargerð. Sviss gerir sérstaklega grein fyrir afstöðu sinni.

Eftir að mál hafa verið afgreidd í tölfræðisamstarfinu ganga þau til ESB-þingsins og eru rædd í nefndum þess. Oft fara mál þar í gegn án mikilla efnislegra breytinga, en í vaxandi mæli gerist að þingið breyti reglugerðum. EFTA-ríkin hafa þar enga beina aðkomu.

Það sem er sérstakt við innleiðingu þessara reglugerða í íslenskan rétt, er að þær eru ekki lagðar fram sem lagafrumvörp á Alþingi, heldur þýddar á íslensku og birt yfirlit um þær í innleiðingarreglugerð. Hún er listi yfir gerðir sem hafa verið innleiddar ásamt stuttri lýsingu á efni þeirra. Er það sama leið og farin er í Noregi.

Framangreind innleiðing í íslenskan rétt hefur bæði í för með sér kosti og galla. Kostirnir eru veruleg einföldun, ekki þarf að fara með langa og ítarlega staðla fyrir Alþingi. Ókostirnir eru að ekki fer fram umfjöllun um efnisatriði nýrra hagskýrslna og ekki er gert formlegt kostnaðarmat á þeim.

Ísland hefur í mörgum tilvikum fengið undanþágur sem taldar eru nauðsynlegar vegna sérstöðu sinnar. Stundum hafa undanþágur ekki fengist, oftast vegna þess að ekki er talin gild ástæða að framkvæmd sé of íþyngjandi eða kostnaðarsöm fyrir viðkomandi hagstofu.

Eurostat sendir tölfraeðiskrifstofu EFTA bréf árlega þar sem gerðar eru athugasemdir ef gögnum er ekki skilað í samræmi við reglugerð ásamt kröfum um skýringar. EFTA-skrifstofan fylgir málunum eftir gagnvart hagstofunum. Hingað til hafa málin ekki gengið til ESA.

Eurostat gerir miklar kröfur um gæði hagskýrslna og um að vinnubrögð séu í samræmi við gæðastaðla. Hagstofa Íslands fær reglulega heimsóknir frá Eurostat, þar sem farið er yfir tiltekin atriði, einkum er varða þjóðhagsreikninga, opinber fjármál, vísitölur, manntal og gæðamál almennt.

FÉLAGARÉTTUR

Ein af meginreglum Evrópska efnahagssvæðisins er rétturinn til að stofna og reka félög eða fyrirtæki innan svæðisins með sama rétti án tillits til ríkisfangs. Þetta endurspeglar 31. og 34. gr. meginmáls samningsins.

Í XXII. viðauka við samninginn er að finna sérstök ákvæði um félagarétt. Í reglunum felst heimild til íslenskra fyrirtækja til að stofna og starfrækja fyrirtæki hvar sem er innan EES hindrunarlaust. Séu reikningsskil á sama grunni og í helstu viðskiptalöndum er tryggt að ársreikningar séu sambærilegir og viðurkenndir milli ríkja án mikils tilkostnaðar.

Umræddur viðauki EES-samningsins skiptist í tvo meginþætti. Annars vegar almennar reglur um félög af tiltekinni gerð og hins vegar reglur um reikningsskil félaga og endurskoðun. Samningurinn hefur að geyma ýmsar tilskipanir og reglur um félög, t.d. skrásetningu félaga, lágmarkshlutfé í hlutafélögum, samruna og skiptingu hlutafélaga og einkahlutafélaga.

Reglur um reikningsskil fyrirtækja kveða á um gerð ársreiknings og árshlutareiknings sérgreindra félaga og um beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla við gerð ársreikninga. Reglur um endurskoðendur kveða til að mynda á um réttindi og starfsemi endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja og opinbert eftirlit með störfum þeirra. Allar þessar reglur hafa verið leiddar í lög á Íslandi.

SAMSTARFSÁÆTLANIR UM MENNTUN, VÍSINDI OG MENNINGU

Samvinna utan marka fjórþætta frelsisins (VI. hluti EES-samningsins) er einkum reist á samstarfssamningum og stefnuyfirlýsingum sem eru óskuldbindandi. Þótt samstarfið sé í öðru formi en samstarf á sviði fjórþætta frelsisins, er það mikilvægt til þess að ná markmiði samningsins. Samningsaðilar skuldbundu sig til að efla og auka samstarfið á grundvelli þessa hluta samningsins og hefur það gengið eftir í áranna rás.

Til samstarfsverkefna utan fjórþætta frelsisins greiða EFTA-ríki í hlutfalli við verga landsframleiðslu. Sameiginlega EES-nefndin tekur allar ákvarðanir vegna framkvæmdar þessa hluta samningsins.

Ágúst Hjörtur Ingþórsson, sviðsstjóri mennta- og menningarsviðs hjá Rannís, tók saman efnið um samstarfsáætlanir um menntun, vísindi og menningu sem hér birtist.

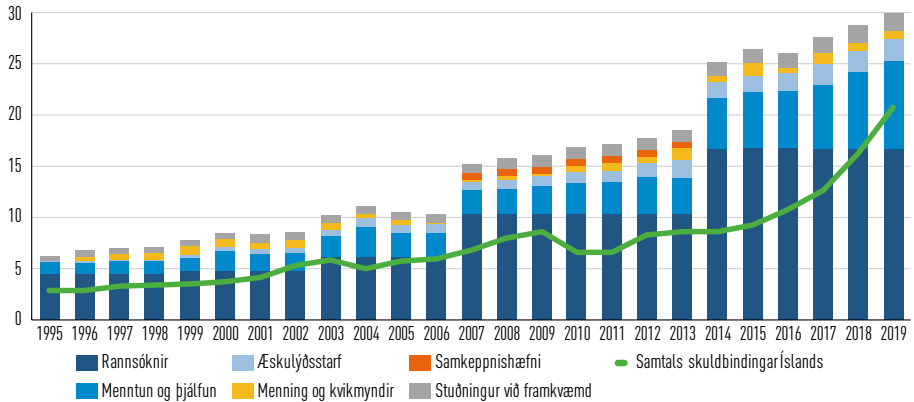
Á grundvelli EES-samningsins hefur Ísland tekið virkan þátt í miklum fjölda samstarfsáætlana Evrópusambandsins á sviði rannsókna og nýsköpunar, menntunar og æskulýðsmála og menningar og kvikmynda. Þátttakan hófst raunar meðan á viðræðum um samninginn stóð og fóru fyrstu Erasmus-háskólanemarnir í skiptinám haustið 1992 og fyrstu rannsókn- og þróunarverkefnið hófust einnig það ár. Frá 1994 og 1995, þegar ný kynslóð áætlana hófst, hefur Ísland tekið fullan þátt og notið þar sömu stöðu og ríki Evrópusambandsins.

Í stuttu máli má segja að þátttakan hafi verið hlutfallslega mjög mikil og árangur Íslands af sókn í evrópskri samkeppni verið góður. Frá sjónarhóli íslenskra stofnana, fyrirtækja og einstakra þátttakenda í verkefnum hefur Ísland að flestu leyti verið fullgildur þátttakandi í samstarfinu, þ.e. íslenskir aðilar hafa tekið þátt á sama grundvelli og með sömu réttindum og þátttakendur frá ESB-ríkjum.

Á meðfylgjandi mynd er sett fram heildaryfirlit yfir styrkveitingar til íslenskra aðila þar sem tilgreindar eru áætlanir á fimm meginsviðum, auk þess að teknir eru með styrkir til reksturs á þjónustuskrifstofum evrópskra samstarfsáætlana á Íslandi af ýmsum toga. Byggt er á tiltækum gögnum sem ekki eru tæmandi. Í þeim tilvikum þar sem upplýsingar um styrkveitingar eru einungis tiltækar fyrir heilan áætlunartíma er þeim deilt jafnt á viðkomandi ár. Það á sérstaklega við um rannsóknaráætlanir ESB.

STYRKVEITINGAR TIL ÍSLENSKRA AÐILA FRÁ SAMSTARFSÁÆTLUNUM ESB 1995-2019 OG FJÁRHAGSLEGAR SKULDBINDINGAR ÍSLANDS VEGNA ÞÁTTÖKUNNAR

MILLJÓNIR EVRA



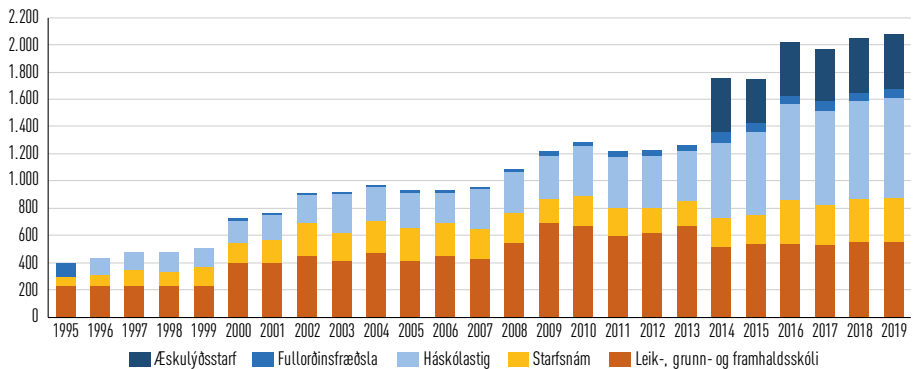
Heimild: Hagstofa Íslands

Rannsóknamiðstöð Íslands – Rannís áætlað að frá 1992 hafi yfir 40 þúsund Íslendingar tekið þátt í evrópsku samstarfi með stuðningi frá samstarfsáætlunum ESB – það er meira en tíundi hver Íslendingur. Hér er um áætlun að ræða, þar sem ekki eru tiltækar upplýsingar um nema hluta samstarfsáætlanna og ekki fyrir allt tímabilið.

Mennta- og æskulýðsáætlanir ESB vega hér þungt og þar hefur Rannís tiltækar upplýsingar um fjölda þátttakenda sem settar eru fram á mynd 2. Heildarfjöldinn á tímabilinu er tæplega 30 þúsund manns og má sjá skiptingu milli ólíkra skólastiga á myndinni. Einungis eru tölur fyrir æskulýðshlutann frá 2014 þegar hann varð hluti af núverandi Erasmus+ áætlun. Varlega áætlað eru þátttakendur í æskulýðsáætlunum ESB frá 1995-2014 á bilinu 7-9.000 manns.

FJÖLDI ÞÁTTTAKENDA Í ERASMUS+ OG FORVERUM HENNAR

1995-2019



Heimild: Hagstofa Íslands

Engar upplýsingar eru um þátttöku einstaklinga í rannsóknasamstarfi, en frá 1995 er heildarfjöldi þátttökutilvika í styrktum verkefnum um 1.100 og í hverju verkefni taka að jafnaði nokkrir einstaklingar þátt. Því má áætla að fjöldi beinna þátttakenda sé hið minnsta 2.000 og líklega nær 4-5.000 manns. Þá liggja ekki heldur fyrir upplýsingar um fjölda einstaklinga sem tengjast verkefnum á sviði menningar og kvikmynda, nýsköpunar eða fyrirtækjasamstarfs sem styrkt hafa verið um árabíl en ljóst er að á rúmlega 25 ára tímabili er um talsverðan fjölda að ræða. Á grundvelli alls þessa er hægt að fullyrða að fjöldi þátttakenda sé kominn vel yfir 40.000 manns.

ÞÁTTTAKA ÍSLANDS Í NÚVERANDI OG NÆSTU KYNSLÓÐ SAMSTARFSÁÆTLANA ESB

Samstarfsáætlanir ESB fylgja almennt sama tímaramma og sjö ára fjárhagstímabil sambandsins, en núverandi tímabil spannar árin 2014 til 2020. Fjárveitingar til þeirra þriggja samstarfsáætlana ESB sem mest þátttaka er í hækkuðu umtalsvert þrátt fyrir samdrátt í heildarfjárlögum ESB á þessu tímabili. Þetta voru áætlanir á sviði rannsókna og nýsköpunar (Horizon 2020), menntunar og æskulýðsmála (Erasmus+) og kvikmynda og menningar (Creative Europe).

Styrkveitingar til íslenskra aðila hafa verið umtalsvert hærri en fjárhagslegar skuldbindingar Íslands vegna þátttökunnar á tímabilinu og veruleg hækkun verður á styrkveitingum frá 2014. Rannís hefur haft umsjón með þátttöku Íslands í þremur stærstu áætlunum frá 2014. Rannís hefur unnið ítarlega greiningu á árangri Íslands frá þeim tíma og borið hann saman við árangur annars vegar Norðurlandanna og hins vegar Írlands, Lúxemborgar og Möltu. Þar kemur fram að árangurshlutfall íslenskra umsækjenda í opinni samkeppni er fyrir ofan meðaltal og styrkveitingar á hvern íbúa er hæstar á Íslandi af samanburðarlöndunum, bæði samanlagt og í hverri áætlun fyrir sig. Í ársskýrslu Rannís fyrir árið 2018 er m.a. að finna ítarlegan lista yfir stofnanir, fyrirtæki og félagasamtök sem hafa tekið þátt í samstarfsáætlunum frá 2014.

Framkvæmdastjórn ESB hefur kynnt tillögur um næstu kynslóð áætlana og fjárveitingar til þeirra fyrir tímabilið 2021-2027. Þar er aftur lögð til umtalsverð hækkun til þeirra áætlana sem skipta Íslendinga mestu máli; þriðjungs hækkun á rannsóknaráætlun, tvöföldun á mennta- og æskulýðsáætlun og um 20% hækkun á menningar- og kvikmyndaáætlun. Ef tillögur framkvæmdastjórnar ESB ná fram að ganga gæti kostnaður vegna skuldbindinga Íslands tvöfaldast á næsta sjö ára tímabili og numið um 200 milljónum evra.

Stórauknar fjárveitingar fela í sér bæði aukinn kostnað við þátttökuna og aukin tækifæri fyrir íslenska aðila. Góður árangur Íslendinga af sókn í fyrri áætlanir er ekki trygging fyrir góðum árangri í framtíðinni og það verður áskorun að halda hlutdeild Íslands í auknum fjárveitingum til samstarfsáætlana ESB á næsta tímabili. Samkeppni

um styrki úr samstarfsáætlunum ESB vex eftir því sem þátttökuríkjum í áætlunum fjölga og kröfur aukast. Á móti kemur að Erasmus+ er dreifstýrð áætlun að verulegu leyti, þannig að vitað er með nokkurri vissu hversu háar styrkveitingar koma til Íslands, sem er töluvert umfram skuldbindingarnar.

Árangur af sókn í rannsóknaráætlun ESB á yfirstandandi tímabili gefur þó tilefni til bjartsýni um að íslenskum aðilum takist vel til við að halda hlut sínum. Jafnvel þótt styrkveitingar til Íslands myndu ekki hækka eins mikið og fjárveitingar áætlunarinnar, sérstaklega úr rannsóknaráætluninni, er þó mjög ólíklegt að þær verði lægri en sem nemur fjárhagslegum skuldbindingum Íslands. Mikilvægt er þó að leggja áherslu á að mesti ávinningurinn af þátttöku í samstarfsáætlunum ESB er ekki fjárhagslegur, heldur ávinningur sem snýr að þekkingarauka, nýsköpun og tengslamyndum íslenskra vísindamanna, kennara, nemenda og allra annarra þátttakenda frá fyrirtækjum og félagasamtökum.

EFLIR ÍSLENSKA KVIKMYNDAGERÐ

Samstarfsáætlunir EES um menningarmál ná m. a. til kvikmyndagerðar. Laufey Guðjónsdóttir, forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar Íslands, segir álit sitt á gildi þeirra:

„Stutta svarið er að samstarfsáætlunir EES hafa gagnast íslenskri kvikmyndagerð afar vel.

Augljósasti ávinningurinn eru sjóðirnir sem veita styrki til þróunar og framleiðslu á kvikmyndum og sjónvarpsefni. Einstaka styrkir eru frá nokkrum milljónum upp undir 100 milljónir króna.

Auk framleiðslustyrkja eru ýmsir aðrir hlutar greinarinnar styrktir, t.d. kynning, dreifing og markaðssetning evrópskra kvikmynda bæði innan álfunnar en einnig með áherslu á markaði utan ESB/EES. eru það ýmist styrkir til sölu- og dreifingarvirrtækja eða samtaka fagaðila. Samtök kvikmyndahúsa sem leggja áherslu á að sýna evrópskar myndir geta sótt um styrki (t.d. Bíó Paradís), einnig kvikmyndahátíðir og markaðir. Ótal námskeið fyrir fagfólk og samframleiðsluviðburðir efla tengsl og þekkingarflæði.

Dreifing, hvort sem er á kvikmyndahátíðir eða á viðskiptagrunni, eflir stöðu hvers leikstjóra og annarra listamanna auk framleiðenda og auðveldar þeim fjármögnun næstu verkefna.

Tengslanetið sem hefur byggst upp í gegnum samstarfið er ómetanlegt og þar með listrænir og persónulegir þættir sem eru ekki eins augljósir og fjárhagslegir styrkir. Lengi vel fólst það að miklu leyti í lærdómsferli íslenskra kvikmyndagerðarmanna að fá erlenda samstarfsaðila til liðs við sig. Með vaxandi velgengni eru Íslendingar virkir gerendur og margir meðal fremstu listamanna á alþjóðavettvangi sækjast eftir samstarfi við Íslendinga. Þessi tengsl eru afar verðmæt en jafnframt viðkvæm og mikilvægt að rækta þau. Þar hefur margsannast að Evrópusamstarfið er mikilvægur vettvangur.

MEDIA: ÚTHLUTANIR ÁRSINS 2018

Úthlutað var ríflega 109 milljónum króna til íslenskra verkefna úr kvikmyndahluta Menningaráætlunar ESB á árinu 2018.

Samtals fóru 30 umsóknir frá Íslandi á árinu og fengu 19 þeirra brautargengi, sem er rúmlega 63% árangurshlutfall og mjög vel yfir meðaltali á Evrópuvísu.

Af árangri íslenskra kvikmynda bar hæst dreifingarstyrkur til kvikmyndarinnar *Undir trénu*, í leikstjórn Hafsteins Gunnars Sigurðssonar. Myndin fékk úthlutað 547.400€ til dreifingar í 29 löndum. Styrkurinn er meðal þeirra stærstu sem íslenskar kvikmyndir hafa fengið til dreifingar erlendis frá því að Íslendingar hófu þátttöku í MEDIA árið 1992.

Sótt var um undirbúningsstyrk fyrir alls tíu kvikmyndir og fengu sjö þeirra úthlutanir:

- Kvikmyndafélag Íslands ehf. fékk úthlutað 50.000 € fyrir tónlistarmynd fyrir börn, *Abbababb*.
- Nimbus Iceland fékk úthlutað 30.000 € fyrir kvikmyndina *Bergmál*.
- Sagafilm úthlutað 210.000 € til undirbúnings fimm verkefna, sjónvarpsþáttaraðanna *Systrabönd*, *Víghóla* og *Líflínuna*; heimildarmyndina *Battle for Iceland*; og sýndarveruleikaverkefnið *The Story of Forces*. Að auki fékk Sagafilm framleiðslustyrk fyrir stuttmyndina *Frú Regína* sem Garpur I. Elísabetarson leikstýrir.

STYRKIR TIL DREIFINGAR Á EVRÓPSKUM KVIKMYNDUM (VALKERFIÐ)

Fimmtán umsóknir voru sendar inn og fengu tíu þeirra úthlutun. Í heildina fengu bíódreifendur 22.000€ í styrki til sýninga eftirfarandi kvikmynda: Bíó Paradís fyrir nýu kvikmyndir *L'Apparition* og *L'Atelier* frá Frakklandi, *Napszallta* frá Ungverjalandi, *Lazzaro Felice* frá Ítalíu, *Transit* frá Þýskalandi, *Zimna Wojna* og *Twarz* frá Póllandi, *Girl* frá Belgíu og *Grans* (AKA Border) frá Danmörku. Myndform fyrir spænsku kvikmyndina *Todos Lo Saben*.



V

TVEGGJA STOÐA
KERFIÐ

Markmið EES-samningsins er að tryggja einsleitni á sameiginlegum markaði aðildarríkjanna. Það verður ekki gert án sameiginlegra reglna og jafnra samkeppnisskilyrða. Af þessum ástæðum er jafnan unnið að því að uppfæra ný ákvæði í samræmi við reglur samningsins. Tveggja stoða eftirlitskerfi hefur verið komið á fót í því skyni að stuðla að samræmdri túlkun og framkvæmd sameiginlegra reglna á öllu EES-svæðinu.

Tvær stoðir mynda stofnanaramma EES og þess vegna er talað um „tveggja stoða kerfið“. Nauðsyn tveggja stoða kerfisins skýrist af því að EES/EFTA-ríkin hafa ekki fært neitt vald á sviði eftirlits og dómstóla til ESB. Almenn er staðan sú samkvæmt stjórnlögum EES/EFTA-ríkjanna að þeim er ekki heimilt að gangast beint undir bindandi ákvarðanir ESB-stofnana.

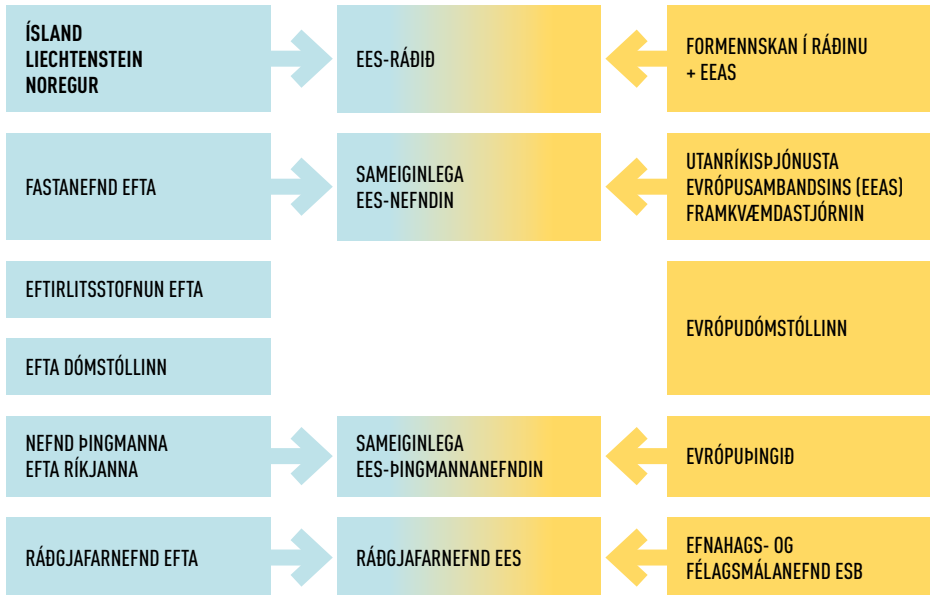
Í ESB-stoðinni eru yfirþjóðlegar stofnanir ESB, en þær sem mestu skipta um framkvæmd EES-samningsins eru framkvæmdastjórnin, ESB-dómstóllinn, ESB-þingið, ráðherraráðið, leiðtogaráðið og á undanförunum ásrúm sérstakar fagstofnanir ESB. Í hinni stoðinni eru EFTA-stofnanirnar, sem settar voru á laggirnar með EES-samningnum og eru að mestu hliðstæðar viðeigandi stofnunum ESB, þó með takmarkaðri valdheimildir. Helstu stofnanir EFTA sem koma að framkvæmd EES-samningsins eru fastanefnd EFTA, Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), EFTA-dómstóllinn, þingmannanefnd EFTA og ráðgjafarnefnd EFTA.

Ákvarðanir um efni EES-samningsins eru teknar í sameiningu milli EFTA- og ESB-stoðanna fyrir tilstuðlan sameiginlegra stofnana sem kveðið er á um í samningnum sjálfum. Sameiginlega EES-nefndin er helsti samstarfsvettvangur EES/EFTA-ríkjanna og ESB við að tryggja virka framkvæmd EES-samningsins. Aðalviðfangsefni nefndarinnar er að taka ákvarðanir um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn.

Fastanefnd EFTA er helsti vettvangur EES/EFTA-ríkjanna til samráðs og umræðna í þeim tilgangi að móta sameiginlega afstöðu fyrir fundi með ESB í sameiginlegu EES-nefndinni. Fastanefndin er skipuð sendiherrum EES/EFTA-ríkjanna þriggja. Að lokinni afgreiðslu úr fastanefndinni koma EES/EFTA-ríkin fram gagnvart ESB sem ein heild og verða að mæla einni röddu í sameiginlegu EES-nefndinni og verða öll að vera samþykkt því að gerð sé tekin inn í samninginn.

Til aðstoðar fastanefndinni eru bæði fimm samræmingarnefndir (undirnefndir) og 31 vinnuhópur. Undirbúa þeir hópar mál sem fara til afgreiðslu hjá fastanefndinni og að lokum sameiginlegu EES-nefndinni.

TVEGGJA STOÐA KERFI EES-SAMNINGINS



Eitt helsta einkenni EES-samningsins er hversu hröðum breytingum sameiginlegar reglur hans taka í samræmi við nýja og breytta löggjöf ESB á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Mikill fjöldi nýrra ESB-gerða er varða Evrópska efnahags-svæðið taka gildi á ári hverju. Mikilvægt er að stofnanir EFTA- og ESB-stoðanna, ásamt sameiginlegum stofnunum EES-samningsins, tryggji að slíkar gerðir hljóti skjóta upptöku í samninginn, innleiðingu innan settra tímamarka í rétt aðildarríkja og að virkt eftirlit sé með eðlilegri framkvæmd þeirra. Er slíkt nauðsynlegt til að tryggja að meginmarkmið EES-samningsins um einsleitni efnahagssvæðisins náist. Í því felst að víkja skuli sem minnst frá gildandi löggjöf Evrópusambandsins þegar breytingar eru gerðar á EES-samningnum með það að markmiði að jafnan sé unnt að beita reglum samtímis í ESB og EES/EFTA-ríkjunum.

Örar breytingar á löggjöf og stofnanamynstri ESB hafa frá gildistöku EES-samningsins reynt verulega á tveggja stoða kerfið. Þróunin innan ESB hefur þrýst mjög á sveigjanleika EES-samstarfsins og stjórnskipunarleg þolmörk EES/EFTA-ríkjanna. Helst má nefna fjölgun sérstakra fagstofnana sem fara með stjórnýslu á afmörkuðum tæknilegum sviðum innan ESB í stað framkvæmdastjórnarinnar. Fagstofnanir eins og evrópsku fjármálaeftirlitin hafa í auknum mæli valdheimildir til töku bindandi ákvarðana á skýrt afmörkuðum sérsviðum gagnvart bæði aðildarríkjum og einkaaðilum. Með lögfræðilegri rannsóknarvinnu og pólitískum ákvörðunum hefur verið unnið að því að aðlaga þessar stofnanir að EES-samstarfinu þar sem þær falla hvorki auðveldlega að tveggja stoða kerfinu né geta EES/EFTA-ríkin af stjórnskipulegum ástæðum lotið ákvörðunarvaldi stofnana ESB með beinum hætti.

FASTANEFND EFTA, EFTA-SKRIFSTOFAN OG AÐRAR NEFNDIR

Fastanefnd EFTA kemur að töku ákvarðana, stjórnun, framkvæmd og samráði milli EFTA-ríkjanna. Í fastanefnd EFTA sitja fastafulltrúar (sendiherrar EES/EFTA-ríkjanna) fyrir hönd Íslands, Liechtensteins og Noregs.

Hlutverk fastanefndarinnar er að samræma afstöðu EES/EFTA-ríkjanna gagnvart ESB fyrir fundi í sameiginlegu EES-nefndinni, sérstaklega varðandi upptöku ESB-gerða í EES-samninginn. Ákvarðanir í sameiginlegu EES-nefndinni eru teknar með samkomulagi EES/EFTA-ríkjanna og ESB. Fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar sækja fulltrúar fastanefndar EES/EFTA-ríkjanna (sendiherrar Íslands, Noregs og Liechtensteins) og fulltrúi utanríkisþjónustu ESB.

Hlutverk fastanefndarinnar er nánar skilgreint í samningi um fastanefnd EFTA-ríkjanna sem var undirritaður í Óportó 2. maí 1992 og lögfestur samhliða lögum um Evrópska efnahagssvæðið 1993.

Fimm samræmingarnefndir og 31 vinnuhópur eru fastanefndinni til aðstoðar og undirbúa mál sem fara til afgreiðslu hjá fastanefndinni og sameiginlegu EES-nefndinni. Samræmingarnefndir 1-4 funda samtímis og eru:

1. Nefnd sem fjallar um vöruviðskipti,
2. Nefnd sem fjallar um þjónustuviðskipti og frjálst flæði fjármagns,
3. Nefnd sem fjallar um frjálsa för fólks,
4. Nefnd sem fjallar um málefni sem ná þvert á fjórþætta frelsið.

Auk þess starfar 5. nefnd sem fer með laga- og stofnanamál. Fulltrúar utanríkisráðuneyta aðildarríkjanna sækja þessa fundi, en fulltrúar EFTA-skrifstofunnar sækja einnig fundina og sér skrifstofan um samræmingu vegna þeirra.

EES-RÁÐIÐ

EES-ráðið er stjórnámalegur aflvaki við framkvæmd EES-samningsins og æðsta pólitíska stofnun samstarfsins. Þar sitja ráðherrar EES/EFTA-ríkja og fulltrúar ráðherraráðs og framkvæmdastjórnar ESB.

Þar eru settar almennar viðmiðunarreglur fyrir sameiginlegu EES-nefndina. Í 89.-91. gr. EES-samningsins er hlutverk EES-ráðsins skilgreint. Ráðið hefur vald til þess að taka ákvarðanir um breytingar á EES-samningnum. Formennska í EES-ráðinu er til sex mánaða í senn, til skiptis í höndum fulltrúa ráðherraráðs ESB og ráðherra í ríkisstjórn EES/EFTA-ríkis.

Ákvarðanir EES-ráðsins skulu teknar með samkomulagi milli ESB annars vegar og EES/EFTA-ríkjanna hins vegar.

Ekki er sérstaklega gert ráð fyrir fundum forsætisráðherra í EES-samningnum. Samkomulag er hins vegar um að halda slíka fundi eftir því sem þörf þykir.

EFTA-skrifstofan í Brussel gegnir fjölbreyttu og viðamiklu hlutverki fyrir EES/EFTA-ríkin við framkvæmd EES-samningsins. Helsta verkefni skrifstofunnar er að styðja EES/EFTA-ríkin við undirbúning mála fyrir fundi í samræmingarnefndum og vinnuhópum á vegum fastanefndar EFTA.

Í 8. gr. samnings um fastanefnd EFTA-ríkjanna segir að EFTA-skrifstofan skuli annast skrifstofuþjónustu fyrir fastanefndina. Skrifstofan undirbýr einnig fundi þingmanna- og ráðgjafarnefndar EFTA og sameiginlegu EES-nefndarinnar.

EES-þingmannanefndin á að stuðla að viðræðum og auka skilning milli þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna og ESB-þingsins varðandi framkvæmd EES-samningsins. Fundar nefndin tvisvar á ári.

Í ráðgjafarnefnd EES sitja fulltrúar atvinnulífs í EES/EFTA-ríkjunum og fulltrúar efnahags- og félagsmálanefndar ESB.

Í 9. gr. samnings um fastanefnd EFTA-ríkjanna segir að nefndin geti leitað ráða hjá þingmannanefnd EFTA-ríkjanna sem eiga sæti í sameiginlegri þingmannanefnd EES og hjá ráðgjafarnefnd EFTA.

EFTA-skrifstofan fylgist náið með ferli ESB-gerða sé talið að þær kunni að hafa áhrif á EES-samninginn. Eftir að framkvæmdastjórn ESB kynnir ESB-þinginu og ráðherra-ráðinu tillögu að gerð kannar skrifstofan hvort málið falli undir EES-samninginn. Sé það niðurstaðan er farið í saumana á því hvaða hagsmunir séu í húfi fyrir EES/EFTA-ríkin, hvort reglurnar feli í sér framsal valdheimilda og hvort fyrirvarar hafi verið settir vegna eldri gerða um svipað efni. Skrifstofan sendir niðurstöðu sína í viðeigandi nefnd eða vinnuhóp fastanefndar EFTA. Óski eitthvert EES/EFTA-ríki eftir frekari aðstoð skrifstofunnar vegna einhvers máls er hún veitt.

Vinnuhópar skipaðir fulltrúum fagráðuneyta EES/EFTA-ríkjanna á viðkomandi málefnasviðum gegna mikilvægu hlutverki þar sem þeir fylgjast með undirbúningi og framvindu nýrra lagatillagna hjá ESB. Vinnuhóparnir fara yfir nýjar tillögur framkvæmdastjórnar ESB og meta hvort þær falli undir gildissvið EES-samningsins.

Ef talin er þörf á því að koma sjónarmiðum EES/EFTA-ríkjanna formlega á framfæri við stofnanir ESB semja vinnuhóparnir álit (e. EEA EFTA Comment) sem sent er til hlutaðeigandi stofnana ESB. Tilgangur þeirra er að varpa ljósi á ákveðna sérstöðu eða

séraðstæður í EES/EFTA-ríkjunum sem taka ætti tillit til í löggjafarferli ESB. Slíkar athugasemdir og umsagnir geta greitt fyrir viðræðum um aðlaganir ef til þeirra kemur á seinni stigum.

Eftir að gerð hefur verið samþykkt af ESB gerir EFTA-skrifstofan ítarlegri greiningu á álitaeftum sem kunna að vakna hjá EES/EFTA-ríkjunum og sendir málið síðan í viðeigandi vinnuhóp. Að lokinni umfjöllun gerir vinnuhópurinn sameiginlegar tillögur til samræmingarnefnda fastanefndar EFTA um það hvort eða að hve miklu leyti viðkomandi gerð fellur undir gildissvið EES-samningsins og hvort fara eigi fram á tæknilegar eða efnislegar aðlaganir á efni hennar.

Hafi drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar að geyma sérstaka aðlögunar-texta, fylgir þeim sérstakt álit um aðlögunina þegar hún er send til viðeigandi ESB-stofnunar til frekari vinnslu. Nauðsyn aðlögunar á gerðinni fyrir EES/EFTA-ríkin er rökstudd í álitinu. Það er yfirleitt samið af sérfræðingum EFTA-skrifstofunnar með aðkomu fulltrúa EES/EFTA-ríkjanna.

EFTA-skrifstofan kemur þannig að öllu upptökuferli ESB-gerða í EES-samninginn. Sérfræðingar skrifstofunnar um EES-samninginn hafa aðgang að miklu magni upplýsinga um alla löggjöf ESB. Þeir veita stjórnvöldum EES/EFTA-ríkjanna aðstoð og ráð. Samskipti við EFTA-skrifstofuna auðvelda stjórnvöldum að greina öll atriði sem taka þarf til sérstakrar skoðunar á mótunarskeiði EES-mála. EFTA-skrifstofan er kjörið tæki til að hafa áhrif á ESB-gerðir á mótunarskeiði áður en þær eru teknar upp í EES-samninginn. Það er hins vegar á ábyrgð stjórnvalda einstakra ríkja að hefja tímanlega umræðu um EES-gerðir og móta skýra afstöðu í þeim efnum til kynningar í viðræðum við fulltrúa ESB.

EFTIRLITSSTOFNUN EFTA

Eftirlitsstofnun EFTA (e. EFTA Surveillance Authority – ESA) fer með eftirlit á framkvæmd og beitingu EES-samningsins af hálfu EES/EFTA-ríkjanna. Virkt eftirlit er nauðsynlegur liður í að tryggja samræmda framkvæmd EES-samningsins og með því jafnan aðgang og samkeppnisskilyrði fyrir einstaklinga og fyrirtæki hvarvetna á innri markaðnum. Samningurinn kveður á um tveggja stöða eftirlitskerfi þar sem framkvæmdastjórn ESB hefur eftirlit með að aðildarríki sambandsins virði skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum en eftirlit með EFTA-ríkjunum er í höndum ESA. Í slíku fyrirkomulagi er sjálfstætt, faglegt og óháð eftirlit með framkvæmd EES-samningsins innan EFTA-stoðarinnar forsenda trausts á milli samningsaðila og á samningnum sem slíkum.

Eftirlit ESA felst í að tryggja að EES-gerðir séu rétt innleiddar í landsrétt og beitt í framkvæmd, innlend löggjöf samræmist fjórfrelsinu, hafa eftirlit með ríkisstyrkjum og opinberum innkaupum sem og að tryggja að samkeppnisreglur samningsins séu virtar. ESA getur tekið upp mál að eigin frumkvæði eða vegna kvörtunar frá opinberum aðilum eða einkaaðilum. Komist stofnunin að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn samningnum getur hún hafið formlegt samningsbrotamál. Áður en að samningsbrotamáli kemur hafa yfirleitt átt sér stað bréfaskipti milli ESA og stjórnvalda en þá er talað um að mál séu á áminningarstigi (e. reminder letter) eða forkönnunarstigi (e. pre-31 letter). Samningsbrotamál er þriggja skrefa ferli sem hefst með að ESA sendir formlegt áminningarbréf (e. letter of formal notice) til stjórnvalda í viðkomandi ríki. Í formlegu áminningarbréfi er óskað eftir því að viðkomandi ríki geri grein fyrir afstöðu sinni innan tiltekins frests og hvernig það hyggist bregðast við. Telji stofnunin að þrátt fyrir athugasemdir hennar hafi ríki ekki brugðist við með réttum hætti getur hún gefið út rökstutt álit (e. reasoned opinion) þar sem farið er fram á að ríkið uppfylli skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Loks getur ESA höfðað samningsbrotamál fyrir EFTA-dómstólum.

Allar formlegar ákvarðanir sem binda ESA eru teknar af þriggja manna stjórn (e. College), einum frá hverju aðildarríki. Stjórn og starfsfólk ESA skulu vera sjálfstæð og óháð í störfum sínum og ganga ekki erinda aðildarríkjanna, heldur sjá til þess að aðildarríkin framkvæmi EES-samninginn af trúmennsku. Svipar störfum ESA að mörgu leyti til verkefna framkvæmdastjórnar ESB en sá grundvallarmunur er á þessum stofnunum að ESA hefur engu pólitísku né stefnumótandi hlutverki að gegna, né frumkvæðisrétt að gerð afleiddra laga. Stjórnin nýtur aðstoðar fjögurra fagsviða: Innri markaðar, samkeppnis- og ríkisaðstoðar, lagaskrifstofu og stjórnunarsviðs.

Frá árinu 1994 hefur ESA opnað 3.124 mál tengd Íslandi og hafið 2.058 formleg samningsbrotamál gegn Íslandi. Algeng mál hafa varðað t.d. reglur um matvælaöryggi og notkun, markaðssetningu og öryggismat hættulegra efna. Samgöngumál eru einnig viðamikill hluti í starfi ESA. EES-reglur á því sviði leitast við að þróa innri markaðinn á sviði samgöngumála þar sem öryggi, réttindi og skilvirkni er tryggt í ferðalögum á landi, í lofti og á sjó. Á sviði samgöngumála og matvælaöryggis fara sérfræðingar ESA í reglulegar heimsóknir til fyrirtækja og stofnana í aðildarríkjunum til að hafa eftirlit með að innlend stjórnvöld starfi í samræmi við kröfur samningsins. Flest áminningarmál sem opnuð hafa verið hjá ESA varða tafir á innleiðingu EES-gerða umfram tilsett tímamörk, eða 1.894 mál. Þá hefur 66 málum verið vísað til EFTA-dómstólsins en af þeim eru 52 mál sem varða tafir á innleiðingu. Nefna má að ESA átti frumkvæði að því að draga Icesave-málið inn í EFTA-stoðina sem leiddi til málsmeðferðar er leysti málið á farsælan hátt fyrir Íslendinga.

ESA hefur einnig það hlutverk að taka til skoðunar og samþykktar tilkynningar um og framkvæmd á tilteknum ráðstöfunum EFTA-ríkjanna, t.d. veitingu ríkisstyrkja og setningu tæknilegra reglugerða. Jafnframt hefur ESA verið falið ákvörðunarvald í tilteknum EES-gerðum til að heimila aðildarríkjunum að beita vissum undantekningarákvæðum, til að mynda undanþágur frá reglum um hámarks aksturstíma atvinnubílstjóra. ESA heimilaði t.d. íslenskum stjórnvöldum árið 2019 að setja viðbótartryggingar á innflutning matvæla vegna salmonellu í kjúklingakjöti, hænueggjum og kalkúnakjöti þar sem tíðni salmonellu er mjög lág hér á landi og í gildi væri fullnægjandi landsáætlun um varnir og viðbrögð við henni. Þær krefjast þess að tilteknum matvælum fylgi vottorð sem byggji á sérstökum salmonellurannsóknum á viðkomandi vöru áður en hún er flutt til landsins frá öðrum EES-löndum. Benda má á að sú ákvörðun er bindandi í 31 aðildarríki EES.

ESA GEGN SALMONELLU

Innan tveggja stoða kerfisins eru allar ákvarðanir sem snúa að EES/EFTA-ríkjunum teknar í EFTA-stoð samningsins en ákvarðanir sem snúa að aðildarríkjum ESB eru teknar af ESB- stoðinni. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) tekur að jafnaði ákvarðanir í EFTA-stoðinni. Fordæmi eru þó fyrir því að slíkar ákvarðanir komi í hlut EES/EFTA-ríkjanna sjálfra. Þótt þessar ákvarðanir beinist eðli málsins samkvæmt að EES/EFTA-ríkjunum kann eðli þeirra og efni að fela í sér að þær hafi í raun áhrif á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

Slíkar ákvarðanir eru ávallt reistar á sérstökum heimildum í regluverki EES, tilskipunum eða reglugerðum. Meginstef EES-samningsins er að séu heimildirnar veittar framkvæmdastjórn ESB komi ESA til sögunnar gagnvart EES/EFTA-ríkjunum nema annað sé ákveðið.

Gott dæmi um þetta er nýleg ákvörðun ESA sem snýr að Íslandi og heimilar íslenskum stjórnvöldum að krefjast viðbótartrygginga við innflutning á kjúklinga- og kalkúnakjöti og hænueggjum til landsins. Með þessari heimild getur Ísland nú krafist að við flutning á þessum matvælum til landsins frá öðrum EES-ríkjum skuli fylgja vottorð reist á sérstökum rannsóknum sem sýna að ekki hafi greinst salmonella í viðkomandi vöru.

Heimildina til að ákveða þetta er að finna í regluverki ESB á sviði matvælaöryggis sem tekið hefur verið upp í EES-samninginn. Þar segir að þessi framkvæmd gildi nú þegar við innflutning til Svíþjóðar og Finnlands (samið um við inngöngu ríkjanna í ESB) en fyrir-komulagið megi víkka út til annarra aðildarríkja EES að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Skilyrðin snúa að því að í viðkomandi ríki sé lág tíðni salmonellu í allri framleiðslukeðju þessara afurða og fyrir hendi sé samþykkt landsáætlun og eftirlitskerfi með salmonellu sem uppfylli ákveðin skilyrði og viðmiðanir t.d. um reglulegar sýnatökur og annað form sérstaks eftirlits.

Uppfylli ríki þessi skilyrði er því veitt heimild til þess að setja sérstök skilyrði fyrir innflutningi sem m.a. snúa að kröfum um vottorð um að sýni hafi verið tekin og staðfest, að ekki sé salmonellu að finna í vörinni eða staðfest sé að varan komi frá öðru EES-ríki þar sem til staðar er samsvarandi eftirlitskerfi og í innflutningsríkinu.

Í júlí 2018 lagði Ísland fram umsókn til ESA um að fá viðurkenningu á sérstöðu sinni sem svæði án salmonellu í líkingu við Svíþjóð og Finnland að því er varðar alifuglakjöt og egg. ESA tók umsóknina til meðferðar, mat hana eftir þeim viðmiðunum sem regluverkið setur og komst að þeirri niðurstöðu að Ísland uppfyllti skilyrðin. Með ákvörðun 16. janúar 2019 veitti ESA Íslandi heimild til að krefjast þessara viðbótartrygginga við innflutning á kjúklinga- og kalkúnakjöti og hænueggjum.

Eðli málsins samkvæmt hefur þessi ákvörðun áhrif á öll aðildarríki EES. Með henni eru sett sérstök skilyrði sem útflytjendur í öllum EES-ríkjum þurfa að uppfylla vilji þeir flytja þessar tilteknu vörur til Íslands. Til að tryggja að slíkar ákvarðanir séu viðurkenndar af öllum viðkomandi, bæði ríkjum og stofnunum, er náð samráð og upplýsingagjöf nauðsynleg.

Samkvæmt upplýsingum frá ESA var náð samráð haft við framkvæmdastjórn ESB í ferlinu og hefur hún ekki gert neinar athugasemdir við ákvörðun ESA. Um er að ræða ákvörðun sem er mjög sérstaks eðlis þar sem ESB hefur ekki veitt tryggingar af þessu tagi til eigin aðildarríkja fyrir utan Danmörku auk Svíþjóðar og Finnlands sem sömdu um slík skilyrði við inngöngu sína í ESB eins og áður er getið. Þess er einnig vert að geta í þessu sambandi að Ísland kynnti umsókn sína sérstaklega fyrir öllum aðildarríkjum ESB í þessu ferli og gerðu þau engar athugasemdir.

Almennt beinast ákvarðanir ESA einungis gegn stjórnvöldum aðildarríkjanna, en á vissum sviðum hefur ESA frá upphafi haft ríkari valdheimildir, þar á meðal til töku á bindandi ákvörðunum gagnvart fyrirtækjum á markaði. Í samkeppnismálum fylgist stofnunin til að mynda með hvort hegðun fyrirtækja á markaði sé í samræmi við EES-samninginn. Ef fyrirtæki gerist brotlegt við þær reglur er ESA heimilt að leggja á sektir. Eru samkeppnismál einhver viðamestu mál sem koma til meðferðar hjá ESA. Engu slíku máli hefur verið vísað til EFTA-dómstólsins gegn íslensku fyrirtæki en ESA sendi þó Landsrétti skriflegar athugasemdir í máli Samkeppniseftirlitsins gegn Byko ehf. og Norvik hf. Í ríkisstyrkjamálum þarf ESA að fyrirfram samþykkja nýja ríkisaðstoð og getur ESA fyrirskipað að ríkisaðstoð skuli hætt og styrkir endurgreiddir. Ákvarðanir ESA í þessum málum eru bindandi og aðfararhæfar og geta fyrirtæki eða stjórnvöld ekki fengið ákvörðun endurskoðaða fyrir innlendum dómstólum, heldur einungis EFTA-dómstólum.

Á undanförunum árum hafa ESA verið faldar víðtækari valdheimildir til töku bindandi ákvarðana gagnvart EES/EFTA-aðildarríkjum og aðilum markaðarins á tilteknum sviðum. Þessi þróun er tilkomin vegna fjölgunar fagstofnana ESB sem ætlað er að

efla á sínu sérsviði sjálfstætt eftirlit og samræmda framkvæmd innri markaðarins, sérstaklega á sviðum sem krefjast mikillar tæknilegrar sérfræðiþekkingar. Hlutverk fagstofnana á sínu sérsviði er vel skilgreint og svigrúm þeirra til matskenndra ákvarðana mjög þröngt. ESA og EES/EFTA-ríkin eiga yfirleitt aðild að stjórnun fagstofnana, með rétti til setu á fundum, til að taka til máls, til að gera tillögur og til að bóka afstöðu sína en þó án atkvæðisréttar. Sjaldan hefur þó í fagstofnunum komið til þess að gengið sé til atkvæða um einstök mál. Í samskiptum við framkvæmdastjórn ESB á ESA hins vegar eiga formlega aðild að töku ákvarðana.

Dæmi um slíkar fagstofnanir eru Evrópsku fjármálaeftirlitin, þ.e. Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (e. European Banking Authority - EBA), Evrópska verðbréfamarkaðs- eftirlitsstofnunin (e. European Securities and Markets Authority - ESMA) og Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin (e. European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA), sem settar voru á fót í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008. Tilgangur stofnananna þriggja er að koma í veg fyrir aðra fjármálakreppu með að tryggja nánara samstarf fjármálaeftirlita aðildarríkja, auðvelda beitingu evrópskra lausna vegna fjölbjóðlegra vandamála og tryggja samræmda einsleita beitingu og túlkun reglna. Stofnanirnar hafa valdheimildir sem þær geta beitt við sérstakar aðstæður og þegar fjármálaeftirlit aðildarríkja bregst. Þeim er m.a. falið vald til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsstjórnvöldum eða fyrirtækjum þegar neyðarástand skapast, til að banna tímabundið eða takmarka ákveðna fjármálastarfsemi og til að taka bindandi ákvarðanir í ágreiningsmálum eftirlitsstjórnvalda. Daglegt eftirlit með fjármálafyrirtækjum og mörkuðum er eftir sem áður í höndum einstakra ríkja, að undanskildu eftirliti með og veitingu leyfis fyrir rekstri lánshæfismatsfyrirtækja og eftirliti með afleiðuvíðskiptaskrá.

Talið var að upptaka á gerðunum um þrjár evrópsku eftirlitsstofnanirnar í EES-samninginn án aðlagana myndi ekki falla að tveggja stoða kerfi EES ef slíkar fagstofnanir ESB gætu tekið bindandi ákvarðanir gagnvart EES/EFTA-ríkjunum. Eftir viðræður milli EFTA-ríkjanna og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um upptöku á gerðunum var komist að samkomulagi um að allar bindandi ákvarðanir gagnvart stjórnvöldum EFTA-ríkjanna, og til þrautavara aðilum á fjármálamarkaði, yrðu teknar af ESA, í samráði við og á grundvelli draga frá viðkomandi fagstofnun. Hægt væri síðan að bera ákvarðanir ESA í þessum málum undir EFTA-dómstólinn. Á grundvelli þessarar löggjafar, og í nánú samstarfi við ESMA, veitti ESA árið 2018 leyfi fyrir skrásetningu lánshæfismatsfyrirtækis.

Sambærilegt álitamál kom einnig upp við innleiðingu þriðja orkupakkans í EES-samninginn, þ.e. hvernig aðlaga ætti valdheimildir Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart aðildarríkjum við tveggja stoða kerfi EES. ACER er ein af fagstofnunum ESB og er ætlað að tryggja gagnsæjan, stöðugan og notendavænan innri orkumarkað. Að þessu marki getur stofnunin

tekið tilteknar lagalega bindandi ákvarðanir, t.d. er varðar skilmála og skilyrði fyrir aðgangi að grunnvirki yfir landamæri, þar á meðal með setningu verklagsreglna fyrir úthlutun flutningsgetu, tímamörk úthlutunar og álagningu tiltekinna gjalda á notendur. Ákveðið var við innleiðingu orkupakkans að fara sambærilega leið og með eftirlitsstofnanirnar á fjármálamarkaði, að ESA færi með hið formlega ákvörðunarvald er varðar EES/EFTA-ríkin, en þó í nánu samráði við ACER. Valdheimildir ESA að því er varðar eftirlit með orkumarkaði eru þó mun takmarkaðri en þegar kemur að eftirliti með fjármálamörkuðum þar sem ESA hefur eingöngu heimildir til töku ákvarðana gegn eftirlitsaðilum en ekki einstaka lögaðilum.

Telja má að tilvik af þessu tagi muni aukast á næstu árum. Til að mynda er líklegt að ESA verði falið að fara með þær valdheimildir sem Vinnumarkaðsstofnun ESB (e. European Labour Authority) hefur gagnvart aðildarríkjum EES/EFTA. Einnig er líklegt að fagstofnunum ESB verði faldar auknar starfsskyldur, t.d. að Evrópsku fjármálaeftirlitin fari með eftirlit með peningaþvætti. Þá er einnig rætt um aðkomu ESA að eftirliti með því að EES/EFTA-ríkin standi við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum.

Af framansögðu er ljóst að verkefnum ESA hefur fjölgað og umfang þeirra jafnframt aukist á undanförunum árum. Við undirritun EES-samningsins voru 1.875 afleiddar gerðir teknar upp í samninginn en nú eru ríflega 6.000 gerðir í gildi. Nýlegar gerðir eru í auknum mæli tæknilegs eðlis og það hefur krafist aukinnar sérhæfingar innan ESA. Þess má geta sérstaklega að hraðar breytingar hafa orðið á umhverfi samkeppnismála á Evrópska efnahagssvæðinu. Slík mál hafa orðið talsvert umfangsmeiri og flóknari en áður var, m.a. vegna sistækkandi fjölbjódlegra fyrirtækja, flóknara fyrirtækjamynsturs, tækniframfara og aukinna stafrænna viðskipta.

Ný verkefni ESA geta verið mjög tímafrek og tæknilega flókin. Almennt fer mikill tími í samráð við fagstofnanir ESB, t.d. fundarsókn og vettvangsrannsóknir. Fara um 80 vinnudagar eins starfsmanns á ári einungis til stjórnarsetu í Evrópsku fjármálaeftirlitunum, að frátöldum þeim tíma sem fer í undirbúning sjálfra fundanna og þeirrar vinnu sem þeim fylgir. Þannig tók undirbúningur við ákvörðun um veitingu fyrsta leyfis fyrir skrasetningu lánshæfismatsfyrirtækis hundruð klukkustunda. Umfangsmeira og flóknara umhverfi samkeppnismála hefur einnig haft áhrif á þann fjölda mála sem ESA getur tekið til rannsóknar á því sviði. Fyrir hverja rannsókn berast ESA þúsundir skjala sem þarf að greina. Á sviði samkeppnismála eru tvær rannsóknir opnar hjá ESA, ein sem hófst árið 2012 og hin árið 2014. Umsvifin mótast af faliðuðu samkeppnissviði ESA og tímamörk í ráðningarsamningum starfsmanna setja svip á lengd rannsóknarferils.

Vegna verulegrar fjölgunar verkefna og aukins umfangs þeirra á undanförunum árum hafa stjórnendur ESA vakið máls á auknum fjárveitingum til stofnunarinnar. Fjárveitingar hafa farið úr 11,756 milljónum evra árið 2008 í 15,9 milljónir evra árið 2019.

Fjölgun verkefna án tilsvareandi aukningar í fjárveitingum leiðir til þess að erfitt kann að reynast fyrir ESA að uppfylla jafnvel grunnskyldur stofnunarinnar til eftirlits með EES/EFTA-ríkjunum.

Til að bregðast við auknu álagi án meira fjárhagslegs svigrúms hefur ESA leitast við að auka skilvirkni stofnunarinnar með ýmsum aðgerðum. Má þar nefna straumlínulögun alls tilkynningarferlis aðildarríkjanna um rétta og tímanlega innleiðingu EES-gerða, en eftirlit með því er forgangsatríði hjá stofnuninni. Kvörtunum er nú forgangsraðað á fyrstu stigum með áherslu á þau mál sem raunveruleg áhrif kunna að hafa á virkni innri markaðarins. Frumkvæðismál stofnunarinnar sitja á hakanum.

Starfsmannavelta hjá ESA er um 20% að meðaltali á ársgrundvelli, enda eru samningar við fastráðna starfsmenn einungis til þriggja ára í senn, með möguleika á einni fram- lengingu til þriggja ára. Mikil sérfræðiþekking fer því úr stofnuninni á hverju ári, ásamt persónulegum tengslum við samstarfsaðila bæði innan stjórnsýslu aðildar- ríkjanna og stofnana ESB. Starfsmannavelta getur sérstaklega haft áhrif á skilvirkni þegar um er að ræða flókin og viðamikil samkeppnismál. Þess eru dæmi að enginn sem starfaði við samkeppnismál í upphafi sé til staðar við lok máls.

EFTA-DÓMSTÓLLINN

Mál þau sem EFTA-dómstóllinn dæmir í skiptast aðallega í tvennt. Í fyrsta lagi er um að ræða ráðgefandi álit, sem hann kveður upp að beiðni dómstóla í EFTA-ríkjunum. Í öðru lagi mál sem lúta að gildi ákvarðana ESA (ógildingarmál) og sammingsbrota- málum sem ESA hefur höfðað gegn ríkjunum. Valdsvið dómstólsins er takmarkað við ágreiningsmál sem varða túlkun og beitingu EES-sammingsins.

Dómstóllinn starfar líkt og ESA á grundvelli sammings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, en lögsaga dómstólsins er í aðalatriðum hlið- stæð lögsögu ESB-dómstólsins að uppbyggingu. EFTA-dómstóllinn er í Lúxemborg og í honum eiga sæti þrír dómarar, einn frá hverju EES/EFTA-ríki, sem skipaðir eru til sex ára í senn af ríkisstjórnnum viðkomandi ríkja. Traust til dómstólsins ræðst meðal annars af því að ríkin vandi valið við skipun dómara og að málsmeðferðin við valið sé hafin yfir gagnrýni. Því hefur verið hreyft að EES/EFTA-ríkin komi á fót sambærilegu ferli og gildir innan ESB þar sem sérstök hæfnisnefnd leggur mat á öll dómaraefni sem aðildarríkin tilnefna.

EFTA-dómstóllinn kveður upp bindandi dóma í þrenns konar málum: Í fyrsta lagi um ágreiningsmál milli eins eða fleiri EES/EFTA-ríkja innan ramma EES-sammingsins, en ekki hefur enn komið upp slíkt mál og verður að telja ólíklegt að til þess komi. Í öðru lagi sammingsbrotamál, sem ESA höfðar á hendur EFTA-ríkjunum vegna sammingsbrota. Rétt er að taka fram að einstaklingar eða fyrirtæki geta ekki hafið

samningsbrotamál fyrir EFTA-dómstólnum. Kvörtun þeirra til ESA kann á hinn bóginn að leiða til málshöfðunar fyrir dómstólnum. Ákvarðanir ESA um hvort stofnunin telji ástæðu til að hefja samningsbrotamál eða aðhafist ekki frekar í tilefni kvörtunar er þó ekki unnt að bera undir dómstólinn. Í þriðja lagi koma fyrir dómstólinn ógildingarmál, en það eru mál sem höfðuð eru til ógildingar á ákvörðun ESA. Í framkvæmd hafa nær öll slík mál lotið að gildi ákvarðana ESA á sviði ríkisstyrkja.

Að auki veitir EFTA-dómstóllinn landsdómstólum EES/EFTA-ríkjanna ráðgefandi álit um túlkun reglna sem falla undir EES-samninginn, en í því felst að dómstóllinn svarar tilteknum spurningum frá viðkomandi landsdómstól. Ráðgefandi álit dómstólsins eru ekki formlega bindandi fyrir landsdómstólana. Hins vegar hefur í dómaframkvæmd æðstu dómstóla EES/EFTA-ríkjanna verið talið að ráðgefandi álit hafi mikið vægi og einungis komi til greina að víkja frá þeim við mjög sérstakar aðstæður.

Málafjöldi hjá EFTA-dómstólnum hefur verið misjafn milli ára, fæst hafa verið 2 mál á ári og flest 36. Alls hafa 105 íslensk mál komið fyrir dómstólinn fram að lokum 2018, en þar af eru 35 ráðgefandi álit, 69 samningsbrotamál og 1 ógildingarmál. EFTA-dómstóllinn hefur kveðið upp nokkra dóma sem hafa haft mikla þýðingu fyrir EES-samninginn. Af þeim íslensku málum sem komið hafa fyrir dómstólinn eru fróðlegust, frá lögræðilegu og pólitísku sjónarhorni, helst mál Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur þar sem dómstóllinn sló því föstu að EFTA-ríkin gætu orðið skaðabótaskyld vegna brota gegn samningnum; mál Harðar Einarssonar sem varðaði forgangsrátt við árekstur eða skörun íslenskra laga og EES-réttar og Icesave-málið um innstæðutryggingar.

Viðvarandi vandamál er hversu tregir dómstólar EES/EFTA-ríkjanna hafa verið til að vísa málum til EFTA-dómstólsins. Á Íslandi hafa verið kveðnir upp hæstaréttardómar sem túlka má að setji of ströng skilyrði fyrir því að dómara leiti eftir ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í tilteknu máli. Hefur t.d. Hæstiréttur aðeins vísað 7 málum til EFTA-dómstólsins frá stofnun dómstólsins. Benda má þó á að sé leitað eftir ráðgefandi álit getur það leitt til talsvert lengri málsmeðferðartíma fyrir innlendum dómstólum. Þó má ekki gera of mikið úr þeim tölum en það tekur EFTA-dómstólinn um 8-12 mánuði að leysa úr beiðni um ráðgefandi álit. Virkni EES-samningsins og trúverðugleiki Íslands í því samstarfi ræðst meðal annars af því að íslenskir dómstólar færi rökstuddar forsendur fyrir að vísa ekki málum til EFTA-dómstólsins ef þess er leitað. Má benda á að íslenskir dómstólar hafa nú ekki vísað máli til EFTA-dómstólsins síðan sumarið 2017 og er það ekki til þess fallið að efla traust á tveggja stoða kerfinu, hornsteini EES-samstarfsins af Íslands hálfu.

Ráða má af dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins að markmiðið um einsleitni hefur verið leiðandi stef í túlkun hans á EES-samningnum. Eitt aðalmarkmið samningsins er að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem grundvallist á sameiginlegum reglum, sömu samkeppnisskilyrðum og tryggri framkvæmd, þar á meðal fyrir

dómstólum EES/EFTA-ríkjanna. Þýðir þetta að ekki einungis gilda sömu efnisreglur á öllu Evrópska efnahagssvæðinu heldur skulu þær einnig vera túlkaðar og þeim beitt með sama hætti.

Til að tryggja sambærileg réttindi einstaklinga og lögaðila á öllu Evrópska efnahagssvæðinu setur því EES-samningurinn og samningurinn um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls fram reglur sem tryggja eiga einsleitni í túlkun EES-reglna. EFTA-dómstólnum ber að túlka ákvæði EES-samningsins í samræmi við dóma ESB-dómstólsins sem kveðnir voru upp fyrir undirritunardag EES-samningsins og taka tillýðilegt tillit til dóma ESB-dómstólsins sem kveðnir hafa verið upp eftir undirritunardag EES-samningsins að því leyti sem þeir varða túlkun reglna í stofnsáttmálum ESB og að því tilskildu að þær reglur séu efnislega samhljóða ákvæðum EES-samningsins. Dómstóllinn gerir ekki sérstakan greinarmun á dómum ESB-dómstólsins fyrir og eftir undirritunardag samningsins í framkvæmd enda væri slíkt næsta ógerlegt og myndi grafa undan markmiðinu um einsleitni.

Sem dæmi um þá þýðingu sem EFTA-dómstóllinn hefur lagt í að tryggja einsleitni á EES-svæðinu má nefna mál Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur. Þar taldi EFTA-dómstóllinn að leiða mætti af EES-samningnum skaðabótaskyldu ríkisins ef landsréttur væri ekki réttilega lagaður að tilskipun sem væri hluti af EES-samningnum. Fylgdi dómstóllinn í þessum efnum réttarframkvæmd ESB-dómstólsins sem mótað hafði regluna í dómaframkvæmd sinni, án þess að kveðið væri á um hana berum orðum í ákvæðum Rómarsáttmálans. Rökstuddi EFTA-dómstóllinn niðurstöðuna með því að EES-samningurinn væri þjóðréttarsamningur sérstaks eðlis (sui generis) og fæli í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi. Markmið samningsins væri að koma á einsleitni á öllu Evrópska efnahagssvæðinu með það fyrir augum að tryggja rétt einstaklinga og aðila í atvinnurekstri til jafnræðis og jafnra tækifæra. Því bæri EES/EFTA-ríkjunum að tryggja að það tjón fengist bætt sem hlytist af því að landsréttur væri ekki réttilega lagaður að tilskipunum sem væru hluti að EES-samningnum.

Eins og að framan greinir hefur leiðarstef EFTA-dómstólsins verið að tryggja einsleitni á Evrópska efnahagssvæðinu og hefur dómstóllinn að sama skapi kveðið skýrt á um að munur sé á ESB-rétti og EES-samningnum. Hafa bæði EFTA-dómstóllinn og ESB-dómstóllinn viðurkennt að EES-samningurinn feli ekki í sér eins náð samstarf og ríkir meðal aðildarþjóða ESB, meðal annars að EES/EFTA-ríkin hafi ekki framselt löggjafarvald til yfirþjóðlegra stofnana. Í þeim efnum hefur EFTA-dómstóllinn ítrekað komist að þeirri niðurstöðu að EES-gerðir hafi ekki bein réttaráhrif eða forgangsráhrif í EES/EFTA-aðildarríkjunum.

Jafnframt má benda á að þótt ESB-dómstóllinn sé leiðandi í túlkun EES-reglna, þá kann hann einnig að horfa til dómaframkvæmdar EFTA-dómstólsins í úrlausnum sínum. Þrátt fyrir að ekki hvíli skylda á ESB-dómstólnum að taka tillit til dóma EFTA-dómstólsins er það rökrétt út frá einsleitnismarkmiði EES-samningsins að hann líti til

dóma EFTA-dómstólsins þegar við á. Hefur ESB-dómstóllinn og sérstaklega lögsögu-menn hans margoft vísað til dóma EFTA-dómstólsins. Sýnir það að EFTA-dómstóllinn nýtur trausts og getur haft áhrif á dómaframkvæmd ESB-dómstólsins við mótun réttar Evrópska efnahagssvæðisins ef niðurstöður hans eru vel rökstuddar og ígrundaðar.

Mikilvægi þess að EFTA-dómstóllinn njóti trausts kom skýrt fram í Icesave-deilunni. Í því máli féllust aðilar málsins á að íslenskir dómstólar myndu skera úr ágreinings-málinu, svo lengi sem leitað væri eftir ráðgefandi áliti EFTA-dómstólsins og því fylgt í framkvæmd. Ekki er annað að sjá en að allir aðilar málsins hafi virt niðurstöðu dómstólsins, þar á meðal stofnanir ESB. Til að viðhalda slíku trausti verður EFTA-dómstóllinn að njóta nægilegs fjárhagslegs svigrúms til að honum sé kleift að hafa hæft starfslið á sínum snærum, í takt við málafjölda og umfang einstakra mála. Kann t.d. að reynast nauðsynlegt að kalla til sérfræðinga í umfangsmiklum málum sem upp kunna að koma í tengslum við t.d. samkeppnismál eða tæknilega flókin mál tengd fagstofnunum ESB.

ICESAVE Í EFTA-DÓMI – ÍSLAND SNERI VÖRN Í SÓKN

Bankaáhlaupin sem hrundu íslensku bönkunum fram af brúninni í síðustu viku september og fyrstu viku október 2008 urðu á Íslandi og erlendis þar sem íslenskir bankar störfuðu. Verst varð ástandið í útlöndum þar sem bankarnir ráku netbankajónustu. Það gerðu Kaupþing banki með Kaupthing Edge-reikningana og Landsbankinn með Icesave-reikningana. Vegna þessa varð bankakreppa beggja vegna landamæra (e. cross-border banking crisis). Í bankafræðum telst hún sérlega flókin og erfið viðureignar og sérstaklega nána samvinnu þarf til að leysa hana. Hér hafði tölvutæknin gert söfnun viðskiptavina og flótta þeirra miklu hraðvirkari en nokkra biðraða afgreiðslu sparifjäreigenda í bönkum, magnaði það vandann enn.

Við hrun bankanna urðu innstæðueigendur í Bretlandi, Hollandi og Þýskalandi ævareidir og hræddir um sinn hag. Hjá Bretum og Hollendingum varð málið að risafrétt og helsta váboða um ill áhrif fjármálakreppunnar eftir fall Lehman Brothers í Bandaríkjunum 16. september 2008. Fyrstu fjöldamótmæli vegna íslenska hrunsins voru við íslenska banka og sendiráð erlendis. Á landsleik Hollands og Íslands í karlaknattspyrnu í Rotterdam 11. október 2008 voru mótmælaspjöld og hróp um Icesave áberandi. Íslenskur almenningur snerist til varnar og brátt kom t.d. til sögu borgaralegur aðgerðahópur, Indefence, sem efndi til undirskriftasöfnunar með þátttöku 83.300 Íslendinga og aðgerða í Bretlandi í mars 2009. Þar voru Bretar sérstaklega minntir á að Íslendingar væru ekki hryðjuverkamenn.

Fjármálaeftirlitið á Íslandi og Seðlabanki Íslands höfðu átt í viðræðum við systurstofnanir fyrr á árinu 2008 og stór sendinefnd íslenskra stjórnvalda hitt fjármálaráðherra Bretlands á fundi síðsumars. Við hrun bankanna lokuðust diplómáttískar samvinnuleiðir milli ríkjanna. Breska ríkisstjórnin gekk lengst í árásum sínum og greip til samhæfðra gífuryrða í fjölmiðlaherferð gegn Íslandi sem sagt var óábyrgt og gjaldþrota ríki eða á ensku failed state. Forsætisráðherra Bretlands sagði í beinni útsendingu hnattrænna sjónvarpsstöðva að allar fjáreignir Íslendinga í Bretlandi, einstaklinga, fyrirtækja og íslenska ríkisins hefðu verið frystar. Nafn Íslands birtist á hryðjuverkalista á vef breska stjórnarráðsins. Í heild mörkuðu þessar aðgerðir upphaf einstæðrar milliríkjadeilu.

Stjórnvöld Bretlands og Hollands mörkuðu þá stefnu að neyta aflsmunar til að knésetja Íslendinga með því að knýja fram viðurkenningu á greiðsluskyldu íslenska ríkisins á öllum kostnaði sínum af greiðslunni til innstæðueigenda í löndunum tveimur. Tilskipun ESB um innstæðutryggingar hafði verið tekin með réttum hætti upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt. Krafa Breta og Hollendinga átti sér hvorki ótvíræða forsendu í Evrópurétti, þar sem tilskipunin mælti ekki berum orðum fyrir um tilvist ríkisábyrgðar, né nokkrum öðrum lögum sem bundu íslenska ríkið. Löggin sem innleiddu tilskipunina í íslenskan rétt mæltu ekki fyrir um ríkisábyrgð á innstæðum heldur um sérstakan sjóð, Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta (TIF), sem var fjármagnaður með gjaldskyldu allra banka og fjármálastofnana í rekstri á viðkomandi svæði og var slík innleiðing í samræmi við það sem gert var í öðrum EES-ríkjum. Deilan snerist um ábyrgð ríkisins umfram þá eign sem var í Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta. Þá var einnig deilt um ábyrgð umfram þær greiðslur sem Bretar og Hollendingar mættu vænta úr gjaldþrota bönkunum.

Í Hollandi voru skipaðir skiptastjórar yfir útibú Landsbankans sem þótti einsdæmi enda útibúið hluti af Landsbankanum en ekki sérstakt dótturfélag. Í Bretlandi réðisti FSA (e. Financial Services Authority) inn í útibú Landsbankans, tók yfir starfsemina og setti meðal annars Heritable banka (eign Landsbankans) í gjaldþrotameðferð – án þess að sá banki væri gjaldþrota enda lauk þeim skiptum með yfir 99% endurheimtum. Landsbankinn stóð þá einn eftir þar sem kröfuhafi.

Þótt Kaupþing hefði opnað útibúið Kaupþing EDGE Germany í Þýskalandi árið 2008 voru Kaupþing Edge-reikningarinnir í eðli sínu sama vandamál fyrir þýsk stjórnvöld og Icesave fyrir bresk og hollensk stjórnvöld. Þjóðverjar gripu þó hvorki til sambærilegra árasa né kröfðu íslenska ríkið um að baktryggja bankann. Bankakreppan „yfir landamæri“ Íslands og Þýskalands var þannig leyst í friði. Þýska fjármálaeftirlitið, BaFin, kyrrsetti eignir útibúsins en aflétti kyrrsetningunni 22. júní 2009 og hófst þá endurgreiðsluferli til rúmlega 34.000 innstæðueigenda í Þýskalandi og því lauk í lok árs 2009, námu endurgreiðslurnar um 322 milljónum evra.

Gagnvart Bretum og Hollendingum reis lögfræðileg deila um hvort íslenska ríkinu væri skylt að verða við kröfum þeirra. Ríkisstjórnir Breta og Hollendinga höfðu hvor um sig þegar einhliða ákveðið að greiða sjálfar lágmarkstrygginguna til þeirra sem áttu til hennar rétt.

Fyrir Ísland var þessi deila tilvistarleg. Á þessum tímavarki vissi enginn um greiðslugetu íslenska ríkisins þótt það hefði áður verið nær skuldlaust. Fyrir íslensk stjórnvöld var því meira en þungbært og í raun óhugsandi að samþykkja ólögskyldar greiðslur ríkisins af slíkum stærðum, þær gætu í raun veitt íslenska ríkinu náðarhöggið.

Neyðarlögin nr. 125/2008 frá 6. október 2008 um fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. voru vefngd af erlendum ríkjum og lánardrottnum. Ágreiningsmál voru rekin í slitameðferð bankanna fyrir dómstólum af kröfuhöfum í búunum og þannig var látið reyna á lagagildi ákvæða þeirra með öllum ráðum. Þeir sem höfðuðu dómsmálin urðu að gera það í íslenski lögsögu enda var varnaraðilinn jafnan íslenskt þrotabú banka. Sýndi Ísland í raun styrk sinn sem ábyrgt réttarríki með traustu viðskiptaumhverfi með því að takast að greiða úr þeim réttarágreiningi sem reis af einu stærsta einkaréttarlega gjaldþroti í heimi á þann veg að viðurkennt var af umheiminum.

Skuldakreppa Íslands var gríðarlega kröpp. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) sagði í nóvember 2009 að mikill vafi léki á að skuldabyrði Íslands væri sjálfbær. Heildarskuldir þjóðarbúsins, utan lcesave, væru ríflega 300% af vergri landsframleiðslu (VLF). Voru skuldir einkafyrirtækja 182% en opinberra aðila um 125% en yrðu 136% í árslok 2010.

Raunverulegur vafi var um hvort neyðarlögin „héldu“ þar til Hæstiréttur Íslands kvað upp dóm 28. október 2011 í alls ellefu málum sem öll vörðuðu neyðarlögin. Niðurstaða Hæstaréttar var að þegar virtur væri sá mikli og fordæmalausi vandi sem við hefði verið að etja og þau skýru markmið sem stefnt hefði verið að, yrði við úrlausn um lögmæti ákvarðana löggjafans að játa honum ríkt svigrúm við mat á því hvaða leiðir skyldu farnar við að bregðast við því flókna og hættulega ástandi sem upp hefði komið. Taldi dómurinn að aðgerðirnar hefðu ekki einungis verið heimilar að lögum og stjórnarskrá heldur einnig skylda íslenskra stjórnvalda.

Áður en þessi dómur Hæstaréttar féll hafði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) komist að þeirri niðurstöðu 15. desember 2010 að neyðarlögin brytu ekki gegn ákvæðum EES-samningsins. Innstæðueigendur væru í annari aðstöðu en almennir kröfuhafar og ættu tilkall til ríkari verndar við greiðsluþrot banka. Það var niðurstaða stofnunarinnar að hvorki neyðarlögin né ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins hefðu falið í sér ólögmetu mismunun gagnvart almennum kröfuhöfum. Því hefði ekki verið brotið gegn ákvæðum 40. gr. EES-samningsins um frjálst flæði fjármagns. Jafnframt taldi stofnunin að hefði niðurstaðan orðið sú að þessar ráðstafanir hefðu verið taldar hamla frjálss flæði fjármagns hefðu þær samt sem áður verið réttlætanlegar í ljósi þeirra fordæmalausu aðstæðna sem uppi voru.

Haustið 2008 söfnuðu Bretar og Hollendingar liði í alþjóðakerfinu gegn Íslandi þegar ríkisstjórn Íslands var ekki reiðubúin til að undirrita bindandi samninga í október 2008 en Ísland rifti viljayfirlýsingu við Holland sem gerð var í Washington á fundi fjármálaráðherra ríkjanna í tengslum við ársfund AGS. Íslandi var í raun skipað á sakamannabekk hvarvetna, einhliða túlkun á lögfræðilega deilumálinu náði ríkjandi stöðu og tiltölulega fámennt íslenskt stjórnarráð barðist við ofurefli á öllum vígstöðvum.

Áætlun AGS og ríkisstjórnar Íslands um endurreisn íslenska fjármálakerfisins og efnahagsins í heild varð ekki fjármögnuð nema með lánnum og þátttöku annarra ríkja í samræmi við almenna aðferðafræði sjóðsins. Við þessar aðstæður hófu Bretar og Hollendingar gallharða baráttu gegn því að nokkur lán yrðu veitt Íslendingum. Þeir vildu að ekkert yrði af stuðningi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins við Ísland fyrir en Íslendingar skrifuðu undir bindandi samning um greiðsluskyldu vegna lcesave.

Þetta var hrikaleg nauðungarstaða fyrir Ísland og engar varnir til aðrar en þær sem fullveldisréttur og alþjóðleg diplómátsk samskipti skapa. Varnarlínan varð sú að:

- Ísland væri ekki þrotaríki því hrun bankanna væri einkaréttarlegt gjaldþrot.
- Ísland virti alþjóðlegar skuldbindingar en þessi ríkisábyrgð væri ekki lögmælt og Íslandi bæri ekki að taka slíkt á sig án dómsniðurstöðu um greiðsluskyldu.
- Ísland ætti rétt á aðstoð AGS til endurreisnar sem aðildarríki og ekki mætti hindra hana af einstökum öðrum ríkjum vegna afmarkaðra lagadeilna.

Einu ríkin sem buðu lán án skilyrða við þessar aðstæður voru Færeyjar og Pólland. Ríkisstjórnir Norðurlanda tóku stöðu með Bretlandi og Hollandi, Íslendingum til ómældra vonbrigða. Almenningsálit á Norðurlöndum var þó víða verulega jákvætt í garð Íslands og í Bretlandi tóku áhrifamiklir fjölmiðlar að virða málstað Íslands meir og munaði þar mest um *The Financial Times* sem alla tíð andmælti að lítilli þjóð, Íslendingum, yrði þröngvað til að taka á sig ríkisábyrgð sem væri enn fremur alröng aðferð við úrlausn fjármálakreppu.

Bretar og Hollendingar færðu 4. nóvember 2008 baráttu sína inn á vettvang ESB. Á fundi fjármálaráðherra ESB og EFTA-ríkja (ECOFIN-fundi) urðu Íslendingar sér að övörum fyrir skipulagðri atlgötu til að neyða þá til greiðsluskyldu.

Háttsettur, ónefndur norskur embættismaður sem var á ECOFIN-fundinum lýsir honum í bókinni *Í víglínu fjármála eftir Svein Harald Öygard*. Bókin kom út í Noregi sumarið 2019 og er væntanleg hér í október 2019 hjá Forlaginu í þýðingu Ólafar Pétursdóttur. Þar segir (bls. 145-146):

Við fundum þetta um leið og við gengum inn í fundarsalinn. Þarna var blóðlykt,“ segir einn fundarmanna. „Þetta var eins og úlfastóð. Hollendingar. Bretar. Þjóðverjar. Christine Lagarde, franskri fjármálaráðherrann og formaður ECOFIN, stýrði fundinum. Henni gekk illa að hemja stóð. Þarna voru fulltrúar allra aðildarríkja ESB. Ég hafði ekki séð neitt þessu líkt frá því að hrúnið varð í Argentínu árið 2001. Argentína fékk að finna til tevatnsins á fundi hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. (Þann 26. desember

2001 gat Argentína ekki greitt 93ja milljarða bandaríkjadollara skuld ríkisins.) Fundurinn dróst á langinn. Hinir Norðurlandabúarnir fóru svo að þeir misstu ekki af fluginu heim. Norðmenn fóru hvergi og sýndu þannig samstöðu sína.

Efnislega snerist málið um að Ísland vildi ekki viðurkenna greiðsluskyldu en Evrópukerfið gat ekki viðurkennt óvissu um réttarvernd innstæðutrygginga í miðri fjármálakreppu, öll viðurkenning á slíkrri óvissu gæti hleypt af stað áhlaupum á evrópska banka. Niðurstaða fundarins varð sérkennileg, þ.e. að skipaður yrði bindandi „gerðardómur“ sem kæmi saman í snatri í Brussel og tæki ákvörðun um málið. Eftir greiningu í Reykjavík sama kvöld og fram á næsta dag á lagalegri stöðu þessarar aðferðar, ákvað ríkisstjórn Íslands að senda ekki fulltrúa og hafnaði þessari leið alfaríð.

Í framhaldinu voru allar diplómátískar leiðir á valdi íslenskra stjórnvalda farnar. Í Brussel knúðu fulltrúar Íslands dyra hjá ESB og aðildarríkjum þess. Frakkar, sem þá fóru með formennsku í ráðherraráði ESB, sýndu samstöðu með Íslendingum og velvilja. Markmið íslensku ríkisstjórnarinnar var að íslensk endurreisnaráætlun fengi afgreiðslu í stjórn AGS. Gætu Frakkar sem forysturíki ESB lagt því lið? Úr varð að Jean Claude Piris, forstöðumaður lagaskrifstofu ráðherraráðsins, stýrði viðræðum með þátttöku Íslendinga annars vegar og Breta, Hollendinga og Þjóðverja hins vegar, þ.e. ríkja íslensku netreikninganna.

Valdahlutföllin breyttust, skoðanir Þjóðverja og Frakka vógu þungt eins og jafnan á vettvangi ESB. Á fundi 12. nóvember 2008 var samið um viðmið sem fólu ekki í sér viðurkenningu á greiðsluskyldu af hálfu Íslands heldur yfirlýsingu um samningvilja. Á móti kom yfirlýsing ESB og ríkjanna þriggja um stuðning við endurreisn íslenska efnahags- og fjármálakerfisins.

Viðmiðin voru þessi:

1. Ríkisstjórn Íslands hefur átt viðræðufundi með stofnunum Evrópusambandsins og hlutaðeigandi aðildarríkjum þess um skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið að því er tekur til tilskipunar um innstæðutryggingar 94/19/EBE. Aðilar komu sér saman um að tilskipunin um innstæðutryggingar hafi verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og gildi því á Íslandi með sama hætti og hún gildir í aðildarríkjum Evrópusambandsins.
2. Viðurkenning allra aðila á þessari lagalegu stöðu greiðir fyrir skjótri niðurstöðu samningaviðræðna þeirra sem nú standa yfir um fjárhagsaðstoð við Ísland, þ.m.t. við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Þessar samningaviðræður skulu fara fram með samhæfðum og samræmdum hætti og skal þar tekið tillit til hinna erfiðu og fordæmislausu aðstæðna sem Ísland er í og knýjandi nauðsynjar þess að ákveða ráðstafanir sem gera Íslandi kleift að endurreisa fjármála- og efnahagskerfi sitt.
3. Stofnanir Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins munu taka áframhaldandi þátt í þessu ferli sem fer fram í samráði við þær.

Þessi niðurstaða varð til þess að hreyfing komst loksins á málið í stjórn AGS.

Þá þurfti að afgreiða málið á Alþingi og 25. nóvember 2008 voru tvær þingsályktunartillögur lagðar þar fram, önnur um pólitískan stuðning við að leita samninga við Breta og Hollendinga á forsendum Brussel-viðmiðanna, hin um heimild til samninga við AGS á grundvelli efnahagsáætlunar sem sjóðurinn og íslensk stjórnvöld höfðu gert.

Í nefndaráliti meirihluta utanríkismálanefndar um viðmiðin kemur fram hvernig réttarstaða Íslands var metin. Þar sagði:

Frumforsenda þess að leitað væri pólitískrar lausnar á málinu var að tryggt yrði að tekið yrði tillit til hinna erfiðu aðstæðna sem nú eru uppi á Íslandi. Þau umsömdu viðmið sem þingsályktunartillagan fjallar um fela í sér viðunandi forsendur fyrir lausn að álit meiri hlutans. Ekki er fallið frá þeim lagarökum sem Ísland hefur sett fram, en fallist á að leita samninga á grundvelli sameiginlegra viðmiða. Þau eru annars vegar að tilskipunin gildi með sama hætti hér á landi og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu og hins vegar að samningar um lausn taki mið af sérstakri og fordæmislausri stöðu Íslands. Hvorugar þessara forsendna geta talist íþyngjandi fyrir Ísland eða íslenska hagsmuni. Leiði samningar ekki til ásættanlegrar niðurstöðu fyrir Ísland er það sjálfstætt úrlausnarefni hvernig stjórnvöld og Alþingi vinna úr þeirri stöðu, en hin umsömdu viðmið fela ekki í sér að stjórnvöld afsali sér með einhverjum hætti lagalegri stöðu að þjóðarétti sem ríkið hefur í dag.

Báðar þingsályktanirnar voru samþykktar 5. desember 2008. Rætt var um mögulegar heimtur úr slitabúum bankanna vegna ákvæða neyðarlaganna um að gera innstæður að forgangskröfum við búskipti.

Um þetta sagði í meirihlutaáliti utanríkismálanefndar:

Fram kom að málið snýst nær einvörðungu um skuldir gamla Landsbanka Íslands vegna svokallaðra Icesave-reikninga. Talið er að ekki muni reyna á Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta vegna skulda gamla Kaupþings, en formaður skilaneftar upplýsti að útlit væri fyrir að sala á eignum bankans gæti staðið undir kröfum í búíð vegna svokallaðra Kaupþing Edge-reikninga. Þá var starfsemi gamla Glitnis erlendis með þeim hætti að afar ólíklegt er að reyni á tryggingarsjóðinn. Nefndin kynnti sér eigna- og skuldastöðu gamla Landsbanka Íslands, væntanlegar kröfur tryggingarsjóðsins á hann og hvað mætti gera ráð fyrir að fengist upp í þær kröfur við sölu á eignum bankans. Mikil óvissa er enn um það virði sem fæst fyrir eignirnar en á grundvelli upplýsinga frá skilaneft Landsbanka Íslands má áætla að um 150 milljarðar kr. geti staðið út af að því ferli loknu. Þessi niðurstaða er eins og áður segir háð mikilli óvissu. Sá möguleiki er því fyrir hendi að eignir Landsbankans dugi fyrir forgangskröfum þannig að ekkert falli á ríkissjóð.

Fulltrúar Íslands rituðu 5. júní 2009 undir samninga um Icesave sem féllu í grýttan jarðveg. Gerði Alþingi fyrirvara við þinglega meðferð málsins og voru lög samþykkt á Alþingi 28. ágúst 2009 sem staðfestu þessa fyrirvara við samningana. Þegar Bretar og Hollendingar féllust ekki á þá var annað frumvarp lagt fram og samþykkt á Alþingi 30. desember 2009. Á gamlársdag 2009 afhenti Indefence forseta Íslands undirskriftir um 56.000 Íslendinga gegn samningunum. Í janúar 2010 neitaði Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, að staðfesta lögin með undirritun sinni og gekk málið til þjóðaratkvæðis. Voru lögin felld með yfirgnæfandi meirihluta í atkvæðagreiðslu 6. mars 2010 (2.599 (1,8%) sögðu já, 134.397 (93,2%) sögðu nei, auðir og ógildir: 5%, kjörsókn 62,7%). Enn voru samningar gerðir, lög samþykkt 16. febrúar 2011 og aftur sýnjaði forseti Íslands þeim staðfestingar. Að nýju var Icesave-samningum hafnað í þjóðaratkvæði 9. apríl 2011 (69.462 (39,7%) sögðu já, 103.207 (58,9%) sögðu nei, auðir og ógildir 1,3%, kjörsókn 75%). Allt þetta tímabil héldu Bretar og Hollendingar og að nokkru leyti Norðurlandþjóðir sem lánveitendur uppi þrýstingi á vettvangi stjórnar AGS þar sem afgreiðslur áfanga í endurreisnarætlun íslenskra stjórnvalda og sjóðsins voru tafðar. Undan stuðningi annarra ríkja í stjórn AGS við aðgerðir gegn Íslendingum fjaraði verulega. Framkvæmdastjóri AGS, Dominique Strauss-Kahn, beitti sér einnig á afgerandi hátt með Íslandi.

Eftir fyrri þjóðaratkvæðagreiðsluna tók Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) Icesave-málið til skoðunar og eftir síðari þjóðaratkvæðagreiðsluna ákvað ESA að stefna Íslandi fyrir EFTA-dómstólinn. Þar með gafst Íslendingum í fyrsta sinn tækifæri til að láta reyna á lagaleg sjónarmið í Icesave-deilunni fyrir dómstóli. Ákvörðun ESA sætti gagnrýni á Íslandi þótt hún væri eina leiðin til þess að fá úr málinu skorð lagalega á EES-vettvangi. Þar sátu Íslendingar við sama borð og Bretar og Hollendingar sem neytt höfðu aflsmunar innan ESB og AGS.

EFTA-dómstóllinn sýknaði íslenska ríkið af kröfum ESA 28. janúar 2013. Taldi dómstóllinn að evrópska innstæðutílskipunin skyldaði Ísland ekki til að ábyrgjast innstæður í bresku og hollensku útibúum Landsbankans.

Helstu röksemdir dómstólsins fyrir niðurstöðu hans voru:

- Ákvæði tílskipunarinnar skylduðu EES-ríkin einungis til að setja á fót innstæðutryggingakerfi en ekki til að greiða lágmarksfjárhæð innstæðutryggingar í öllum tilvikum.
- Tílskipunin ætti fyrst og fremst við um hrun einstakra lánastofnana en ekki þegar um kerfishrun væri að ræða.
- Af undirbúningsgögnum löggjafarinnar taldi EFTA-dómstóllinn að draga mætti þá ályktun að hún fæli ekki í sér kröfu um ríkisábyrgð.
- Einnig áleit hann að af aðfararorðum tílskipunarinnar mætti leiða, að það atvik að banki færi í þrot ætti ekki að hafa í för með sér óhæfilegan kostnað fyrir ríkið.

Greiðslur til forgangskröfuhafa úr slitabúi Landsbankans hófust í desember 2011 og lokagreiðsla til breska Tryggingarsjóðs innstæðueigenda FSCS og til hollenska Seðlabankans var innt af hendi 11. janúar 2016. Fengu báðir aðilar allan höfuðstólinn greiddan úr slitabúinu auk samningsbundinna vaxta til og með 21. apríl 2009. Í tengslum við útgreiðslur úr búinu voru kröfur umreiknaðar úr erlendum gjalddeyri miðað við stöðu íslensku krónunnar 21. apríl 2009 (upphaf slitameðferðar) en útgreiðslur miðað við stöðu krónunnar á greiðsludegi hverrar úthlutunnar fyrir sig. Þetta varð til þess að FSCS og hollenski Seðlabankinn fengu auk samþykkrar kröfu gengishagnað úr búinu sem varð til vegna styrkingar íslensku krónunnar á þessum tíma.

Þessir aðilar létu ekki við þetta sitja heldur höfðuðu 28. nóvember 2013 mál gegn sjálfseignarstofnuninni Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi til greiðslu höfuðstóls innstæðna og kostnaðar vegna Icesave-reikninga. Dómkröfur námu um 556 milljörðum króna auk vaxta og kostnaðar. Málið fór til Hæstaréttar Íslands sem leitaði ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Áður en málflytningur í EFTA-dómstólnum fór fram sömdu aðilar 17. september 2015 og greiddi íslenski sjóðurinn þá upphæð sem safnast hafði fyrir fall bankanna 2008 og ávaxtast á þeim árum sem liðin voru, alls 20 milljarða íslenskra króna.

Bæði Bretar og Hollendingar fengu hærra upphæð úr slitabúi Landsbankans en þeir greiddu innstæðueigendum. Bretar tóku yfir innstæður að fjárhæð 2.340 milljónir punda og fengu 2.403 milljónir punda greiddar eða 63 milljónum punda meira, sem samsvarar um 14 milljörðum íslenskra króna.

Hollendingar fengu 1.479 milljónir evra eða um 157 milljónum evra umfram yfirteknar kröfur en það jafngildir rúmlega 6 milljörðum íslenskra króna.

Allt skilaði sér þetta á þennan veg vegna forgangsréttarins og án þess að til þeirrar ríkisábyrgðar kæmi sem krafist var af svo mikilli hörku. Alls voru innstæðueigendur 300.000 talsins í þessum tveimur ríkjum.

Að baki alls þessa lágu íslensku neyðarlögin frá 6. október 2008, tvær þjóðaratkvæðagreiðslur á Íslandi og viðurkenning á gildi neyðarlaganna innan EFTA-stoðar EES-samningsins þar sem Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn áttu hlut að máli auk Hæstaréttar Íslands.

Niðurstaða EFTA-dómstólsins sætti ekki gagnrýni í Evrópu og stendur sem mikilvægt fordæmi um svigrúm og sjálfðæmi fullvalda ríkja innan Evrópska efnahagsvæðisins.

GRÁTT SVÆÐI FAGSTOFNANA

Á milli stoðanna tveggja sem mynda stofnanaramman utan um samstarf EES/EFTA-ríkjanna og ESB hefur þróast samstarf á ýmsum sviðum í árunna rás þótt hvorug stoðin glati sjálfstæði sínu. Á þessu grúa svæði skipta fagstofnanir ESB (e. agencies) mestu. Þær má skýra með sérhæfingu á verksviði framkvæmdastjórnar ESB.

Hér verður eðli þessara stofnana lýst í stórum dráttum. Viðamestar eru þær á sviði fjármálaeftirlits og þess vegna verður litið sérstaklega til þess hvernig skipulagi og verkaskiptingu var komið á milli EES/EFTA-stoðarinnar annars vegar og ESB-stoðarinnar hins vegar við fjármálaeftirlitið en gjarnan er litið á framkvæmd þess sem æskilega fyrirmynd til framtíðar. Loks verða birtar lýsingar á þátttöku fulltrúa íslenskra stjórnvalda í starfi nokkurra fagstofnana ESB.

FAGSTOFNANIR ESB

Sama þróun hefur orðið innan Evrópusambandsins og víða um lönd að til hafa orðið sérgreindar stofnanir, hér nefndar fagstofnanir, í anda valddreifingar. Nú eru þessar stofnanir ESB um 40 talsins og sinna ýmsum hlutverkum á mismunandi grunni. EES/EFTA-ríkin eiga aðild að 17 þessara stofnana. Hlutverk þeirra er mismunandi og í sumum tilvikum hefur aðild að þeim kallað á sérstaka skoðun með vísan til tveggja stoða kerfisins.

Sammerkt með fagstofnununum er að þær framkvæma stefnu hver á sínu sviði. Þar með auðvelda þær til dæmis framkvæmdastjórn ESB að sinna meginhlutverki sínu, stefnumótun. Stofnanirnar leggja einnig skerf af mörkum þegar unnið er að mótun ákvarðana. Innan þeirra er sérþekking á starfssviði þeirra og er henni miðlað til æðri stofnana ESB, til höfuðborga þeirra sem eiga aðild að stofnununum eða annarra sem málið varðar. EES/EFTA-ríkin eru í hópi þeirra sem geta nýtt sér stofnanirnar í þessu skyni. Á þennan veg greiða stofnanirnar fyrir samstarfi ríkja á öllu EES-svæðinu.

Ráðist var í að koma þessum fagstofnunum á fót án þess að innan ESB lægi fyrir samræmd stefna um hvernig það skyldi gert. Urðu þær til á einstökum sviðum eftir því sem það var talið æskilegt.

Árið 2012 komu framkvæmdastjórn ESB, ráðherraráð ESB og þing ESB sér saman um sameiginlega afstöðu til fagstofnananna. Var sameiginleg yfirlýsing um þetta undirrituð 19. júlí árið 2012. Henni fylgdi 14 bls. skjal undir enska heitinu *Common Approach* – Sameiginleg afstaða – þar sem er að finna leiðbeinandi reglur varðandi fagstofnanirnar. Tilgangur þeirra var að skapa meira samræmi í störfum þessara stofnana.

Á árinu 2018 hóf stjórnskipunarnefnd ESB-þingsins úttekt á starfi fagstofnananna á grundvelli yfirlýsingarinnar frá 2012 og sameiginlegu afstöðunnar til þeirra. Ellen Vos, prófessor við Maastricht-háskóla, tók saman skýrslu fyrir nefndina og ESB-þingið. Hún var birt í nóvember 2018 og nefnist: *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny – ESB-fagstofnanir, sameiginleg afstaða og þingleg rannsókn*. Þar er á 110 blaðsíðum birt heildstæð úttekt á starfi og þróun þessara stofnana.

Í útdrætti úr skýrslunni segir höfundur að fagstofnavæðing á verksviði framkvæmdastjórnar ESB sé orðin einn af grunnþáttunum í stofnanakerfi sambandsins. Nú séu þessar valddreifðu stofnanir 36 talsins. Auk þeirra er ein sem nýlega var sett á stofn – Vinnumálastofnun ESB. Líta beri á stofnanirnar sem lið í valddreifingarferli framkvæmdavalds ESB. Fagstofnunum sé valinn staður víðs vegar innan sambandsins. „Hlutverk þeirra er að veita liðsinni við að framkvæma lög og stefnu ESB, veita vísindalega ráðgjöf bæði við gerð löggjafar og framkvæmd hennar, safna upplýsingum, veita sérgreinda þjónustu og gegna miðlægu hlutverki við samræmingu á viðhorfum stjórnvalda einstakra landa. Þá kunna þær að samþykka lögskuðbindandi eða óskuldbindandi gerðir,“ segir í skýrslunni og einnig: „Almennt má skilgreina þessar fagstofnanir sem hluta kerfisins undir allsherjarlögum (e. public law) ESB. Þær eru skipulagslega aðgreindar frá ESB-stofnunum, þetta eru sjálfstæðar lögpersónur, njóta nokkurs stjórnsýslulegs og fjárhagslegs sjálfstæðis og sinna skýrt afmörkuðum verkefnum.“

Vöxtur og starfsemi fagstofnana innan stofnanakerfis ESB fellur vel að akademískri hugsun um eðli framkvæmdavalds ESB. ESB-fagstofnanir eru sem „milliliðir“ milli ESB-stofnana og aðildarríkjanna, óaðskiljanlegur hluti ESB-framkvæmdavaldsins og styrkja samsett eðli þess. ESB-fagstofnanir styðjast að miklu leyti við tengslanet, bæði innan og utan formlegs stjórnskipulags þeirra, við stjórnvöld einstakra landa, sérfræðinga og/eða þá sem hlut eiga að máli.

Málskot til ESB-fagstofnana hefur sína kosti þar sem þær geta tekist á við flókin tæknileg og vísindaleg viðfangsefni með því að láta í té sérfræðiþekkingu og auðvelda þar með framkvæmdastjórninni að einbeita sér að kjarnaverkefni sínu og forgangsstefnumálum. Þó er einnig tilefni til að líta gagnrýnum augum á ESB-fagstofnanirnar, einkum að því er varðar stöðu þeirra innan stjórnskipunar ESB og lögmæti; almennt vaxandi hlutverk þeirra; eftir hvaða leiðum þekking myndast innan þeirra, starfs-hætti þeirra og hvers þær eru megnugar til að stuðla að frekari evrópskum samruna. Sérstakan gaum þarf að gefa því að unnt er að veita ESB-fagstofnunum heimild til að grípa til „ekki mjög“ matskenndra aðgerða.“

Skýrsluhöfundur segir að innan ESB sé ekki að finna nein almenn lagaákvæði um ákvarðanir um að koma ESB-fagstofnunum á fót. Ekki sé getið um slíkan grundvöll í „sameiginlegu afstöðunni“ en hafa beri í huga að ekki sé alltaf farið eftir því skjali í framkvæmd.

Þá sé eftirtektarvert að höfundar Lissabon-sáttmálans hafi litið fram hjá fagstofnunum í ákvæðum þar sem helst hefði mátt vænta að þeirra yrði getið. Í ákvæðum sáttmálans um framsal valds sé ekki getið um fagstofnanirnar. Þegar ESB-dómstóllinn fjallaði um ESMA, European Securities and Markets Authority, Evrópsku verðbréfamarkaðs-efirlitsstofnunina, hefði hann með lausnamiðaðri túlkun brúað stjórnskipulegt gat í stjórnsýsluverki ESB og viðurkennt fagstofnanirnar sem framkvæmdavaldshafa.

Í þessu sambandi vísar skýrsluhöfundur til Meroni-reglunnar sem rekja má til dómsmála frá sjötta áratugnum sem snerust um hve mikið vald ESB-stofnanir mættu framselja til regluvörslustofnana. ESB-dómstóllinn staðfesti í ESMA-niðurstöðu sinni að Meroni-reglan væri enn í góðu gildi sem lög: Framsal valds til ESB-fagstofnana takmarkist í raun af Meroni, fordæmið leyfi aðeins framsal nákvæmlega skilgreinds framkvæmdavalds til ESB-fagstofnana. Þó sé þess að gæta að dómstóllinn losi í raun um Meroni-regluna; hann útiloki ekki með öllu að hugsanlega mætti framselja vald til matskenndra ákvarðana. Í fyrsta lagi vegna þess að ESMA sé „eining innan ESB, sköpuð af ESB-löggjafanum“ en ekki til orðin með almennum lögum eins og var í Meroni-reglunni. Lét dómstóllinn við það sitja að takmarka svigrúm ESMA í stað þess að setja bann við matskenndum ákvörðunum. Þá taldi dómstóllinn það skipta miklu að valdið sem framselt væri til ESMA með ESB-löggjöf væri „afmarkað með ýmsum skilyrðum og viðmiðum sem [takmörkuðu]“ sjálfstætt vald ESMA.

Ellen Vos segir að líta megi á ESMA-dóminn sem aðlögun reglunnar að 21. öldinni og Lissabon-sáttmálanum. Dómstóllinn hafi lagt grunn að Meroni 2.0. Sé framsal valds til fagstofnana í samræmi við lagalega ábyrgð í ESB-sáttmálanum sér dómstóllinn enga hindrun í vegi þess að framselt hafi verið „eitthvað“ matskennt vald til ESB-fagstofnana. Úrslitum ræður í þessu efni að framsalið sé til fagstofnana sem komið er á fót með ESB-lögum og tryggt sé að dómstólar geti fjallað um gerðir (e. acts) slíkra stofnana.

Í þessu sambandi beri þó að hafa í huga að með því að veita fagstofnunum matskennt vald kunni þær að standa frammi fyrir mikilvægum pólitískum, efnahagslegum og félagslegum ákvörðunum sem ekki verði teknar án þess að því fylgi eftirlits- og ábyrgðarkerfi.

Skýrsluhöfundur fjallar um tengsl fagstofnananna við aðrar ESB-stofnanir og aðildarríkin. Sérstaklega viðkvæmt sé að tryggja sjálfstæði þeirra gagnvart pólitískum áhrifum og frá einstökum ríkisstjórnunum. Þetta eigi ekki síst við um stofnanir á sviði fjármála. Með lagaákvæðum sé því lögð rík áhersla á sjálfstæði stjórna stofnananna, framkvæmdastjórna, stjórnarformanna og framkvæmdastjóra.

FAGSTOFNANIR FJÁRMÁLAMARKAÐA

Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA), Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóða- eftirlitsstofnunin (EIOPA), Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA), Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB) og lögbær eftirlitsstjórnvöld aðildarríkja ESB mynda samræmt evrópskt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum. Stofnanirnar tóku til starfa 1. janúar 2011.

Áður en að fullu hafði verið frá því gengið að þessar stofnanir féllu undir EES-samstarfið skiluðu lagaprófessorarnir Stefán Már Stefánsson og Björg Thorarensen álit í apríl 2012 þar sem þau töldu annmarka á því fyrir Íslendinga að samþykka aðild að þessu stofnanaverki vegna stjórnarskrárinnar, framsal valds til stofnananna væri of mikið til að rúmast innan stjórnarskrárinnar.

Á fundi fjármála- og efnahagsráðherra ríkja Evrópusambandsins og EES/EFTA-ríkjanna (ECOFIN) 14. október 2014 náðist samkomulag milli EES/EFTA-ríkjanna og Evrópusambandsins um meginatriði við aðlögun umræddra reglugerða að EES-samningnum. Voru stofnanirnar taldar mikilvægar fyrir viðhald og þróun eins samræms markaðar fyrir fjármálaþjónustu og þar með að reglugerðir um þær þyrfti að taka upp í EES-samninginn. Þá var vísað til þess að fundin hefði verið lausn sem tæki tillit til hagsmuna beggja aðila. Var lögð áhersla á að aðlögun regluverksins yrði reist á tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Þegar þessi niðurstaða lá fyrir samdi Skúli Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, álitsergð um framsal valds vegna aðildar að þessum fag- eða eftirlitsstofnunum með hliðsjón af stjórnarskránni. Niðurstaða hans var í stuttu máli þessi 3. mars 2016: Það er tryggt að fulltrúar EFTA-stoðarinnar geta haft áhrif á málsmeðferð og ákvarðanatöku hlutaðeigandi ESB-stofnunar áður en tillaga er afgreidd. Þar sem endanlegt ákvörðunarvald er einnig í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA verður að telja raunhæft að hún auk fulltrúa stjórnvalda EES/EFTA-ríkjanna geti haft áhrif á efni ákvörðunar að ógleymdu neitunarvaldi um töku endanlegrar ákvörðunar, ef í harðbakkann slær. Þá ber einnig að líta til þess að í einstökum tilvikum er um afar sérhæfða starfsemi á afmörkuðu sviði fjármálamarkaðarins að ræða þar sem talin er knýjandi þörf fyrir eitt samræmt eftirlit á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

ESB/EES-SAMSTARF LYFJASTOFNUNAR

Fyrirkomulag lyfjamála á Evrópska efnahagssvæðinu er að mjög miklu leyti reist á samstarfi aðildarríkjanna, annars vegar á vettvangi Lyfjastofnunar Evrópu (e. European Medicines Agency – EMA) og hins vegar á samstarfsvettvangi lyfjafirvalda hvers lands fyrir sig (vettvangur sem gengur undir heitinu Heads of Medicines Agencies – HMA).

Þátttaka EES/EFTA-ríkjanna í samstarfinu sem fram fer undir hatti EMA er skilgreind sérstaklega í XIII. kafla II. viðauka EES-samningsins. Þar er kveðið á um með hvaða hætti EES/EFTA-ríkin taka þátt í starfi einstakra nefnda og ráða, s.s. framkvæmdastjórn (e. Management Board – MB), vísindanefndum o.fl., þar með talið hver réttur þeirra er til að taka til máls og taka þátt í atkvæðagreiðslum.

Þátttaka Lyfjastofnunar fyrir Íslands hönd á vettvangi HMA fer fram á svipaðan hátt og þátttaka Lyfjastofnunar í starfi EMA. Lyfjastofnun á fulltrúa á fundum hópsins ásamt því að eiga fulltrúa í svonefndum undirhópum, þ. á m. samstarfshóp um lyfjaskráningar og samstarfshóp lögfræðinga evrópskra lyfjastofnana. Ákveðinn greinarmunur er þó á HMA-samstarfinu og EMA-samstarfinu að því leyti að EES/EFTA-ríkin eru mun nær því að vera jafn réttá, ef svo má komast að orði, á vettvangi HMA samanborið við EMA, þar sem EES/EFTA-ríkin hafa nánast undanbragðalaust stöðu áheyrnarfulltrúa.

Til viðbótar við þessa tvo samstarfsfleti tekur Lyfjastofnun þátt í samstarfi EES-ríkja á sviði lyfjamála hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í samstarfi við velferðarráðuneytið. Þar ber aðallega að nefna fundi lyfjanefndar framkvæmdastjórnarinnar (e. Pharmaceutical committee) og aðra hópa sem sú nefnd hefur umboð til að skipa *ad-hoc*, eftir þörfum.

Auk þess að vera sá aðili innan íslensku stjórnarsýslunnar sem hefur víðtækasta hlutverkinu að gegna á sviði lyfjamála er Lyfjastofnun lögbært yfirvald á Íslandi yfir málaflökknum lækningatæki. Hér um bil allar þær réttarreglur sem í gildi eru hér á landi á því sviði eiga rætur sínar að rekja til EES-samningsins. Af þeim sökum er einnig um töluvert alþjóðasamstarf að ræða á þeim vettvangi.

Greidd eru atkvæði á fundum í þeim nefndum þar sem sérfræðingar Íslands sitja og hafa þeir fulltrúar atkvæðisrétt. Í stjórnarsýslunefndum hefur Ísland ekki atkvæðisrétt í MB hjá EMA en hefur það í HMA-hópnum. Síðan má alltaf bóka álit ef þörf krefur.

Ekki er hægt að fullyrða að Lyfjastofnun búi ekki yfir sömu tækifærum til að hafa áhrif vegna stöðu Íslands sem EFTA-ríkis innan EES. Hins vegar komast Íslendingar og Norðmenn ekki í framkvæmdastjórn hjá MB og hafa ekki verið í stjórn í framkvæmdaráði HMA.

Þátttaka Íslands í ESB-samstarfi um lyfjamál hefur leitt til betra aðgengis að nýjum og öflugum lyfjum og aukins upplýsingaréttar almennings um lyf.

Samstarf við ESB um lyfjamál hefur opnað ýmsa möguleika fyrir Ísland og orðið til hagsbóta. Lyfjastofnun hefur tekið að sér fjölmörg greidd verkefni fyrir EMA eins og t.d. um það bil 50 verkefni við svonefnda vísindaráðgjöf á ári og um 10 lyfjaskráningarferla. Þessi tekjulind gerir stofnuninni kleift að hafa yfir að ráða sérfræðiþekkingu sem nýtist á íslenska heimamarkaðnum. Full aðild að ESB myndi mögulega gera þetta

Í enn ríkari mæli. Þessu til stuðnings má benda á að EMA greiðir lyfjastofnunum ESB-ríkja fyrir textavinnu fyrir lyf með svonefnd miðlæg markaðsleyfi. Þetta er aftur á móti viðbótarkostnaður fyrir lyfjastofnanir EES/EFTA-ríkja. Fyrir Lyfjastofnun er þetta kostnaður sem nemur a.m.k. 18 milljónum kr. á ári og engar tekjur koma þar á móti.

Í samstarfi við EFTA-skrifstofuna í Brussel hafa lyfjastofnanir Íslands og Noregs (NOMA) leitast eftir því að EES/EFTA-ríkin geri við Bandaríkin svonefndan MRA-samning um gagnkvæma viðurkenningu á úttektum og vottunum á framleiðslu lyfja (e. GMP, Good Manufacturing Practice). Bandaríkin og ESB gerðu nýverið slíkan samning og samkvæmt viðtekinni venju stendur til að EES/EFTA-ríkin sigli í kjölfarið. Bandaríkjamenn virðast þó fremur tregir í taumi að gera slíkan samning við EES/EFTA-ríkin eins og sakir standa.

Það er afar brýnt fyrir hagsmuni íslenskra lyfjafyrirtækja að slíkur samningur sé gerður, m.a. svo þau standi jafnfætis samkeppnisaðilum sínum sem í ríkjum ESB. Þá hefur núverandi staða (samningur milli ESB og Bandaríkjanna en ekki EES/EFTA og Bandaríkjanna) það í för með sér að ákveðin skekkja skapast þegar kemur að skráningarferlum lyfja og veitingu markaðsleyfa á EES-svæðinu þegar Ísland og/eða Noregur eru þátttakendur í slíkum ferlum.

ÞÁTTTAKA MATVÆLASTOFNUNAR Í STARFI EFSA

Matvælaöryggisstofnun Evrópu, (e. The European Food Safety Authority, EFSA) er vísindastofnun sem vinnur við áhættumat og áhættukynningu vegna matvæla, fóðurs, dýraheilsu og einnig dýravelferðar. Stofnunin hefur fasta starfsmenn, en einnig er fjöldi vísindamanna í EES-aðildarríkjunum á tilteknum vísinda- og sérfræðinganefndum sem vinna álitsgerðir vegna áhættumats. Þar við bætast samstarfshópar þar sem Ísland á fulltrúa. Ísland á í raun fulla aðild að starfsemi EFSA á grundvelli EES-samningsins og vegna innleiðingar hlutaðeigandi löggjafar um matvælamál og fóður hér á landi.

EFSA vinnur einnig ráðgjafarstarf fyrir framkvæmdastjórn ESB, en stofnunin vinnur ekki að útgáfu eða samþykkt löggjafar og því fara þar ekki fram atkvæðagreiðslur um tiltekin mál. Íslendingar bóka því ekki álit sitt en geta í vissum tilvikum komið skriflegum athugasemdum eða ábendingum á framfæri vegna áhættumats sem er í vinnslu eða er útgefið. Vísindamenn sem vinna fyrir stofnunina eru hins vegar ekki fulltrúar ríkja, heldur eru þeir valdir sem einstaklingar vegna menntunar og hæfni. Mikil krafa er gerð um að viðkomandi séu óháðir í störfum sínum og þar með ekki hagsmunatengdir vegna annarra starfa.

Fyrir Íslendinga er ómetanlegt að geta aflað þekkingar með þátttöku í starfi EFSA á grundvelli EES-samningsins. Þetta má meðal annars rekja til þess stuðnings sem Ísland fær frá EFSA til að senda fólk til þátttöku í störfum stofnunarinnar, sem er í raun óháð vísindastofnun. Þess má einnig geta að EFSA styrkir rannsóknaverkefni hér á landi. Þá hafa Matvælastofnun (Mast) og rannsóknar- og þekkingarfyrirtækið Matís komist í tengsl við áhættumatsstofnanir í öðrum ríkjum og tengst störfum þeirra í gegnum starfið hjá EFSA.

HLUTVERK EFSA

Matvælaöryggisstofnun Evrópu var sett á stofn með reglugerð 178/2002 um almennar meginreglur og kröfur samkvæmt lögum um matvæli, um stofnun Matvælaöryggisstofnunar Evrópu og um málsmeðferð vegna öryggis matvæla. Hún var innleidd á Íslandi með reglugerð 102/2010.

Í reglugerð 178/2002 segir um hlutverk EFSA: „Matvælaöryggisstofnunin skal veita vísindalega ráðgjöf og vísindalega og tæknilega aðstoð í tengslum við lagasetningu sambandsins og stefnu á öllum sviðum sem hafa bein eða óbein áhrif á öryggi matvæla og fódurs. Hún skal veita hlutlausar upplýsingar um öll málefni á þessum sviðum og annast áhættukynningu“.

Þar segir einnig að ráðstafanir sem aðildarríkin og sambandið samþykkja, viðvíkjandi matvæli og fódur, skuli að jafnaði byggjast á áhættugreiningu.

Í reglugerð 882/2004 um opinbert eftirlit segir að tíðni eftirlits skuli vera áhættu- miðuð. Áhættugreining er því lykilatriði og grundvöllur lagasetningar og opinbers eftirlits með matvælum.

SKIPULAG EFSA

EFSA er stýrt af framkvæmdastjóra og framkvæmdastjórn. Framkvæmdastjóri styðst við ráðgjafahóp (e. Advisory Forum (AF)) ásamt vísindanefnd (e. Scientific committee) og sérfræðinganeftndum.

Vísindanefnd og sérfræðinganeftndir annast framkvæmd vísindalegra álitsgerða Matvælaöryggisstofnunarinnar.

Í ráðgjafahópi (AF) sitja fulltrúar frá stofnunum allra aðildarríkja sambandsins auk Noregs og Íslands sem hafa sambærilegt hlutverk og EFSA gegnir.

Eitt af hlutverkum EFSA er að samræma vinnu annarra sambærilegra stofnana innan ESB, tryggja að ekki sé tvíverknaður milli landa, skiptast á upplýsingum og gögnum og tryggja bestu mögulegu vinnubrögð við áhættumat.

Til þess að ná þessum markmiðum eru starfrækt svonefnd netverk. Hlutverk þeirra er m.a. að skapa vettvang til að skiptast á gögnum og upplýsingum um áhættumat og þróa samræmdar aðferðir. Þetta ýtir undir sameiginlegan skilning, kemur í veg fyrir tvíverknað og minnkar líkur á mismunandi túlkun á niðurstöðum áhættumats.

Í 36. gr. reglugerðar 178/2002 er fjallað um samstarfsnet stofnana sem starfa á sviðum sem heyra undir hlutverk Matvælaöryggisstofnunarinnar. Markmiðið er að greiða fyrir vísindasamstarfi með því að samræma starfsemi, upplýsingaskipti, þróun og framkvæmd sameiginlegra verkefna, stuðla að skiptum á sérfræðiþekkingu og upplýsingum um bestu starfsvenjur. Þessum stofnunum kunna að verða falin tiltekin verkefni til aðstoðar Matvælaöryggisstofnuninni. Stofnanirnar eru tilnefndar af þáttökulöndum enda uppfylli þær vísindalegar og tæknilegar kröfur. Ítarlegar reglur um þessa framkvæmd er að finna í reglugerð 230/2004.

Til þess að hafa sýn yfir þátttöku í netverkum sérfræðinga, afla upplýsinga fyrir EFSA eða stofnanir einstakra aðildarríkja, koma á framfæri upplýsingum frá EFSA og halda lista yfir stofnanirnar sem um getur í 36. gr. eru tilnefndir tengiliðir (e. Focal Point) frá hverju aðildarríki ásamt Íslandi og Noregi. Tengiliður veitir einnig fulltrúa í ráðgjafahópi (AF) aðstoð ef þörf krefur.

Alls eru starfrækt 10 netverk á vegum EFSA. Matvælastofnun á fulltrúa í 6 þeirra, jafnframt á einn sérfræðingur frá embætti landlæknis sæti í einni af nefndunum. Nefndirnar funda að jafnaði einu sinni á ári. Allir sérfræðingar, jafnt fulltrúar aðildarríkja ESB sem og Íslands og Noregs, geta tekið til máls og lýst skoðunum sínum. Ekki eru greidd atkvæði á þessum fundum enda er eðli starfsins þannig að þess gerist ekki þörf.

SAMSTARFSVERKEFNI VIÐ EFSA

Samstarfsverkefni Matvælastofnunar, Matis, Landspítala og Rannsóknarstofnunarinnar að Keldum er nýlega hafið. Verkefnið snýst um rannsóknir á hæfni baktería af gerðinni *E. coli* til að mynda lyfjaónæmi. Leitað er að lyfjaónæmum bakteríum í umhverfi, matvælum, húsdýrum og í mönnum. Verkefnið er til fimm ára og mun m.a. verða fylgst með hvort innflutningur á hráu kjöti til Íslands hafi áhrif á tíðni lyfjaónæmra baktería í kjöti á markaði á tímabilinu.

Ávinningur stofnunarinnar af starfinu

Flestir sérfræðingar Matvælastofnunar starfa einir á sínu fagsviði og því er mikill ávinningur fyrir sérfræðinga stofnunarinnar að taka þátt í alþjóðlegu starfi eins og því sem unnið er innan EFSA. Fundirnir skapa tækifæri til að mynda tengsl milli sérfræðinga og stofnana og veita aðgang að fagþekkingu sem erfitt er að afla annars staðar. Þátttakan veitir jafnframt aðgang að þeirri grunnvinnu sem liggur til grundvallar

lagasetningu sem á síðari stigum kemur frá framkvæmdastjórninni í Brussel. Þetta er mjög mikilvægt þar sem þátttaka Íslands í starfi á vegum framkvæmdastjórnarinnar í Brussel er mjög takmörkuð.

Áhættumatsnefnd

Nú liggur fyrir tillaga að nýrri áhættumatsnefnd, sbr. 31. gr. a. í lögum um matvæli nr. 93/1995, en hlutverk hennar er að veita og hafa umsjón með framkvæmd vísindalegs áhættumats á sviði matvæla, fódurs, áburðar og sáðvöru.

Þekking og reynsla á áhættumati á sviði matvæla og fódurs er mjög takmörkuð hér á landi og því þarf að sækja þekkingu til annarra landa. EFSA býður upp á þjálfun og fræðslu fyrir sérfræðinga sem starfa við áhættumat. Mikilvægi samstarfs Matvæla- stofnunar við EFSA mun því aukast þegar áhættumatsnefnd tekur til starfa.

FLUGÖRYGGISSTOFNUN EVRÓPU

Aðildin að EES-samningnum skiptir miklu fyrir alþjóðlega starfsemi á borð við flugrekstur. Mikilvægt er að sömu reglur gildi til dæmis um þjálfun, flugrekstur og viðhald. Þá skiptir gagnkvæm viðurkenning starfsréttinda í flugi miklu.

Samgöngustofa kemur fram gagnvart Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA). Þar er um að ræða þátttöku í tæknilegum nefndum og í stefnumótandi og lagalegu nefndarstarfi.

Helstu sérnefndir fjalla um flugrekstur, lofthæfi, flugleiðsögu, flugvelli, skírteinamál og öryggisstjórnunarkerfi. Í þessum nefndum er fundað tvisvar til fjórum sinnum á ári eftir áhersluatriðum hverju sinni. Farið er yfir dagskrá hvers fundar og fundarsókn ákveðin eftir málefnum.

Á vegum EASA og ESB eru einnig nefndir á öðru stigi sem fjalla um stefnumótun og lagalegar breytingartillögur.

Loks ber að nefna stjórnarnefndina (e. Management Board, MB), æðsta stjórnvald EASA þar sem fulltrúi Samgöngustofu situr. Þar eru fundir tvisvar á ári.

Í öllum nefndum hefur fulltrúi Íslands málfrelsi og tillögurétt til jafns við önnur aðildarríki að EASA. Ísland hefur hins vegar ekki atkvæðisrétt. Það eru atkvæðagreiðslur í stærri nefndunum en ávallt stefnt að ásættanlegri lausn mála.

VI

EFTIRLITSSTOFNANIR,
SVEITARFÉLÖGIN,
UPPBYGGINGARSJÓÐUR
EES, ÞRIÐJU RÍKI

ÍSLENSKAR EFTIRLITSSTOFNANIR

Meðal gagnrýnisatriða á EES-samstarfið er að það sé íþyngjandi vegna ofuráherslu á eftirlit og stofnanir við að sinna því. Eftirlitið vegi ekki aðeins þungt fyrir þá sem því sæta heldur kosti þá og allan almenning stórfé.

Það er háð skilgreiningu hvaða stofnanir teljast eftirlitsstofnanir. Engin skýr skilgreining eða afmörkun er til á slíkum stofnunum en líta má til skilgreiningar á hvaða reglur teljast opinberar eftirlitsreglur samkvæmt lögum nr. 27/1999 um það efni. Þar er fjallað um eftirlit með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja í því skyni að stuðla að öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, neytenda-
vernd, samkeppni, eðlilegum viðskiptaháttum og getu fyrirtækja til að standa við skuldbindingar.

Með ofangeindum fyrirvara um skilgreiningu eru hér nefndar 16 eftirlitsstofnanir með EES-skírskotun:

FJÖLMIÐLANEFND

Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnáslunefnd sem annast eftirlit samkvæmt lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (fjölmiðlalög). Fjölmiðlalögin frá 2011 má rekja til ESB-tilskipunar 2007/65/EB um sjónvarpsrekstur.

Evrópuríki hafa undanfarna áratugi haft með sér mikið samstarf um málefni fjölmiðla. Árið 1995 varð til samráðsvettvangur evrópskra stjórnáslustofnana í fjölmiðlamálum (EPRA). Þar á Fjölmiðlanefnd aðild. Markmið samstarfsins er að stuðla að auknum samskiptum og upplýsingaskiptum stjórnáslustofnana/nefnda sem eiga að framfylgja lögum um fjölmiðla. Þar er lagt á ráðin um túlkun á samræmdri fjölmiðlalöggjöf til að auðvelda miðlun efnis milli landa. Alls eru 53 stofnanir/nefndir aðilar að EPRA. Auk þess hafa bæði Evrópusambandið og Evrópuráðið áheyrnarfulltrúa á EPRA.

MATVÆLASTOFNUN (MAST)

Matvælastofnun hóf störf 1. janúar 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð undir einum hatti. Stofnunin gegnir lykilhlutverki við framkvæmd EES-samningsins.

MAST vinnur að matvælalöggjöf í allri fæðukeðjunni, þ.e. frá heilbrigði og velferð dýra, þ.m.t. sjávarafurða, plöntuheilbrigði, fóðri, vinnslu og dreifingu og þar til matur er borinn á borð neytenda. Stofnunin fer með eftirlit með frumframleiðslu búfjárafurða, sláturhúsum, kjötvinnslum, mjólkurbúum og eggjaframleiðslu, eftirlit með

sjávarafurðum og allt inn- og útflutningseftirlit með matvælum. MAST fer einnig með yfirumsjón með matvælaeftirliti á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og eftirlit með störfum dýralækna sem veita almenna dýralæknaþjónustu og öðrum sem sinna heilbrigðisþjónustu við dýr. Einnig fer stofnunin með fódureftirlit og önnur verkefni.

Matvælaöryggisstofnun Evrópu, (e. The European Food Safety Authority, EFSA) er vísindastofnun sem vinnur við áhættumat og áhættukynningu vegna matvæla, fódurs, dýraheilsu og einnig dýravelferðar. Ísland á í raun fulla aðild að starfsemi EFSA á grundvelli EES-samningsins og vegna innleiðingar hlutaðeigandi löggjafar um matvælamál og fóður hér á landi.

ORKUSTOFNUN

Orkustofnun starfar samkvæmt lögum nr. 87/2003 sem tóku gildi 1. júlí 2003.

Orkustofnun annast eftirlit með framkvæmd raforkulaga, sérstaklega sérleyfishluta þeirra, flutningi og dreifingu raforku, sem og sérlögum á sviði auðlindamála. Stofnunin gegnir lykilhlutverki við framkvæmd EES-samningsins.

Sjálfstæði raforkueftirlits Orkustofnunar var aukið með innleiðingu þriðja orkupakkans 2. september 2019. Orkustofnun fékk heimild til að áminna rekstraraðila og leggja á stjórnvaldssektir. Orkustofnun tekur þátt í starfsemi Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER) og sinnir eftirliti og skýrslugerð um raforkuöryggi.

PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN (PFS)

Póst- og fjarskiptastofnun tók til starfa 1. apríl 1997 og gegnir lykilhlutverki við framkvæmd EES-samningsins.

Hæst ber samstarf við stofnanir innan Evrópusambandsins í gegnum EES-samninginn og öflugt samstarf við systurstofnanir PFS á Norðurlöndum, ekki síst varðandi söfnun og vinnslu tölfræðigagna og netöryggismál.

Póst- og fjarskiptastofnun sinnir eftirlitshlutverki með lögum um fjarskipti og lögum um pósthjónustu, sem hafa bæði skírskotun í EES-samninginn.

Póst- og fjarskiptastofnun tekur þátt í margvíslegu erlendu samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á sviði fjarskipta- og póstmála. Hæst ber samstarf við stofnanir innan Evrópusambandsins á grundvelli EES-samningsins. Póst- og fjarskiptastofnun tekur m.a. þátt í starfi BEREC – fjarskiptasamtaka ESB og ENISA – net- og upplýsingaöryggisstofnunar ESB.

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Samkeppniseftirlit á Íslandi er ungt, en Samkeppnisstofnun var stofnuð 1. mars 1993 á grunni Verðlagsstofnunar þegar samkeppnislög nr. 8/1993 tóku við af lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti, nr. 56/1978. Fyrir gildistöku samkeppnislaga var kveðið á um það í lögum um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti að framkvæmd þeirra væri í höndum verðlagsráðs, þriggja manna nefndar og Verðlagsstofnunar. Fjallaði verðlagsráð um mál þau er féllu undir lögum og hafði ákvörðunarvald í þeim.

Samkeppniseftirlitið tók til starfa 1. júlí 2005, en þá tóku gildi ný samkeppnislög, nr. 44/2005. Með sömu lögum voru Samkeppnisstofnun og Samkeppnisráð lögð niður.

Fyrir gildistöku laga nr. 44/2005 fóru samkeppnisyfirvöld einnig með eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Neytendastofa fer nú með þau verkefni, sbr. lög nr. 57/2005, um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

Ákvæði um samkeppnismál eru veigamikill hluti EES-samningsins, en þau er að finna í meginmáli samningsins, bókunum og viðaukum við hann. Samkeppnisreglum samningsins er beitt af ESA, framkvæmdastjórn ESB og Samkeppniseftirlitinu. Skipting mála milli ESA og framkvæmdastjórnarinnar er á grundvelli 56. gr. og 57. gr. EES-samningsins. Samkeppniseftirlitinu ber á grundvelli samkeppnislaga að beita 53. og 54. gr. samningsins hafi samningar fyrirtækja áhrif á svæðinu, sbr. nánar í VII. kafla samkeppnislaga.

Samkeppniseftirlitið, ásamt ESA, er þátttakandi í víðtæku samstarfi samkeppniseftirlita á vettvangi framkvæmdastjórnar ESB (e. European Competition Network). Það samstarf stuðlar að einsleitni og opnar aðgang að þekkingu og reynslu sem ekki væri á færi eftirlitsins að byggja upp í eigin ranni.

PERSÓNUVERND

Persónuvernd er sjálfstætt eftirlitsstjórnvald sem starfar á grundvelli laga sem sett eru með vísan til ESB-reglugerðar 2016/679 (almennu persónuverndarreglugerðarinnar).

Persónuvernd á aðild að Evrópska persónuverndarráðinu (e. European Data Protection Board – EDPB) í Brussel og tekur virkan þátt í starfi þess. Starfar ráðið á grundvelli almennu persónuverndarreglugerðarinnar. Forstjóri Persónuverndar, eða fulltrúi hans, situr fundi ráðsins. Fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna taka þátt í starfsemi

persónuverndarráðsins og hafa sömu réttindi og skyldur og eftirlitsyfirvöld aðildarríkja án atkvæðisréttar. Afstaða eftirlitsyfirvalda EES/EFTA-ríkjana á fundum persónuverndarráðsins er hins vegar skráð sérstaklega.

Hlutverk Evrópska persónuverndarráðsins snýr að því að stuðla að samræmdri beitingu almennu persónuverndarreglugerðarinnar í aðildarríkjum EES og veita framkvæmdastjórn ESB ráð. Persónuverndarráðið gefur út álit á drögum að ákvörðunum persónuverndarstofnana í nánar tilgreindum tilvikum og getur ráðið jafnframt tekið bindandi ákvarðanir um lausn deilumála milli persónuverndarstofnana við ákveðnar aðstæður. Jafnframt gefur ráðið út leiðbeiningar og tilmæli varðandi ýmis atriði tengd almennu persónuverndarreglugerðinni.

NEYTENDASTOFA

Neytendastofa tók til starfa 1. júlí 2005. Eftirlitshlutverk Neytendastofu er mjög víðtækt og varðar um 20 lagabálka sem hafa skírskotun í EES-samstarfið. Má þar á meðal nefna lög um þjónustuviðskipti, um neytendasamninga, um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og svo mætti lengi telja.

Neytendastofa tekur þátt í margvíslegu alþjóðlegu samstarfi stjórnvalda í samræmi við ákvæði laga. Á öllum starfssviðum hennar er um virkt samstarf að ræða, meðal annars á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, það er ESB og EFTA. Neytendastofa tekur til að mynda þátt í starfi Prosafe, samtaka eftirlitsstjórnvalda sem fara með markaðseftirlit í Evrópu. Forstjóri Neytendastofu er í stjórn samtakanna. ESB og EFTA greiða kostnað vegna verkefnanna skv. EES-samningnum.

Annað dæmi um alþjóðlegt samstarf Neytendastofu er Rapex-kerfið, sem er tilkynningarkerfi eftirlitsstjórnvalda á öllu EES-svæðinu. Þangað eru settar inn ábendingar til allra ríkja varðandi allar hættulegar vörur aðrar en matvæli, lækningavörur og lyf. Með hjálp Rapex má koma í veg fyrir og takmarka að neytendur eða fagaðilar fái afhentar vörur sem hafa í för með sér alvarlega áhættu fyrir heilbrigði þeirra og öryggi.

Í þriðja lagi má nefna þátttöku Neytendastofu í CPC-netinu sem er samstarf systurstjórnvalda á EES-svæðinu og komið var á fót með reglugerð frá 2006 um samvinnu um neytendavernd, sem innleidd hefur verið á Íslandi. Í tengslum við CPC-samstarfið eru unnin ýmis verkefni þar sem talin er vera þörf á að grípa til samræmdra aðgerða í allri Evrópu vegna ólögmatra viðskiptahátta.

SAMGÖNGUSTOFA

Samgöngustofa fer með stjórnýslu samgöngumála og annast eftirlit varðandi flug, siglingar, umferð og öryggiseftirlit með samgöngumannvirkjum og leiðsögu. Á þessum sviðum gilda mikilvæg lög á EES-grunni.

Aðildin að EES-samningnum skiptir miklu fyrir alþjóðlega starfsemi á borð við flugrekstur. Mikilvægt er að sömu reglur gildi til dæmis um þjálfun, flugrekstur og viðhald. Þá skiptir gagnkvæm viðurkenning starfsréttinda í flugi miklu.

Samgöngustofa kemur fram gagnvart Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA). Þar er um að ræða þátttöku í tæknilegum nefndum og í stefnumótandi og lagalegu nefndastarfi.

Helstu sérnefndir fjalla um flugrekstur, lofthæfi, flugleiðsögu, flugvelli, skírteinamál og öryggisstjórnunarkerfi. Í þessum nefndum er fundað tvisvar til fjórum sinnum á ári eftir áhersluatriðum hverju sinni. Farið er yfir dagskrá hvers fundar og fundarsókn ákveðin eftir málefnum.

Á vegum EASA og ESB eru einnig nefndir á öðru stigi sem fjalla um stefnumótun og lagalegar breytingartillögur.

Loks ber að nefna stjórnarnefndina (e. Management Board, MB), æðsta stjórnvald EASA þar sem fulltrúi Samgöngustofu situr. Þar eru fundir tvisvar á ári.

Í öllum nefndum hefur fulltrúi Íslands málfrelsi og tillögurétt til jafns við önnur aðildarríki að EASA. Ísland hefur hins vegar ekki atkvæðisrétt.

EMBÆTTI LANDLÆKNIS

Með lögum um heilbrigðisþjónustu var veitt heimild til að innleiða ákvæði ESB-tilskipunar 2010/53/ESB frá 7. júlí 2010 um kröfur varðandi gæði og öryggi líffæra úr mönnum sem eru ætluð til ígræðslu. Embætti landlæknis gegnir eftirlitshlutverki á þessu sviði.

Embætti landlæknis tekur þátt í mörgum Evrópuverkefnum. Verkefnin, sem eru á vegum ESB, ná til samstarfs milli Evrópuþjóða innan ESB og EES á margvíslegum sviðum heilbrigðismála.

LYFJASTOFNUN

Lyfjastofnun er sjálfstæð stofnun sem gefur út markaðsleyfi fyrir lyf á Íslandi í samvinnu við lyfjafirvöld á Evrópska efnahagssvæðinu (EES) og hefur eftirlit með lyfjaiðnaðinum á Íslandi á grunni EES-reglna.

Lyfjastofnun er þátttakandi í starfi lyfjastofnana innan EES. Umfangsmikið samstarf er milli Lyfjastofnunar og Lyfjastofnunar Evrópu í Amsterdam (e. European Medicines Agency, EMA) s.s. við útgáfu markaðsleyfa, skráningu aukaverkana, og eftirlit með fyrirtækjum og stofnunum sem sýsla með lyf. Yfirlit um það samstarf sem skilgreina má sem ESB/EES-samstarf, og Lyfjastofnun leggur mesta áherslu á að sinna, er að finna í inngangi að XIII. kafla II. viðauka EES-samningsins. Fyrirkomulag lyfjamála á Evrópska efnahagssvæðinu er að mjög miklu leyti reist á samstarfi aðildarríkjanna, annars vegar á vettvangi Lyfjastofnunar Evrópu og hins vegar á samstarfsvettvangi lyfjafirvalda hvers lands fyrir sig (vettvangur sem gengur undir heitinu Heads of Medicines Agencies – HMA).

Þátttaka EES/EFTA-ríkjanna í samstarfinu sem fram fer undir hatti Lyfjastofnunar Evrópu er skilgreind sérstaklega í fyrrnefndum XIII. kafla II. viðauka EES-samningsins. Þar er kveðið á um með hvaða hætti EES/EFTA-ríkin taka þátt í starfi í einstakra nefnda og ráða, s.s. framkvæmdastjórn (e. Management Board – MB), vísindanefndum o.fl., þ.m.t. hver réttur þeirra er til að taka til máls og taka þátt í atkvæðagreiðslum.

Þátttaka Lyfjastofnunar fyrir Íslands hönd á samstarfsvettvangi lyfjafirvalda (HMA) fer fram á svipaðan hátt og þátttaka Lyfjastofnunar í starfi Lyfjastofnunar Evrópu (EMA). Lyfjastofnun á fulltrúa á fundum hópsins ásamt því að eiga fulltrúa í undirhópum, s.s. samstarfshópi um lyfjaskráningar, samstarfshópi lögfræðinga evrópskra lyfjastofnana o.s.frv. Ákveðin greinarmunur er þó á HMA-samstarfinu og EMA-samstarfinu að því leyti að EES/EFTA-ríkin eru mun nær því að vera jafnréttá, ef svo má að orði komast, á vettvangi HMA samanborið við EMA, þar sem EES/EFTA-ríkin hafa nánast undanbragðalaust stöðu áheyrnarfulltrúa.

Í þeim nefndum sem sérfræðingar Lyfjastofnunar sitja í eru greidd atkvæði og þar hafa sérfræðingar Lyfjastofnunar atkvæðisrétt. Ísland hefur ekki atkvæðisrétt í MB hjá EMA. Alltaf má bóka álit sérstaklega, ef þörf krefur.

Þátttaka Íslands í ESB-samstarfi um lyfjamál hefur leitt til betra aðgengis að nýjum og öflugum lyfjum og aukins upplýsingaréttar almennings um lyf. Lyfjastofnun hefur tekið að sér fjölmörg greidd verkefni fyrir EMA eins og t.d. u.þ.b. 50 verkefni við vísindaráðgjöf á ári og um 10 lyfjaskráningarferla. Þessi tekjulind gerir stofnuninni kleift að hafa yfir að ráða sérfræðiþekkingu sem nýtist á íslenska heimamarkaðnum.

GEISLAVARNIR RÍKISINS

Hlutverk Geislavarna er skilgreint í lögum nr. 44/2002. Stofnunin hefur það hlutverk að annast öryggisráðstafanir gegn geislun frá geislavirkum efnum og geislatækjum. Lög um geislavarnir og framkvæmd þeirra tekur mið af gerðum Evrópusambandsins um geislavarnir og framkvæmd þeirra.

VINNUEFTIRLIT RÍKISINS

Frá gildistöku samningsins um Evrópska efnahagssvæðið árið 1994 hafa fjölmargar gerðir Evrópusambandsins á sviði aðbúnaðar, hollustuhátta og öryggis á vinnustöðum verið teknar upp í samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Vinnueftirlitið gegnir lykilhlutverki á þessu sviði.

Sumar þessara gerða snúa að samræmingu laga aðildarríkjanna um öryggi og heilsuvernd í tengslum við ýmsar vélar, tæki og annan búnað. Nefnast þær einu nafni nýaðferðargerðir (e. new approach directives). Þar eru gerðar kröfur um að stjórnvöld standi fyrir markaðsgæslu og markaðseftirliti. Í lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, nr. 134/1995, eru opinber markaðsgæsla og markaðseftirlit sérstaklega skilgreind, sbr. 5. gr. laganna. Markaðsgæsla er skilgreind sem skipulögð viðleitni stjórnvalda til að tryggja að vörur á markaði uppfylli settar reglur um öryggi og heilsu- og umhverfisvernd. Þá merkir markaðseftirlit skipulagt eftirlit með vörum á markaði sem greinist í skoðun vöru annars vegar og skipulagða öflun upplýsinga um vörur á markaði hins vegar. Markaðsgæsla og markaðseftirlit byggjast því á markaðsskoðunum, hvort sem um er að ræða úrtaksskoðanir eða skoðanir vegna sérstaks átaks og ábendinga. Vinnueftirliti ríkisins hefur verið falið eftirlit með þeim tegundum tækja, véla og annars búnaðar sem falla undir gildissvið nógildandi vinnuverndarlaga. Slíkt eftirlit verður meðal annars að fela í sér heimild fyrir eftirlitsstjórnvald til að koma í veg fyrir markaðssetningu á tegundum sem fullnægja ekki settum skilyrðum að undangenginni fullnægjandi rannsókn.

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Fjármálaeftirlitið (FME) starfar sem sjálfstæð innlend eftirlitsstofnun á grunni laga og regna sem gilda á öllu EES-svæðinu. Eftirlitsskyldir aðila eru bankar, lífeyrissjóðir, váttryggingafélög og rekstrarfélög verðbréfasjóða. Þá er einnig haldið úti eftirliti með verðbréfamarkaðnum á EES-grunni.

Fjármálaeftirlitið er þátttakandi í víðtæku alþjóðlegu samstarfi og á þannig aðild að undirbúningi og tillögugerð varðandi nýmæli í regluverki og eftirlitsaðferðum sem stöðugt er unnið að, einkum á vettvangi fagstofnana ESB. FME er áheyrnarfulltrúi

hjá eftirlitsstofnunum ESB á fjármálamarkaði. Þessar stofnanir eru; Evrópska banka-
eftirlitið, Evrópska váttrygginga- og lífeyriseftirlitið og Evrópska verðbréfa- og
markaðseftirlitið.

Umræddar eftirlitsstofnanir hafa vald til að gefa út reglur sem gilda fyrir aðildarríki
EES að undangengnu samþykki framkvæmdastjórnarinnar og ESB-þingsins. Vegna
þeirrar vinnu hafa stofnanirnar sett á laggirnar ýmsar nefndir sem FME tekur þátt
í. Forstjóri eða annar yfirmaður innan FME sækir sérstaka stjórnendafundi sem
áheyrnarfulltrúi hjá hverri eftirlitsstofnun ESB. Þeir fundir eru haldnir á um það bil
tveggja mánaða fresti.

UMHVERFISSTOFNUN

Umhverfisstofnun sinnir eftirliti og umsjón með umhverfisluta EES-samningsins,
sbr. viðauka II við EES-samninginn um hættuleg efni o.fl. og viðauka XX um umhverf-
ismál. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd með fjölda íslenskra laga sem tengjast
innleiðingu á EES-reglum. Þar má meðal annars nefna efnalög, lög um hollustuhætti
og mengunarvarnir, lög um meðhöndlun úrgangs og lög um loftslagsmál.

Umhverfisstofnun Evrópu (e. European Environment Agency, EEA) er stofnun innan
Evrópusambandsins. Umhverfisstofnun Evrópu leitast við að efla sjálfbæra þróun
og stuðla að marktækum framförum í umhverfismálum Evrópu. Í því skyni stundar
stofnunin tímanlega, markvissa, viðeigandi og trausta upplýsingamiðlun jafnt fyrir
stefnumótendur sem og allan almenning. Umhverfisstofnun Íslands tekur þátt í starfi
EEA. Stjórn Umhverfisstofnunar Evrópu er skipuð fulltrúa frá hverju 33 aðildarríkja
stofnunarinnar, þar á meðal fulltrúa Íslands.

SKIPULAGSSTOFNUN

Skipulagsstofnun starfar á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010, laga um skipulag haf-
og strandsvæða nr. 88/2018, laga um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000 og laga
um umhverfismat áætlaða, nr. 105/2006. Þau tvenn síðastnefndu varða framkvæmd
EES-samningsins.

Skipulagsstofnun tekur einnig þátt í starfi sérfræðingahóps ESB um hafskipulag þótt
sú tilskipun falli ekki undir EES-samninginn. Norðmenn og Íslendingar hafa engu að
síður aðgang að þessu starfi og fylgjast með því þar sem ný íslensk lög um skipulag
haf- og strandsvæða mæla fyrir um sambærilegar lausnir og gripið er til annars staðar
í Evrópu.

MANNVIRKJASTOFNUN

Mannvirkjastofnun sinnir eftirliti á grundvelli laga sem hafa EES-skírskotun um mannvirki, byggingavörur, brunavarnir, öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, hættuleg efni, vishönnun vöru sem tengist orkunotkun, merkingar og upplýsinga-skyldu varðandi vörur sem tengjast orkunotkun.

Vörur sem falla undir samræmda löggjöf ESB geta dreifst auðveldlega á hinum frjálsa markaði. ESB og EES eru ábyrg fyrir markaðseftirliti á landsvísu. Samstarf yfirvalda á sviði markaðseftirlits er lyklatríði í starfsemi innri markaðar. Evrópsk samvinna á sviði markaðseftirlits fer fram í óformlegum hópum markaðsyfirvalda og kallast Administrative Cooperation Groups (AdCOs).

RÁÐGGJAFARNEFND UM OPINBERAR EFTIRLITSREGLUR

Árið 1999 tóku gildi lög um opinberar eftirlitsreglur. Í samræmi við þau starfar ráðgjafarnefnd um eftirlit á vegum hins opinbera á vegum forsætisráðuneytisins. Nefndin er skipuð til þriggja ára nú síðast frá 1. júní 2017 til 31. maí 2020.

Sumarið 2015 fór nefndin þess á leit við forsætisráðuneytið að tekið yrði saman yfirlit yfir þau frumvörp sem urðu að lögum á 143. og 144. löggjafarþingi og lögðu auknar byrðar á atvinnulífið eða einfaldaði regluverk sem snerti starfsemi fyrirtæki. Síðar var ákveðið að bæta við frumvörpum sem urðu að lögum á 145. löggjafarþingi. Er niður-stöðuna að finna í skýrslu um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til 145. löggjafar-þingi. Þar segir meðal annars:

Alls urðu 35 frumvörp að lögum á þessu tímabili sem áhrif hafa haft á reglu-byrði atvinnulífsins á þeim þremur löggjafarþingum sem núverandi ríkisstjórn hefur starfað. Þar af fólu 29 frumvörp í sér íþyngjandi ákvæði fyrir atvinnulífið og/eða ákvæði sem horfa til einföldunar. Alls sex frumvörp sem urðu að lögum mæltu einvörðungu fyrir um einföldun regluverks.

Áhugavert er að draga saman hversu stór hluti frumvarpa sem íþyngja atvinnu-lífinu og urðu að lögum á kjörtímabilinu stafar af innleiðingu EES-reglna. Tekið skal fram að einungis eitt þeirra sex frumvarpa sem miðuðu einvörðungu að einföldun regluverks stafaði af innleiðingu ESB-gerða. [...] Ef litið er til þess í hversu mörgum tilvikum gengið var lengra í innleiðingu en viðkomandi gerðir mæla fyrir um, sem leiðir til þess að atvinnulífinu er íþyngt meira en þörf var á til að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum, kemur í ljós að í sjö tilvikum var um slíkt að ræða.

Einnig er tiltekið í skýrslu ráðgjafarnefndarinnar að af 35 frumvörpum sem urðu að lögum á tímabilinu áttu 21 upphaf sitt í innleiðingu EES-gerða.

Árið 2019 stóð ráðgjafarnefndin fyrir könnun um eftirlit og eftirlitsstofnanir á Íslandi. Niðurstöðurnar voru kynntar á ráðstefnu um Eftirlitsmenningu á Íslandi 16. apríl 2019. Þangað voru sérstaklega boðaðir forstöðumenn 16 helstu eftirlitsstofnana og fulltrúar ráðuneyta, auk þess sem hagsmunasamtök fyrirtækja auglýstu fundinn meðal sinna félagsmanna. Tæplega 100 manns sátu ráðstefnuna.

ÍSLENSK SVEITARFÉLÖG OG EES-SAMNINGURINN

EES-samningurinn hefur víðtæk áhrif á starfsemi íslenskra sveitarfélaga. EES-reglur leggja skyldur á herðar sveitarfélaga á sviði umhverfismála, vegna stöðu sveitarfélaga sem vinnuveitenda og veitenda opinberrar þjónustu, vegna innkaupa sveitarfélaga og fyrirtækjareksturs þeirra. Sveitarfélögin stunda því virka hagsmunagæslu gagnvart ESB og íslenskum stjórnvöldum vegna þessara reglna. Sveitarfélög gegna lykilhlutverki þegar kemur að framkvæmd EES-samningsins og eru í kjörinni aðstöðu til að taka þátt í mótun á EES-reglum.

Í ítarlegri skýrslu skrifstofu Sambands íslenskra sveitarfélaga í Brussel um *Helstu mál á vettvangi ESB og EFTA 2019* er að finna yfirlit um mál á vettvangi ESB árið 2019 sem gætu varðað sveitarfélög sérstaklega. Þar er tiltekið að reglur ESB á sviðum sem varða sveitarfélög hafi áhrif á ríflega helming viðfangsefna sveitarfélaga en allt að 70% löggjafar ESB er á sviðum sem varða sveitarfélög. Einnig kemur fram að aðild Íslands að EES-samstarfinu tryggir aðgang að ýmsum evrópskum samstarfsáætlunum sem fela í sér tækifæri fyrir sveitarfélög.

Í skýrslunni segir að brýnt sé að fylgjast með undirbúningi stefnumótunar, löggjafar og annarra ákvarðana ESB sem geta haft áhrif á íslensk sveitarfélög og koma sjónarmiðum á framfæri eins snemma og mögulegt er í ákvörðunarferli mála. Þá segir: „Einnig er nauðsynlegt að sveitarstjórnarmenn og sérfræðingar sveitarfélaga viti hvað er í farvatninu þegar þeir taka mikilvægar ákvarðanir sem varða íbúana.“ Samband íslenskra sveitarfélaga vinnur að slíkri hagsmunagæslu í nánú samstarfi við evrópsk hagsmunasamtök sveitarfélaga, CEMR.

Haustið 2006 tók til starfa skrifstofa Sambands íslenskra sveitarfélaga í Brussel sem heyrir undir þróunar- og alþjóðasvið sambandsins. Starfsemin er styrkt af Jöfnunar-sjóði sveitarfélaga. Skrifstofan annast almenna hagsmunagæslu fyrir sveitarfélög vegna EES-samstarfsins og aðstoðar sveitarfélög og landshlutasamtök þeirra við að nýta sér tækifæri sem felast í evrópskum samstarfsáætlunum.

Árið 2010 var settur á stofn sveitarstjórnarvettvangur EFTA. Þar eiga sæti tólf kjörnir fulltrúar á sveitarstjórnarstigi frá Íslandi og Noregi. Markmið vettvangsins er að tryggja þátttöku sveitarstjórnarmanna í EES-samstarfinu og koma á tengslum við Svæðanefnd ESB. Viðfangsefni vettvangsins eru af ýmsum toga. Til að mynda hefur verið fjallað um samstarfsáætlanir, deiliahagkerfið, gagnavernd, orkunýtni, opinber innkaup, úrgangsmál o.fl.

Fulltrúi samtaka sveitarfélaga á aðildaráheyrn að ráðgjafarnefnd EFTA, fylgist jafnframt náið með starfi Uppbyggingarsjóðs EES, leitast við að afla upplýsinga um samstarfstækifæri og vinna að þátttöku íslenskra sveitarfélaga í samstarfsverkefnum.

Samband íslenskra sveitarfélaga á sæti í samráðsnefnd aðila vinnumarkaðarins fyrir stað- og svæðisbundin stjórnvöld, sem sett var á fót árið 2004. Fulltrúi skrifstofu sambandsins í Brussel tekur þátt í starfi nefndarinnar sem fjallar um mál er varða aðila vinnumarkaðarins. Meðal mála sem fjallað er um í nefndinni er áætlun ESB um félagsleg réttindi, Evrópureglur um samræmingu almannatryggingakerfa, evrópska vinnueftirlitsstofnun og fleira.

Fjöldmörg mál sem varða umhverfis-, loftslags- og orkumál gera ráð fyrir talsverðri aðkomu sveitarfélaga. Sveitarstjórnarstigið hefur áréttað hlutverk bæja og borga til að ná markmiðum ESB á sviði orku- og loftslagsmála og fjallað er reglulega um þau mál í Svæðanefnd ESB. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur aðallega unnið að málinu á vettvangi sérfræðingahóps Evrópusamtaka sveitarfélaga og Municipal Waste Europe.

Önnur lykiláætlun innan ESB sem varðar málefnasvið sveitarfélaga er hringrásarhagkerfið. Kjarni áætlunarinnar eru breytingar á sex lykiltilskipunum ESB um úrgangsméðhöndlun og efni. Brussel-skrifstofa sambandsins fylgist náið með málinu og leitast við að koma sjónarmiðum íslenskra sveitarfélaga á framfæri.

ESB hefur á undanförunum árum unnið að endurskoðun á fjarskiptaregluverki sínu. Tilgangur endurskoðunarinnar er að uppfæra regluverkið miðað við nýjar markaðsaðstæður.

UPPBYGGINGARSJÓÐUR EES

Í inngangsorðum EES-samningsins og í 115.-117. gr. eru ákvæði um nauðsyn þess að draga úr efnahagslegu og félagslegu misræmi milli svæða samningsaðila og að EFTA-ríkin skuli „koma upp fjármagnskerfi í þeim tilgangi að leggja sitt af mörkum“ sem nánar er útfært í bókun 38 við samninginn. Á þessum grundvelli hefur Uppbyggingarsjóður EES verið starfræktur og Ísland hefur lagt af mörkum til hans. Um sjóðinn gildir nú bókun 38(c), sem skilgreinir tvíþætt markmið með sjóðnum: Annars vegar að draga úr félags- og efnahagslegu misræmi innan Evrópska efnahagssvæðisins og hins vegar er sjóðnum ætlað að efla tvíhliða samstarf milli EES-ríkjanna þriggja sem standa utan ESB (framlagaríkjanna) og þeirra ríkja sem þiggja styrki frá sjóðnum (hér eftir nefnd viðtökuríkin).

Sjóðurinn (EES-sjóðurinn) er fjármagnaður af Íslandi, Liechtenstein og Noregi en samhliða honum er rekinn norskur sjóður þar sem Norðmenn, í krafti efnahagslegs styrkleika síns, greiða sérstakt viðbótarframlag. Ísland stendur að jafnaði straum af um 3-4% af framlögum til EES-sjóðsins, en lægri hlut ef viðbótarframlag Noregs er tekið með í reikninginn. Viðtökuríkin eru þau ríki sem eru með þjóðarframleiðslu á mann undir 90% af meðaltali þjóðarframleiðslu á mann í aðildarríkjunum öllum. Sum ríki hafa því útskrifast úr hópi viðtökuríkja með auknum efnahagslegum styrk (Spánn) á sama tíma og fjöldi viðtökuríkja hefur aukist mjög með stækkun ESB og inngöngu fátækari ríkja í Mið- og Austur-Evrópu á fyrsta áratug þessarar aldar.

Markmið sjóðsins um eflingu tvíhliða tengsla á milli framlagsríkja og viðtökuríkja hefur skapað sérstakt tækifæri til að tvinnna framlagið til að draga úr efnahagslegu og félagslegu misvægi saman við áherslur Íslands í utanríkisstefnu og utanríkisviðskiptastefnu sinni. Þátttaka Íslands í sjóðnum hefur þannig skapað tækifæri fyrir íslenskar stofnanir, sveitarfélög, fyrirtæki og frjáls félagasamtök til samstarfs við aðila í viðtökuríkjunum. Þá hefur Ísland fengið tækifæri til að láta markmið sín í samskiptum við viðtökuríkin endurspeglast í áherslum sjóðsins en samið er sérstaklega við ESB um þær í upphafi hvers áætlunartímabils. Hafa þessar áherslur meðal annars birst í verkefnaáætlunum á sviði sjóðsins og Ísland helst lagt áherslu á verkefni á sviði rannsókna, nýsköpunar, menntunar og menningar, orku- og umhverfismála og samfélagslegra umbóta, s.s. á sviði jafnréttis og málefna flóttamanna. Samvinna á sviði jarðvarma hefur einnig fram til þessa verið stór þáttur í verkefnum sem íslenskir aðilar hafa átt í samstarfi um og er gert ráð fyrir að svo verði áfram þar sem þess er kostur.

Í samningum um sjóðinn er einnig að finna ákvæði um að tíund fjárhæðarinnar skuli renna til frjálsra og óháðra félagasamtaka í viðtökuríkjunum og gerir það EES-sjóðinn að stærstu uppsprettu fjármagns til slíkra samtaka í umræddum ríkjum. Þessi framlög eru sérstaklega mikilvæg nú, þegar verulega hefur kreppt að svigrúmi slíkra samtaka

og frjálsri skoðanamyndun í ýmsum af viðtökuríkjunum og mikilvægur þáttur í framlagi Íslands til að styðja við baráttu fyrir mannréttindum og virðingu fyrir grundvallar-leikreglum lýðræðis.

Núverandi áætlun sjóðsins sem er í gildi fyrir tímabilið 2014-2021 hefur skilgreint 15 viðtökuríki innan Evrópusambandsins sem njóta styrkja á tímabilinu og eru það þau ríki sambandsins sem standa efnahagslega hlutfallslega lakast. Öll viðtökuríkin eru í Suður- og Austur-Evrópu: Búlgaría, Eistland, Grikkland, Kýpur, Lettland, Litháen, Malta, Portúgal, Pólland, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía, Króatía, Tékkland og Ungverjaland. Stærstur hluta fjármunanna fer til fjölmennustu þjóðarinnar Pólverja og minnsta framlagið til Möltu, fámennustu þjóðarinnar í hópnum.

STÆKKUN EES Í AUSTUR

Við stækkun EES árið 2004 vegna fjölgunar aðildarríkja ESB gerði ESB ríkari kröfur en áður til EES/EFTA-ríkjanna um fjárhagsleg framlög á grundvelli ákvæða EES-samningsins. Niðurstaða samningaviðræðnanna varð sú að stofnað var nýtt fjármagnskerfi EES það er Uppbyggingarsjóður EES fyrir nýju aðildarríkin auk Grikklands, Spánar og Portúgals. Kom nýi sjóðurinn í stað unnhafleða sjóðsins frá 1994.

Fjárframlög til nýja sjóðsins hækkuðu verulega frá því sem verið hafði enda gengu 10 ný aðildarríki í ESB árið 2004: Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland. Árið 2007 Búlgaría og Rúmenía bættust í hóp þeirra ríkja sem nutu framlaga úr sjóðnum og hækkaði þá framlag EES/EFTA-ríkjanna nokkuð. Árið 2014 varð Króatía EES-ríki og hækkuðu greiðslur í sjóðinn vegna þess.

Samhliða auknum útgjöldum vegna þessa hafa verið gerðir tímabundnir samningar við ESB um tiltekna tollaávilnanir fyrir innflutning sjávarafurða inn til ESB.

ÞRIÐJU RÍKI

BRETLAND OG ESB: BREXIT

Bretland hefur lengi verið eitt helsta viðskiptaland Íslands. Þangað er mikið flutt út af sjávarafurðum og þaðan koma einna flestir ferðamenn hingað. Þar fyrir utan er Bretland oft viðkomustaður fyrir varning á leið milli Íslands og meginlands Evrópu. Vörur sem framleiddar eru á meginlandi Evrópu fara oft um milliliði á Bretlandi á leið sinni til Íslands. Íslendingar fluttu út vörur til Bretlands árið 2015 fyrir 73 milljarða króna og til landsins fyrir 35 milljarða króna. Þetta er um 12% af öllu útflutningsverðmæti Íslands og 5% af innflutningi til landsins. Þá var umfang þjónustuviðskipta líka mikið en útflutt þjónusta nam 66 milljörðum króna þetta ár sem var um 11% af heildar þjónustuútflutningi en innflutt þjónusta var um 66 milljarðar króna eða um 18% af heildarinnflutningi.

Þegar þetta er skrifað áformar ríkisstjórn Bretlands að Bretar gangi úr Evrópusambandinu 31. október 2019 hvort sem breska þingið samþykkir fyrirbyggjandi viðskilnaðarsamning við ESB eða ekki. Þrátt fyrir að fjölmörg ríki á jaðri sambandsins stefni á inngöngu og telji það forsendu fyrir efnahagslegri hagsæld sinni hafa Bretar með annað stærsta hagkerfið innan ESB ákveðið að fara aðra leið. Þátttaka Breta í ESB-samstarfinu hefur frá upphafi einkennst af ákveðinni tregðu meðal annars vegna áherslu þeirra á fríverslun í stað tollabandalags. Bretar gengu ekki í Evrópubandalagið fyrr en árið 1973, 16 árum eftir stofnun þess. Inngangan var umdeild, strax voru uppi raddir um að þeir ættu ekki heima í samstarfinu og þær hafa aldrei þagnað. Við undirritun Maastricht-sáttmálans kusu Bretar að standa fyrir utan myntbandalag sambandsins og þar með evruna þegar hún var kynnt til leiks árið 1999.

Talið er að stækkun Evrópusambandsins árið 2004 hafi leitt til tvöföldunar á fjölda innflytjenda til Bretlands á innan við áratug. Þetta hafði áhrif á afstöðu bresks almennings eins og fram kom þegar þeir sem andmæltu ESB-aðildinni sóttu í sig veðrið. Innan breska Íhaldsflokksins höfðu forystumenn áhyggjur af fylgisaukningu ESB-andstæðinga í UKIP-flokknum, flokki sjálfstæðissinna. David Cameron, forsætisráðherra Íhaldsflokksins, ákvað að leita samninga innan ESB um aukið sjálfstæði Breta gagnvart yfirþjóðlegu valdi ESB. Þegar hann hafði samkomulag í höndunum boðaði hann til þjóðaratkvæðagreiðslu 23. júní 2016. Var hann öruggur með sigur og þar með hefði sér tekist að sameina Íhaldsflokkinn og ýta ágreiningi um ESB-aðildina til hliðar. Þátttaka í atkvæðagreiðslunni var mjög mikil á breskan mælikvarða, 72,2% atkvæðisbærra manna tóku þátt. Úrslitin voru að 52% kjósenda vildu að Bretland færi úr Evrópusambandinu.

Hér skal saga átaka um úrsögnina eftir 23. júní 2016 ekki rakin. David Cameron sagði af sér, Theresa May varð forsætisráðherra með það að markmiði að framkvæma Brexit, útgöngu Breta. Henni mistókst það og í júlí 2019 varð þriðji íhaldsmaðurinn, Boris Johnson, forsætisráðherra.

Hagsmunagæsla vegna úrsagnar Bretlands úr Evrópusambandinu hefur verið meðal höfuðverkefna íslensku utanríkisþjónustunnar undanfarin misseri. Í tilkynningu utanríkisráðuneytisins 1. maí 2019 sagði: „Á grundvelli víðtækrar hagsmunagreiningar hefur Ísland náð samningum við Bretland sem tryggja kjarnahagsmuni um vöruviðskipti, búseturéttindi og loftferðamál, hvort sem Bretland gengur úr ESB með eða án samnings.“

SAMBAND SVISS OG ESB

Samband Sviss við Evrópusambandið er um margt einstakt. Sviss hefur eitt EFTA-ríkja valið að standa utan við EES-samninginn og þróa tengsl sín við Evrópusambandið á neti tvíhliða samninga. Í því felst að Sviss tekur upp löggjöf sambandsins á afmörkuðum sviðum gegn aðgangi að innri markaði Evrópusambandsins á viðkomandi sviðum. Sviss þarf því ekki að taka upp regluverk Evrópusambandsins á jafn mörgum sviðum og hin EFTA-ríkin með fulla aðild að EES-markaðnum. Sviss hefur rétt á að hafna lögum frá ESB en þessum rétti fylgir að sé ekki staðið við framkvæmd einhvers af samningunum falla allir samningarnir úr gildi. Sviss telst þannig hafa hlutaaðild að sameiginlega markaðnum og leggur jafnframt til fjármagn til að styðja við efnahagslega og félagslega uppbyggingu þeirra ríkja sem gengu í sambandið árið 2004.

Margir tvíhliða samninga Sviss og ESB eru komnir til ára sinna en kjarni samstarfsins er fríverslunarsamningur aðilanna frá 1972. Á grunni hans hefur í þremur lotum verið samið um samstarf á einstökum sviðum. (1) Árið 1999 voru gerðir samningar sem tóku meðal annars til frjáls flæðis fólks, tæknilegra viðskiptahindrana, opinberra innkaupa, landbúnaðar, loft- og landflutninga og þátttöku í rannsóknaráætlunum. Helstu markmið samningalotunnar voru að liðka fyrir gagnkvæmu flæði vinnuafls, vöru og þjónustu. (2) Fimm árum síðar, árið 2004, var gengið frá samningum um að Sviss gerðist hluti af Schengen-svæðinu og um aðild landsins að Dyflinnarsamningnum auk samninga er vörðuðu skattlagningu á sparnaði, unnar landbúnaðarvörur, hagtölur, aðgerðir gegn fjársvikum auk þátttöku í fjölmiðlaáætlun ESB og Umhverfisstofnun ESB. (3) Árið 2010 var síðan gengið til samninga um þátttöku Sviss í mennta-, starfsmenntunar- og æskulýðsáætlunum ESB. Í kjölfarið hafa síðan siglt nokkrir sértækir samningar s.s. um þátttöku í starfsemi Evrópulögreglunnar (Europol) og fleiri stofnana. Um 20 sameiginlegar nefndir bera ábyrgð á framkvæmd þessara samninga en þar fyrir utan er ekkert formlegt kerfi líkt og tveggja stoða kerfið í EES-samningnum.

Lengi var talið að Svisslendingar myndu ganga annaðhvort í ESB eða EES. Litið var á fyrstu samninga við þá sem tímabundna ráðstöfun en ekki varanlega lausn. Sviss er mikilvægt samstarfsríki ESB vegna landfræðilegrar legu sinnar og nánna sögulegra tengsla við mörg aðildarríki sambandsins. Mikilvægar samgönguæðar milli sambandsríkjanna liggja um Sviss og er ríkið þar að auki eitt stærsta viðskiptaríki sambandsins, þriðja stærsta á eftir Bandaríkjunum og Kína. Flókin framkvæmd tvíhliða kerfisins og andstaða Svisslendinga við aðild að ESB og EES varð til þess að ESB breytti um stefnu gagnvart Sviss. Taldi ESB að varanleg skipan krefðist stofnanakerfis í samskiptum við Sviss.

Viðræður um skipan framtíðarsambands hafa nú staðið yfir milli ESB og Sviss í um áratug. Hefur ESB lagt áherslu á stofnun sem sinnir eftirliti með framkvæmd samninganna innan Sviss sem og dómstól til að leysa úr ágreiningsmálum. Hefur verið rætt um ýmsar lausnir, til dæmis að Sviss hafi aðgang að stofnunum EFTA-stoðarinnar, þ.e.a.s. Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólnum með EES/EFTA-ríkjunum. Svisslendingar höfnuðu þessari leið.

Nú liggur fyrir lausn sem hefur verið merkt sem „lokadrög“ að samningi milli aðila. Felur samkomulagið í sér að tvíhliða samningarnir skuli uppfærðir eins fljótt og kostur er í samræmi við breytingar á samsvarandi ESB-löggjöf. Svisslendingum sé ekki skylt að innleiða löggjöfina alla heldur sé innleiðingin á valdi þingsins eða fari í þjóðaratkvæðagreiðslu. Alvarleg deilumál um innleiðingu verði lögð fyrir sjálfstæðan gerðardóm en varði málið túlkun ESB-löggjafar geti dómarrar í gerðardómnum óskað eftir bindandi álit frá ESB-dómstólnum. Innleiði Svisslendingar ekki reglur til samræmis við niðurstöðu dómstólsins geti Evrópusambandið fryst viðkomandi tvíhliða samning. Þetta samkomulag er nú í samráðsferli innan Sviss.

Vegna ágreiningsins milli Sviss og ESB um stofnanakerfið ríkir kyrrstaða án vinsemdar í samskiptum þeirra. Framkvæmdastjórn ESB dró 1. júlí 2019 til baka gagnkvæma viðurkenningu á kauphöll Sviss. Tilgangurinn var að setja hömlur á viðskipti með svissnesk hlutabréf og knýja þannig Svisslendinga til að fallast á samkomulagið um gerðardóminn. Því er lýst þannig af gagnrýnendum þess að það sé reist á svonefndri Úkraínu-fyrirmynd um eftirlit af hálfu framkvæmdastjórnar ESB og dómssvald hjá ESB-dómstólnum. Svisslendingar verði verr settir en EES/EFTA-ríkin sem njóti tveggja stoða kerfisins.

Hafi framkvæmdastjórn ESB ætlað að knésetja Svisslendinga með því að setja sölu hlutabréfa og verðbréfa skorður bendir allt til þess að það hafi misheppnast. Sagt er að svissnesk hlutabréf seljist vel til kaupenda utan og innan Sviss, þó ekki í kauphöllum ESB-landa heldur í Sviss.

ESB hefur einnig gefið til kynna að það muni afturkalla gagnkvæma viðurkenningu á tilteknum vörutegundum sem Svisslendingar flytja til ESB í miklu magni, s.s. lækn-ingatækjum. Neikvæðra áhrifa er þegar farið að gæta í viðskiptum milli ríkjanna á sameiginlegum raforkumarkaði.

Ueli Maurer, fjármálaráðherra Sviss og starfandi forseti landsins, gaf til kynna á fundi með stjórnarereindrekum erlendra ríkja 28. ágúst 2019 að samkomulag ESB og Sviss um ramma tvíhliða samskipta þeirra yrði að engu. Að mati launþegasamtaka snýst ágreiningurinn um leiðir til að vernda há laun í Sviss gagnvart ódýrara vinnuafli í nágrannaríkjunum. Af ótta við að það takist ekki eru litlar líkur taldar á að samkomulagið verði samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Ríkisstjórn Sviss fór í júní 2019 fram á við framkvæmdastjórn ESB að hún „skýrði“ ýmis atriði í drögunum að samkomulagi sem nú eru til umræðu, þar á meðal ákvæði sem snúa að launavernd.

Gengið verður til þingkosninga í Sviss í október 2019. Þá verður þjóðaratkvæðagreiðsla í nóvember 2019 um hvort eigi að slíta gildandi samningi Sviss og ESB um frjálsa för. Ný framkvæmdastjórn ESB tekur til starfa í nóvember 2019. Andstæðingar samnings við ESB meðal svissneskra stjórnámálanna segja að þetta sýni að ekki verði „alvöru“ viðræður við ESB fyrr en „í fyrsta lagi á næsta ári“, það er árið 2020.

SAMBAND ANDORRA, SAN MARÍNÓ OG MÓNAKÓ VIÐ ESB

Evrópsku smáþjóðirnar Andorra, San Marínó og Mónakó hafa ekki fundið samningsbundinn stað í núverandi skipan Evrópu. Öll eiga ríkin, ásamt EES/EFTA-ríkinu Liechtenstein, sameiginlegt að eiga sögulega sterk tengsl og nána samvinnu við stærri nágrannaríki. Ekkert ríkjanna hefur þó gengið í Evrópusambandið. Hér skal engu slegið föstu um ástæður þess en ríkin þrjú hafa óbeinan hag af EES-samstarfinu vegna náinna tengsla við stóru ESB-nágrannaríkin sem hér eru kölluð verndarríki til einföldunar.

Ferlið sem leiddi til aðildar Liechtensteins að EES er markað af nánnum tengslum við Sviss sem stefndi á sínum tíma að ESB-aðild. Svisslendingar höfnuðu hins vegar bæði aðild að ESB og EES í þjóðaratkvæðagreiðslu 6. desember 1992. Við svo búið samþykktu íbúar í Liechtenstein aðild að EES og urðu aðilar 1995. Aðildin hefur styrkt sjálfstæði og fullveldi Liechtensteins gagnvart Sviss og stuðlað að auknu samstarfi stjórnvalda landsins við önnur ríki á ýmsum sviðum.

Andorra, San Marínó og Mónakó eiga ekki formlega aðild að sameiginlega markaðnum en í raun leiðir margþætt samstarf þeirra við verndarríkin til þátttöku á ýmsum sviðum. Ríkin eru öll þrjú hluti af tolla- og myntbandalagi sambandsins og

fyrir utan Andorra einnig að Schengen-svæðinu. Hefur sú staða myndast bæði með beinum samningum við Evrópusambandið og óbeinni þátttöku með samningum við nágrannaríki sín: Frakkland, Spán og Ítalíu.

Þróun og dýpkun samstarfs ESB-ríkjanna hefur leitt til þess að talið er nauðsynlegt að skapa nýjan samstarfsramma fyrir ríkin þrjú. Hafa þess vegna farið fram viðræður um annars konar tengsl þeirra við Evrópusambandið en nú eru. Um nokkurt skeið hafa ríkin leitast við að endurskilgreina brotakennt samband sitt við Evrópusambandið með það að markmiði að nýta betur tækifæri sameiginlega markaðarins. Von þeirra stendur til að draga úr lagalegri óvissu sem fylgir óljósri stöðu þeirra og óbeinni aðild á afmörkuðum sviðum og auka um leið sjálfstæði sitt gagnvart verndarríkjunum.

Ríkin hafa hins vegar ólíkar hugmyndir um hvaða leið sé ákjósanlegust til að ná markmiðum sínum. Í San Marínó var til dæmis árið 2013 efnt til atkvæðagreiðslu um aðild að ESB. Þátttaka í henni var ónóg til að hún hefði gildi. Andorra virðist hlynnt lausn sem fæli í sér aðild að EFTA og/eða EES. Aðstæður í Mónakó eru á þann veg að hvers konar nánari aðild að evrópsku ríkjasamstarfi fellur illa að skipan ríkisins. Þar eru mestar efasemdir um þau áhrif sem tilteknir þættir fjórfrelsisins kynnu að hafa. Þess vegna er þar frekar horft til samninga sem færðu Mónakó betur skilgreinda sérstöðu tengda sambandi ríkisins við Frakkland.

Af hálfu ESB er lögð áhersla á að loka glufunni í regluverki sameiginlega markaðssamstarfsins sem rekja má til sérstöðu smáríkjanna þriggja. Með því yrði dregið úr flækjustigi og þörf ríkjanna þriggja fyrir sífelldar sérstakar aðlaganir.

Viðræður hafa staðið í nokkur ár um formlega aðild ríkjanna þriggja að sameiginlega markaðnum. Aðild að ESB hefur verið útilokuð og einnig að EES. Frá 2015 hafa fulltrúar ríkjanna og ESB formlega rætt um sérstakan samstarfssamning. Viðræðum mun vera lokið um frjálst flæði vöru og unnið er að samkomulagi um frjálst flæði fjármagns og þjónustu. Vandinn er mestur vegna þess sem snýr að frjálsri för fólks. Smáþjóðirnar óttast allar óheft flæði fólks til búsetu og þjónustu innan ríkjanna.

Eins og í öllum samningum sem gerðir eru af hálfu ESB krefst sambandið þess að komið sé á fót kerfi til að hafa eftirlit með snurðu- og hindranalausri framkvæmd á einsleitum sameiginlegum markaði. Þar er tveggja stöða kerfi EES-samstarfsins augljós fyrirmynd en smáþjóðirnar hafa ekki burði til að standa undir því. Ríkin vilja hins vegar ekki falla undir beint eftirlit framkvæmdastjórnar ESB eða ESB-dómstólsins.

Andorra er 468 ferkílómetrar og íbúar þar eru um 77.000. Ríkið er í Sameinuðu þjóðunum, Evrópuráðinu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE). Árið 2006 samdi Andorra við ESB um að nota evru. Andorra er utan Schengen-samstarfsins og heldur úti landamæravörslu.

San Marínó er 61 ferkílómetri og íbúar þar eru um 33.500. Ríkið er í Evrópuráðinu og Sameinuðu þjóðunum, það hefur heimild leiðtogaráðs ESB til að nota evruna. Landamæri San Marínó og Schengen-ríkisins Ítalíu eru opin.

Mónakó er um 2 ferkílómetrar (aðeins Vatíkanið er minna) og íbúar þar eru um 38.400. Ríkið er í Evrópuráðinu. Vegna tengsla við Frakkland er evra mynt Mónakó. Landamæri Mónakó og Schengen-ríkisins Frakklands eru opin.

VII

ÞRÓUN ÍSLENSKS
LÖGGJAFARSTARFS
VEGNA EES 1992-2019

Í þessum síðasta efniskafla skýrslunnar eru teknar saman upplýsingar sem varpa ljósi á áhrif EES-aðildarinnar á íslenskt löggjafarstarf í 25 ár.

Um marga þætti í fyrsta hluta kaflans hefur verið fjallað áður í skýrslunni en ástæða þótti til að bregða ljósi á allan ferilinn við EES-lagasetningu á þann hátt sem hér er gert undir þessari fyrirsögn. Hún minnir á að leiðin liggur frá Brussel í þingsalinn við Austurvöll, á henni er í ýmis horn að líta og gott að glöggva sig á heildarmyndinni.

Í öðrum hlutanum eru birt heiti allra laga sem sett hafa verið frá 1992 og hafa beina tengingu við EES-samninginn.

Í þriðja hlutanum er finna yfirlit sem starfsmenn forsætisráðuneytis og utanríkisráðuneytis hafa tekið saman um 18 álit á stjórnskipunar- eða stjórnlagabætti EES-aðildarinnar.

1. FRÁ BRUSSEL TIL AUSTURVALLAR

Áður en ESB-lagagerðir (e. legal acts) eru innleiddar á Íslandi, í Liechtenstein og Noregi, fer fram samstarf EES/EFTA-ríkjanna og ESB um mótun og setningu regnanna allt frá upphafi lagasetningaferilsins hjá ESB.

Til einföldunar má skipta ferlinu í fjögur stig. Á fyrsta stigi eiga EES/EFTA-ríkin aðild að mótun ESB-gerða. Á öðru stigi eiga EFTA og ESB samvinnu um gerð draga að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, þá er m.a. kveðið á um aðlaganir eða undanþágur. Á þriðja stigi ákveður sameiginlega EES-nefndin upptöku gerða í EES-samninginn. Á fjórða stigi ákveða EES/EFTA-ríki gildistöku ákvarðananna og innleiða þær í landsrétt sinn.

HLUTVERK EFTA-SKRIFSTOFUNNAR

Það er hlutverk EFTA-skrifstofunnar, í samstarfi við þá sérfræðinga EES/EFTA-ríkjanna sem sitja í vinnuhópum og sérfræðingahópum EFTA, að meta hvort tillögur ESB að nýrri löggjöf feli í sér sérstök álitafni þegar kemur að EES-samningnum. Fer þar fram nokkurs konar bráðabirgðagreining EFTA-skrifstofunnar og sérfræðinga EFTA-ríkjanna. Strax á fyrstu stigum er metið hvort tillögur ESB sem varða EES þurfi að laga að sérstökum aðstæðum í EES/EFTA-ríkjunum, hvort í tillögunum séu tveggja stöð álitafni eða ákvæði sem varða þriðju lönd o.s.frv. Á mótunarstiginu og við laga-gerð innan ESB geta EES/EFTA-ríkin lýst stuðningi eða borið upp álitamál með EES/EFTA-álitum (e. EEA EFTA Comment). Álitin eru send hlutaðeigandi aðilum innan stjórnkerfis ESB og oftast fylgt eftir með fundum eða kynningum.

SAMEIGINLEGA EES-NEFNDIN

Þegar ESB hefur samþykkt gerð sem varðar EES-samstarfið er hafist handa við að taka gerðina upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Verða allir samningsaðilar að samþykkja að hún varði gildissvið EES-samningsins. Formlega upptökuferlið hefst þegar ESB-gerð er birt í Stjórnartíðindum Evrópusambandsins.

EFTA-skrifstofan sendir staðalskjal til viðkomandi sérfræðinga EES/EFTA-ríkjanna sem sæti eiga í viðkomandi vinnuhópi EFTA. Þar er óskað eftir álitum sérfræðinganna á ýmsum atriðum, til dæmis um hvort það sé mat stjórnvalda að reglurnar falli undir EES-samninginn, hvort þörf sé á aðlögunum, hvort þurfi að breyta lögum til að innleiða reglurnar og athygli er sérstaklega beint að ákvæðum sem teljast íþyngjandi. EFTA-skrifstofan hefur á þessum tímum þegar undirbúið eigin greiningu. Hún tekur saman svörin frá EES/EFTA-ríkjunum og semur drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Þrjár leiðir eru að næsta stigi eftir eðli gerðanna; flýtimeðferð, stöðluð málsmeðferð og einföld málsmeðferð. EFTA-skrifstofan velur leiðina með samþykki aðildarríkjanna.

EES-gerðir sem þarf ekki að aðlaga sérstaklega og kalla ekki á lagabreytingar í EES/EFTA-ríkjunum hljóta flýtimeðferð. Sérfræðingar hafa þá 6 vikur til að leggja mat á gerðina. Sérfræðingar EES/EFTA-ríkjanna geta andmælt flýtimeðferð, ef mat þeirra er á þann veg að gerðin feli í sér atriði sem krefjast frekari athugana, þá fer gerðin í staðlaða málsmeðferð. Berist engin athugasemd fer málið til samræmingarnefndar EFTA-ríkjanna sem ber drögin undir ESB áður en þau eru lögð fram til afgreiðslu í sameiginlegu EES-nefndinni.

Í staðlaðri málsmeðferð fer gerðin í gegnum ítarlegt ferli hjá sérfræðingum fagráðuneyta og í tilviki Íslands eru gerðirnar sendar til nefnda þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna til umfjöllunar ef þær kalla á lagabreytingu eða varða stjórnskipuleg álitamál.

Í staðlaðri málsmeðferð felst að sérfræðingar fagráðuneyta sem sitja í vinnuhópum EFTA hafa 16 vikur til þess að leggja mat á gerðir og skila inn staðalskjali til EFTA-skrifstofunnar. Í staðalskjalinu eru tilgreind svonefnd altæk viðfangsefni varðandi EES. Í hugtakinu altæk viðfangsefni felast aðlaganir, skýringar eða yfirlýsingar í tengslum við gerðir sem breytt er eða eru felldar úr gildi með gerðinni sem taka á upp í samninginn, ákvæði sem fela í sér tilvísanir í gerðir sem ekki hafa verið teknar upp í EES-samninginn, ákvæði sem varða hugsanleg tveggja stöða málefni, ákvæði sem varða þriðju lönd, sektarheimildir ESB-stofnunar, refsiakvæði, ákvæði um tvíhliða samninga eða annað óvenjulegt fyrirkomulag. Í staðalskjali þarf að koma fram hvort lögð sé fram beiðni um aðlögun að gerðinni og hvort uppfylla þurfi stjórnskipuleg skilyrði í samræmi við 103. gr. EES-samningsins, þ.e. hvort breyta verði lögum til að innleiða gerðina.

Gerðir sem sendar eru í einfalda málsmeðferð (e. simplified procedure) eru ekki teknar upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar á sama hátt og í staðlaðri málsmeðferð eða flýtimeðferð. Aftur á móti gera EES/EFTA-ríkin sambærilegar ráðstafanir og ESB gerir. Þessi málsmeðferð á einungis við hluta gerða á sviði matvælalöggjafar þar sem kallað er eftir sérstaklega hraðri málsmeðferð.

Eftir að öll EES/EFTA-ríkin hafa skilað inn staðalskjali semur EFTA-skrifstofan drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem er send sérfræðingum vinnuhópa. Drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar eru fyrst send sérfræðingum til samþykkis.

HLUTVERK ALÞINGIS

Eftir að sérfræðingar hafa lagt mat sitt á EES-reglurnar eru þær sendar til efnislegrar málsmeðferðar hjá nefndum Alþingis. Skýrt er kveðið á um þá málsmeðferð í reglum um þinglega meðferð EES-mála. Nýjasta útgáfa reglnanna tók gildi í september 2018.

Í 5. gr. reglnanna, sem fjallar um gerðir háðar samþykki Alþingis, segir að utanríkisráðuneytið skuli senda utanríkismálanefnd yfirlit um þær gerðir sem eru til meðferðar hjá vinnuhópum og sérfræðingahópum EFTA og geyma ákvæði sem ekki taka gildi á Íslandi nema að undangengnu samþykki Alþingis, þ.e. gerðir sem kalla á lagabreytingar.

Utanríkismálanefnd fær sendar upplýsingar um þessar gerðir. Við það hefst formlegt samráðsferli ráðuneyta og Alþingis um upptöku EES-gerða. Þó ber að taka fram að á undirbúnings- og mótunarstigi löggjafar ESB fer fram samráðsferli í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.

Samkvæmt 5. gr. reglna um þinglega meðferð eru gerðirnar flokkaðar eftir því hvort þær varða: a) stjórnskipuleg álitamál, b) hvort íslensk stjórnvöld hyggjast óska eftir efnislegri aðlögun við gerðina, svo sem undanþágum, sérlausnum, frestun á gildistöku eða, c) gerð krefst hvorki aðlagana né felur í sér stjórnskipuleg álitamál.

Feli efni gerðar í sér stjórnskipuleg álitaeftir (a-liður 5. gr.) óskar utanríkismálanefnd Alþingis eftir álit fastanefndar Alþingis sem fer með málaflokkinn. Sérfræðingar ráðuneyta og fulltrúi utanríkisráðuneytisins fara á fund nefndarinnar til að fjalla um málið. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallar um þann þátt gerðarinnar sem felur í sér stjórnskipuleg álitamál, til dæmis varðandi tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Hyggist stjórnvöld óska eftir efnislegri aðlögun eða undanþágu frá efni reglna ESB (b-liður 5. gr.) getur utanríkismálanefnd óskað eftir álit viðkomandi fastanefndar Alþingis. Óski utanríkismálanefnd ekki eftir álit fastanefndar skal utanríkisráðuneyti

upplýst um að samráðsferlinu sé lokið. Krefjist gerð ekki aðlögunar að mati fastanefndar (c-liður 5. gr.) upplýsir utanríkismálanefnd utanríkisráðuneytið um að samráðsferli sé lokið.

Þegar álit nefnda Alþingis liggja fyrir gera fulltrúar Íslands í viðkomandi vinnuhópi grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í álitunum svo hafa megi þau til hliðsjónar við undirbúning og upptöku gerðar í EES-samninginn. Samkvæmt reglunum er gert ráð fyrir að samráðsferlinu ljúki innan tveggja mánaða frá því utanríkismálanefnd var upplýst um gerðina.

SAMÞYKKI FAGRÁÐUNEYTA OG UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

Fagráðuneyti og fagstofnanir greina og meta efni EES-gerða fyrir Íslands hönd. Í ferlinu öllu sinnir utanríkisráðuneytið samræmingarhlutverki. Sérfræðingar fagráðuneyta fylla inn upplýsingar í miðlægan EES-gagnagrunn stjórnarráðsins en upplýsingarnar í honum speglast einnig á opnum EES-gagnagrunni, sem er aðgengilegur þingmönnum, hagsmunaaðilum og almennungi. Þar er kveðið á um efni gerða og tekið fram hvort gerðirnar kalli á laga- eða reglugerðarbreytingar, hvort þær feli í sér útgjöld eða hvort gera þurfi efnislegar eða tæknilegar aðlaganir til að taka gerðirnar upp í EES-samninginn o.s.frv.

Allt verður þetta að liggja fyrir áður en fagráðuneyti og utanríkisráðuneyti samþykkja að taka viðkomandi EES-gerð upp í EES-samninginn. Fagráðuneyti samþykkir gerðir á vinnuhópsstigi en utanríkisráðuneytið tryggir upptöku gerða í EES-samninginn.

EES-GAGNAGRUNNUR

Í desember 2015 lagði stýrihópur um framkvæmd EES-samningsins til að komið yrði á fót EES-gagnagrunni þar sem færðar yrðu inn upplýsingar um ferli EES-gerða allt frá því að þær eru í mótun innan ESB og þar til þær eru teknar upp í EES-samninginn.

Gagnagrunnurinn var tekinn í notkun í ársbyrjun 2017 sem hópvinnumakerfi fyrir stjórn-sýsluna, hafa yfir 200 starfsmenn ráðuneyta og stofnana aðgang að honum og færa inn viðeigandi upplýsingar.

Utanríkisráðuneytið stýrir, ber daglega ábyrgð, og sér um að hafa reglulegt eftirlit með því að upplýsingar séu færðar inn í EES-gagnagrunninn. Fagráðuneytin eru hins vegar ábyrg fyrir því að setja inn upplýsingar um gerðir sem verið er að taka upp í EES-samninginn og innleiða á Íslandi á þeirra sviðum.

Markmiðið með EES-gagnagrunninum er að veita íslenskum stjórnvöldum heildarsýn á hverjum tíma yfir allar EES-gerðir og tillögur og stuðla að skilvirkari framkvæmd EES-samningsins.

Opinn EES-gagnagrunnur var kynntur til sögunnar í mars 2019. Opni EES-gagnagrunnurinn er opinbert uppflettingartæki til gagnaöflunar og til að auka gagnsæi. Þar er unnt að fá upplýsingar um hvað er í vændum. Gagnagrunnurinn er lykill að samhæfingu og samræmdum vinnubrögðum ráðuneyta og samráði við hagsmunaaðila og Alþingi á sviði EES-mála.

Almenningur, hagsmunaaðilar og alþingismenn hafa í grunninum aðgang að upplýsingum um EES-gerðir og stöðu þeirra innan stjórnsýslunnar. Opni gagnagrunnurinn er aðgengilegur á vefslóðinni ees.is – þar má einnig nálgast almennar upplýsingar um EES-mál.

MÁLSMEDFERÐ ESB

EFTA-skrifstofan sendir í framhaldi af málsmeðferð EES/EFTA-ríkjanna drög að ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar til meðferðar hjá ESB. Utanríkisþjónusta ESB (EEAS) er samræmingaraðili EES-mála hjá ESB og eru drögin send til hennar.

Utánríkisþjónusta ESB á því næst samráð við hlutaðeigandi stjórnarsvið (e. DGs) framkvæmdastjórnarinnar um drögin. Feli þau ekki í sér efnislegar athugasemdir af hálfu EES/EFTA-ríkjanna hefur utanríkisþjónusta ESB heimild til þess að samþykkja drögin fyrir hönd ESB. Það ferli tekur um þrjár vikur. Að því loknu lýkur umsagnarferli ESB og ákveðið er að leggja ákvörðunina fyrir sameiginlegu EES-nefndina til samþykkis.

Kveði drög EES/EFTA-ríkjanna á um efnislegar aðlaganir fyrir viðkomandi ESB-gerðir fara þau í sérstakt samráðsferli hjá stofnunum ESB. Fyrst er samráðsferli með viðeigandi stjórnarsviðum (e. DGs) framkvæmdastjórnar ESB. Geri svið ESB athugasemdir snýr utanríkisþjónusta ESB sér til EES/EFTA-ríkjanna og EFTA-skrifstofunnar. Skipst er á skoðunum milli EES/EFTA-stoðarinnar og ESB-stoðarinnar um drögin. Um ferlið gilda engin tímamörk og í sumum tilvikum dregst málsmeðferðin á langinn.

Leiði þetta samráð ekki til sameiginlegrar niðurstöðu fer málið á nýtt stig innan stjórnkerfis ESB.

Ef efnislegar aðlaganir eru enn til staðar eftir umrætt samráðsferli þarf ráðherraráð ESB að taka afstöðu til þeirra í samræmi við reglugerð ráðsins nr. 2894/94. Það ferli getur tekið þrjá til fimm mánuði. Eftir að því ferli er lokið gefur utanríkisþjónusta ESB heimild til að samþykkja drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

ÓFORMLEGAR LEIÐIR

Óski EES/EFTA-ríkin eftir efnislegum aðlögunum, þrjú sameiginlega eða eitt ríki fyrir sig, hefst formlegt ferli. Óformleg samskipti skipta þó ekki síður miklu.

Áður en formlega ferlið hefst fara oft fram óformleg samskipti sérfræðinga EES/EFTA-ríkisins við sérfræðinga hjá framkvæmdastjórn ESB þar sem færð eru rök fyrir nauðsyn á efnislegri aðlögun EES/EFTA-ríkisins eða ríkjanna.

Þegar um efnislega aðlögun er að ræða er mikilvægt að rökstyðja af nákvæmni og á markvissan hátt beiðni um aðlögun eða sérlausn gagnvart framkvæmdastjórn ESB. Sækja verður mál af festu og með eins ítarlegum gögnum og verða má. Náin samvinna fagráðuneytis og utanríkisráðuneytis er nauðsynleg.

Þá nýta fulltrúar ríkja sem setja fyrirvara og vilja sérlausn sér óformleg tengsl við sendimenn einstakra ESB-ríkja eða áhrifamenn innan sambandsins. Umræddar ákvarðanir kunna að vera stórpólitískar og þá er einnig stofnað til funda ráðherra með framkvæmdastjórum ESB til að ræða mál og ýta þeim til þeirrar áttar sem viðkomandi ríki kys. Ráðherrar kunna einnig að ákveða að fara til höfuðborga einhverra ESB-ríkja til viðræðna við stjórnvöld þar.

Dæmi um efnislegar aðlaganir sem Ísland hefur fengið eru reglur um sameiginlegan markað fyrir raforku og öryggi á flugvöllum. Í skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins frá árinu 2015 segir að það hafi reynst æ erfiðara að ná fram aðlögun af þessu tagi.

Á upptökustigi

Sameiginlega EES-nefndin hittist á fundum átta sinnum á ári. Um fimm vikum fyrir fund nefndarinnar sendir EFTA-skrifstofan lista til utanríkisráðuneytisins yfir ákvarðanir sem mætti taka fyrir á næsta fundar hennar. Tveimur og hálfri viku fyrir fundinn hafa EES/EFTA-stoðin og ESB-stoðin sent inn sínar athugasemdir við listann og ýmist fjarlægð gerðir eða fjölgað þeim. Þá er endanleg dagskrá fundar sameiginlegu EES-nefndarinnar samin. Fyrir liggur samþykki allra fulltrúa á fundinum um dagskrána..

Áður en sameiginlega EES-nefndin kemur saman leggur utanríkisráðherra fram minnisblað í ríkisstjórn þar sem óskað er eftir samþykki ríkisstjórnarinnar við þeim ákvörðunum sem á að taka upp í EES-samninginn á fundi nefndarinnar. Í minnisblaðinu er sérstaklega upplýst um ákvarðanir sem fela í sér upptöku gerða sem kalla á lagabreytingar hér á landi og kalla þar af leiðandi á stjórnskipulegan fyrirvara af Íslands hálfu.

Í minnisblaði utanríkisráðherra er gerð grein fyrir efni þeirra gerða sem teknar verða upp í samninginn, tilgreint hvort gerðar séu aðlaganir við einstakar gerðir og hvort umtalsverður kostnaður fylgir innleiðingu einstakra gerða.

Minnisblað ráðherrans er einnig sent utanríkismálanefnd Alþingis fyrir fund sameiginlegu EES-nefndarinnar með vísan í 6. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála þar sem kveðið er á um samráðsskyldu utanríkisráðuneytisins við Alþingi fyrir fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þar segir einnig að utanríkisráðherra eða aðrir ráðherrar eftir atvikum skuli að jafnaði fyrir hvern fund sameiginlegu EES-nefndarinnar kynna þær gerðir sem taka á upp í EES-samninginn.

Að fengnu samþykki ríkisstjórna EES/EFTA-ríkjanna eru ákvarðanirnar formlega samþykktar á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar í Brussel. Í nefndinni sitja sendiherrar EES/EFTA-ríkjanna og fulltrúar frá utanríkisþjónustu ESB. Ákvarðanirnar taka að jafnaði gildi daginn eftir að þær eru teknar. Viðkomandi gerðir eru því þá þegar orðnar hluti af EES-samningnum nema kveðið sé á um annað. Þetta á þó ekki við um gerðir sem teknar eru með stjórnskipulegum fyrirvara þar sem þær kalla á laga-breytingar. Þá verða þjóðþing EES/EFTA-ríkjanna að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar til þess að hún geti öðlast gildi.

Á innleiðingartigi

Af hálfu allra þriggja EES/EFTA-ríkjanna eru ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem krefjast lagabreytinga á heimavelli teknar með stjórnskipulegum fyrirvara með vísan í 103. gr. EES-samningsins. Af Íslands hálfu felst í fyrirvaranum að leggja þurfi tillögu vegna ákvörðunarinnar fyrir Alþingi. Þjóðþing ríkjanna verða með öðrum orðum að samþykkja að aflétta fyrirvaranum til þess að ákvörðunin öðlist gildi. Samkvæmt EES-samningnum hafa EES/EFTA-ríkin sex mánuði til að tilkynna um afléttingu fyrirvarans. Ef ekki er séð fram á að EES/EFTA-ríkin geti aflétt fyrirvaranum innan sex mánaða þarf að tilkynna um töf.

Eftir að viðkomandi EES/EFTA-ríki, eitt eða fleiri, hefur tilkynnt um að stjórnskipulegum fyrirvara við ákvörðun innan sameiginlegu nefndarinnar sé aflétt tekur ákvörðunin gildi fyrsta dag annars mánaðar eftir að tilkynning hefur borist frá öllum ríkjum sem settu stjórnskipulegan fyrirvara við viðkomandi ákvörðun.

Skýrt er kveðið á um það í 7. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála að Alþingi verði að staðfesta sérhverja ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem stjórnskipulegur fyrirvari er gerður. Staðfestingin felst í samþykki Alþingis á þingsályktunartillögu þess efnis frá utanríkisráðherra. Þegar Alþingi hefur samþykkt tillögu ráðherrans tilkynnir sendiráð Íslands gagnvart ESB sameiginlegu EES-nefndinni um að fyrirvaranum hafi verið aflétt.

Kalli innleiðing EES-löggjafar á lagabreytingar er gerð tillaga um þær. Samkvæmt 8. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skulu hlutaðeigandi ráðuneyti samhliða eða í kjölfar þingsályktunartillögu utanríkisráðherra leggja fram nauðsynleg lagafrumvörp til að innleiða EES-löggjöf. Ber að leggja lagafrumvörpin fram tímanlega til að forðast málshöfðun af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Skýrt skal koma fram hvort umrætt lagafrumvarp sé í samræmi við lágmarkskröfur viðkomandi ESB-gerða og að hvaða leyti frumvarpið feli í sér frávik frá ESB-kröfum. Sérstaklega ber að tilgreina hvort gengið sé lengra við innleiðingu á lagafrumvarpinu en kveðið er á um í EES-textanum. Fulltrúar iðnaðar og atvinnulífs hafa gagnrýnt innleiðingu EES-reglna með þeim rökum að íslensk stjórnvöld „laumi“ í EES-frumvörp íþyngjandi heimasmiðuðum ákvæðum. Eins og áður segir í skýrslunni er orðið „gullhúðun“ gjarnan notað um þessa áráttu stjórnvalda sem tíðkast víðar en á Íslandi.

Ef gerðir kalla ekki á lagabreytingar eru þær að jafnaði innleiddar með reglugerð eða breytingu á reglugerð með stöð í viðeigandi lögum.

2. ÍSLENSK LAGASETNING Á GRUNNI EES 1992-2019

Ákveðið var að kanna fjölda laga sem samþykkt hafa verið hér á landi og eiga beinan uppruna í aðild Íslands að EES, heiti laganna, hvað þau eru mörg ár hvert og hve hátt hlutfall þau eru af samþykktum lögum á þeim tíma sem um ræðir.

Í skýrslunni *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins* sem Evrópunefnd forsætisráðuneytisins birti í mars 2007 er að finna yfirlit um lög samþykkt á Alþingi vegna EES-aðildar Íslands (bls. 56). Til að fá sýn yfir áhrif EES-aðildar Íslands á lagasetningu hérlendis fékk Evrópunefndin skrifstofu Alþingis til að taka saman yfirlit um fjölda laga sem samþykkt höfðu verið hérlendis og áttu beinan eða óbeinan uppruna í EES-aðild Íslands, fjölda þeirra á hverju löggjafarþingi og hve hátt hlutfall þau væru af samþykktum lögum á viðkomandi tímabili.

Tekið var fyrir hvert löggjafarþing frá og með 116. löggjafarþingi, þegar lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, voru samþykkt, til og með 131. löggjafarþingi, þ.e. árin 1992-2005. Nú hefur verið bætt við þetta yfirlit til og með 149. löggjafarþingi sem slitið var 2. september 2019. Athuginin hér tekur því til 116.-149. löggjafarþings (1992-2019).

Í samantektinni sem birt var árið 2007 var leitast við að skilja á milli laga sem voru talin eiga beinan uppruna sinn í aðildinni að EES-samningnum og laga með óbeinan uppruna í EES-aðildinni. Við gerð yfirlitsins nú var ákveðið að líta einungis til laga sem eiga beinan uppruna í aðild Íslands að EES-samningnum.

Á fyrri yfirliti eru samþykkt lög sundurliðuð eftir löggjafarþingum og tekið hlutfall af samþykktum lögum á hverju löggjafarþingi sem eiga beinan uppruna í EES-aðildinni.

Á síðara yfirliti eru lög in sem um ræðir tilgreind og flokkuð eftir löggjafarþingum með vísan í númer þeirra og heiti, auk þess eru þau flokkuð eftir málefnasviðum.

NIÐURSTÖÐUR

Samantektin leiddi í ljós að alls voru samþykkt 3.100 lög á tímabilinu, þ.e. árin 1992-2019 (116.-149. löggjafarþing). Af þeim áttu 485 lög beinan uppruna sinn í aðildinni að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, eða um 16% af samþykktum lögum á tímabilinu.

Sundurliðun eftir löggjafarþingum

Löggjafarþing	Samtals lög	Bein áhrif EES-aðildar	Hlutfall
149. 2018-2019	120	4	3%
148. 2017-2018	84	7	8%
147. 2017	3	0	0%
146. 2016-2017	53	10	19%
145. 2015-2016	107	16	15%
144. 2014-2015	105	29	28%
143. 2013-2014	91	18	20%
142. 2013	14	0	0%
141. 2012-2013	98	22	22%
140. 2011-2012	95	12	13%
139. 2010-2011	136	17	13%
138. 2009-2010	137	15	11%
137. 2009	30	7	23%
136. 2008-2009	100	5	5%
135. 2007-2008	120	17	14%
134. 2007	8	4	50%
133. 2006-2007	114	17	15%
132. 2005-2006	120	21	18%
131. 2004-2005	101	13	13%
130. 2003-2004	122	26	21%
129.* júní 2003	0	0	
128. 2002-2003	128	31	24%
127. 2001-2002	119	15	13%
126. 2000-2001	130	19	15%
125. 1999-2000	138	23	17%
124.* júní 1998	1	0	
123. 1998-1999	95	5	5%
122. 1996-1997	119	12	10%
121. 1995-1996	123	18	15%
120. 1995-1996	127	20	16%
119.* júní 1995	19	3	16%
118. 1994-1995	96	22	23%
117. 1993-1994	111	23	21%
116. 1992-1993	107	34	32%
Samtals	3.071	485	16% meðaltal

Laganúmer (bein tengsl við EES-reglur) og heiti laga eftir löggjafarþingum - málaflokkar

149. löggjafarþing (2018-2019)*

1. 57/2019 Lög um breytingu á efnalögum, nr. 61/2013, með síðari breytingum (breytt hugtakanotkun, einföldun á framkvæmd, EES-reglur um kvikasilfur). (um.)
2. 34/2019 Lög um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, burðarpokar). (um.)
3. 96/2019 Lög um breytingu á lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, með síðari breytingum (EES-reglur, stjórnvaldssektir o.fl.). (um.)
- *4. *Raforkulög og Orkustofnun (anr.) - bætt við eftir samþykkt þriðja orkupakkans*

148. löggjafarþing (2017-2018)

1. 15/2018 Lög um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár. (fjárm.)
2. 40/2018 Lög um breytingu á lögum um einkaleyfi, nr. 17/1991, með síðari breytingum (EES-reglur, lyf fyrir börn o.fl.). (ferðm. iðn. nýsk.)
3. 41/2018 Lög um breytingu á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, með síðari breytingum (EES-reglur, nethlutleysi, CE-merkingar á fjarskiptabúnaði). (samg. sveits.)
4. 97/2018 Lög um breytingu á kvikmyndalögum, nr. 137/2001, með síðari breytingum (ráðstafanir vegna EES-reglna). (mennt. menn.)
5. 14/2018 Lög um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (EES-reglur). (us um.- og samgn.)
6. 75/2018 Lög um breytingu á lögum um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra og fleiri lögum (vernd réttinda á vinnumarkaði, EES-mál). (félags.)
7. 36/2018 Lög um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 100/2016 (EES-reglur, eftirlitsstofnanir o.fl.). (fjárm.)

147. löggjafarþing (2017)

Engin lög samþykkt með uppruna í EES-aðild.

146. löggjafarþing (2016-2017)

1. 40/2017 Lög um breytingu á ýmsum lögum á sviði samgangna (innleiðing alþjóðlegra skuldbindinga). (samg. sveitst.)
2. 24/2017 Lög um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði. (fjárm.)
3. 66/2017 Lög um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, með síðari breytingum (EES-reglur, losun frá iðnaði og skráningarskylda). (um.)
4. 50/2017 Lög um lánshæfismatsfyrirtæki. (fjárm.)
5. 45/2017 Lög um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (losun lofttegunda). (um.)
6. 65/2017 Lög um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur (EES-reglur o.fl.). (um.)
7. 55/2017 Lög um skortsölu og skuldatryggingar. (fjárm.)

8. 44/2017 Lög um breytingu á lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir (EES-reglur, refsíákvæði). (um.)
9. 36/2017 Lög um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands, lögum um neytendalán og lögum um fasteignalán til neytenda (lán tengd erlendum gjaldmiðlum). (fjárm.)
10. 33/2017 Lög um breytingu á vopnalögum, nr. 16/1998, með síðari breytingum (forefni til sprengiefnagerðar, EES-reglur). (dómsm.)

145. löggjafarþing (2015-2016)

1. 73/2016 Lög um breytingu á lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, með síðari breytingum (einföldun og innleiðing ársreikningatilskipunar 2013/34/ESB). (iðn.)
2. 65/2016 Lög um breytingu á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, með síðari breytingum (brunaöryggi vöru, EES-reglur). (um.)
3. 81/2016 Lög um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, með síðari breytingum (Uppbyggingarsjóður EES 2014-2021). (utan.)
4. 96/2016 Lög um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (eigið fé, könnunar- og matsferli, vogunarhlutfall, valdheimildir o.fl.). (fjárm.)
5. 9/2016 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972, með síðari breytingum (endurskoðun höfundalaga, einkaréttindi höfunda og samningskvaðir). (mennt. menn.)
6. 10/2016 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar, munaðarlaus verk). (mennt. menn.)
7. 11/2016 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972, með síðari breytingum (lenging verndartíma hljóðrita). (mennt. menn.)
8. 59/2016 Lög um breytingu á lyfjalögum og lögum um lækningatæki (gjaldtaka). (heilbr.)
9. 40/2016 Lög um breytingu á lögum um matvæli, lögum um slátrun og sláturafurðir og lögum um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru (eftirlit, verkaskipting, EES-samningurinn). (sjáv. landb.)
10. 16/2016 Lög um neytendasamninga. (innanr.)
11. 120/2016 Lög um opinber innkaup. (fjárm.)
12. 12/2016 Lög um breytingu á siglingalögum, umferðarlögum og lögum um rannsókn samgönguslysa vegna innleiðingar EES-reglna (réttindi farþega skipa, gerðarviðurkenning, skilgreiningar o.fl.). (innanr.)
13. 13/2016 Lög um breytingu á lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, og lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum. (heilbr.)
14. 95/2016 Lög um timbur og timburvöru. (um.)
15. 100/2016 Lög um váttryggingastarfsemi. (fjárm.)
16. 66/2016 Lög um breytingu á lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, nr. 146/1996, með síðari breytingum (markaðseftirlit o.fl., EES-reglur). (um.)

144. löggjafarþing (2014-2015)

1. 88/2015 Lög um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum (markmið, stjórnýsla og almenn ákvæði). (félags.)
2. 107/2014 Lög um breytingu á lögum um Ábyrgðasjóð launa, nr. 88/2003, með síðari breytingum (EES-mál). (félags.)
3. 114/2014 Lög um byggingarvörur. (um.)
4. 71/2015 Lög um breytingu á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, nr. 25/1993, með síðari breytingum (leyfisveiting færð til Matvælastofnunar, innleiðing reglugerða). (sjáv. landb.)
5. 63/2015 Lög um breytingu á efnalögum, nr. 61/2013 (gufugleypibúnaður, gæði eldsneytis, færsla eftirlits o.fl.). (um.)
6. 104/2014 Lög um breytingu á lögum um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum, nr. 61/1999 (innleiðing tilskipunar). (félags.)
7. 68/2015 Lög um breytingu á lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir, nr. 46 13. maí 2005. (innanr.)
8. 57/2015 Lög um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (starfsleyfi, áhættustýring, stórar áhættuskuldbindingar, starfskjör, eignarhlutir, eiginfjárukar o.fl.). (fjárm.)
9. 105/2014 Lög um frjálstan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. (félags.)
10. 8/2015 Lög um greiðsludrátt í verslunarviðskiptum. (iðn.)
11. 119/2014 Lög um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003, með síðari breytingum (ríkisstyrkir o.fl.). (innanr.)
12. 106/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 40/2007, um heilbrigðisþjónustu, með síðari breytingum. (heilbr.)
13. 79/2015 Lög um breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingum (vörukaup, þjónusta). (félags.)
14. 62/2015 Lög um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum (EES-reglur, geymsla koldíoxíðs, vistvæn ökutæki, Kyoto-bókunin). (um.)
15. 52/2015 Lög um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum (lyfjagát). (heilbr.)
16. 97/2014 Lög um breytingu á lögum um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmunir neytenda, nr. 141/2001, með síðari breytingum. (innanr.)
17. 138/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, með síðari breytingum (viðaukar, tilkynningarskyldar framkvæmdir, flutningur stjórnýslu). (um.)
18. 7/2015 Lög um breytingu á lögum um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi orkunotkun heimilistækja o.fl., nr. 72/1994, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar og viðurlagaákvæði). (iðn.)
19. 26/2015 Lög um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum (kerfisáætlun). (iðn.)
20. 76/2015 Lög um breytingu á lögum um Samgöngustofu, stjórnýslustofnun samgöngumála, og lögum um loftferðir, með síðari breytingum (gjaldskrárheimildir, lagastoð fyrir EES-innleiðingu). (innanr.)
21. 21/2015 Lög um breytingu á lögum um Schengen-upplýsingakerfið á Íslandi, nr. 16/2000, með síðari breytingum (ný kynslóð kerfisins). (innanr.)

22. 49/2015 Lög um breytingu á siglingalögum, nr. 34/1985, með síðari breytingum (ábyrgð farsala o.fl., EES-innleiðing). (innanr.)
23. 45/2015 Lög um slysatryggingar almannatrygginga. (heilbr.)
24. 13/2015 Lög um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987, með síðari breytingum (EES-innleiðing o.fl.). (innanr.)
25. 14/2015 Lög um breytingu á vegalögum, nr. 80/2007, með síðari breytingum (framkvæmd og stjórnslá, innleiðing EES-gerða o.fl.). (innanr.)
26. 130/2014 Lög um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu. (sjáv. landb.)
27. 58/2015 Lög um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl. (fjárm.)
28. 118/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 42/2009, um visthönnun vöru sem notar orku, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar og viðurlagaákvæði). (iðn.)
29. 77/2015 Lög um breytingu á vopnalögum, nr. 16/1998, með síðari breytingum (skoteldar, EES-reglur, stórfelld brot). (innanr.)

143. löggjafarþing (2013-2014)

1. 57/2014 Lög um breytingu á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum (nefnd lögð niður, takmörkun tilkynningarskyldu). (iðn. viðsk.)
2. 121/2013 Lög um breytingu á lögum um geislavarnir, nr. 44/2002, með síðari breytingum (breytingar á eftirliti, niðurlagning geislavarnaráðs o.fl.). (heilb.)
3. 78/2014 Lög um greiðslur yfir landamæri í evrum. (fjárm.)
4. 144/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir (færanleg starfsemi og EB-gerðir: umhverfismerki, loftgæði og efri losunarmörk). (um.)
5. 62/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, með síðari breytingum (atvinna, störf o.fl.). (félags.)
6. 52/2014 Lög um breytingu á lögum um loftslagsmál, nr. 70/2012, með síðari breytingum. (um.)
7. 60/2014 Lög um breytingu á lagaákvæðum er varða losun og móttöku úrgangs frá skipum. (um.)
8. 42/2014 Lög um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum (gjaldtökuheimild, samhliða innflutningur lyfja). (heilbr.)
9. 143/2013 Lög um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (eftirlit, verkaskipting, gjaldskrárheimild). (sjáv. landb.)
10. 63/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, með síðari breytingum (innleiðing tilskipunar 2008/98/EB, rafhlöður og rafgeymar, raf- og rafeindatæki). (um.)
11. 65/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 84/2007, um opinber innkaup (innkaup á sviði öryggis- og varnarmála). (fjárm.)
12. 26/2014 Lög um breytingu á ýmsum lögum vegna samnings um þátttöku lýðveldisins Króatíu á Evrópska efnahagssvæðinu. (utan.)
13. 3/2014 Lög um breytingu á lögum um skaðsemisábyrgð, nr. 25/1991 (ábyrgð dreifingaraðila). (innanr.)

14. 120/2013 Lög um skiptileigusamninga fyrir afnot af húsnæði í orlofi eða frístundum o.fl. (innanr.)
15. 64/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 96/2002, um útlendinga, með síðari breytingum (EES-reglur, innleiðing, kærunefnd, hælismál). (innanr.)
16. 33/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum (uppgjör váttryggingastofns o.fl.). (efh.- og viðskn.)
17. 27/2014 Lög um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi og lögum um miðlun váttrygginga (markaðssetning, stjórnarhættir og eftirlit). (fjárm.)
18. 28/2014 Lög um breytingu á lögum nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, og lögum nr. 110/2007, um kauphallir (framkvæmd fyrirmæla, tilkynning um víðskipti o.fl.). (fjárm.)

142. löggjafarþing (2013)

Engin lög samþykkt með uppruna í EES-aðild.

141. löggjafarþing (2012-2013)

1. 26/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 88/2003, um Ábyrgðasjóð launa, með síðari breytingum (viðvarandi starfsemi í fleiri en einu ríki og miðlun upplýsinga). (vel.)
2. 14/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum (starfrækslugjaldmiðill og skoðunarmenn og endurskoðendur). (anr.)
3. 11/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 145/1994, um bókhald, með síðari breytingum (texti bókhaldsbóka og ársreikninga, skoðunarmenn, endurskoðendur). (anr.)
4. 61/2013 Efnalög. (um.)
5. 40/2013 Lög um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi. (anr.)
6. 49/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur, með síðari breytingum (EES-reglur). (efnh. viðskn.)
7. 47/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. (anr.)
8. 54/2013 Lög um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur og endurbætur). (mennt.)
9. 51/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum (EES-reglur). (efnh. viðskn.)
10. 141/2012 Lög um breytingu á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda). (um.)
11. 20/2013 Lög um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum (lyfjablandað fóður). (vel.)
12. 33/2013 Lög um neytendalán. (anr.)
13. 58/2013 Lög um breytingar á lögum nr. 84/2007, um opinber innkaup (aukin skilvirkni í meðferð kærumála). (fjárm.)
14. 50/2013 Lög um breytingu á lögum um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2004, með síðari breytingum (eftirlitsgjald). (efnh. viðskn.)
15. 114/2012 Lög um breytingu á lögum nr. 45/2007, um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra, með síðari breytingum (réttur til launa í veikindum). (vel.)
16. 34/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 139/2005, um starfsmannaleigur, með síðari breytingum (starfskjör starfsmanna). (vel.)

17. 45/2013 Lög um breytingu á lögum um tekjuskatt og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda (skattlagning á lágskattasvæðum og starfsmannaleigur). (fjárm.)
18. 17/2013 Lög um útgáfu og meðferð rafeyris. (anr.)
19. 12/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 128/2011, um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði (lykilupplýsingar, markaðssetning, samrunasjóðir, Evrópupassi og höfuðsjóðir og fylgisjóðir). (anr.)
20. 48/2013 Lög um breytingar á lögum um verðbréfaviðskipti, nr. 108/2007 (lýsingar, hæfir fjárfestar, undanþágur frá gerð lýsinga, meðferð innherjaupplýsinga). (anr.)
21. 24/2013 Lög um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum (gagnaver). (fjárm.)
22. 159/2012 Lög um breytingu á lögum nr. 90/1999, um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfi og greiðslukerfi og verðbréfauppgjörskerfi).

140. löggjafarþing (2011-2012)

1. 41/2012 Lög um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006, með síðari breytingum (raunverulegur eigandi, viðurkennd persónuskilríki o.fl.). (efn. viðsk.)
2. 8/2012 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun samruna- og skiptingarreglna o.fl.). (efn. viðsk.)
3. 84/2012 Lög um breytingu á lögum nr. 44/1998, um húsnæðismál, með síðari breytingum (EES-reglur o.fl.). (vel.)
4. 50/2012 Lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum (flugvirkt, flugvernd, neytendavernd, EES-skuldbindingar, loftferðasamningar o.fl.). (innanr.)
5. 70/2012 Lög um loftslagsmál. (um.)
6. 7/2012 Lög um breytingu á lögum nr. 8/1996, um löggildingu nokkurra starfsheita sérfræðinga í tækni- og hönnunargreinum, með síðari breytingum (EES-mál, innleiðing á tilskipun ESB um viðurkenningu á réttindum og prófskírteinum). (iðn.)
7. 31/2012 Lög um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (heimild til að víkja frá ákvæðum laganna, reglugerðarheimild). (sjáv. landb.)
8. 76/2012 Lög um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995, með síðari breytingum (heimildir Matvælastofnunar, kærufrestur). (sjáv. landb.)
9. 46/2012 Lög um breytingu á siglingalögum, nr. 34/1985 (um tryggingar skipaeigenda gegn sjóréttarkröfum). (innanr.)
10. 55/2012 Lög um umhverfisábyrgð. (um.)
11. 81/2012 Lög um breytingu á lögum nr. 30/2008, um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl., með síðari breytingum. (iðn.)
12. 83/2012 Lög um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum. (innanr.)

139. löggjafarþing (2010-2011)

1. 118/2011 Lög um breytingu á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum (góðir stjórnarhættir o.fl.). (efn. viðs.)
2. 43/2011 Lög um breytingu á lögum um efni og efnablöndur og lögum um eiturefni og hættuleg efni. (um.)

3. 78/2011 Lög um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum (slit, eftirlit og innleiðing). (efn. viðsk.)
4. 136/2011 Lög um breytingu á lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum. (vel.)
5. 120/2011 Lög um greiðsluþjónustu. (efn. viðsk.)
6. 44/2011 Lög um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar. (um.)
7. 21/2011 Lög um breytingu á lögum nr. 42/1983, um Landsvirkjun, með síðari breytingum (fyrirkomulag eigendaábyrgða). (fjárm.)
8. 58/2011 Lög um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum. (um.)
9. 144/2010 Lög um breytingu á lögum nr. 139/2001, um stofnun sameignarfyrirtækis um Orkuveitu Reykjavíkur, með síðari breytingum. (iðn.)
10. 133/2011 Lög um breytingu á lögum nr. 30/1987, um orlof, með síðari breytingum. (vel.)
11. 19/2011 Lög um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003, með síðari breytingum. (iðn.)
12. 20/2011 Lög um breytingu á lögum nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum. (fjárm.)
13. 57/2011 Lög um skil menningarverðmæta til annarra landa. (mennt.)
14. 36/2011 Lög um stjórn vatnamála. (um.)
15. 128/2011 Lög um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingsjóði. (efn. viðsk.)
16. 76/2011 Lög um þjónustuviðskipti á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. (efn. viðsk.)
17. 77/2011 Lög um breytingar á ýmsum lögum vegna þjónustuviðskipta á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. (efn. viðsk.)

138. löggjafarþing (2009-2010)

1. 116/2009 Lög um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006. (efn. viðsk.)
2. 143/2009 Lög um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. kafla I. viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða (matvælalöggjöf). (sjáv. landb.)
3. 83/2010 Lög um breytingu á lögum nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur. (um.)
4. 145/2009 Lög um breytingu á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003, með síðari breytingum. (samg.)
5. 126/2009 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (réttindi hluthafa). (efn. viðsk.)
6. 68/2010 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um ársreikninga (minnihlutavernd o.fl.). (efn. viðsk.)
7. 93/2010 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972, með áorðnum breytingum. (mennt.)
8. 87/2010 Lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum. (samg.)
9. 81/2010 Lög um breytingu á lögum nr. 72/2002, um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, með síðari breytingum. (fél.)

10. 28/2010 Lög um breytingu á lögum um skipan ferðamála, nr. 73/2005. (iðn.)
11. 96/2010 Lög um breytingu á lögum nr. 45/2007, um réttindi og skyldur erlendra fyrirtækja sem senda starfsmenn tímabundið til Íslands og starfskjör starfsmanna þeirra, með síðari breytingum. (fél.)
12. 80/2010 Lög um breytingu á lögum nr. 30/2008, um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl. (iðn.)
13. 56/2010 Lög um váttryggingastarfsemi. (efn. viðsk.)
14. 26/2010 Lög um viðurkenningu á faglegrri menntun og hæfi til starfa hér á landi. (mennt.)
15. 117/2009 Lög um breytingu á lögum nr. 45/1997, um vörumerki, með síðari breytingum. (efn. viðs.)

137. löggjafarþing (2009)

1. 86/2009 Lög um aðild starfsmanna við samruna félaga með takmarkaðri ábyrgð yfir landamæri. (fél.)
2. 82/2009 Lög um breytingar á ýmsum lögum vegna innleiðingar á tilskipun 2005/29/EB um óréttmæta viðskiptahætti. (viðsk.)
3. 92/2009 Lög um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni, með síðari breytingum. (um.)
4. 81/2009 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna við samruna og skiptingu). (viðsk.)
5. 93/2009 Lög um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum. (um.)
6. 85/2009 Lög um breytingu á lögum nr. 10/2004, um starfsmenn í hlutastörfum. (fél.)
7. 84/2009 Lög um breytingu á lögum nr. 139/2003, um tímabundna ráðningu starfsmanna. (fél.)

136. löggjafarþing (2008-2009)

1. 15/2009 Lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum. (samg.)
2. 35/2009 Lög um náms- og starfsráðgjafa. (allsh.- og menntmn.)
3. 171/2008 Lög um breytingu á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum. (fjárm.)
4. 33/2009 Lög um breytingu á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir, með síðari breytingum. (heilbr.)
5. 42/2009 Lög um visthönnun vöru sem notar orku. (iðn.)

135. löggjafarþing (2007-2008)

1. 78/2008 Lög um breytingu á lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga, og lögum nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum. (dóms.)
2. 39/2008. Lög um breytingu á lögum nr. 76/2001, um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa. (samg.)
3. 171/2007 Lög um breytingu á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum. (fjár.)

4. 80/2007 Lög um breytingu á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, með síðari breytingum. (fjár.)
5. 45/2008 Lög um efni og efnablöndur. (um.)
6. 50/2008 Lög um breytingu á lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins, nr. 57/2005, með síðari breytingum. (viðsk.)
7. 79/2008 Lög um endurskoðendur. (fjár.)
8. 118/2008 Lög um breytingu á lögum nr. 81/2003, um fjarskipti, með síðari breytingum. (samg.)
9. 47/2008 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (einföldun reglna um greiðslu hlutafjár í öðru en reiðufé o.fl.). (viðsk.)
10. 43/2008 Lög um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög, og breytingu á lögum nr. 138/1994, um einkahlutafélög, með síðari breytingum. (viðsk.)
11. 89/2008 Lög um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með síðari breytingum. (mennt.)
12. 29/2008 Lög um breytingu á lögum um matvæli, nr. 93/1995. (um.)
13. 73/2008 Lög um breytingu á lögum um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, með síðari breytingum. (um.)
14. 94/2008 Lög um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum. (viðsk.)
15. 155/2007 Lög um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987, og lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994 (ábyrgðartrygging ökutækja, EES-reglur). (viðsk.)
16. 30/2008 Lög um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl. (iðn.)
17. 86/2008 Lög um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002, með síðari breytingum. (dóms.)

134. löggjafarþing (2007)

1. 111/2007 Lög um breytingar á lagaákvæðum um fjármálafyrirtæki o.fl. (viðsk.)
2. 110/2007 Lög um kauphallir. (viðsk.)
3. 108/2007 Lög um verðbréfavíðskipti. (viðsk.)
4. 106/2007 Lög um breytingu á ýmsum lögum vegna samnings um þátttöku Lýðveldisins Búlgaríu og Rúmeníu á Evrópska efnahagssvæðinu. (utan.)

133. löggjafarþing (2006-2007):

1. 44/2007 Lög um aðild starfsmanna að evrópskum samvinnufélögum. (fél.)
2. 57/2007 Lög um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd. (viðsk.)
3. 170/2006 Lög um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum. (viðsk.)
4. 28/2007 Lög um breytingu á hafnalögum, nr. 61/2003. (samg.)
5. 54/2007 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög og lögum um einkahlutafélög (millilandasamruni og millilandaskipting). (viðsk.)
6. 165/2006 Lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum. (samg.)

7. 33/2007. Lög um breytingu á lögum um lögmenn, nr. 77/1998, með síðari breytingum. (dóms.)
8. 56/2007 Lög um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd. (viðsk.)
9. 84/2007 Lög um opinber innkaup. (fjár.)
10. 18/2007 Lög um breytingu á lögum nr. 50/2004, um siglingavernd. (samg.)
11. 78/2007 Lög um starfstengda eftirlaunasjóði. (fjár.)
12. 150/2006 Lög um stofnun opinbers hlutafélags um Lánasjóð sveitarfélaga. (fél.)
13. 76/2007 Lög um breytingu á lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lögum nr. 94/1996, um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur, með síðari breytingum. (fjár.)
14. 146/2006 Lög um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum. (fjár.)
15. 161/2006 Lög um breytingu á upplýsingalögum, nr. 50/1996. (for.)
16. 151/2006 Lög um upplýsingar og samráð í fyrirtækjum. (fél.)
17. 27/2007 Lög um breytingu á lögum um vísitölu neysluverðs, nr. 12/1995. (hag.)

132. löggjafarþing (2005-2006)

1. 105/2006 Lög um umhverfismat áætlna. (um.)
2. 97/2006 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972. (mennt.)
3. 94/2006 Lög um breytingu á lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 33/2003. (viðsk.)
4. 92/2006 Lög um evrópsk samvinnufélög. (viðsk.)
5. 91/2006 Lög um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn. (viðsk.)
6. 85/2006 Lög um breytingu á lögum um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða, nr. 34/1998. (viðsk.)
7. 79/2006 Lög um breytingu á lögum um álagningu skatta og gjalda vegna alþjóðlegra viðskiptafélaga. (fjár.)
8. 76/2006 Lög um starfsemi innri markaðarins í tengslum við frjálsa vöruflutninga innan Evrópska efnahagssvæðisins. (dóms.)
9. 66/2006 Lög um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987. (samg.)
10. 64/2006 Lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. (viðsk.)
11. 44/2006 Lög um breytingu á lögum um uppboðsmarkaði sjávarafla, nr. 79/2005. (sjú.)
12. 29/2006 Lög um breytingu á lögum um einkahlutafélög, nr. 138/1994. (viðsk.)
13. 24/2006 Lög um faggildingu o.fl. (viðsk.)
14. 23/2006 Lög um upplýsingarétt um umhverfismál. (um.)
15. 21/2006 Lög um breytingu á lögum um atvinnu- og búseturétt launafólks innan EES, nr. 47/1993, og lögum um atvinnuréttindi útlendinga, nr. 97/2002. (fél.)
16. 18/2006 Lög um breytingu á lögum um hlutafélög, nr. 2/1995. (viðsk.)
17. 9/2006 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972. (mennt.)
18. 139/2005 Lög um starfsmannaleigur. (fél.)
19. 138/2005 Lög um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. (fél.)
20. 135/2005 Lög um breytingu á lögum um ársreikninga, nr. 144/1994. (fjár.)
21. 123/2005 Lög um breytingu á lögum um dýravernd, nr. 15/1994. (um.)

131. löggjafarþing (2004-2005)

1. 75/2005 Lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998. (samg.)
2. 58/2005 Lög um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, og lögum um heilbrigðisþjónustu, nr. 97/1990. (ht.)
3. 52/2005 Lög um gæðamat á æðardúni. (land.)
4. 46/2005 Lög um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir. (dóms.)
5. 45/2005 Lög um breytingu á lögum nr. 144/1994, um ársreikninga. (fjár.)
6. 44/2005 Samkeppnislög. (viðsk.)
7. 33/2005 Lög um fjarsölu á fjármálaþjónustu. (viðsk.)
8. 32/2005 Lög um miðlun váttrygginga. (viðsk.)
9. 31/2005 Lög um breytingu á lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 33/2003. (viðsk.)
10. 26/2005 Lög um breytingu á lögum um löggilta niðurjöfnunarmenn sjótjóns, nr. 74/1938, og lögum um sölu fasteigna, fyrirtækja og skipa, nr. 99/2004. (dóms.)
11. 12/2005 Lög um breytingu á lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi. (iðn.)
12. 146/2004 Lög um greiðslur yfir landamæri í evrum. (viðsk.)
13. 130/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi. (viðsk.)

130. löggjafarþing (2003-2004)

1. 96/2004 Lög um breytingu á lögum um eiturefni og hættuleg efni, nr. 52/1988. (um.)
2. 95/2004 Lög um breytingu á lögum um flugmálaáætlun og fjáröflun til flugmála, nr. 31/1987. (samg.)
3. 93/2004 Lög um breytingu á lögum um lögmenn, nr. 77/1998. (dóms.)
4. 89/2004 Lög um breytingu á raforkulögum, nr. 65/2003. (iðn.)
5. 88/2004 Lög um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998. (samg.)
6. 84/2004 Lög um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987. (dóms.)
7. 81/2004 Jarðalög. (land.)
8. 78/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. (ht.)
9. 75/2004 Lög um stofnun Landsnets hf. (iðn.)
10. 70/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. (fjár.)
11. 68/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 134, um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. (viðsk.)
12. 37/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 58/2000, um yrkisrétt, með síðari breytingum. (land.)
13. 28/2004 Lög um breytingu á lögum um ársreikninga, nr. 144/1994. (fjár.)
14. 27/2004 Lög um aðild starfsmanna að Evrópufélögum. (fél.)
15. 26/2004 Lög um Evrópufélög. (viðsk.)
16. 25/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki. (fjár.)
17. 24/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak. (fjár.)
18. 22/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi. (iðn.)

19. 20/2004 Lög um breytingu á lögum um útlendinga, nr. 96/2002. (dóms.)
20. 19/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, og lögum nr. 97/2002, um atvinnuréttindi útlendinga. (fél.)
21. 12/2004 Lög um breytingu á lögum um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992. (mennt.)
22. 10/2004 Lög um starfsmenn í hlutastörfum. (fél.)
23. 8/2004 Lög um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. (ut.)
24. 4/2004 Lög um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. (viðsk.)

129. löggjafarþing (júní 2003)

Sumarþing - engin lög samþykkt.

128. löggjafarþing (2002-2003)

1. 88/2003 Lög um Ábyrgðasjóð launa. (fél.)
2. 81/2003 Lög um fjarskipti. (samg.)
3. 73/2003 Lög um breytingu á lögum nr. 33/2002, um eldi nytjastofna sjávar. (sjú.)
4. 69/2003 Lög um Póst- og fjarskiptastofnun. (samg.)
5. 68/2003 Lög um breytingu á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. (fél.)
6. 65/2003 Raforkulög. (iðn.)
7. 64/2003 Lög um breytingu á ýmsum lögum á orkusviði. (iðn.)
8. 56/2003 Lög um breytingu á lögum um ársreikninga, nr. 144/1994. (fjár.)
9. 55/2003 Lög um meðhöndlun úrgangs. (um.)
10. 481/2003 Lög um neytendakaup. (viðsk.)
11. 471/2003 Lög um eftirlit með skipum. (samg.)
12. 42/2003 Lög um breytingu á lögum nr. 80/1993, um aðgerðir gegn peningabætti. (viðsk.)
13. 41/2003 Lög um vaktstöð siglinga. (samg.)
14. 37/2003 Lög um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994. (viðsk.)
15. 34/2003 Lög um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994. (viðsk.)
16. 33/2003 Lög um verðbréfavíðskipti. (viðsk.)
17. 31/2003 Lög um breytingu á lagaákvæðum er varða vinnutíma sjómanna. (samg.)
18. 30/2003 Lög um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði. (viðsk.)
19. 29/2003 Lög um breytingu á lögum um Siglingastofnun Íslands, nr. 6/1996. (samg.)
20. 28/2003 Lög um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994. (viðsk.)
21. 26/2003 Lög um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987. (dóms.)
22. 24/2003 Lög um breytingu á lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir. (ht.)
23. 23/2003 Lög um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993. (viðsk.)
24. 162/2002 Lög um úrvinnslugjald. (um.)
25. 161/2002 Lög um fjármálafyrirtæki. (viðsk.)
26. 155/2002 Lög um félagamerki. (iðn.)

27. 152/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. (fjár.)
28. 143/2002 Lög um breytingu á lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997. (viðsk.)
29. 139/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. (viðsk.)
30. 136/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 19/2002, um póstpjónustu. (sam.)
31. 127/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskránum. (mennt.)

127. löggjafarþing (2001-2002)

1. 72/2002 Lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum. (fél.)
2. 69/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 8/1996, um löggildingu nokkurra starfsheita sérfræðinga í tækni- og hönnunargreinum. (iðn.)
3. 68/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 52/1988, um eiturefni og hættuleg efni. (um.)
4. 65/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, lögum nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, og lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. (fjár.)
5. 61/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 72/1994, um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi orkunotkun heimilistækja o.fl. (iðn.)
6. 54/2002 Lög um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993. (fjár.)
7. 37/2002 Lög um rafeyrisfyrirtæki. (viðsk.)
8. 28/2002 Lög um breytingu á lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi. (iðn.)
9. 17/2002 Lög um breytingu á lögum um endurskoðendur, nr. 18/1997. (fjár.)
10. 151/2001 Lög um breytingu á lögum nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga. (viðsk.)
11. 150/2001 Lög um breytingar á lögum nr. 162/1994, um lífræna landbúnaðarframleiðslu. (land.)
12. 149/2001 Lög um breytingu á lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi, með síðari breytingum. (fjár.)
13. 146/2001 Lög um breytingu á tollalögum nr. 55/1987. (fjár.)
14. 145/2001 Lög um breytingu á lögum nr. 107/1999, um fjarskipti. (samg.)
15. 141/2001 Lög um lögbann og dómsmál til að vernda heildarhagsmuni neytenda. (viðsk.)

126. löggjafarþing (2001-2000)

1. 105/2001 Lög um flutning menningarverðmæta úr landi og um skil menningarverðmæta til annarra landa. (mennt.)
2. 94/2001 Lög um opinber innkaup. (fjár.)
3. 90/2001 Lög um breytingu á lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000. (dóms.)
4. 79/2001 Lög um breytingu á lögum um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998. (sjú.)
5. 76/2001 Lög um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa. (samg.)
6. 73/2001 Lög um fólksflutninga, vöruflytninga og efnisflytninga á landi. (samg.)

7. 69/2001 Lög um breytingu á lagaákvæðum um eftirlit með eigendum virkra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. (viðsk.)
8. 64/2001 Lög um breytingu á lögum um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967. (dóms.)
9. 63/2001 Lög um breytingu á lögum um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64/1943. (dóms.)
10. 58/2001 Lög um breytingu á lögum nr. 144/1994, um ársreikninga. (fjár.)
11. 54/2001 Lög um réttarstöðu starfsmanna sem starfa tímabundið á Íslandi á vegum erlendra fyrirtækja. (fél.)
12. 49/2001 Lög um breytingu á lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum. (mennt.)
13. 46/2001 Lög um hönnun. (iðn.)
14. 29/2001 Lög um breytingar á lögum nr. 107/1999, um fjarskipti. (samg.)
15. 28/2001 Lög um rafrænar undirskriftir. (viðsk.)
16. 16/2001 Lög um lækningatæki. (ht.)
17. 180/2000 Lög um breytingu á lögum nr. 121/1997, um ríkisábyrgðir. (fjár.)
18. 179/2000 Lög um breytingu á lögum nr. 121/1994, um neytendalán. (viðsk.)
19. 177/2000 Lög um breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999. (iðn.)

125. löggjafarþing (1999-2000)

1. 108/2000 Lög um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994, með síðari breytingum, og lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993. (ht.)
2. 107/2000 Lög um breytingu á samkeppnislögum, nr. 8/1993, með síðari breytingum. (viðsk.)
3. 106/2000 Lög um mat á umhverfisáhrifum. (um.)
4. 97/2000 Lög um breytingu á lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi. (viðsk.)
5. 96/2000 Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. (fél.)
6. 95/2000 Lög um fæðingar- og foreldraorlof. (fél.)
7. 91/2000 Lög um breytingu á lögum nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða. (sjú.)
8. 86/2000 Lög um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. (fjár.)
9. 77/2000 Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. (dóms.)
10. 63/2000 Lög um hópuppsagnir. (fél.)
11. 60/2000 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972. (mennt.)
12. 57/2000 Lög um skipti á upplýsingum um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu. (iðn.)
13. 53/2000 Útvarpslög. (mennt.)
14. 51/2000 Lög um orkunýtnikröfur. (iðn.)
15. 50/2000 Lög um lausafjárkaup. (viðsk.)
16. 46/2000 Lög um húsgöngu- og fjarsölusamninga. (viðsk.)
17. 128/1999 Lög um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. (viðsk.)
18. 115/1999 Lög um breytingu á lögum um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða, nr. 55/1998. (sjú.)

19. 110/1999 Lög um Póst- og fjarskiptastofnun. (samg.)
20. 107/1999 Lög um fjarskipti. (samg.)
21. 98/1999 Lög um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. (viðsk.)
22. 97/1999 Lög um breytingu á lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991. (dóms.)
23. 90/1999 Lög um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum. (viðsk.)

124. löggjafarþing (júní 1999)

Sumarþing - engin lög samþykkt með uppruna í EES-aðild.

123. löggjafarþing (1998-1999)

1. 61/1999 Lög um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum. (fél.)
2. 13/1999 Lög um skipulag á fólksflutningum með hópferðabifreiðum. (samg.)
3. 142/1998 Lög um breytingu á lögum um Landhelgisgæslu Íslands, nr. 25/1967. (dóms.)
4. 134/1998 Lög um breytingu á lögum nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða. (sjú.)
5. 121/1998 Lög um breytingu á lögum nr. 55/1998, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða. (sjú.)

122. löggjafarþing (1997-1998)

1. 95/1998 Lög um breytingu á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt. (fjár.)
2. 88/1998 Lög um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/1986. (viðsk.)
3. 85/1998 Lög um breytingu á lögum nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda, og lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup. (fjár.)
4. 73/1998 Lög um breytingu á lögum um skipulag ferðamála, nr. 117/1994. (samg.)
5. 72/1998 Lög um breytingu á lögum nr. 142/1996, um póstpjónustu. (samg.)
6. 60/1998 Lög um loftferðir. (samg.)
7. 59/1998 Lög um breytingu á lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. (ht.)
8. 55/1998 Lög um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða. (sjú.)
9. 132/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi. (iðn.)
10. 117/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélög. (viðsk.)
11. 116/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 138/1994, um einkahlutafélög. (viðsk.)
12. 114/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 89/1997, um breytingu á lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. (sjú.)

121. löggjafarþing (1996-1997)

1. 89/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. (sjú.)
2. 67/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 21/1992, um Lánasjóð íslenskra námsmanna. (mennt.)
3. 63/1997 Lög um breytingu á lögum um váttryggingastarfsemi, nr. 60/1994. (viðsk.)
4. 52/1997 Lög um breytingu á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980. (fél.)
5. 45/1997 Lög um vörumerki. (iðn.)

6. 40/1997 Lög um breytingu á iðnaðarlögum, nr. 42/1978. (iðn.)
7. 39/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 115/1985, um skráningu skipa. (samg.)
8. 37/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum. (mennt.)
9. 35/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 2/1995, um hlutafélag. (viðsk.)
10. 31/1997 Lög um breytingu á lögum nr. 138/1994, um einkahlutafélag. (viðsk.)
11. 23/1997 Lög um gerð samninga um hlutdeild í afnotarétti orlofshúsnaðis. (viðsk.)
12. 18/1997 Lög um endurskoðendur. (fjár.)
13. 14/1997 Lög um breytingu á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966. (dóms.)
14. 147/1996 Lög um Póst- og fjarskiptastofnun. (samg.)
15. 145/1996 Lög um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972. (mennt.)
16. 143/1996 Lög um fjarskipti. (samg.)
17. 142/1996 Lög um pósthjónustu. (samg.)
18. 138/1996 Lög um breytingu á umferðarlögum, nr. 50/1987. (dóms.)

120. löggjafarþing (1995-1996)

1. 107/1996 Lög um breytingu á póstlögum, nr. 33/1986. (samg.)
2. 103/1996 Lög um stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar. (samg.)
3. 101/1996 Lög um breytingu á lögum nr. 74/1984, um tóbaksvarnir. (ht.)
4. 99/1996 Lög um breytingu á lögum um fjarskipti, nr. 73/1984. (samg.)
5. 89/1996 Lög um breytingu á lögum nr. 97/1987, um vörugjald. (fjár.)
6. 60/1996 Lög um breytingar á þjóðminjalögum, nr. 88/1989. (mennt.)
7. 59/1996 Lög um rannsókn flugslysa. (samg.)
8. 53/1996 Lög um breytingu á lögum um rétt til veiða í efnahagslögsögu Íslands, nr. 13/1992. (sjú.)
9. 46/1996 Lög um breytingu á lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. (viðsk.)
10. 39/1996 Lög um breytingu á lögum nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði. (viðsk.)
11. 36/1996 Lög um breytingu á lögum um einkaleyfi, nr. 17/1991, með síðari breytingum, lögum um vörumerki, nr. 47/1968, með síðari breytingum, og lögum um hönnunarvernd, nr. 48/1993. (iðn.)
12. 22/1996 Lög um breytingu á lögum nr. 11/1993, um Verðbréfaþing Íslands. (viðsk.)
13. 21/1996 Lög um breytingu á lögum nr. 10/1993, um verðbréfasjóði. (viðsk.)
14. 20/1996 Lög um breytingu á lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. (viðsk.)
15. 18/1996 Lög um erfðabreyttar lífverur. (iðn.)
16. 14/1996 Lög um flutninga á skipgengum vatnaleiðum vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. (samg.)
17. 13/1996 Lög um verðbréfaviðskipti. (viðsk.)
18. 8/1996 Lög um löggildingu nokkurra starfsheita sérfræðinga í tækni- og hönnunargreinum. (iðn.)

19. 135/1995 Lög um breytingu á lögum nr. 76/1987, um Iðnlánasjóð. (iðn.)
20. 134/1995 Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. (viðsk.)

119. löggjafarþing (sumarþing, júní 1995)

1. 93/1995 Lög um matvæli. (um.)
2. 90/1995 Lög um breytingu á lögum nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. (fél.)
3. 85/1995 Lög um breytingu á lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. (sjú.)

118. löggjafarþing (1994-1995)

1. 62/1995 Lög um breytingu á lögum um atvinnuréttindi skipstjórnarmanna á íslenskum skipum, nr. 112/1984. (samg.)
2. 60/1995 Lög um breytingu á lögum um atvinnuréttindi vélfræðinga, vélstjóra og vélavarða á íslenskum skipum, nr. 113/1984. (samg.)
3. 59/1995 Lög um áhafnir íslenskra kaupskipa. (samg.)
4. 55/1995 Lög um breytingu á lyfjalögum, nr. 93/1994. (ht.)
5. 52/1995 Lög um breytingu á lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu, með síðari breytingum. (viðsk./nefnd ev.)
6. 49/1995 Lög um breytingu á lögum um Lánasjóð sveitarfélaga, nr. 35/1966. (fél.)
7. 48/1995 Lög um breytingu á lögum um Bjargráðasjóð, nr. 51/1972. (fél.)
8. 47/1995 Lög um skóðun kvikmynda og bann við ofbeldiskvikmyndum. (mennt.)
9. 45/1995 Lög um breytingu á lögum um atvinnuleysistryggingar, nr. 93/1993. (fél.)
10. 35/1995 Lög um breytingu á lögum um Viðlagatryggingu Íslands, nr. 55/1992. (ht.)
11. 33/1995 Lög um samsetta flutninga o.fl. vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. (samg.)
12. 28/1995 Lög um breytingu á jarðalögum, nr. 65/1976. (land.)
13. 25/1995 Lög um samræmda neyðarsímsvörum. (dóms.)
14. 19/1995 Lög um breytingu á lögum nr. 78/1993, um vernd svæðislýsinga smárása í hálfleiðurum. (iðn.)
15. 14/1995 Lög um breytingu á lögum nr. 7/1936, um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga. (viðsk.)
16. 162/1994 Lög um lífræna landbúnaðarframleiðslu. (land.)
17. 159/1994 Lög um evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög. (viðsk.)
18. 145/1994 Lög um bókhald. (fjár.)
19. 144/1994 Lög um ársreikninga. (fjár.)
20. 138/1994 Lög um einkahlutafélög. (viðsk.)
21. 137/1994 Lög um breytingu á lögum nr. 32/1978, um hlutafélög. (viðsk.)
22. 135/1994 Lög um breytingu á lögum um hópuppsagnir, nr. 95/1992. (fél.)

117. löggjafarþing (1993-1994)

1. 102/1994 Lög um breytingu á lögum nr. 100/1992, um vog, mál og faggildingu. (viðsk./nefnd ev.)
2. 101/1994 Lög um breytingu á lögum nr. 30/1993, um neytendalán. (viðsk.)

3. 93/1994 Lyfjalög. (ht.)
4. 91/1994 Lög um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. (ut.)
5. 81/1994 Lög um breytingu á lögum um skipulag ferðamála, nr. 79/1985. (samg.)
6. 80/1994 Lög um alferðir. (samg.)
7. 76/1994 Lög um breytingu á lögum nr. 83/1993, um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum. (mennt.)
8. 72/1994 Lög um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi orkunotkun heimilistækja o.fl. (iðn.)
9. 68/1994 Lög um Eignarhaldsfélagið Brunabótafélag Íslands. (ht.)
10. 65/1994 Lög um breytingu á lögum nr. 81/1988, um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit, ásamt síðari breytingum, vegna sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið. (um.)
11. 60/1994 Lög um váttryggingastarfsemi. (ht.)
12. 58/1994 Lög um breytingu á lögum nr. 93/1992, um meðferð sjávarafurða og eftirlit með framleiðslu þeirra. (sjú.)
13. 48/1994 Lög um brunatryggingar. (ht.)
14. 47/1994 Lög um vöruflutninga á landi. (samg.)
15. 22/1994 Lög um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru. (land.)
16. 21/1994 Lög um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu sammings um Evrópska efnahagssvæðið. (dóms.)
17. 133/1993 Lög um breytingu á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið. (dóms.)
18. 129/1993 Lög um breytingu á lögum 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. (land.)
19. 123/1993 Lög um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði. (viðsk.)
20. 121/1993 Lög um breytingu á lögum nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. (viðsk./nefnd ev.)
21. 118/1993 Lög um félagslega aðstoð. (ht.)
22. 117/1993 Lög um almannatryggingar. (ht.)
23. 116/1993 Lög um breytingar á lagaákvæðum á sviði heilbrigðis- og tryggingamála vegna aðildar að samningi um Evrópskt efnahagssvæði. (ht.)

116. löggjafarþing (1992-1993)

1. 83/1993 Lög um viðurkenningu á menntun og prófskírteinum. (mennt.)
2. 82/1993 Lög um breytingu á útvarpslögum, nr. 68/1985. (mennt.)
3. 80/1993 Lög um aðgerðir gegn peningaþvætti. (viðsk.)
4. 78/1993 Lög um vernd svæðislýsinga smárása í hálfleiðurum. (iðn.)
5. 77/1993 Lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum. (fél.)
6. 70/1993 Lög um breytingu á lagaákvæðum, er varða íslenskt ríkisfang, vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið. (viðsk.)
7. 69/1993 Lög um breytingar á lögum um vinnumarkaðsmál vegna aðildar að samningi um Evrópskt efnahagssvæði. (fél.)
8. 67/1993 Lög um breytingar á lögum nr. 17/1991, um einkaleyfi, og lögum nr. 47/1968, um vörumerki. (iðn.)

9. 66/1993 Lög um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. (ut.)
10. 63/1993 Lög um mat á umhverfisáhrifum. (um.)
11. 62/1993 Lög um breytingu á lagaákvæðum er varða samgöngumál vegna aðildar að Evrópska efnahagssvæðinu. (samg.)
12. 58/1993 Lög um breytingu á lögum nr. 49/1974, um Lífeyrissjóð sjómanna, lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, og lögum nr. 38/1954, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. (fjár.)
13. 57/1993 Lög um breytingu á lögum nr. 9/1978, um geymslufé. (viðsk.)
14. 55/1993 Lög um breytingu á lögum nr. 63/1970, um skipan opinberra framkvæmda, og lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup. (fjár.)
15. 47/1993 Lög um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins. (fél.)
16. 43/1993 Lög um viðskiptabanka og sparisjóði. (viðsk.)
17. 39/1993 Lög um breytingu á almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. (dóms.)
18. 32/1993 Lög um breytingar á lögum um fjarskipti, nr. 73/1984. (samg.)
19. 30/1993 Lög um neytendalán. (viðsk.)
20. 29/1993 Lög um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. (fjár.)
21. 21/1993 Lög um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál. (um.)
22. 18/1993 Lög um breytingu á tollalögum, nr. 55/1987, og lögum nr. 97/1987, um vörugjald. (fjár.)
23. 11/1993 Lög um Verðbréfaþing Íslands. (viðsk.)
24. 10/1993 Lög um verðbréfasjóði. (viðsk.)
25. 9/1993 Lög um verðbréfavíðskipti. (viðsk.)
26. 8/1993 Samkeppnislög. (viðsk.)
27. 2/1993 Lög um Evrópska efnahagssvæðið. (ut.)
28. 106/1992 Lög um breytingu á lögum nr. 53 16. maí 1978, um eftirlit með framleiðslu á fóðurvörum, áburði og sáðvörum og verslun með þær vörur. (land.)
29. 104/1992 Lög um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 67/1971. (ht.)
30. 103/1992 Lög um umboðssöluviðskipti. (viðsk.)
31. 100/1992 Lög um vog, mál og faggildingu. (viðsk.)
32. 96/1992 Lög um húsgöngu- og fjarsölu. (viðsk.)
33. 95/1992 Lög um hópuppsagnir. (fél.)
34. 87/1992 Lög um gjaldeyrismál. (viðsk.)

3. ÁTJÁN ÁLIT UM STJÓRNSKIPUN 1992-2019

Þegar fyrir lá í störfum starfshópsins að á vegum forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins hafði verið tekið saman yfirlit um álitserðir varðandi stjórnskipunarmál vegna EES- og Schengen-mála og afstöðu Alþingis til þeirra til og með árinu 2016 ákvað starfshópurinn að fara þess góðfúslega á leit við ráðuneytin að þetta yfirlit yrði uppfært til september 2019 þannig að þar birtust einnig úttektir á álitserðum vegna persónuverndarfrumvarps árið 2018 og þriðja orkupakkans árið 2019.

Í inngangi ráðuneytanna að yfirlitinu segir: „Yfirlit þetta er tekið saman af forsætisráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Fyrri útgáfur þess voru unnar sem fylgiskjal með tveimur álitserðum ráðuneyta, síðast árið 2016. Sú uppfærsla sem hér fer miðast við stöðu mála í byrjun september 2019 og stendur sjálfstætt.“

Starfshópurinn telur það auka gildi starfs síns að fá heimild til að birta þetta yfirlit ráðuneytanna óbreytt í skýrslu sinni. Hér er á einum stað unnt að kynnast megin-sjónarmiðum þeirra sem hafa verið kallaðir til álitsergjafar um mörg mikilvæg málefni sem rædd eru í skýrslunni og er þar með unnt að setja þau í samhengi við stjórnlögin.

Yfirlit ráðuneytanna ætti einnig að auðvelda stjórnámálönnum að glöggva sig á hver mörkin eru þegar rætt er hvort vegið sé að fullveldi Íslands með framsali valds vegna þátttöku í EES- og Schengen-samstarfinu. Minni ágreiningur um þennan þátt skapar meiri festu í EES-samstarfið.

Í öðru lagi vekur yfirlitið spurningu um hvort á 25 árum hafi myndast venjuhelguð stjórnlagaregla vegna aðildarinnar að EES.

Í þriðja lagi sýnir yfirlitið að innan stjórnarráðsins er fyrir hendi yfirgripsmikil þekking á þessu sviði sem æskilegt er að efla að styrk og virðingu.

Hér birtist yfirlit forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins eins og það barst starfshópnum.

Yfirlit um álitserðir vegna EES- og Schengen-mála og afstöðu Alþingis til þeirra

September 2019

Forsætisráðuneyti – Utanríkisráðuneyti

Efnisyfirlit

Inngangur	3
1. Yfirlit	3
2. Meginforsendur	18
3. Niðurstöður	21
4. Fyrirvarar fræðimanna	22

Inngangur

Í umfjöllun um EES-samninginn og Schengen-samstarfið hafa ítrekað vaknað spurningar um stjórnskipulega heimild íslenskra stjórnvalda til að framselja valdheimildir til alþjóðlegra stofnana. Auk fullgildingar EES-samningsins á sínum tíma, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, má hér t.d. nefna álitamál í tengslum við fyrirhugaða upptöku og innleiðingu reglna á sviði samkeppni, fjármálamarkaða og orkumála. Um þessi efni hafa nú verið ritaðar alls átján lögfræðilegar álitargerðir, að beiðni ráðuneyta eða Alþingis.

Markmiðið með þeirri samantekt sem hér fer á eftir er að veita yfirsýn um meginatriði umræddra álitargerða og þau mál sem þar er fjallað um. Í kafla 1 er að finna reifun á hverri álitargerð og gerð grein fyrir útfærslu og lyktum málsins. Í kafla 2 er fjallað um þær meginforsendur sem byggt hefur verið á og í kafla 3 er samantekt um niðurstöður fræðimanna/sérfræðinga, ráðuneyta og Alþingis. Loks er í kafla 4 fjallað um þá fyrirvara sem gerðir hafa verið varðandi sameiginleg áhrif af þróun samningsins í heild.

Yfirlit þetta er tekið saman af forsætisráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Fyrri útgáfur þess voru unnar sem fylgiskjal með tveimur álitargerðum ráðuneyta, síðast árið 2016. Sú uppfærsla sem hér fer miðast við stöðu mála í byrjun september 2019 og stendur sjálfstætt.

1. Yfirlit

Álitamál um stjórnskipulega heimild íslenskra stjórnvalda til að framselja valdheimildir til alþjóðlegra stofnana hafa verið tekin til umfjöllunar í fimmtán álitargerðum sem unnar hafa verið að beiðni ráðuneyta eða Alþingis, þær elstu frá árinu 1992 og þær nýjustu frá fyrri hluta yfirstandandi árs (2019). Þar til viðbótar koma þrjár álitargerðir ráðuneyta, frá árunum 2012, 2015 og 2016. Umræddar álitargerðir fjalla alls um 11 stjórnskipuleg álitamál.

Hér fer á eftir stutt reifun á umræddum átján álitargerðum, nánar tiltekið er gerð grein fyrir meginefni þeirra og niðurstöðu, tilurð og samningu, afgreiðslu/stöðu málsins hjá Alþingi og, eftir atvikum, hvort á það hafi reynt fyrir íslenskum dómstólum.¹

1) 1992: EES-samningurinn, almenn atriði, opinber innkaup, ríkisaðstoð (ríkisstyrkir) og samkeppni – Niðurstaða: Ekki talið ganga gegn stjórnarskrá²

Álitargerð nefndar sem ætlað var að „leggja mat á það hvort samningurinn um evrópska efnahagssvæðið, ásamt fylgisamningum, brjóti á einhvern hátt í bága við íslensk stjórnskipunarlög.“ Reglur um opinber innkaup, ríkisaðstoð (ríkisstyrki) og samkeppni voru taldar þarfnast sérstakrar skoðunar í því sambandi, þar á meðal heimildir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til að beita (aðfararhæfum) sektum og fívíti gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna brota á reglum um samkeppni. Ákvörðunum ESA yrði einungis skotið til EFTA-dómstólsins.

Nefndin var skipuð af utanríkisráðherra og í henni sátu Þór Vilhjálmsson hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram prófessor, Stefán Már Stefánsson prófessor og Ólafur W. Stefánsson skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

¹ Stutta reifun á álitargerðum nr. 1 og 3-7 er að finna á bls. 10-11 í álitargerð (nr. 8) um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, frá júní 2012. Lengri reifun á álitargerðum nr. 1 og 3-6 er að finna á bls. 19-25 í álitargerð (nr. 7) um eftirlit með fjármálamörkuðum, frá apríl 2012. Tekið skal fram að þess utan er að finna í þingskjólum minnisblöð og umsagnir af ýmsu tagi, svo sem frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis.

² „Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn“. Vefslóð (fylgiskjal I, bls. 3-18): <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

Í kjölfarið voru sett lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

2) 1992: EES-samningurinn, almenn atriði – Niðurstaða: „... ákvæði í samningnum brjóti greinilega í bága við stjórnarskrána ...“³

Álitsgerð að beiðni utanríkismálanefndar Alþingis sem lýtur að „*stofnanaþáttum EES-samningsins og valdssviði EFTA- og EB-stofnana á EES-svæðinu og þeirri spurningu, hvort atriði í samningnum og fylgitegum hans brjóti í bága við stjórnarskrána*“. Höfundur er dr. Guðmundur Alfreðsson.

3) 1997: Schengen-samstarfið – Niðurstaða: „... brjóti ekki í bága við stjórnarskrána“⁴

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðherra um hvort samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samstarfið (afnám persónueftirlits á landamærum og upptaka sameiginlegra reglna varðandi eftirlit við ytri landamæri svæðisins) kynni að brjóta í bága við stjórnarskrána. Samningaviðræður voru þá enn í gangi og álitsgerðin tók mið af því. Höfundar eru lagaprófessorarnir Stefán Már Stefánsson, Davíð Þór Björgvinsson og Viðar Már Matthíasson.

4) 1999: Schengen-samningurinn – Niðurstaða: „... [felur] ekki í sér framsal löggjafarvalds sem [fer] gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar“⁵

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðherra um endanlega gerð Schengen-samningsins. Höfundar eru Davíð Þór Björgvinsson, Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson, prófessorar við lagadeild Háskóla Íslands.

Í kjölfarið voru samþykkt lög nr. 25/2000 um breytingu á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965, með síðari breytingum, og lög um breytingu á ýmsum lögum vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu, nr. 15/2000 og lög um Schengen-upplýsingakerfið, nr. 16/2000.

5) 2004: Ákvæði samkeppnislaga (27. gr.) – Niðurstaða: „... geti rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur ...“⁶

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðherra um „*hvort það rúmist innan valdheimilda löggjafans að mæla svo fyrir að íslenskir dómstólar skuli bundnir af ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA, framkvæmdastjórnar EB, EFTA-dómstólsins og dómstóls EB þegar þeir beita 53. og 54. gr. EES-samningsins*“. Höfundur er Davíð Þór Björgvinsson, prófessor.

Reglugerð ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans (nú 101.-102. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (SUSE), sbr. 53.-54. gr. EES-samningsins), var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar nr. 130/2004 frá 24. september 2004. Vegna innleiðingar reglugerðarinnar var nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á ákvæðum samkeppnislaga. Þá hafði innleiðing gerðarinnar einnig í för með sér efnislegar breytingar á bókun 4 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, sem þótti nauðsynlegt að lögfesta. Í kjölfarið voru sett ný samkeppnislög, nr. 44/2005,

³ „Álit dr. Guðmundar Alfreðssonar um EES og stjórnarskrána.“ Vefslóð (fylgiskjal III, bls. 26-40): <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

⁴ „Álitsgerð um Schengensamstarfið og íslensku stjórnarskrána.“ Vefslóð (fylgiskjal IV, bls. 116-147): <http://www.althingi.is/altext/125/s/pdf/0240.pdf>

⁵ „Álitsgerð um Schengen-samninginn og íslensku stjórnarskrána í ljósi samnings milli ráðs Evrópusambandsins og Íslands og Noregs um framkvæmd, beitingu og þróun Schengengerðanna frá 18. maí 1999.“ Vefslóð (fylgiskjal V, bls. 148-159): <http://www.althingi.is/altext/125/s/pdf/0240.pdf>

⁶ „Álitsgerð um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003.“ Vefslóð (fylgiskjal VII, bls. 88-131): <http://www.althingi.is/altext/131/s/pdf/0921.pdf>

og reglugerð nr. 811/2006, um innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans.

Innleiðing reglugerðarinnar hafði þær breytingar helstar í för með sér að samkeppnisyfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum fengu heimild til að beita ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins fullum fetum (hliðstæð ákvæði eru í 101.-102. gr. SUSE), en áður höfðu aðeins Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og framkvæmdastjórn ESB heimild til þess, sbr. 56. gr. EES-samningsins. Við þetta féllu hins vegar ekki niður heimildir framkvæmdastjórnarinnar og ESA til að beita ákvæðunum. Til að tryggja fullt samræmi í framkvæmd þessara reglna er mælt svo fyrir í 16. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 að ákvarðanir innlendra samkeppnisfyrvalda eða dómstóla megi ekki brjóta í bága við þær ákvarðanir sem framkvæmdastjórnin hefur tekið í sömu málum. Af EES-samningnum leiðir að hið sama á við um ESA.

Enda þótt segja megi að það sé að vissu marki í samræmi við viðteknar venjur við skýringu landsréttar til samræmis við þjóðarétt, varð skuldbinding um að taka sérstakt ákvæði um það í lög, tilefni til að leita eftir áliti á því hvort það rúmaðist innan valdheimilda löggjafans.

Í 27. gr. hinna nýju samkeppnislaga var kveðið á um að þegar dómstóll fjallaði um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem ESA hefði þegar tekið ákvörðun í mætti úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun. Enn fremur skyldi dómstóllinn forðast að leysa úr máli á annan veg en þann sem ESA kynni að gera í máli sem hún hefði til meðferðar. Fram kemur í ákvæðinu að dómstóllinn geti í þessu skyni frestað meðferð málsins.

Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu í ágúst 2019 hefur ekki reynt á 27. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, fyrir íslenskum dómstólum.

6) 2011: Flugöryggismál – Niðurstaða: „... erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá“⁷

Álitsgerð að beiðni forsætisráðuneytis um lögmæti þess að taka upp í íslensk lög ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB. Einkum var fjallað um 25. gr. reglugerðarinnar og mögulegt vald Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til að leggja sektir og féviti á einstaklinga og fyrirtæki, sem Flugöryggisstofnunin hefur veitt vottorð, vegna brota á reglum um flugöryggi, ef þeir einstaklingar eða fyrirtæki hafa staðfestu í EFTA-ríki. Ákvörðunum ESA yrði einungis skotið til EFTA-dómstólsins. Höfundur er Stefán Már Stefánsson prófessor.

Í kjölfarið voru samþykkt lög nr. 50/2012, um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum. Samkvæmt 20. gr. breytingarlaganna nr. 50/2012, sem varð að 136. gr. a laga um loftferðir, nr. 60/1998, er ESA heimilt, að tillögu Flugöryggisstofnunar Evrópu, að leggja sektir á fyrirtæki, sem hafa skírteini útgefin af Flugöryggisstofnun Evrópu, fyrir brot af ásetningi eða gáleysi á reglum á sviði Flugöryggisstofnunarinnar enda er sú starfsemi, sem tillaga um sekt grundvallast á, óheimil samkvæmt loftferðalögum og reglum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 163/2011, þar sem gerðin var tekin upp í EES-samninginn, skyldi EFTA-dómstóllinn hafa ótakmarkaða lögsögu til að endurskoða ákvarðanir ESA um sektir eða reglubundnar

⁷ „Álitsgerð um hvort ákvæði reglugerðar EB 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána.“ Vefslóð (fylgiskjal II, bls. 52-75): <http://www.althingi.is/alttext/139/s/pdf/1079.pdf>

sektargreiðslur. Má dómstóllinn fella niður, lækka eða hækka sektina eða reglubundnu sektargreiðsluna sem lögð er á.

Samkvæmt 3. mgr. 25. gr. reglugerðar (EB) nr. 216/2008 skyldi framkvæmdastjórn ESB samþykkja ítarlegar reglur fyrir framkvæmd greinarinnar, þá skyldi tilgreina sérstaklega ítarlegar viðmiðanir til að ákveða fjárhæð sektar eða reglubundinna sektargreiðslna og málsmeðferð við fyrirspurnir, tengdar ráðstafanir og skýrslugjöf sem og reglur um málsmeðferð við ákvarðanatöku, þ.m.t. ákvæði um rétt til varnar, rétt á aðgangi að máls skjölum, rétt á málflytningsmanni, rétt til þagnarskyldu og tímabundin ákvæði um áætlun og innheimtu sekta og reglubundinna sektargreiðslna. Í framhaldinu setti framkvæmdastjórn ESB framkvæmdarreglugerð (ESB) nr. 646/2012 frá 16. júlí 2012 um ítarlegar reglur um sektir og fívíti samkvæmt reglugerð Evrópusambandsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008. Framkvæmdareglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 42/2013. Innleiðing í íslenskan rétt var með þeim hætti að með reglugerð frá innanríkisráðuneyti nr. 409/2013, var tilvísunaraðferðinni beitt með þeim hætti að samkvæmt d-lið 3. gr. reglugerðar um sameiginlegar reglur um almenningsflug og stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, nr. 812/2012, öðlaðist framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 646/2012 gildi.

Samkvæmt upplýsingum Samgöngustofu í ágúst 2019 hafa fjórir íslenskir aðilar skírteini (í mismunandi flokkum) útgefin af Flugöryggisstofnun Evrópu en umræddri sektarheimild ESA hefur aldrei verið beitt á Íslandi.

7) 2012: Eftirlit með fjármálamörkuðum – Niðurstaða: „... háð annmörkum með tilliti til íslensku stjórnarskrárinnar“⁸

Álitsgerð að beiðni forsætis-, efnahags- og viðskipta- og utanríkisráðuneytis um heimildir tiltekinna evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart íslenskum eftirlitsstofnunum og bindandi ákvarðanir sem hafa bein og þýngjandi réttaráhrif gagnvart íslenskum fjármálafyrirtækjum. Höfundar eru Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson, prófessorar við lagadeild Háskóla Íslands.

Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA), Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin (EIOPA), Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA), Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB) og lögbær eftirlitsstjórnvöld aðildarríkja ESB mynda samræmt evrópskt eftirlitskerfi með fjármálamörkuðum. Stofnanirnar tóku til starfa 1. janúar 2011. Eftirlitsstofnanirnar þrjár fara með eftirlit hver um sig á tilteknu sviði fjármálaþjónustu, þ.e. með bankastarfsemi, váttryggingastarfsemi og starfstengdum lífeyrissjóðum, sem og verðbréfamörkuðum. Markmið eftirlitskerfisins er að tryggja stöðugleika á fjármálamörkuðum aðildarríkja ESB og stuðla að því að yfirsýn náist um fjármálastarfsemi sem fram fer í fleiri en einu landi og yfir landamæri. Meginhlutverk eftirlitsstofnana ESB er að samræma eftirlit og tryggja samræmda beitingu regluverks um fjármálastarfsemi á innri markaðnum. Þeim er jafnframt ætlað að meta hættur sem steðja að fjármálamörkuðum og grípa til aðgerða af því tilefni. Eftirlitsstofnunum ESB ber að hafa náð samstarf við eftirlitsstofnanir aðildarríkjanna en hinar síðarnefndu annast daglegt eftirlit með fjármálamörkuðum.

Markmið álitsgerðarinnar var að leggja mat á inntak þeirra reglugerða sem um ræddi og möguleika á að taka þær upp í samninginn, með tilliti til íslenskrar stjórnskipunar. Taka ber fram

⁸ „Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn.“ Vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Frettatilkygning/Alitsgerd_BTh_SMS.pdf

að ekki var búið að taka afstöðu til þess hvernig skyldi háttáð aðlögun gerðanna að EES-samningnum. Í álitserðinni er ítarlega fjallað um þær stjórnskipulegu kröfur sem gera þyrfti til aðlögunar umræddra gerða að EES-samningnum, efnunnt ætti að vera að innleiða þær í íslenskan rétt með stjórnskipulega gildum hætti. Orðrétt voru helstu niðurstöður álitserðarinnar eftirfarandi:

Það er niðurstaða okkar að þegar skoðuð er heildarmynd þeirra þátta sem lýst er hér að framan sé innleiðing umræddra gerða háð annmörkum með tilliti til stjórnarskrárinnar. Innleiðing reglugerðanna í óbreyttri mynd myndi fela í sér fráhrif frá tveggja stöða kerfi EES-samningsins sökum þess að þátttökuréttur Íslands í ákvörðunum er ekki tryggður og ekki er um gagnkvæmni að ræða að því er varðar réttindi og skyldur aðildarríkjanna eða aðila innan þeirra.

Eigi að síður kom fram í álitserðinni að unnt væri að vinna að lausn málsins að því tilskildu „að tveggja stöða kerfi EES-samningsins yrði notað gagnvart Íslandi.“ Var í því sambandi tekið fram að höfundar teldu að íslenska ríkið hefði ákveðið svigrúm til að túlka stjórnarskrárákvæði þannig að ekki þrengdi um of að möguleikum Íslands í alþjóðlegu samstarfi.

Þegar fyrrgreind álitserð var lögð fram í apríl 2012 lá ekki fyrir með hvaða hætti umræddar gerðir yrðu lagaðar að EES-samningnum, svo sem áður greinir. Á fundi fjármála- og efnahagsráðherra ríkja ESB og EFTA-ríkjanna innan EES í október 2014 náðist loks samkomulag um meginatriði við aðlögun umræddra reglugerða að EES-samningnum. Samkvæmt samkomulaginu viðurkenndu aðilar mikilvægi hinna nýju eftirlitsstofnana ESB fyrir viðhald og þróun eins samræmnds markaðar fyrir fjármálaþjónustu og þar með að umræddar reglugerðir þyrfti að taka upp í EES-samninginn. Þá var vísað til þess að fundin hefði verið lausn sem tæki tillit til hagsmuna beggja aðila, uppbyggingar og markmiða bæði umræddra ESB-gerða og EES-samningsins, svo og lagalegra og stjórmmálalegra takmarkana Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna innan EES. Í hnotskurn má því segja að með þessu hafi EFTA-ríkin innan EES fyrir sitt leyti viðurkennt mikilvægi hins nýja eftirlitskerfis ESB fyrir innri markaðinn og þar með einsleitismarkmiðs EES-samningsins. Hins vegar hafi Evrópusambandið viðurkennt að við aðlögun þessa kerfis að EES-samningnum yrði að taka tillit til grunnreglna samningsins.

Um framhald þessa máls vísast í lið 9 hér á eftir, þar sem fjallað er um álitserð Skúla Magnússonar, héraðsdómara og dósents við lagadeild Háskóla Íslands, frá mars 2016.

8) 2012: Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda – Niðurstaða: „... framsal sem rúmast ekki innan venjuhelgaðrar reglu ...“ eða „... kann að vera erfitt að fullyrða hvort slík löggjöf bryti í bága við íslenska stjórnarskrá“⁹

Álitserð að beiðni forsætis-, umhverfis- og utanríkisráðuneytis um framsal til stofnana Evrópusambandsins á framkvæmdavaldi og dómsvaldi í tengslum við sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Niðurstöður álitserðarinnar miðast annars vegar við innleiðingu viðkomandi reglugerðar í óbreyttri mynd og hins vegar við að reglurnar verði aðlagðar tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Höfundar eru Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson, prófessorar við lagadeild Háskóla Íslands.

Reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um stofnun skrár sambandsins yfir viðskiptatímabil sem hófst 1. janúar 2013 og síðari viðskiptatímabil í kerfi sambandsins fyrir viðskipti með heimildir til

⁹ „Álitserð um hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.“ Vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

losunar gróðurhúsalofttegunda, var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 236/2012. Í aðlögunartexta með ákvörðuninni var Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fengið vald framkvæmdastjórnar ESB hvað varðar EFTA-ríkin innan EES. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 var innleidd á Íslandi með reglugerð umhverfis- og auðlindaráðuneytis nr. 71/2013 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir (sem síðar var felld á brott með reglugerð nr. 365/2014) en lagastoð hennar var í 22. gr. g laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, sem kveður á um reglugerð um skráningarkerfi. Með 2. tölulið 9. gr. reglugerðarinnar öðlaðist reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 gildi hér á landi, eins og breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 236/2012, frá 31. desember 2012.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 71/2013, og síðar sömu greinar hinnar nýju reglugerðar um sama efni, nr. 365/2014, er Umhverfisstofnun landsstjórnandi íslenska ríkisins vegna skráningarkerfis fyrir losunarheimildir og hefur umsjón með stofnun og lokun reikninga, aðgangi að reikningum og skráningu upplýsinga um reikningseigendur og aðgangshafa hvað varðar reikninga íslenska ríkisins og reikninga í skrá sambandsins sem eru í eigu aðila sem heyra undir lögsögu Íslands. Umhverfisstofnun skal einnig veita reikningseigendum og aðgangshöfum skráningarkerfisins aðstoð við notkun þess. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. eru stjórnvaldsákvæðanir Umhverfisstofnunar skv. reglugerðinni kærnanlegar til ráðherra.

Í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 kemur fram á nokkrum stöðum að framkvæmdastjórnin geti gefið fyrirmæli varðandi einstaka þætti, t.d. um tímabundna lokun aðgangs að reikningum sbr. 7. tölulið 31. gr. og tímabundna lokun aðgangs að losunarheimildum eða Kýótoeiningum ef um er að ræða grun um sviksamleg viðskipti, sbr. 71. gr. Í aðlögunartexta við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar voru ESA faldar valdheimildir framkvæmdastjórnarinnar hvað varðar EFTA-ríkin innan EES.

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti í ágúst 2019 hefur umræddum valdheimildum ESA aldrei verið beitt á Íslandi. Niu rekstraraðilar í staðbundnum iðnaði og fjórir innlendir flugrekstraraðilar eru með reikning í skráningarkerfinu á Íslandi.

2016: Eftirlit með fjármálamörkuðum – Niðurstaða: „... myndi í heild sinni samræmast íslenskum stjórnلögum“

Um upphaf þessa máls visast í lið 7 hér á undan, þar sem fjallað er um álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, prófessora við lagadeild Háskóla Íslands, frá árinu 2012. Til að tryggja að sú niðurstaða sem endurspegladist í samkomulagi fjármála- og efnahagsráðherra ríkja Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna innan EES frá október 2014 um meginatriði við aðlögun umræddra reglugerða að EES-samningnum og að útfærsla hennar samræmdest að öllu leyti þeim meginviðmiðum sem mótast hafa í fræðilegri umfjöllun og fyrri álitserðum, nutu stjórnvöld ráðgjafar Skúla Magnússonar héraðsdómara og dósents við lagadeild Háskóla Íslands. Vann Skúli einnig álitserð um stjórnskipulegar heimildir til að innleiða þær gerðir sem þingsályktunartillagan tekur til og er álitserðin birt sem fylgiskjal XI með tillögunni.¹⁰

Í niðurstöðu álitserðarinnar er í upphafi áréttað að lögð séu til grundvallar þau viðmið sem mótuð hafi verið í fræðilegri umfjöllun og svari að megin stefnu til þeirrar afstöðu sem fram kom í álitserð nefndar utanríkisráðherra um EES-samninginn frá 1992 og byggt hefur verið á í síðari álitserðum viðvíkjandi EES-samningnum. Með hliðsjón af þeim er komist að þeirri niðurstöðu að framsal valdheimilda samkvæmt áður nefndum tillögum muni fullnægja því skilyrði að teljast

¹⁰ „Álitserð um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit.“ Vefslóð (fylgiskjal XI, bls. 124-183): <http://www.althingi.is/altxt/pdf/145/s/1109.pdf>

nauðsynlegt vegna alþjóðasamvinnu sem Ísland tekur þátt í og helgast af mikilvægum hagsmunum ríkisins. Jafnframt er talið alveg ljóst að fullnægt sé skilyrðum um að framsalið sé skýrt og á afmörkuðu sviði. Þá segir svo:

Að frátöldum reglugerðum um láns hæfismat og afleiðuviðskipta-skráningarstöðvar er framsal valdheimilda, samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum, í reynd ekki umfram þær skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum sem gengið hefur verið út frá að samrýmist stjórnarskránni í yfir 20 ára framkvæmd samningsins. Er það því niðurstaða mín að framsal valdheimilda samkvæmt fyrirbyggjandi tillögum um aðlögun reglugerða Evrópusambandsins um fjármálaeftirlit að EES-samningnum myndi í heild sinni samræmast íslenskum stjórnlögum.

Í september 2016 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um að heimila ríkisstjórninni að samþykkja níu fyrirhugaðar ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit). Einnig var veitt heimild til staðfestingar samnings um breytingu á samningi milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls með því að bæta nýrri 25. gr. a og nýrri bókun 8 við samninginn um hlutverk og valdheimildir Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði fjármálaeftirlits.¹¹ Gerðirnar voru teknar upp í EES-samninginn í september 2016 og í kjölfarið samþykkti Alþingi lög um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði nr. 24/2017 en með þeim voru jafnframt gerðar breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 og lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001.

Aðlögun EES-reglnanna byggist á tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Um tveggja stöða aðlögunina, sem lögfest var með lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði nr. 24/2017, er fjallað í greinargerð með frumvarpinu, sjá til dæmis kafla 2.6. í greinargerð frumvarpsins um aðlögun að EES-samningnum.

Þar segir að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) verði eftirlitsaðili með fjármálastarfsemi hvað varðar EFTA-ríkin innan EES. Þýðir það að vald til að taka bindandi ákvarðanir sem liggur hjá evrópsku eftirlitsstofnunum innan ESB færast til ESA innan EFTA-stoðarinnar. Ákvörðunum ESA er hægt að skjóta til EFTA-dómstólsins. Þær bindandi ákvarðanir sem ESA getur tekið varða í fyrsta lagi brot á EES-löggjöf, sbr. 5. mgr. 9. gr. (aðgerðir vegna neytendaverndar), 17. gr. (vegna brota á sambandslöggjöf) þegar eftirlitsaðili hefur ekki beitt löggjöf eða beitt henni á rangan hátt samkvæmt ákvæðum annarrar efnislöggjafar á sviði fjármálastarfsemi og 18. gr. (aðgerðir í neyðarástandi), og í öðru lagi til að setta ágreining milli eftirlitsstjórnvalda um beitingu tilgreindrar löggjafar, sbr. 19. gr. (sáttameðferð). Þess ber að geta að valdheimildum er beitt til þrautavara og hafði þeim ekki verið beitt af evrópsku eftirlitsstofnunum þegar frumvarpið var lagt fram.

Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er einnig tryggð aðkoma fjármálaeftirlita EFTA-ríkjanna innan EES og ESA að starfsemi evrópsku eftirlitsstofnananna þriggja. Þá er í ákvörðuninni í aðlögunartexta við reglugerðirnar þrjár einnig kveðið á um að þessir aðilar hafi jafnan rétt og skyldur og sömu aðilar innan ESB en án atkvæðisréttar. Þannig munu fulltrúar fjármálaeftirlita EFTA-ríkjanna innan EES og fulltrúi ESA hafa rétt til að sitja í eftirlitsráðum (e. Board of Supervisors) eftirlitsstofnana, þar sem ákvarðanir eru teknar, en rétturinn gildir jafnframt til þátttöku í öðrum undirbúningsnefndum. Að sama skapi hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar áheyrnaraðild að samstarfshópi eftirlitsaðila hjá ESA (e. College of

¹¹ Þskj. 1109, 681. mál (145. löggjafarþing 2015-2016).

Supervisors). Loks var kveðið á um gagnkvæma samstarfsskyldu milli Eftirlitsstofnunar EFTA og hinna þriggja eftirlitsstofnana en hún er nauðsynleg til að tryggja samræmt eftirlit og einsleitni í beitingu regluverks á sviði fjármálaþjónustu innan EES. Því er í aðlögunartexta gert ráð fyrir viðtæku samstarfi með sérstökum samstarfsákvæðum, sem og að gerður verði sérstakur samstarfssamningur þar sem nánari atriði samstarfs koma fram.

Að lokum ber að nefna að til þess að tryggja einsleitni á innri markaðnum á sviði fjármálaþjónustu skulu ákvarðanir ESA teknar á grundvelli uppkasts frá Evrópsku eftirlitsstofnununum, enda hafa eftirlitsstofnanir EFTA-rikkanna innan EES og Eftirlitsstofnun EFTA fullan aðgang að starfi þeirra. Sú tilhögun breytir því þó ekki að bindandi ákvarðanir eru teknar af ESA. Í þeim tilfellum þar sem ágreiningur rís milli Eftirlitsstofnunar EFTA og evrópsku eftirlitsstofnananna skal nýta þá sáttameðferð sem EES-samningurinn kveður á um með aðkomu sameiginlegu EES-nefndarinnar.

ESA hefur ekki beitt þessum valdheimildum gagnvart íslenskum aðilum. ESA hefur hins vegar gefið út starfsleyfi til eins norsks lánshæfismatsfyrirtækis frá gildistöku fjármálaeftirlitslöggjafarinnar.

9) 2017: Persónuvernd – Niðurstaða: „Í heild verður þó ekki fullyrt að þessi tillaga ... stangist á við stjórnarskrána“¹²

Að beiðni dómsmálaráðuneytisins, utanríkisráðuneytis og forsætisráðuneytisins, var unnin álitserð vegna upptöku reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og frjálsa miðlun slíkra upplýsinga í EES-samninginn og niðurfellingar tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga). Eitt meginálitaeftnið varðandi upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn snerist um að finna leiðir til þess að aðlaga valdheimildir evrópska persónuverndarráðsins að tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Persónuverndarráðið getur samþykkt bindandi ákvarðanir í tilgreindum tilvikum, skv. 65. gr. reglugerðarinnar, sem beinast að landsbundnum eftirlitsyfirvöldum á sviði persónuverndar. Einnig var til álita hvernig endurskoðun dómstóla skyldi háttáð á ákvörðunum sem beindust að eftirlitsyfirvöldum EFTA-rikkanna. Höfundur er Stefán Már Stefánsson, prófessor emeritus við lagadeild Háskóla Íslands.

Í álitinu er lagt mat á þær fjórar tillögur sem EFTA-skrifstofan lagði fram í apríl 2017 varðandi aðlögun gerðanna að EES-samningnum. Sú fyrsta fölst í fullri aðkomu evrópska persónuverndarráðsins með þeim hætti að persónuverndarráðið taki bindandi ákvarðanir gagnvart eftirlitsyfirvaldi EFTA-rikkis innan EES. Önnur tillagan föl í sér takmarkaðri aðkomu evrópska persónuverndarráðsins með þeim hætti persónuverndarráðið hafi vald til að gefa út álit og/eða taka ákvarðanir um mál sem eftirlitsyfirvald EFTA-rikkis hefur til skoðunar, en það væri ekki bindandi fyrir eftirlitsyfirvaldið í EFTA-rikinu innan EES við úrlausn málsins. Samkvæmt þriðju tillögunni yrði komið á fót sérstöku EFTA-persónuverndarráði en samkvæmt þeirri fjórðu myndi eftirlitsstofnun EFTA (ESA) taka ákvarðanir í málum EFTA-rikkanna, í stað evrópska persónuverndarráðsins. Niðurstöður álitserðarinnar eru að fyrsta tillagan samræmdist illa tveggja stöða kerfi EES og „myndi hún skapa afleitt fordæmi.“ Hins vegar segir að ekki verði fullyrt að tillagan stangist á við stjórnarskrá, enda sé framsalið aðeins bindandi fyrir ríkið eða stofnanir þess og virðist vera á vel skilgreindu sviði. Hins vegar falli tillögur tvö til fjögur betur

¹² „Álit: Reglugerð um persónuvernd – Hugmyndir um aðferð við upptöku gerðar,“ 14. desember 2017, vefslóð (fylgiskjal IV, bls. 7): www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjal/s0992-f_IV.pdf

að tveggja stöða kerfinu og fullnægi að verulegu leyti þeim viðmiðum sem lögð væru til grundvallar. Þær myndu samræmast stjórnarskrá Íslands.

Í júní 2018 var samþykkt þingsályktunartillaga um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XI. viðauka (Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið) og bókun 37 (sem inniheldur skrána sem kveðið er á um í 101. gr.) við EES-samninginn um að fella inn í samninginn reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB (almenna persónuverndarreglugerðin).¹³

Við aðlögun gerðarinnar fyrir upptöku hennar í EES-samninginn varð fyrsta tillagan fyrir valinu, um fulla aðkomu evrópska persónuverndarráðsins, sem er sú tillaga sem var talin síst fýsileg í álitserðinni, þar sem hún samræmdest verst tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni kemur fram að það hafi verið „*sköðun stjórnvalda að þessi kostur þjóni best heildarhagsmunum Íslands þegar tekið er tillit til allra hliða málsins.*“ Þá fylgir ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sameiginleg yfirlýsing samningsaðila, þar sem fram kemur að samningsaðilarnir, með tveggja stöða kerfi EES-samningsins í huga og með tilliti til beinna og bindandi ákvarðana Evrópska persónuverndarráðsins fyrir innlend eftirlitsyfirvöld í EFTA-ríkjunum innan EES, taki mið af þeirri staðreynd að ákvörðunum Evrópska persónuverndarráðsins er beint að innlendum eftirlitsyfirvöldum, og viðurkenna að þessi lausn hafi ekki fordæmisgildi fyrir aðlögun gerða ESB sem verða felldar inn í EES-samninginn í framtíðinni.¹⁴

Sú leið sem farin var við upptöku almennu persónuverndarreglugerðarinnar í EES-samninginn var að veita evrópska persónuverndarráðinu „fulla aðkomu“ og ákvarðanatökuvald gagnvart persónuverndarstofnunum EFTA-ríkjanna en sömuleiðis kemur fram í a-lið 1. gr. ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 154/2018 að eftirlitsyfirvöld EFTA-ríkjanna skuli taka þátt í starfsemi Evrópska persónuverndarráðsins. Ráðið hefur ekki heimildir til að hlutast um mál sem varða vinnslu persónuupplýsinga sem eingöngu fer fram innan landamæra hvers ríkis (t.d. þegar kemur að vinnslu persónuupplýsinga hjá stjórnvöldum).

Í þessu felst þá jafnframt að ráðið tekur eingöngu afstöðu í málum þegar um er að ræða vinnslu persónuupplýsinga yfir landamæri. Það er síðan í höndum landsbundinna eftirlitsyfivalda, sem á Íslandi er Persónuvernd, að taka efnislega ákvörðun í máli, á grundvelli ákvörðunar ráðsins, ef mál hefur verið lagt fyrir ráðið.

Þá segir í framangreindum a-lið 1. gr. ákvörðunarinnar að eftirlitsyfirvöld í EFTA-ríkjunum innan EES skuli hafa sömu réttindi og skyldur og eftirlitsyfirvöld aðildarríkja ESB í persónuverndarráðinu, án þess þó að eiga rétt á að neyta atkvæðisréttar og bjóða sig fram til embættis formanns eða varaformanns persónuverndarráðsins, nema kveðið sé á um annað í samningi þessum. Persónuverndarráðið skal skrá afstöðu eftirlitsyfivalda EFTA-ríkjanna sérstaklega. Haga skal starfsreglum persónuverndarráðsins þannig að eftirlitsyfirvöld EFTA-ríkjanna og Eftirlitsstofnun EFTA geti tekið fullan þátt í því, að undanskildum rétti á að neyta atkvæðisréttar og bjóða sig fram til embættis formanns eða varaformanns persónuverndarráðsins. Starfsreglur ráðsins hafa þegar verið settar þar sem finna má frekari ákvæði varðandi þátttöku af hálfu EFTA-ríkjanna innan EES.

¹³ Þskj. 1144, 612. mál (148. löggjafarþing 2017-2018).

¹⁴ Sameiginleg yfirlýsing samningsaðila við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, aðgengileg á eftirfarandi vefslóð: https://www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjol/s0992-f_1.pdf (á bls. 6).

Til útskýringar á hefðbundinni framkvæmd funda hjá ráðinu: Fundir ráðsins fara fram samkvæmt boðaðri dagskrá og gögn eru send meðlimum ráðsins fyrir fund í gegnum örugga gátt. EES/EFTA-eftirlitsyrivöldin hafa fullan aðgang að öllum gögnum ráðsins. Geta þau gögn verið mjög umfangsmikil. Hvert þáttökuland fær eftir stafrófsröð úthlutað tveimur sætum og að jafnaði er setið í tveimur röðum sitt hvorum megin í sal með háborð til hliðar, þar sem formaður og sérfræðingar frá skrifstofu ráðsins sitja. Þeim löndum, sem eingöngu hafa áheyrnaraðild að ráðinu, svo sem umsóknarríkjum ESB, er ítrekað vísað af fundi þegar tiltekin mál eru tekin til umræðu. Með stoð í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er eftirlitsyrivöldum EES/EFTA-ríkjanna ekki vísað af fundi ráðsins, enda hafa þau fulla aðkomu að ráðinu, eins og áður hefur komið fram.

Mál eru tekin á dagskrá, annaðhvort til kynningar eða til samþykktar, og afgreidd án formlegrar atkvæðagreiðslu ef um smærri mál er að ræða eða ef enginn ágreiningur er uppi. Ef skiptar skoðanir eru um mál, þá eru greidd atkvæði. Við þær aðstæður fer að jafnaði fram umræða áður, þar sem allir meðlimir geta tjáð sig. Atkvæðagreiðslan var í upphafi með handaupplýfingu, þar sem atkvæði ESB-landa voru talin saman og EES EFTA-atkvæði, greidd á sama tíma, talin sér. Nýverið var tekið í notkun rafrænt atkvæðagreiðsluferfi, þar sem samtímis er kallað eftir afstöðu ESB- og EES/EFTA-ríkjanna. Ísland hefur þannig jafna möguleika á við önnur ríki til að hafa áhrif á niðurstöðu mála hjá ráðinu. Þannig hefur verið fallist á tillögur frá Íslandi en að sama skapi hafa atkvæði fulltrúa landsins einnig á stundum verið í minnihluta.

Ekki hefur reynt sérstaklega á valdheimildir Evrópska persónuverndarráðsins eða um þær deilt. Þá hefur ráðið enn ekki tekið ákvarðanir í málum einstakra stofnana á grundvelli 65. gr. persónuverndarreglugerðarinnar (lausn deilumála með hjálp persónuverndarráðsins). Þó má búast við að slíkar ákvarðanir fari fyrir ráðið á næstu mánuðum og má telja líklegt að málsaðilar sem þar lúti lægra haldi láti reyna á niðurstöðu ráðsins, og/eða niðurstöðu þess eftirlitsstjórnvalds sem tekur endanlega ákvörðun í málinu, fyrir dómstólum.

Ráðið hefur enn fremur veitt þónokkur álit á grundvelli 64. gr. reglugerðarinnar, þar af eitt álit sem var beint að Persónuvernd. Ekki hefur verið deilt um lögmati þessara álita.

Til innleiðingar á almennu persónuverndarreglugerðinni á Íslandi voru sett ný lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018.

10-14) 2018–2019: Fimm álitserðir/minnisblöð um þriðja orkupakkann

Á vörþingi 2019 lagði utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar, nr. 93/2017, frá 5. maí 2017 um breytingu á IV. viðauka (Orka) við EES-samninginn og upptöku samtals átta gerða í EES-samninginn. Gerðirnar sem um ræðir varða innri markað fyrir raforku og jarðgas innan Evrópusambandsins og saman mynda þær svokallaðan þriðja orkupakka.¹⁵

Helstu álitafni tengd innleiðingu þriðja orkupakkans og upptöku hans í EES-samninginn snúa að reglugerð (EB) nr. 713/2009 sem setur á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER). Skv. 7., 8. og 9. gr. reglugerðarinnar hefur stofnunin vald til þess að taka lagalega bindandi ákvarðanir um tiltekin atriði. Með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 var reglugerðin aðlöguð að tveggja stoða kerfi EES-samningsins, m.a. með því að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) skyldi taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem beinast að EFTA-ríkjum. Þá er samþykki ESA einnig áskilið fyrir bindandi ákvörðunum, skv. 7., 8. og 9. gr.

¹⁵ Sjá þingskjal 1237 – 777. mál á 149. löggjafarþingi 2018-2019, aðgengilegt á eftirfarandi vefslóð: <https://www.althingi.is/altext/pdf/149/s/1237.pdf>

reglugerðarinnar, sem beinast að EFTA-rikkjum en ACER gerir hins vegar drög eða tillögur að ákvörðununum.

Þingsályktunartillögunni fylgdu fimm álitserðir vegna stjórnskipulegra álitafna við innleiðingu og upptöku þriðja orkupakkans í íslenskan rétt, einkum varðandi valdheimildir ESA og ACER. Þrjár álitserðir voru unnar að beiðni utanríkisráðuneytisins og eru eftir Davíð Þór Björgvinsson, Friðrik Árna Friðriksson Hirst, Skúla Magnússon og Stefán Mát Stefánsson. Þá óskaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið eftir álitserðum frá Birgi Tjörva Péturssyni og Ólafi Jóhannesi Einarssyni. Umfjöllunarefni álitserðanna fimm er í meginráttum hið sama og þær eru samhljóða um flest atriði, hins vegar sker álitserð Friðriks Árna og Stefáns Máts sig úr að því leyti að þar er talið vafa undirorpið hvort valdframsalið til ESA sem felst í 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 713/2009 gangi lengra en rúmist innan ákvæða stjórnarskrárinnar. Í álitserðinni eru því settar fram tvær tillögur að mögulegum lausnum og var önnur þeirra lögð til grundvallar í fyrrnefndri þingsályktunartillögu.

Við umfjöllun utanríkismálanefndar Alþingis um tillöguna var fjallað um tvær álitserðir til viðbótar við þær fimm sem þegar hafa verið nefndar en utanríkisráðuneytið hafði óskað álits sérfræðinga á því hvaða áhrif það gæti haft ef Ísland samþykkti ekki upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn. Álitserðirnar eru annars vegar frá Alþjóða- og Evrópuráttarstofnun Háskólans í Reykjavík og hins vegar frá Carl Baudenbacher, fyrrverandi dómforseta EFTA-dómstólsins. Þær verða ekki raktar hér enda fjalla þær ekki með beinum hætti um stjórnskipulega heimild íslenskra stjórnvalda til framsals valds til alþjóðlegra stofnana, líkt og hinar fimm sem reifaðar verða hér á eftir.

Alþingi samþykkti ofangreinda þingsályktun í byrjun september 2019. Við það tækifæri voru einnig samþykkt þingmál til innleiðingar í landsrétt og sem vörðuðu málið með öðrum hætti. Var þar um að ræða breytingar á raforkulögum, nr. 65/2003, lögum um Orkustofnun, nr. 87/2003, og þingsályktun um breytingu á þingsályktun nr. 26/148 um stefnu stjórnvalda um uppbyggingu flutningskerfis raforku.

10) 2018: Þriðji orkupakkinn (minnisblað Ólafs Jóhannesar Einarssonar) – Niðurstaða: Samræmist almennum viðmiðum um framsal valdheimilda.¹⁶

Minnisblað að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þar sem fjallað er um nokkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn, einkum forræði yfir náttúruauðlindum, valdheimildir ACER og afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara skv. 103 gr. EES-samningsins. Höfundur er Ólafur Jóhannes Einarsson, lögmaður hjá BBA lögmannsstofu og fyrrverandi framkvæmdastjóri innra markaðssviðs ESA.

Í minnisblaðinu er áreitað að Ísland og önnur aðildarríki að EES hafi forræði á náttúruauðlindum sínum, ákveði skipan eignarréttar á því sviði og hvernig nýtingu auðlinda sé háttað. Þá yrði það alfarið í höndum íslenska ríkisins að ákveða hvort sæstrengur yrði lagður yfir landamæri Íslands og, ef til þess kæmi, hvort íslenska ríkið ætti að vera eigandi að honum. Fram kemur að bindandi ákvarðanir ACER/ESA skv. þriðja orkupakkanum beinist eingöngu að eftirlitsstjórnvöldum aðildarríkjanna en ekki einstaklingum eða lögaðilum. Einnig kemur fram að valdheimildir og ákvarðanatata gagnvart EFTA-rikkjum eigi sér stað innan EFTA-stoðarinnar og ákvarðanir ESA á þessu sviði séu þannig kærarlegar til EFTA-dómstólsins.

¹⁶ „Minnisblað til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis frá BBA, Ólafi Jóhannesi Einarssyni lögmanni: Nokkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakkans inn í EES-samninginn,“ 12. apríl 2018, vefslóð (fylgiskjal XV): https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjal/s1237-f_XV.pdf

Í minnisblaðinu er ekki tekin bein afstaða til þess hvort það valdframsal til alþjóðastofnana sem felst í þriðja orkupakkanum sé í samræmi við stjórnarskrá Íslands. Út frá þeim forsendum sem fram koma í minnisblaðinu, með hliðsjón af almennum viðmiðum sem fræðimenn hafa lagt til grundvallar við mat á heimildum til valdframsals, er hins vegar hægt að álykta að framsal valds samkvæmt þriðja orkupakkanum sé innan marka stjórnarskrárinnar.

11) 2019: Þriðji orkupakkinn (álitsgerð Skúla Magnússonar) – Niðurstaða: „... myndi samræmast íslenskum stjórnlögum“¹⁷

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðuneytis um það hvort innleiðing þriðja orkupakka ESB, með þeirri aðlögun að EES-samningnum sem fólst í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, fengi samrýmt reglum íslenskrar stjórnskipunar með tilliti til framsals valdheimilda til alþjóðlegra stofnana. Höfundur er Skúli Magnússon, héraðsdómari og dósent við lagadeild Háskóla Íslands.

Einkum er fjallað um álitaefni í tengslum við framsal valds til Samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER) og lagt á það mat hvort jafnræði og gagnkvæmni væru nægilega tryggð með aðlögun þeirri sem felst í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017. Fyrirkomulagið er talið hafa nokkra sérstöðu enda sé ACER ætlað að hafa frumkvæði að ákvörðunum á þessu sviði, þ.e. gera tillögur og drög að ákvörðunum ESA. Aftur á móti sé endanlegt ákvörðunarvald í höndum ESA og talið að eftirlitsstofnunin hafi raunhæfa möguleika á því að hafa áhrif á efni ákvörðunar, sem og neitunarvald um hvort ákvörðun sé tekin gagnvart EFTA-rikkjum.

Í álitsgerðinni eru til grundvallar þau viðmið sem almennt hefur verið stuðst við í fræðilegri umfjöllun um stjórnskipulegar heimildir til framsals valdheimilda til alþjóðastofnana. Niðurstaðan er sú að valdframsalið sem fælist í þriðja orkupakkanum væri ekki frábrugðið því sem áður hefði verið talið samrýmast stjórnarskránni. Visað er til álitsgerðar sama höfundar um stjórnskipuleg álitamál vegna innleiðingar gerða um evrópskt fjármálaeftirlit (2016) og rök færð fyrir því að framsal valdheimilda vegna þriðja orkupakkans gangi jafnvel skemmra en um var að ræða í því máli.

12) 2019: Þriðji orkupakkinn (álitsgerð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Mús Stefánssonar) – Niðurstaða: „... vafa undirorpið hvort valdframsalið gangi lengra en rúmist innan ákvæða stjórnarskrárinnar ...“¹⁸

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðuneytis sem einkum tekur til umfjöllunar hvort það standist ákvæði stjórnarskrárinnar að ESA sé falið vald til að taka lagalega bindandi ákvarðanir varðandi grunnvirki yfir landamæri, sbr. reglugerð (EB) nr. 713/2009 og ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017. Höfundar eru Friðrik Árni Friðriksson Hirst, lögmaður og doktorsnemi, og Stefán Már Stefánsson, prófessor emeritus við lagadeild Háskóla Íslands.

Í álitinu er lagt til grundvallar að valdframsalið til ESA sé framsal á framkvæmdavaldi, að ákvarðanir ESA hafi lagalega bindandi áhrif að landsrétti en ekki einungis að þjóðarétti og að þær verði bornar undir EFTA-dómstólinn. Varðandi það að hvaða aðilum valdið beinist er talið „ljóst að raunverulegt efni og réttaráhrif ákvarðana ESA á grundvelli 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009 snúa ekki eingöngu að innlendum eftirlitsyfirvöldum, heldur varða þau einnig

¹⁷ „Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál vegna innleiðingar 7., 8. og 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER),“ 15. mars 2019, vefslóð (fylgiskjal XII, bls. 41): https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjal/s1237-f_XII.pdf

¹⁸ „Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB,“ 19. mars 2019, vefslóð (fylgiskjal XIII, bls. 43): https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjal/s1237-f_XIII.pdf

hagsmuni einstaklinga og lögaðila.“ Þá segir að gera verði strangar kröfur til þess að valdframsalið standist þær stjórnskipulegu viðmiðanir sem stuðst hefur verið við í mati á valdframsali til alþjóðastofnana.

Í niðurstöðum kemur fram að þar sem ekki séu bein ákvæði um valdframsal í stjórnarskrá þurfi að túlka svigrúm löggjafans til slíks framsals þröngt. Verulegur vafi leiki á því hvort framsal ákvarðanatökuvalds til ESA skv. 8. gr. reglugerðarinnar, eins og ráðgert er að taka hana upp í EES-samninginn með aðlögun sameiginlegu EES-nefndarinnar, rúmist innan ákvæða stjórnarskrár Íslands. Valdheimildirnar eru ekki taldar vel afmarkaðar og skilgreindar heldur óljósar og háðar túlkun. Niðurstaðan er að framsalið uppfylli ekki þær ríku kröfur sem gerðar séu til valdframsals af þessum toga, þ.e. framsals sem heimilar ákvarðanatöku sem geti haft, beint og óbeint, áhrif á einstaklinga og lögaðila á Íslandi og varði mikilvæga almannahagsmuni. Þá eru þau miklu áhrif sem ACER hafi á ákvarðanatöku ESA ekki talin samræmast vel tveggja stöða kerfi EES-samningsins og bent er á að lagasetning sem brjóti í bága við stjórnarskrá geti bæði bakað ríkinu skaðabótaskyldu gagnvart einstaklingum og lögaðilum, og haft í för með sér réttaróvissu.

Í álitsgerðinni eru lagðar til tvær mögulegar lausnir á þessu, önnur felst í því að Ísland fari fram á undanþágur frá reglugerðum (EB) nr. 713/2009 og (EB) nr. 714/2009 í heild, á grundvelli þess að reglugerðirnar eigi ekki við um aðstæður hér á landi enda fari hér ekki fram raforkuviðskipti á milli landa. Hin lausnin felst í því að þriðji orkupakkinn sé innleiddur í íslenskan rétt en með lagalegum fyrirvara um að ákvæði hans um grunnvirki yfir landamæri, sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 713/2009, öðlist ekki gildi. Tekið er fram að þessi lausn sé ekki gallalaus.

Þingsályktunartillaga um staðfestingu þriðja orkupakkans, sem lögð var fram á 149. löggjafarþingi, felur í sér hina síðarnefndu lausn en í 2. hluta greinargerðar með tillögunni segir:

Lagt er til að Alþingi heimili ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd umrædda ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku þriðja orkupakkans í EES-samninginn á þeirri forsendu að engin grunnvirki yfir landamæri eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku á milli Íslands og orkumarkaðar ESB. Ákvæði þriðja orkupakka ESB um slík grunnvirki, þar á meðal í reglugerð (EB) nr. 713/2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun efnirlitsaðila á orkumarkaði, eiga því ekki við og hafa ekki raunhæfa þýðingu hér á landi að óbreyttu.

Verði þessi tillaga samþykkt verður reglugerð (EB) nr. 713/2009 innleidd í íslenskan rétt með hefðbundnum hætti en með lagalegum fyrirvara um að grunnvirki sem gera mögulegt að flytja raforku milli Íslands og orkumarkaðar ESB verði ekki reist eða áætluð nema að undangenginni endurskoðun á lagagrundvelli reglugerðarinnar og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni. Þá verði jafnframt tekið enn frekar og sérstaklega til skoðunar á vettvangi Alþingis hvort innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenski stjórnarskrá.¹⁹

13) 2019: Þriðji orkupakkinn (minnisblað Davíðs Þórs Björgvinssonar) – Niðurstaða: „... eru innan þess svigrúms sem hinn almenni löggjafi hefur ...“²⁰

¹⁹ Þskj. 1237, 777. mál (148. löggjafarþing 2018-2019).

²⁰ „Minnisblað um stjórnskipuleg álitamál í tengslum við „þriðja orkupakka“ ESB,“ 20. mars 2019, vefslóð (fylgiskjal XI, bls. 14): https://www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XI.pdf

Minnisblað að beiðni utanríkisráðuneytisins vegna stjórnskipulegra álitamála í tengslum við upptöku og innleiðingu þriðja orkupakkans, einkum valdframsal ríkisvalds til ACER og ESA. Höfundur er Davíð Þór Björgvinsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og landsréttardómari.

Í minnisblaðinu eru rædd þau meginatriði sem almennt hefur verið stuðst við í fræðilegri umfjöllun um heimildir löggjafans til framsals á ríkisvaldi til alþjóðastofnana. Þá er rætt hvernig meta þurfi heildaráhrif framsalsins og að við mat á svigrúmi löggjafans til framsals ríkisvalds skuli tekið mið af vaxandi alþjóðlegri samvinnu, þ.e. að ekki sé staðið í vegi fyrir þátttöku Íslands í henni ef það er talið til hagsbóta fyrir land og þjóð. Í minnisblaðinu er ítrekað að máli skipti hvort valdheimildir sem framseldar eru til alþjóðastofnana veiti þeim vald til að taka bindandi ákvarðanir sem beinist annars vegar að stjórnvöldum og hins vegar að einstaklingum og lögaðilum.

Niðurstöður minnisblaðsins eru á þá leið að framsal ríkisvalds sem falið er í þriðja orkupakkanum rúmist innan þess svigrúms sem löggjafinn hafi, einkum í ljósi þess að ákvarðanatökuvaldið sem framselt er sé vel afmarkað, enda snúi það eingöngu að flutningi raforku yfir landamæri milli samtengdra grunnkerfa, í öðru lagi beinist ákvarðanirnar eingöngu að íslenska ríkinu en ekki einstaklingum eða lögaðilum og í þriðja lagi séu valdheimildirnar formlega hjá ESA en ekki ACER. Þá er framsalið talið ganga skemur en framsal sem þegar hefur átt sér stað til stofnana Evrópusambandsins á öðrum sviðum.

14) 2019: Þriðji orkupakkinn (greinargerð Birgis Tjörva Péturssonar) – Niðurstaða: „Með innleiðingu þriðja orkupakkans væri ekki brotið blað í EES-samstarfinu“²¹

Greinargerð að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um ýmis álitaeftni sem tengjast þriðja orkupakka ESB og innleiðingu hans í íslenskan rétt. Höfundur greinargerðarinnar er Birgir Tjörvi Pétursson, lögmaður hjá Lögmönnum Lækjargötu.

Í greinargerðinni er fjallað um ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 um að ESA fari með vald það gagnvart EFTA-ríkjunum sem ACER er falið skv. gerðunum. Gengið er út frá því að bindandi ákvarðanir ESA beinist að íslenskum stjórnvöldum en ekki einstaklingum, séu skýrt afmarkaðar, uppfylli þau skilyrði til valdframsals sem móttast hafa í árunna rás og séu „*innan þeirra marka sem dregin voru við innleiðingu reglna um samkeppnis- og fjármálaeftirlit.*“ Þó er settur ákveðinn fyrirvari um að ekki hafi enn reynt á það fyrir íslenskum dómstólum með beinum hætti hvort fyrra framsal löggjafans á ríkisvaldi, í tilvikum sem rakin eru í greinargerðinni, sé innan takmarka stjórnarskrárinnar.

Til viðbótar við þessar fimmtán álitgerðir eru þrjár eftirtaldir álitgerðir ráðuneyta, byggðar á sömu viðmiðum og fræðimenn hafa almennt lagt til grundvallar:

a) 2012: Lyfjamál – Niðurstaða: „... erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá“

Sameiginleg álitgerð forsætisráðuneytis, velferðarráðuneytis og utanríkisráðuneytis sem fjallar um mögulega stjórnskipulega annmarka við fyrirhugaða innleiðingu gerða um lyf. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir bindandi ákvörðunarvaldi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um beitingu aðfararhæfra fésekta og birtingu tiltekinna upplýsinga um brotlega aðila, auk þess sem

²¹ „Greinargerð um ýmis álitaeftni sem tengjast þriðja orkupakka ESB og innleiðingu hans í íslenskan rétt,“ 12. september 2018, uppfært 21. mars 2019, vefslóð (fylgiskjal XIV, bls. 26): https://www.althingi.is/alttext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIV.pdf

ákvörðanir ESA yrðu einungis bornar undir EFTA-dómstólinn. Um niðurstöðuna er vísað sérstaklega til álitserðar um flugöryggismál frá 2011 og löggjafar um það efni í kjölfarið.

Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar með ákvörðun nefndarinnar nr. 92/2017, með stjórnskipulegum fyrirvara. Hinn 7. júní 2018 samþykkti Alþingi þingsályktun um staðfestingu ákvörðunarinnar en í maí 2018 voru gerðirnar innleiddar í landsrétt með breytingu á lyfjalögum nr. 93/1994.

Ekki hefur reynt á valdheimildir ESA á þessu sviði gagnvart íslenskum aðilum eða fyrir íslenskum dómstólum.

b) 2015: Eftirlit með ríkisaðstoð – Niðurstaða: „... myndi ekki brjóta í bága við ákvæði stjórnarskrár ...“²²

Sameiginleg álitserð forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og utanríkisráðuneytis þar sem fjallað er um mögulega stjórnskipulega annmarka við fyrirhugaða innleiðingu reglugerðar ESB á sviði eftirlits með ríkisaðstoð. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir bindandi ákvörðunarvaldi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um beitingu aðfararhæfra sekta og fívitis vegna brota á reglugerðinni, nánar tiltekið í tengslum við auknar heimildir ESA til öflunar upplýsinga frá einkaaðilum í ríkisaðstoðarmálum. Jafnframt yrði ESA heimil nokkur aðkoma að málsmeðferð fyrir íslenskum dómstólum. Ákvörðanir ESA yrðu einungis bornar undir EFTA-dómstólinn og dómar hans kæmu beint til fullnustu hér á landi. Í álitserðinni er sérstaklega litið til samburðar við reglur á sviði samkeppni (sbr. álitserðir frá 1992 og 2004) og flugöryggis (sbr. álitserð frá 2012), auk skráningarkerfis gróðurhúsalofttegunda (sbr. álitserð frá 2012).

Staða þessa máls er sú að Alþingi hefur fjallað um gerðina, skv. 2. gr. þágildandi reglna um þinglega meðferð EES-mála, og EFTA-rikin sent drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar til framkvæmdastjórnar ESB. Gerðin hefur enn ekki verið tekin upp í EES-samninginn (miðað við í september 2019).

c) 2016: Eftirlit með skipum – Niðurstaða: „... myndi ekki brjóta í bága við ákvæði stjórnarskrár ...“²³

Sameiginleg álitserð forsætisráðuneytis, innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis þar sem fjallað er um mögulega stjórnskipulega annmarka við fyrirhugaða innleiðingu reglugerðar ESB á sviði eftirlits með skipum. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir valdi framkvæmdastjórnarinnar til að leggja sektir og fívíti á svokallaðar „viðurkenndar stofnanir“ ef skilyrði sem þar er kveðið á um eru ekki uppfyllt. Eldri reglur kváðu einungis á um heimild til afturköllunar á viðurkenningu eða starfsleyfi viðurkenndra stofnana en gerðu ekki ráð fyrir mildari viðurlögum á borð við sektir og fívíti áður en til þess kæmi. Í fyrirbyggjandi drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar er gert ráð fyrir að gerðin verði tekin upp í EES-samninginn með þeirri aðlögun að álagning sekta og fívíta verði í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA í þeim tilvikum þegar um er að ræða viðurkennda stofnun frá EFTA-riki. Þá skal EFTA-dómstólinn í sömu tilvikum hafa með höndum endurskoðun ákvörðana um sektir eða fívíti. Í álitserðinni er sérstaklega litið til

²² Álitserðin mun verða birt sem fylgiskjal þegar tillaga til þingsályktunar verður lögð fyrir Alþingi um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

²³ Álitserðin mun verða birt sem fylgiskjal þegar tillaga til þingsályktunar verður lögð fyrir Alþingi um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

samanburðar við reglur á sviði samkeppni (sbr. álitserðir frá 1992 og 2004) og flugöryggis (sbr. álitserð frá 2012), auk skráningarkerfis gróðurhúsalofttegunda (sbr. álitserð frá 2012).

Staða þessa máls í ágúst 2019 er sú að Alþingi hefur í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála fjallað um málið. Gerðin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn.

2. Meginforsendur

Flestar af framangreindum álitserðum hvíla á þeim megin sjónarmiðum sem lagðar voru til grundvallar í þeirri fyrstu, þ.e. af nefnd utanríkisráðherra sem árið 1992 lagði á það mat „hvort samningurinn um evrópska efnahagssvæðið, ásamt fylgisamningum, brjóti á einhvern hátt í bága við íslensk stjórnskipunarlög“²⁴. Það á meðal annars við um síðustu sameiginlegu álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar á þessu sviði.²⁴ Þar segir svo um hina fyrrnefndu:

Byggt var á því að 1) það væri íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður bæri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi væru þess að ákvarðanir erlendra stjórnvalda giltu hér á landi og þær væru aðfararhæfar, 3) dæmi væru þess að erlenda dóma mætti fullnusta hér á landi, 4) vald það, sem alþjóðastofnunum væri ætlað með samningnum væri vel afmarkað, 5) valdið væri á takmörkuðu sviði og 6) valdið væri ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Jafnframt var bent á að forsendur sem þá voru til staðar um framsal valdheimilda samkvæmt EES-samningnum kynnu að breytast og bæri þá hugsanlega að gera stjórnarskrárbreytingar til að heimila auknið framsal ríkisvalds. Fyrir lá að efni EES-samningsins væri ekki gert í eitt skipti fyrir öll en reglum hans yrði breytt eða auknið við samninginn eftir því sem réttur ESB þróaðist og að því leyti væri hann framsækinn.²⁵

Skóða þarf því hvert tilvik sérstaklega, einkum hverjir fari með þessar heimildir, í hverju þær felist og hverjir verði fyrir (hvaða) áhrifum. Þá hafa samfélagsleg markmið viðkomandi reglna hverju sinni einnig þýðingu, sbr. m.a. kafla 3.7. í álitserð um eftirlit með ríkisaðstoð, sem og svigrúm Alþingis til að leggja mat á tilvik af þessu tagi. Um hið síðarnefnda segir svo í álitserð Davíðs Þórs Björgvinssonar um 27. gr. samkeppnislaga (2004):²⁶

Mikilvæg réttarpólitísk og lögfræðileg rök hníga til þess að löggjafanum sé játað svigrúm til þess að mæla fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins til slíkra stofnana til að greiða fyrir alþjóðasamskiptum og þá ekki síður til að tryggja réttarvernd og réttarstöðu Íslendinga og íslenskra fyrirtækja sem taka þátt í alþjóðlegum viðskiptum. Alþingi er valdamesta stofnun íslenska ríkisins og þingmenn sæta pólitískri ábyrgð. Við mat á svigrúmi sínu til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar getur Alþingi því gert að sínum þau réttarpólitísku og lögfræðilegu rök sem rakin eru í álitserð þessari. Þessi réttarpólitísku og lögfræðilegu rök eru jafngild og hafa sambærilegt vægi þótt heimilt sé að breyta stjórnarskrá og mæla fyrir um heimild til framsals ríkisvalds í henni, enda vandséð að slík heimild yrði nokkurn tímann orðuð þannig að hún leysi í eitt skipti fyrir öll úr þeim vafamálum sem upp geta komið við framsal ríkisvalds. Að því leyti skipta þessi rök einnig máli við þær aðstæður og löggjafinn gæti staðið með svipuðum hætti frammi fyrir því að taka afstöðu til þeirra við beitingu slíks ákvæðis.²⁷

²⁴ Álitserð um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012), nr. 8 í kafla 1.

²⁵ Bls. 10, vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

²⁶ Sjá álitserð nr. 5 í kafla 1.

²⁷ Bls. 129, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/131/s/0921.html>

Í álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012) segir svo um svigrúm Alþingis:²⁸

Ísland tekur þátt í síaukinni alþjóðlegri samvinnu á öllum sviðum og eru ríkir pólitískir og samfélagslegir hagsmunir af slíku samstarfi. Markmið með reglusetningu um sambandsskrá fyrir losunarheimildir stefnir ótvírætt að sameiginlegum hagsmunum allra ríkja á EES-svæðinu í loftslagsmálum í viðvæðing, þar á meðal um útfærslu sameiginlegra þjóðréttarskyldna tengdum Kýótó-bókuninni. Því er áréttað að ákvæðið svigrúm sé fyrir hendi fyrir löggjafann til að túlka stjórnarskrárákvæði sem koma til álita þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaraðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir.²⁹

Þess ber að geta að tvær af umræddum álitserðum fræðimanna hvíla á nokkuð annarri nálgun en sú fyrsta. Í álitserð dr. Guðmundar Alfreðssonar (1992) er talið að ýmis ákvæði hljóti að vekja vafa ef ekki vissu um stjórnarskrárbrót.³⁰ Síðan segir svo:

Um heildarmyndina af samningnum finnst mér, andstætt því sem segir í matsgerð nefndarinnar, að ekki hvað sízt samansafnið af álitamálum í öllum stofnanabáttum samningsins gefi sjálfstætt tilefni til þess, að Alþingi og forseti sem löggjafarvaldshafar staldri við, áður en samningurinn yrði lögfestur.³¹

Álitserð Davíðs Þórs Björgvinssonar þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að tiltekið ákvæði í frumvarpi til nýrra samkeppnisslaga fái staðist stjórnarskrá (2004) byggir m.a. á því að í íslenskum rétti gildi

venjuhelguð regla um að hinn almenni löggjafi hafi heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að uppfylltum ákvæðnum skilyrðum, án sérstakrar heimildar til þess í stjórnarskránni. Enn fremur verður að leggja áherslu á að ekki hefur með beinum hætti reynt á gildi þessarar reglu fyrir dómstólum.³²

Í álitserð Stefáns Más Stefánssonar á sviði flugöryggismála (2011) er þessi nálgun gagnrýnd nokkuð og fyrirvarar settir við niðurstöðuna.³³ Þar er talið eðlilegra að líta svo á að álítaefnið snúist um það „hvar mörk heimils framsals liggja en mun síður um hvort einhver tiltekin venjuregla gildi í íslenskum rétti...“³⁴

Í álitserð Skúla Magnússonar um eftirlit með fjármálamörkuðum (2016)³⁵ segir m.a. svo um fyrri álitserðir sem unnar hafa verið hér á landi vegna álitamála um framsal ríkisvalds:

Af þessum álitserðum hefur ótvírætt mesta þýðingu álitserð nefndar utanríkisráðherra um EES-samninginn frá árinu 1992, en með þessari álitserð voru í fyrsta sinn mótuð nánari viðmið um mörk heimils framsals valdheimilda til alþjóðlegra stofnana. Verður og að líta svo á að þessum viðmiðum hafi að meginstefnu verið fylgt við vinnslu síðari álitserða, þ. á m. í tóðri álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar [frá árinu 2012, um eftirlit með fjármálamörkuðum].

²⁸ Sjá álitserð nr. 8 í kafla 1.

²⁹ Bls. 14, vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

³⁰ Sjá álitserð nr. 2 í kafla 1.

³¹ Bls. 31, vefslóð: <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

³² Álitserð nr. 5 í kafla 1. Bls. 131, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/131/s/pdf/0921.pdf>

³³ Sjá álitserð nr. 6 í kafla 1.

³⁴ Bls. 70, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1079.pdf>

³⁵ Sjá álitserð nr. 9 í kafla 1.

Áðurgreind álitserð nefndar utanríkisráðherra um EES-samninginn var umdeild á sínum tíma og er það raunar enn, a.m.k. frá fræðilegu sjónarhorni. Mætti hafa nokkuð langt mál um hvort á þá hvernig álitserðin fól í sér breytilega eða framsækna skýringu á íslenskum stjórnlögum samanborið við þau viðhorf sem áður hafði verið gengið út frá. Á hitt er að líta að íslenska ríkið hefur nú verið virkur aðili að EES-samningnum í rúmlega 20 ár án þess að upp hafi komið ágreiningur eða álitamál um heimildir þeirra stofnana sem fara með yfirþjóðlegt vald gagnvart íslenska ríkinu, þ.e. Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins. Er þá einnig til þess lítið að Hæstiréttur Íslands hefur margsinns fjallað um málefni sem tengjast EES-samningnum án þess að draga stjórnskipulegan grundvöll hans í efa, meðal annars hefur rétturinn ákveðið að leita álits EFTA-dómstólsins í fleiri skipti.

Í annan stað hefur verið byggt á sambærilegum viðmiðum og fram koma í álitserðinni frá 1992 í síðari álitserðum, þ. á m. álitserðum um Schengen-samstarfið frá 1997 og 1999, álitserð um breytingu á samkeppnislögum frá 2004 og álitserð vegna Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA) frá 2011. Hvað sem líður fræðilegum ágreiningi um niðurstöður álitserðarinnar frá 1992, svo og síðari álitserða, verður því að miða við að þau viðmið, sem þarna var slegið föstum, séu orðin hluti af venjuhelgaðri skýringu íslenskra stjórnлага. Er sú niðurstaða í samræmi við umfjöllun Davíðs Þórs Björgvinssonar og Bjargar Thorarensen í þeim fræðiritum sem áður greinir, svo og þá meginafstöðu sem birtist í framangreindri álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Má Stefánssonar. Verður því að leggja þessi viðmið til grundvallar niðurstöðum í þessari álitserð.

Eins og áður greinir kemur fram nokkur áherslumunur hjá Davíð Þór Björgvinssyni og Björgu Thorarensen um hvernig afmarka beri nánar þau viðmið sem gilda um framsal valdheimilda. Í því sambandi telur undirritaður óhætt að taka undir þau viðbótaratriði sem Björg Thorarensen telur upp, þ.e. að framsal löggjafar- og dómvalds teljist almennt víðurhlutameira en framsal framkvæmdavalds; strangari kröfur þurfi að gera til þess að fela alþjóðastofnunum heimildir til að taka ákvarðanir beint gagnvart einstaklingum og lögaðilum heldur en ef ákvarðanir binda aðeins íslensk stjórnvöld; og gera verði kröfu um þátttökurétt íslenska ríkisins í ákvörðunum sem alþjóðastofnun tekur þannig að gagnkvæmni, svo og jafnræðis, sé gætt. Verður og ekki séð að þessi atriði séu í sérstöku ósamræmi við fyrrgreinda umfjöllun Davíðs Þórs eða þau viðmið sem lögð hafa verið til grundvallar í fyrri álitserðum.³⁶

Í nýjustu álitserðum hefur, eins og áður segir, verið stuðst við sömu meginforsendur og í upphafi. Í því sambandi má nefna álitserð Stefáns Má Stefánssonar vegna upptöku almennu persónuverndarreglugerðarinnar (2017) og álitserð Stefáns Má Stefánssonar og Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst vegna upptöku þriðja orkupakkans (2019) þar sem fjallað er um átta atriði við mat á því hvort valdfamsal geti átt sér stað. Þau eru 1) hvort framsalið sé viðtækt, 2) hvort framsalið sé vel skilgreint, 3) hvort það sé einhliða eða gagnkvæmt, 4) að hvaða aðilum ákvarðanir yfirþjóðlegs valds beinast, 5) samræmi við forsendur EES-samningsins, 6) samræmi við tveggja stöða kerfi EES, 7) þýðing fullveldissjónarmiða og 8) svigrúm löggjafans til þess að túlka stjórnarskrána með hliðsjón af heildaráhrifum framsalsins.³⁷

³⁶ Bls. 167-168, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/pdf/145/s/1109.pdf>. Neðanmálsgreinar í álitserðinni eru þó ekki teknar með í tilvitnun hér.

³⁷ Bls. 3-5, vefslóð: www.althingi.is/altext/pdf/148/fylgiskjol/s0992-f_IV.pdf; bls. 28-31, vefslóð: www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf.

3. Niðurstöður

Niðurstöður í þeim átján álitserðum fræðimanna/sérfræðinga og ráðuneyta sem fyrir liggja og reifaðar eru í kafla 1 hafa ekki verið einhlítar, enda tilvikin almennt mismunandi að efni og umfangi. Ljóst er jafnframt að mat á samræmi stjórnarskrár og lagafrumvarpa er á valdi Alþingis og úrslitavald um stjórnskipulegt gildi laga hjá Hæstarétti.

Hér fer á eftir yfirlit um niðurstöður fræðimanna/sérfræðinga, ráðuneyta og Alþingis, flokkað eftir því hvort álitserðir gerðu ráð fyrir að viðkomandi tilvik A) rúmaðist innan stjórnarskrár, B) bryti í bága við stjórnarskrá, eða C) hvort tveggja:

- A. Í fjórtán álitserðum hefur niðurstaðan verið í þá átt að umrætt framsal valdheimilda annaðhvort *myndi ekki brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána* (hér á eftir nr. 1-4, 7-9 og 11-14) eða að *erfitt væri að fullyrða að hún myndi brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána* (nr. 5-6 og 10):

- 1) EES-samningurinn (GGS, SMS og ÓWS, 1992);
- 2) Schengen-samstarfið (1997);
- 3) Schengen-samningurinn (1999);
- 4) Ákvæði 27. gr. samkeppnislaga (2004);
- 5) Flugöryggismál (2011);
- 6) Lyf (álitserð ráðuneyta, 2012);
- 7) Eftirlit með ríkisaðstoð (álitserð ráðuneyta, 2015);
- 8) Eftirlit með fjármálamörkuðum (2016);
- 9) Eftirlit með skipum (álitserð ráðuneyta, 2016);
- 10) Persónuvernd (2017);
- 11) Þriðji orkupakkinn (ÓJE, 2018);
- 12) Þriðji orkupakkinn (SM, 2019);
- 13) Þriðji orkupakkinn (DÞB, 2019);
- 14) Þriðji orkupakkinn (BTP, 2019).³⁸

Löggjafinn hefur tekið þá afstöðu varðandi atriði nr. 1-6, 8 og 10-14 að þau rúmist innan stjórnarskrár. Nánar tiltekið hefur löggjafinn mælt fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins að því er varðar EES-samninginn almennt, Schengen-samstarfið sem og reglur á sviði samkeppni, flugöryggis, lyfja, eftirlits með fjármálamörkuðum, persónuverndar og þriðja orkupakkans. Í þessum tilvikum hefur löggjafinn þannig nýtt svigrúm sitt til að túlka ákvæði stjórnarskrár og niðurstaðan verið á þessa leið. Máli því sem um er fjallað í tölulíðum nr. 7 og 9, um eftirlit með ríkisaðstoð og eftirlit með skipum, hafa ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn þegar þetta yfirlit er tekið saman.

- B. Í tveimur álitserðum hefur verið talið að umrætt framsal valdheimilda *myndi fara gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar*:

- 1) EES-samningurinn (GA, 1992);
- 2) Eftirlit með fjármálamörkuðum (2012).³⁹

Löggjafinn hefur eins og áður segir tekið öndverða afstöðu varðandi fyrrnefnda tilvikið. Síðarnefnda málið tók umtalsverðum breytingum og í nýrri álitserð var framsalið talið rúmast innan ramma stjórnarskrárinnar. Í kjölfarið tók löggjafinn sambærilega afstöðu.

³⁸ Reifun á þessum álitserðum er að finna í kafla 1, sjá tölulíði nr. 1, 3-6, 9-12, 14-15 og a)-c).

³⁹ Reifun á þessum álitserðum er að finna í kafla 1, sjá tölulíði nr. 2 og 7.

C. Í tveimur álitserðum hefur verið komist að tvenns konar niðurstöðu, framsal talið óheimilt samkvæmt fyrirbyggjandi forsendum eða verulegur vafi talinn leika á heimild til framsals en jafnframt lýst hugmyndum að mögulegum lausnum við innleiðingu reglnanna í íslenskan rétt:

- 1) Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012);
- 2) Þriðji orkupakkinn (FÁFH og SMS, 2019).⁴⁰

Löggjafinn tók þá afstöðu varðandi fyrrnefnda tilvikið að umrætt framsal valdheimilda, sbr. hugmyndir um mögulega lausn, rúmaðist innan stjórnarskrár. Síðara málinu lauk í byrjun september 2019 og var í tillögu til þingsályktunar byggt á annari af þeim lausnum sem settar voru fram í álitserðinni.

4. Fyrirvarar fræðimanna

Niðurstöður í umræddum álitserðum hafa fyrst og fremst miðast við einstök ákvæði, en til viðbótar hafa jafnan verið gerðir fyrirvarar um sameiginleg áhrif af þróun samningsins í heild. Í fyrstu álitserðinni (1992) segir m.a. svo um það atriði:

Hér að framan höfum við komist að þeirri niðurstöðu, að EES-samningurinn og fylgisamningar hans eða sú lagasetning sem af þeim leiðir brjóti ekki í bága við íslensk stjórnskipunarlag, ef þetta er metið út frá einstökum ákvæðum samningsins.

Með þessu er ekki endanlega lokið því verkefni, sem fyrir okkur hefur verið lagt.

Hugsanlegt er, að þau ákvæði, sem hér geta skipt máli, geti öll saman leitt til þess, að samningarnir verði ekki taldir samrýmast stjórnarskránni, þó að hvert ákvæði metið sér í lagi geri það. Við teljum að vísu að færa megi nokkur rök gegn einstökum þáttum í því, sem hér að framan er rakið, en við teljum þó, að niðurstöður okkar orki ekki tvímælis í þeim mæli, að tilefni sé til að draga þá ályktun, að samningarnir í heild leiði til þess að breyta þurfi stjórnarskránni, ef þeir taka gildi.⁴¹

Í síðustu sameiginlegu álitserð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012), segir svo um þetta atriði:

Fullveldisframsal það sem hér er gert ráð fyrir verður einnig að skoða í heild og miða við allan EES-samninginn en ákvæði hans reyndu í upphafi mjög á íslenska stjórnarskrá. Síðar hafa önnur atriði bæst við eins og rakið hefur verið. Sé ekki litið á síðari gerðir, sem tengjast EES-samningnum í samhengi við EES-samninginn sjálfan að þessu leyti, er ljóst að hann verður með framþróun EES-reglna greindur í sundur í afmarkaða og smáa þætti sem hverjir um sig koma til skoðunar þegar á reynir. Með þeirri aðferð kann að lokum að fara þannig að mun meira vald sé framselt til erlendra stofnana, þegar heildarmyndin er skoðuð, heldur en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefur legið ljósar fyrir í upphafi. Slík aðferð er gagnrýniverð að mati undirritaðra.⁴²

Þetta sjónarmið er ítrekað í álitserð Friðriks Árna Friðrikssonar Hirst og Stefáns Más Stefánssonar, um þriðja orkupakkann (2019):

⁴⁰ Reifun á þessari álitserð er að finna í kafla 1, sjá tölulíði nr. 8 og 13.

⁴¹ Bls. 16, vefslóð: <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

⁴² Bls. 16, vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

Þótt hver þessara breytinga geti staðist skoðun ef litið er á þær einangrað og ekki í heildarmynd, kann að fara svo að mun meira vald verði framselt til alþjóðastofnana en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefðu legið fyrir ljósar í upphafi.⁴³

⁴³ Bls. 29, vefslóð: www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s1237-f_XIII.pdf



VIII

VIÐMÆLENDUR
STARFSHÓPSINS

VIÐMÆLENDUR Á ÍSLANDI

- 1 Arnaldur Hjartarson, héraðsdómari og aðjúkt
- 2 Þórunn J. Hafstein, ritari Þjóðaröryggisráðs
- 3 Guðmundur Jónsson, sagnfræðiprófessor Háskóla Íslands (HÍ)
- 4 Dóra Sif Tynes, lögmaður
- 5 Sverrir Haukur Gunnlaugsson, fv. ráðuneytisstjóri
- 6 Jóna Björk Guðnadóttir, Samtök fjármálafyrirtækja
- 7 Lárus M. K. Ólafsson, Samtök verslunar og þjónustu
- 8 Hrafnhildur Stefánsdóttir, Samtök atvinnulífsins
- 9 Pétur Reimarsson, Samtök atvinnulífsins
- 10 Helga Þórisdóttir, forstjóri Persónuverndar
- 11 Álfrún Perla Baldursdóttir, Kynning á EES-gagnagrunni
- 12 Björg Ásta Þórðardóttir, Samtökum iðnaðarins
- 13 Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri forsætisráðuneytinu
- 14 Hafdís Ólafsdóttir, skrifstofustjóri forsætisráðuneytinu
- 15 Unnur Gunnarsdóttir, forstjóri Fjármálaeftirlitsins
- 16 Halldór Grönvold, Alþýðusambandi Íslands
- 17 Ólafur Stephensen, framkvæmdastjóri Félagi atvinnurekenda
- 18 Haukur Guðmundsson, ráðuneytisstjóri dómsmálaráðuneytis
- 19 Þorgeir Ólafsson, mennta- og menningarmálaráðuneyti
- 20 Davíð Þór Björgvinsson, dómari við Landsrétt
- 21 Páll Jóhannesson, skattalögfræðingur
- 22 Ingvi Már Pálsson, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (skrifstofa iðnaðar og nýsköpunar)
- 23 Eggert Ólafsson, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (skrifstofa matvæla og landbúnaðar)
- 24 Eva Margrét Kristinsdóttir, velferðarráðuneyti (skrifstofa lífskjara og vinnumála)
- 25 Kristín Lára Helgadóttir, velferðarráðuneyti (skrifstofa gæða og forvarna)
- 26 Heiðrún Lind Marteinsdóttir, framkvæmdastjóri Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi
- 27 Stefán Már Stefánsson, prófessor emeritus lagadeild HÍ
- 28 Gunnþóra Elín Erlingsdóttir, EES-ritari utanríkismálanefndar Alþingis
- 29 Ágúst Hjörtur Ingþórsson, Rannsóknamiðstöð Íslands, Rannís
- 30 Kristinn F. Árnason, sendiherra og fyrrv. framkvæmdastjóri EFTA
- 31 Margrét Einarsdóttir, dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík (HR)
- 32 Ólafur Hjálmarsson, hagstofustjóri
- 33 Skúli Magnússon, dósent við lagadeild HÍ
- 34 Breki Karlsson, formaður Neytendasamtakanna
- 35 Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar
- 36 Nikulás Hannigan, utanríkisráðuneyti
- 37 Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir, lektor við Háskólann á Akureyri
- 38 Erna Bjarnadóttir, Bændasamtök Íslands
- 39 Sigurður Jóhannesson, Hagfræðistofnun HÍ
- 40 Friðrik Daníelsson, ritstjóri Frjáls lands

- 41 Eiríkur Bergmann, prófessor við Háskólann á Bifröst
 42 Björn Geirsson, yfirlögfræðingur Póst- og fjarskiptastofnun
 43 Guðmann Bragi Birgisson, Póst- og fjarskiptastofnun
 44 Kristján Valur Jónsson, Póst- og fjarskiptastofnun
 45 Kristín Helga Magnúsdóttir, deildarstjóri lögfræðideildar hjá Samgöngustofu
 46 Einar Örn Héðinsson, framkvæmdastjóri farsviðs Samgöngustofu
 47 Ágústa Guðmundsdóttir, prófessor emeritus og stofnandi Zymetech
 48 Davíð Lúðvíksson, ráðgjafi og fyrrum forstöðumaður stefnumótunar- og nýsköpunar hjá Samtökum iðnaðarins
 49 Þórður Magnússon, stjórnarformaður Eyrís Invest
 50 Svana Helen Björnsdóttir, forstjóri Stika
 51 Björg Þorkelsdóttir, Sjúkratryggingum Íslands
 52 Berglind Elfarsdóttir, Sjúkratryggingum Íslands
 53 Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formaður Hagsmunasamtaka heimilanna
 54 Guðmundur Ásgeirsson, lögfræðingur Hagsmunasamtaka heimilanna
 55 Ragnhildur Helgadóttir, prófessor lagadeild HR
 56 Guðrún Þorleifsdóttir, skrifstofustjóri fjármálaráðuneytinu
 57 Erna Hjaltsted, lögfræðingur fjármálaráðuneytinu
 58 Haraldur Steinþórsson, lögfræðingur fjármálaráðuneytinu
 59 Björg Thorarensen, prófessor lagadeild HÍ
 60 Kjartan Ingvarsson, umhverfis- og auðlindaráðuneyti
 61 Haraldur Ólafsson, formaður Heimssýnar
 62 María Elvira Mendez Pinedo, prófessor við lagadeild HÍ
 63 Gunnar Haraldsson, hagfræðingur og stofnandi Intellecton

VIÐMÆLENDUR Í BRUSSEL, BELGÍU

- 64 Gunnar Pálsson, fastafulltrúi Íslands gagnvart ESB
 65 Þórður Jónsson, staðgengill fastafulltrúa gagnvart ESB
 66 Ólafur Friðriksson, sendiráðunautur og fulltrúi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 67 Auður Rán Þorgeirsdóttir, sendiráðunautur og fulltrúi mennta- og menningarmálaráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 68 Helga Haraldsdóttir, sendiráðunautur og fulltrúi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 69 Katrín Sverrisdóttir, staðarráðin EES-sérfræðingur í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 70 Anna Pála Sverrisdóttir, sendiráðsritari í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 71 Sigríður Eysteinsdóttir, sendiráðsritari í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 72 Þorvaldur Hrafn Yngvason, sendiráðsritari í fastanefnd Íslands gagnvart ESB
 73 Knut Hermansen, staðgengill fastafulltrúa Noregs gagnvart ESB
 74 Urs Bucher, sendiherra Sviss gagnvart ESB
 75 Sebastien Morard, sendiráðsritari í sendiráði Sviss í Brussel
 76 Sabine Monauni, sendiherra Liechtensteins í Brussel.

- 77 Jacques Pelkmans hjá Centre for European Policy Studies
- 78 Claude Maerten, Head of Unit, Western Europe, EEAS
- 79 Martin Skyly, Deputy Head of Unit, EEAS
- 80 Mikołaj Karłowski, Policy Officer - European Economic Area (EEA) Desk officer hjá EEAS
- 81 Varnav Augustin, formaður EFTA-Council Working Group
- 82 Andreia Visconti, ritari EFTA-Council Working Group
- 83 Jean-Claude Piris, fyrrverandi yfirmaður lagadeildar ESB og ráðgjafi
- 84 Iwone Piórko, Head of Unit hjá DG for Internal Market ESB
- 85 Tom Diderich, Policy Officer hjá DG for Internal Market ESB
- 86 Elín Sif Kjartansdóttir, staðgengill deildarstjóra innri markaðsdeild EFTA-skrifstofunnar
- 87 Bente Angell-Hansen, forseti stjórnar ESA
- 88 Frank J. Büchel stjórnarmaður í stjórn ESA
- 89 Högni Kristjánsson, stjórnarmaður í stjórn ESA
- 90 Gunnar Þór Pétursson, framkvæmdastjóri innra markaðssviðs ESA
- 91 Íslenskir lögfræðingar ESA
- 92 Antoine Buchet, lögfræðingur hjá lögfræðideild framkvæmdastjórnar ESB
- 93 Ingvar Sverrisson, lögfræðingur hjá EFTA-skrifstofunni
- 94 François Baur, yfirmaður Evrópumála hjá Economiesuisse
- 95 Henri Getaz, framkvæmdastjóri EFTA
- 96 Hege Marie Hoff, varaframkvæmdastjóri EFTA
- 97 Andri Lúthersson, varaframkvæmdastjóri EFTA
- 98 Brit Helle, deildarstjóri innri markaðsdeildar EFTA
- 99 Johan Bjerkem, greiningaraðili hjá European Policy Centre
- 100 Margrét Sigurðardóttir, sérfræðingur í matvælamálum hjá EFTA-skrifstofunni
- 101 Auður Steinarsdóttir, lögfræðingur hjá EFTA-skrifstofunni
- 102 Grímur Jóhannsson sérfræðingur í lyfjamálum hjá EFTA-skrifstofunni
- 103 Egill Eyjólfsson, sérfræðingur í áætlunum ESB hjá EFTA-skrifstofunni
- 104 Guðrún Rögnvaldsdóttir, sérfræðingur hjá EFTA-skrifstofunni
- 105 Jörn Dohrmann, Evrópuþingmaður Dansk Folkeparti og formaður sameiginlegu EES-þingmannanefndar Evrópuþingsins
- 106 Henning Stiro, framkvæmdastjóri FMO
- 107 Árni Páll Árnason, varaframkvæmdastjóri FMO
- 108 Marius Vahl, yfirmaður stefnusamræmingu hjá EFTA-skrifstofunni
- 109 Valdimar Hjartarson, sérfræðingur á sviði fjármálaþjónustu hjá EFTA-skrifstofunni
- 110 Megan Richards, framkvæmdastjóri orkustefnu (Energy Policy) hjá DG Energy
- 111 Massimo Lombardini, sérfræðingur á sviði orkustefnu (Energy Policy) hjá DG Energy
- 112 Oliver Koch, sérfræðingur og staðgengill deildarstjóra deildar innri orkumarkaðar hjá DG Energy
- 113 Liina Carr, frá Evrópusambandi verkalýðsfélaga (ETUC)
- 114 Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs, Samband íslenskra sveitarfélaga

VIÐMÆLENDUR Í VADUZ, LIECHTENSTEIN

- 115 Dr. Christian Frommelt, framkvæmdastjóri Liechtenstein Institut
- 116 Dr. Georges Baur, fræðimaður á sviði lögfræði hjá Liechtenstein Institut og fyrrverandi varaframkvæmdastjóri EFTA
- 117 Albert Frick, þingforseti þings Liechtensteins
- 118 Thomas Lageder, nefndarmaður í utanríkismálanefnd þings Liechtensteins
- 119 Dr. Andrea Entner-Koch, forstöðumaður EES-stjórnareiningar Liechtensteins
- 120 Domenik Wanger, staðgengill ráðuneytisstjóra utanríkisráðuneytis Liechtensteins
- 121 Valentin Flatz, EES-stjórnareining Liechtensteins
- 122 Dr. Christina Neier, EES-stjórnareining Liechtensteins
- 123 Romina Scobel, EES-stjórnareining Liechtensteins

VIÐMÆLENDUR Í OSLÓ, NOREGI

- 124 Hermann Ingólfsson, sendiherra Íslands í Osló
- 125 Kari Jónsdóttir, viðskipta- og menningarfulltrúi, sendiráð Íslands í Osló
- 126 Mads Andenæs, prófessor við lagadeild Oslóarháskóla
- 127 Svein Roald Hansen, formaður EES/EFTA-þingmannanefndar norska Stórþingsins
- 128 Heidi Nordby Lunde, varaformaður EES/EFTA-þingmannanefndar norska Stórþingsins
- 129 Michael Tetzschner, varaformaður utanríkismálanefndar norska Stórþingsins
- 130 Margrethe Saxegaard, ráðgjafi á sviði alþjóðamála, hjá norska Stórþinginu
- 131 Audun Halvorsen, aðstoðarráðherra í norska utanríkisráðuneytinu
- 132 Jorn Gloslie, deildarstjóri EES-mála í norska utanríkisráðuneytinu
- 133 Aud Lise Norheim, ráðgjafi í samstarfi Norðurlanda í norska utanríkisráðuneytinu
- 134 Niels Engelschjøn, skrifstofustjóri Evrópudeildar utanríkisráðuneytisins
- 135 Mette Jøranli, staðgengill deildarstjóra EES-mála í norska utanríkisráðuneytinu
- 136 Are Tomasgard, fulltrúi í leiðtogaráði LO
- 137 Atle Sønsteli Johansen, yfirlögfræðingur LO
- 138 Robert René Hansen, yfirmaður Evrópumála LO
- 139 Jonas Bals, ráðgjafi LO á sviði samningamála
- 140 Maria Walberg, hagfræðideild LO
- 141 Stein Reegård, fyrrverandi yfirhagfræðingu LO og ráðgjafi
- 142 Kathrine Kleveland, formaður Nei til EU
- 143 Morten Harper, pólitískur ráðgjafi Nei til EU
- 144 Tore Myhre, NHO
- 145 Gjermund Løyning, NHO
- 146 Ulf Sverdrup, forstjóri NUPI
- 147 Fredrik Mellem, framkvæmdastjóri Europabevegelsen

A person is standing in a field, holding a large, unfolded map. The map is spread out, showing various geographical features and text. The person is wearing a light-colored shirt and dark pants. The background is a blurred landscape with a fence on the left. The entire image has a blue tint.

IX

HEIMILDASKRÁ

HEIMILDIR Á ÍSLENSKU

EFNI ÚTGEFIÐ AF UTANRÍKISRÁÐUNEYTI

Utanríkisráðherra [Jón Baldvin Hannibalsson]. (1992). *Framsaga fyrir frumvarpi til laga um evrópska efnahagssvæðið EES: Talað orð gildir*. Reykjavík: Alþingi.

Utanríkisráðherra. (1992). *Frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík: Alþingi. Sótt af althingi.is/altext/116/s/0001.html

Utanríkisráðuneytið. (1990). *Samanburður á íslenskri löggjöf og samþykktum Evrópubandalagsins sem lagðar eru til grundvallar í samningaviðræðum um evrópskt efnahagssvæði*. Reykjavík: Höfundur.

Utanríkisráðuneytið. (1992). *Yfirlit yfir lagabreytingar sem fyrirhugaðar eru vegna EES-samningsins*. Reykjavík: Höfundur.

Utanríkisráðuneytið. (1992). *Samanburður á íslenskri löggjöf og samþykktum Evrópubandalagsins: EB-gerðir sem til greina kemur að bætist við EES-samninginn*. Reykjavík: Höfundur.

Utanríkisráðuneytið. (1992). *EES-samningurinn: Upplýsingablöð*. Reykjavík: Höfundur.

Utanríkisráðuneytið. (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi* [skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis]. Sótt af stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/Skyrslur/skyrsla.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2001). *Stækkun Evrópusambandsins: Áhrif á stöðu Íslands innan EES*. Reykjavík: Höfundur.

Utanríkisráðuneytið. (2003). *Handbók Stjórnarráðsins um EES*. Sótt af stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/utgafa/handbokees.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2004). *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga – staða – horfur – tillögur* [skýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytisins]. Sótt af samband.is/media/alhjudamal/EES-og-hagsmunir-sveitarfelaga.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2007). *Skýrsla utanríkisráðherra um Ísland á innri markaði Evrópu* [lögð fyrir Alþingi á 135. löggjafarþingi 2007-2008]. Sótt af althingi.is/altext/135/s/0590.html

Utanríkisráðuneytið. (2014). *Áherslur og framkvæmd Evrópustefnu*. Sótt af stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/esb/Evropustefna.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2016). *Mat á hagsmunum Íslands: Þvingunaraðgerðir gagnvart Rússlandi vegna deilunnar um Krímskaga og austurhluta Úkraínu*. Sótt af stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/utn-pdf-skjol/utn-hagsmunamat---thvingunaraðgerdir.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2017). *Ísland og Brexit: Greining hagsmuna vegna útgöngu Bretlands úr EES*. Sótt af stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5e03958e-d1c9-11e7-941f-005056bc4d74

Utanríkisráðuneytið. (2017). *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í sibreytilegum heimi*. Sótt af stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=ccd9f0d1-8f2c-11e7-941e-005056bc530c

Utanríkisráðuneytið. (2018). *Gengið til góðs: Skref í átt að bættri framkvæmd EES-samningsins*. Sótt af government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/PDF-skjol/EES_skyrsla_15.pdf

SKÝRSLUR O.FL. SEM TENGJAST EES

Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands. (2014). *Aðildarviðræður Íslands við ESB* [sér í lagi bls. 95-120]. Sótt af ams.hi.is/wp-content/uploads/2014/03/Uttekt-AMS-um-adildarvidraedur-Islands-vid-ESB.pdf

Evrópunefnd. (2007). *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu*. Sótt af stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2018). *Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið*. Sótt af stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e544d852-fc8f-11e8-942f-005056bc4d74

Forsætisráðuneytið. (1998). *Skýrsla forsætisráðherra um lögleiðingu EES-gerða* [lögð fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998-1999]. Sótt af althingi.is/altext/123/s/0148.html

Forsætisráðuneytið. (2001). *Umburðarbréf forsætisráðherra - Leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða*. Sótt af utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/HandbokEES_Vid4.pdf

Gunnar Þór Pétursson. (2010). *Innleiðing gerða skv. EES samningnum á sviði fjármálaþjónustu í íslenskan rétt* [viðauki 6, birtur með skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis]. Sótt af rna.is/media/skjol/RNAvefVidauki6.pdf

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2014). *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins*. Sótt af althingi.is/altext/pdf/143/s/0610.pdf

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2018). *Áhrif samningsins um Evrópskt efnahagssvæði á íslenskt efnahagslíf*. Sótt af ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/ees_skyrsla_lok_10.01.2018_0.pdf

Háskóli Íslands. (1995). *Ísland og Evrópusambandið: Skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands*. Reykjavík: Höfundur.

Rannís. (2018). *Þátttaka Íslands í áætlunum ESB á sviði rannsókna, menntunar og menningar*. Sótt af rannis.is/media/esb-skyrsla/thatttaka-islands-i-aaetlunum-esb-2018.pdf

Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur. (2016). *Skýrsla um þróun reglubyrði atvinnulífsins á 143. til 145. löggjafarþingi*. Sótt af stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=04051f7a-5fe5-11e7-941c-005056bc530c

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2019). *Helstu mál á vettvangi ESB og EFTA 2019*. Sótt af samband.is/media/alhjudamal/Helstu-mal-a-vettvangi-ESB-og-EFTA-2019.pdf

Samtök atvinnulífsins. (2015). *Samtök atvinnulífsins: Ársskýrsla 2015-2016*. Sótt af sa.is/media/2052/sa-arsskyrsla-2015-rafraen-med-tenglum-fin.pdf

Samtök fjármálafyrirtækja. (2018). *Samkeppnisumhverfið á stafrænni öld, ársrit SFF 2018*. Sótt af sff.is/sites/default/files/sff_2018_net_0.pdf

Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi. (2019). *Viðskiptabannið á Rússa: Gagnslaus fórn*. Sótt af sfs.is/greinar/vidskiptabannid-a-russa-gagnslaus-forn/

Starfshópur vegna innleiðingar Íslands á bókun 35 við EES-samninginn. (2018). *Skýrsla starfshóps vegna innleiðingar Íslands á bókun 35 við EES-samninginn* [óútgefið].

Stýrihópur um framkvæmd EES-samningsins. Útgefandi: forsætisráðuneytið. (2015). *Skýrsla stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins*. Sótt af stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/Skyrslur/skyrsla-styrihops-um-framkvaemd-EES.pdf

ÁLITSGERÐIR TENGÐAR STJÓRNSKIPULEGUM ÁLITAEFNUM VEGNA EES-SAMNINGSINS

1. Lögfesting EES-samningsins

- a. Álit fjórmenninganna: Þór Vilhjálmsson hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram prófessor, Stefán Már Stefánsson prófessor og Ólafur W. Stefánsson skrifstofustjóri: Stjórnarskráin og EES-samningurinn, 1992.
- b. Álit Björns Þ. Guðmundssonar, prófessors, um stjórnarskrána og EES-samninginn, 22. júlí 1992.
- c. Álit dr. Guðmundar Alfreðssonar um EES og stjórnarskrána, 16. ágúst 1992.
- d. Stefán Már Stefánsson, EES-samningurinn og lögfesting hans: Tekið saman að tilhlutan umboðsmanns Alþingis við undirbúning að áliti í máli nr. 2151/1997, um birtingu og miðlun upplýsinga um „gerðir“ skv. EES-samningum og réttarreglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra, janúar 1998.

2. Schengen-samstarfið

- a. Davíð Þ. Björgvinsson, Stefán Már Stefánsson og Viðar M. Matthíasson, Álitsgerð um Schengen-samstarfið og íslensku stjórnarskrána, ágúst 1999.

3. Reglugerð ESB nr. 1/2003 (samkeppnismál)

- a. Davíð Þór Björgvinsson prófessor, Álitsgerð um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003, 30. október 2004.
- b. Stefán Már Stefánsson prófessor, Umsögn um 1. mgr. 27. gr. frumvarps til samkeppnislaga (þingskjal 830 – 590. mál), 7. apríl 2005.
- c. Nefndarálit meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til samkeppnislaga, 29. apríl 2005.
- d. Nefndarálit 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til samkeppnislaga, 4. maí 2005.
- e. Nefndarálit 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til samkeppnislaga, 6. maí 2005.

4. Reglugerð ESB nr. 216/2008 (Flugöryggisstofnun ESB)

- a. Stefán Már Stefánsson prófessor, Álitsgerð um hvort ákvæði reglugerðar (EB) nr. 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána, 10. janúar 2011.

- b. Nefndarálit meiri hluta utanríkismálanefndar um tillögu til þingsályktunar um heimild til staðfestingar ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á XIII. viðauka (Flutningastarfsemi) við EES-samninginn, 7. júní 2011.

5. Eftirlit með fjármálamörkuðum

- a. Björg Thorarensen prófessor og Stefán Már Stefánsson prófessor, Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn, 25. apríl 2012.
- b. Skúli Magnússon dósent, Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit, 3. mars 2016.
- c. Nefndarálit meiri hluta utanríkismálanefndar um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit), 14. september 2016.
- d. Nefndarálit 1. minni hluta utanríkismálanefndar um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit), 19. september 2016.
- e. Nefndarálit 2. minni hluta utanríkismálanefndar um tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit), 19. september 2016.

6. Reglugerð ESB nr. 1193/2011 (sameiginlegt skráningarkerfi – umhverfismál)

- a. Björg Thorarensen prófessor og Stefán Már Stefánsson prófessor, Álitsgerð um hvort að innleiðing reglugerðar nr. 1193/2011 væri annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár, 12. júní 2012.
- b. Nefndarálit meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til laga breytingu á lögum nr. 70/2012 um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda), 7. júní 2011.
- c. Nefndarálit minni hluta umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarp til breytingar á lögum nr. 70/2012, um loftslagsmál (skráningarkerfi losunarheimilda), 20. desember 2012.

7. Lyfjamál

- a. Álitsgerð þriggja ráðuneyta; forsætisráðuneytis, velferðarráðuneytis og utanríkisráðuneytis um mögulega stjórnskipulega annmarka við fyrirhugaða innleiðingu reglugerðar um lyfjamál frá 2012.

8. Eftirlit með ríkisaðstoð

- a. Álitsgerð þriggja ráðuneyta; forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og utanríkisráðuneytis um reglur um eftirlit með ríkisaðstoð, með tilliti til stjórnarskrár Íslands frá 2015.

9. Reglur um eftirlit með skipum

- a. Álitsgerð þriggja ráðuneyta; forsætisráðuneytis, innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis um reglur um eftirlit með skipum, með tilliti til stjórnarskrár Íslands frá 2016.

10. Reglugerð ESB nr. 679/2016 (almenna persónuverndarreglugerðin)

- a. Stefán Már Stefánsson prófessor, Álit – reglugerð um persónuvernd hugmyndir um aðferð við upptöku gerðar, 14. desember 2017.
- b. Nefndarálit utanríkismálanefndar um tillögu til þingsályktunar til staðfestingar ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem fellir inn í EES-samninginn almennu persónuverndarreglugerðina, 1. júní 2018.

11. Þriðji orkupakki ESB

- a. Ólafur Jóhannes Einarsson lögmaður, Nokkur atriði tengd upptöku þriðja orkupakka ESB inn í EES-samninginn, 12. apríl 2018.
- b. Birgir Tjörvi Pétursson lögmaður, Greinargerð um ýmis álitaefni sem tengjast þriðja orkupakka ESB og innleiðingu hans í íslenskan rétt, september 2018.
- c. Skúli Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál vegna innleiðingar 7., 8., og 9. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 713/2009 frá 13. júlí 2009 um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER), mars 2019.
- d. Friðrik Árni Friðriksson Hirst og prófessor Stefán Már Stefánsson, Álitsgerð um stjórnskipuleg álitamál tengd framsali ríkisvalds til stofnana ESB/EFTA vegna þriðja orkupakka ESB, 19. mars 2019.
- e. Davíð Þór Björgvinsson, prófessor, Minnisblað um stjórnskipuleg álitamál í tengslum við „þriðja orkupakka“ ESB, 20. mars 2019
- f. Margrét Einarsdóttir, dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík, Kristín Haraldsdóttir, lektor við háskólann í Reykjavík, Dr. Bjarni Már Magnússon, dósent við Háskólann í Reykjavík, f.h. Alþjóð- og Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík, 23. apríl 2019.

BÆKUR OG BÓKARKAFLAR SEM TENGJAST EES-SAMSTARFINU

Ari Skúlason. (1992). *EES og íslenskur vinnumarkaður*. Reykjavík: Alþýðusamband Íslands og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.

Arnaldur Hjartarson. (2017). *Evrópskur bankaréttur og áhrif hans á íslenskan rétt*. Reykjavík: Fons Juris.

Auðunn Arnórsson o.fl. (2003). Ísland og Evrópusambandið: EES, ESB-aðild eða „svissnesk lausn“. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

Auðunn Arnórsson, Alyson Bailes o.fl. (2015). *Saga Evrópusamrunans: Evrópusambandið og þátttaka Íslands*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.

Ásmundur G. Vilhjálmsson. (2014). *EES-samningurinn og íslenskur skattaréttur*. Reykjavík: SkattVís.

Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Reykjavík: Codex.

Björn Friðfinnsson. (1997). *EES: Meginmál EES-samningsins og fleira efni sem honum tengist með athugasemdum eftir Björn Friðfinnsson*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Björn S. Stefánsson. (1992). *Hjáríki: Staða Íslands samkvæmt sammingsuppkastinu um EES*. Reykjavík: Höfundur.
- Davíð Þór Björgvinsson. (2000). EES og framsal ríkisvalds. Í Davíð Þór Björgvinsson o.fl. (ritstjórar), *Afmælisrit: Þór Vilhjálmsson sjötugur* (bls. 77-109). Reykjavík: Orator.
- Davíð Þór Björgvinsson. (2006). *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík: Codex.
- Einar Benediktsson. (2000). *Ísland og Evrópuþróunin 2000-1950*. Reykjavík: Fjölsýn.
- Einar Benediktsson, Ketill Sigurjónsson og Sturla Pálsson. (1994). *Upphaf Evrópusamvinnu Íslands*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2003). *Evrópusamruninn og Ísland: Leiðarvisir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Evrópastefnunefnd Alþingis. (1990). *Ísland og Evrópa: I-VII. rit*. Reykjavík: Alþingi.
- Félag íslenskra iðnrekenda. (1992). *Samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði: Stutt samantekt um helstu áhrif á íslensk iðnfyrirtæki*. Reykjavík: Höfundur.
- Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis. (2007). *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa*. Reykjavík: Höfundar.
- Guðmundur Hálfðanarson. (2001). *Íslenska þjóðríkið*. Uppruni og endimörk. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, Reykjavíkúráðakademían.
- Guðmundur Jónsson. (2017). Smáþjóð á heimsmarkaði. Tímabilið 1914-2010. Í Sumarliði R. Ísleifsson (ritstjóri), *Líftaug landsins* (2. bindi, bls. 111-439). Reykjavík: Skrudda og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Guðmundur Jónsson. (2018). *Frjálst og fullvalda ríki: Ísland 1918-2018*. Reykjavík: Sögufélag.
- Gunnar G. Schram. (1990). *Framsal ríkisvalds til Evrópubandalagsins*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar G. Schram. (1990). *Evrópubandalagið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar G. Schram. (1992). *Evrópska efnahagssvæðið, meginatriði og skýringar*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Þór Pétursson. (2017). Forgangur EES-reglna. Hvað er að frétta af bókun 35? Í Svala Ísfeld Ólafsdóttir (ritstjóri), *Fullveldi í 99 ár: Safn ritgerða til heiðurs dr. Davíð Þór Björgvinsyni sextugum* (bls. 201-223). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Neytendastofa. (2009). *Réttindi þín sem neytandi: hagsmunir neytenda á Evrópska efnahagssvæðinu*. Osló: Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi og Noregi.
- Ólafur Þ. Stephensen. (1996). Áfangi á Evrópuþór: Evrópskt efnahagssvæði og íslensk stjórnsmál. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Pétur J. Thorsteinsson. (1992). *Utanríkisþjónusta Íslands og utanríkismál*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Róbert R. Spanó. (2007). *Hugleiðingar um umfang lagabreytinga í tilefni af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum*. Í Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjóri), *Ný staða Íslands í utanríkismálum* (bls. 27-37). Reykjavík: Alþjóðamálastofnun og Rannsóknasetur um smáríki, Háskólaútgáfan.
- Sigurður Lindal og Skúli Magnússon. (2011). *Réttarkerfi Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins, megináttir*. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Sigurros Þorgrímsdóttir. (1999). *EES-handbókin*. Reykjavík: Bóka- og blaðaútgáfan.

- Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjóri). (2007). *Ný staða Íslands í utanríkismálum*. Reykjavík: Alþjóðamálastofnun og Rannsóknasetur um smáríki, Háskólaútgáfan.
- Stefán Már Stefánsson. (2000). *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík: Orator.
- Sumarliði R. Ísleifsson (ritstjóri). (2017). *Líftaug landsins – saga íslenskrar utanlandsverslunar 900–2010*. Reykjavík: Skrudda og Sagnfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Þjóðhagsstofnun. (1991). Áhrif innri markaðar Evrópubandalagsins á íslenskan iðnað. Reykjavík: Höfundur.
- Þjóðhagsstofnun. (1991). Íslenskur þjóðarbúskapur og Evrópska efnahagssvæðið. Reykjavík: Höfundur.
- Pórunn J. Hafstein. (2006). Samstarf ESB- og EFTA-ríkja um setningu EES-reglna. Í Jóhann Haukur Hafstein (ritstjóri), *Bifröst: Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst* (bls. 587-607). Bifröst: Háskólinn á Bifröst.

FRÆÐIGREINAR UM EES-SAMSTARFIÐ

- Bjarnveig Eiríksdóttir og Dóra Sif Tynes. (2008). Dómar EFTA dómstólsins 2006-2007 og framkvæmd EES samningsins hjá íslenskum dómstólum. *Úlfjótur*, 61(1), 139-166.
- Björg Thorarensen. (2007). Stjórnarskráin og meðferð utanríkismála. *Úlfjótur*, 60(3), 399-461.
- Björg Thorarensen. (2012). Tengsl þjóðaréttar við íslenska stjórnskipun og áhrif alþjóðasamninga á íslenskan rétt. *Úlfjótur*, 65(3), 271-303.
- Davíð Þór Björgvinsson. (1997). EES-samningurinn og Mannréttindasáttmáli Evrópu sem réttarheimildir í íslenskum rétti. *Úlfjótur*, 50(1), 63-102.
- Davíð Þór Björgvinsson. (2001). Bein réttaráhrif og forgangsrátt EES-réttar. Í Garðar Gíslason (ritstjóri), *Líndæla: Sigurður Líndal sjötugur* (bls. 71-94). Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag.
- Davíð Þór Björgvinsson. (2003). Stjórnarskrárákvæði um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðastofnana. Í Viðar Már Matthíasson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum IV: Lagadeild* (bls. 213-227). Reykjavík: Háskólaútgáfan, Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Dóra Guðmundsdóttir. (2017). Evrópusambandið og EES: sveigjanlegur samruni, aukin samvinna eða samvinna utan stofnsáttmálanna. *Úlfjótur*, 70(4), 489-508.
- Dóra Sif Tynes. (2002). Ys og þys út af engu? Hugleiðingar um bókun 35 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. *Úlfjótur*, 55(3), 473-496.
- EES samningurinn og íslensk lög. (1991). *Tímarit lögfræðinga*, 41(4), 225-227.
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2005). Evrópuvæðing Íslands. *Stjórnmal og stjórnsýsla* 1(1).
- Eiríkur Bergmann Einarsson. (2007). Hvers vegna EES en ekki ESB? *Tímarit um félagsvísindi*, 1(1), 9-17.
- Eyvindur Grétar Gunnarsson og Stefán Már Stefánsson. (2018). EFTA-dómstóllinn í ljósi lýðræðishalla. *Úlfjótur*. Sótt af ulfljotur.com/2018/04/10/efta-domstollinn-i-ljosi-lydraedishalla/
- Guðrún Rögnvaldsdóttir. (2008). „Evrópu-rétt“ og „Evrópu-rangt“: Hvernig hægt er að klúðra innleiðingu evrópskra tilskipana í íslenskan rétt. Í Auðunn Arnórsson (ritstjóri), *Evrópuvitund: Rannsóknir í Evrópufræðum 2007-2008* (bls. 91-123). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

- Gunnar G. Schram. (2004). *Stjórnskipunarréttur* (2. útgáfa). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (1990). *Evrópastefnan. Aðlögun Íslands að þróun Evrópubandalagsins*. Reykjavík: Öryggismálanefnd.
- Jóhanna Jónsdóttir. (2009). Áhrif aðildar að Evrópusambandinu á fullveldi Íslands. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 5(1), 69-91.
- Kristrún Heimisdóttir. (2003). Stjórnarskrárbundið fullveldi Íslands. *Tímarit lögfræðinga*, 53(1), 19-60.
- Margrét Einarsdóttir. (2011). Bótaábyrgð vegna brota á EES-rétti sem rekja má til æðstu dómstóla. *Tímarit lögfræðinga*, 61(1), 5-33.
- Margrét Einarsdóttir. (2014). Forgangsaðhrif EES-réttar í íslenskum rétti. *Lögrétta*, 10(1), 75-86.
- Margrét Einarsdóttir. (2015). Upptaka afleiddrar löggjafar í EES-samninginn og innleiðing í íslenskan rétt. *Tímarit lögfræðinga*, 65(4), 545-587.
- Margrét Einarsdóttir. (2016). Upptaka afleiddrar löggjafar í EES-samninginn – Hvað er unnt að gera betur? *Tímarit lögfræðinga*, 66(1), 3-54.
- Margrét Einarsdóttir. (2016). Vaxandi vandkvæði við framkvæmd EES-samningsins – Upptaka afleiddrar löggjafar. *Tímarit lögfræðinga*, 66(4), 503-546.
- Margrét Einarsdóttir. (2018). Innleiðing afleiddrar löggjafar í íslenskan rétt – Ástæður vandans og hvað er unnt að gera betur? *Tímarit lögfræðinga*, 68(1), 3-73.
- Ólafur Ísberg Hannesson. (2016). Ráðgefandi álit: Úttekt á framkvæmd Hæstaréttar. *Tímarit lögfræðinga*, 66(4), 547-604.
- Ólafur Jóhannes Einarsson. (2007). Bókun 35 og staða EES-samningsins að íslenskum rétti. *Tímarit lögfræðinga*, 57(4), 371-409.
- Ólafur Jóhannes Einarsson. (2011). Hæstiréttur og EES-samningurinn: Samningsbrotamál og skaðabótaábyrgð. *Úlfjótur*, 64(4), bls. 635-660.
- Ólafur Jóhannes Einarsson. (2017). Á rökum reistur: Dómur EFTA-dómstólsins í máli nr. E-17/15 (Ferskar kjötvörur gegn íslenska ríkinu). *Tímarit lögfræðinga*, 68(2), 169-196.
- Ólafur Jóhannes Einarsson. (2018). EFTA-dómstóllinn og lýðræðishalli: Svar við grein Eyvindar G. Gunnarssonar og Stefán Mús Stefánssonar. *Úlfjótur*. Sótt af ulfljotur.com/2018/08/20/efta-domstollinn-og-lydraedishalli-svar-vid-grein-eyvindar-g-gunnarssonar-og-stefans-mas-stefanssonar/
- Páll Hreinsson. (2014). Samræmd EES-túlkun. *Tímarit lögfræðinga*, 64(3), 273-307.
- Páll Hreinsson. (2015). Lagaheimild reglugerða. *Tímarit lögfræðinga*, 65(2), 143-294.
- Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir. (2015). Þátttaka í Bankasambandi Evrópu, Evrópskt fjármálaeftirlitskerfi og framsal valdheimilda. *Lögfræðingur*. Sótt af logfraedingur.unak.is/myndir/files/Bankasamband%2018_09_15%20-%203.pdf
- Sigurjón Ingvason. (1992). EES-samningurinn og stjórnarskráin. *Úlfjótur*, 45(3), 247-262.
- Skúli Magnússon. (2002). Um hið sérstaka eðli samningsins um evrópska efnahagssvæðið. Í Helgi Magnússon (umsjón með útgáfu), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum* (bls. 471-478). Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Skúli Magnússon. (2014). EFTA-dómstóllinn. *Lögrétta 10(2)*, 118-131. Sótt af timarit.logretta.is/article/view/1824

Stefán Már Stefánsson. (1997). EES-samningurinn og sjávarafurðir. *Úlfjótur 50(1)*, 275-309.

Sverrir Haukur Gunnlaugsson. (2015). Auka ber pólitískan forgang í þágu EES-samningsins. *Þjóðmál, 11(2)*, 26-30.

NEMENDARITGERÐIR

Alexandra Björk Adebyi. (2018). *Fyrirkomulag valdframsals vegna EES-samningsins*. Háskólinn í Reykjavík – lagadeild.

Anna Lía Ingólfssdóttir. (2018). *Fullveldi Íslands í 100 ár: Áhrif alþjóðasamstarfs á fullveldi Íslands*. Háskólinn í Reykjavík – lagadeild.

Ari Hólm Ketilsson. (2018). *Aðkoma Íslands að lagasetningarferli ESB og upptaka gerða í EES-samninginn*. Háskólinn á Akureyri – lagadeild.

Eliás Kristjánsson. (2016). *Regluverk evrópsku eftirlitsstofnananna og þýðing þeirra fyrir íslenskt fjármálaeftirlit*. Háskólinn á Akureyri – lagadeild.

Eva Dóra Kolbrúnardóttir. (2013). *Aðild Íslands að EES-samningnum: Afstal fullveldis og lýðræðishalli*. Háskóli Íslands – alþjóðasamskipti.

Gunnar Örn Indriðason. (2012). *EES-samningurinn og íslensk dómaframkvæmd. Markmið EES-samningsins um einsleitni og viðhorf íslenskra dómstóla til meginreglna EES- og ESB-réttar í tengslum við ákvarðanir um að leita ráðgefandi álits eða forúrskurðar [lokuð til 2020]*. Háskóli Íslands – lagadeild.

Helga Björg Jónsdóttir. (2010). *Staða og framkvæmd EES-samningsins í íslenskum rétti*. Háskólinn á Bifröst – lagadeild.

Jón Skjöldur Nielsson. (2014). *Hvar liggur löggjafarvaldið? Staða Alþingis sem löggjafa gagnvart EES-samningnum*. Háskóli Íslands – Evrópufræði.

Margrét Einarsdóttir og Bjarni Ólafsson. (1999). *Kröfur EES-samningsins til rökstuðnings stjórnvaldsákvæðana*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið og Nýsköpunarsjóður námsmanna.

Oddur Valsson. (2017). *The freedom of movement of economically inactive EEA nationals and the impact of EU citizenship*. Háskólinn í Reykjavík – Evrópuréttur.

Ólafía Dögg Ásgeirsdóttir. (2008). *Áhrif Evrópusambandsins á stefnumótun íslenska raforkumarkaðarins*. Háskóli Íslands – opinber stjórnsýsla.

Ólafur Ísberg Hannesson. (2008). *Sambandsborgararéttur: Réttur borgara til frjálstrar farar og búsetu innan Evrópubandalagsins og EES*. Háskóli Íslands – lagadeild.

HEIMILDIR Á ERLENDUM TUNGUMÁLUM

BÆKUR OG BÓKAKAFLAR

- Almestad, K. (2016). The notion of opting out. Í C. Baudenbacher (ritstjóri), *The handbook of EEA law* (bls. 85-94). London: Springer.
- Archer, C. (2005). *Norway outside the European Union: Norway and European integration from 1994 to 2004*. New York: Routledge.
- Arnesen, F., Fredriksen, H. H., Graver, H. P., Mestad, O. og Vedder, C. (2018). *Agreement on the European Economic Area: A commentary*. München: C. H. Beck.
- Baudenbacher, C. (1997). Between homogeneity and independence: The legal position of the EFTA court in the European Economic Area. *The Columbia Journal of European Law*, 3(2), 169-227.
- Baudenbacher, C. (ritstjóri). (2016). *The handbook of EEA law*. London: Springer.
- Baudenbacher, C. (ritstjóri). (2017). *The fundamental principles of EEA law*. London: Springer.
- Baudenbacher, C., Tresselt, P. og Örlygsson, Th. (ritstjórar). (2005). *The EFTA court: Ten years on*. Oxford: Hart Publishing.
- Baur, G. (2016). Decision-making procedure and implementation of new law. Í C. Baudenbacher (ritstjóri), *The handbook of EEA law* (bls. 45-67). London: Springer.
- Bertelsmann Stiftung. (2019). *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions – policy paper*. Sótt af bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Study_SingleMarket.pdf
- Blanchet, T., Piipponen, R. og Westman-Clément, M. (1994). *The agreement on the European Economic Area (EEA): A guide to the free movement of goods and competition rules*. Oxford: Clarendon Press.
- Bossche, P. Van den og Zdouc, W. (2016). *The law and policy of the World Trade Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conrad, M. (2014). The EU's post-Lisbon democratic development: What lessons for Iceland? *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 10(1), 31-50.
- EEA Review Committee [ritnefnd skipuð af norska utanríkisráðuneytinu]. (2012). *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU* [Sejersted-skýrslan. Utredning fra utvalg oppnevnt af Utenriksdepartementet 7. januar 2010. NOU 2012:2]. Sótt af regjeringen.no/contentassets/5d3982d042a2472eb1b20639cd8b2341/no/pdfs/nou201220120002000dddpdfs.pdf
- EFTA Surveillance Authority. (1997-2019). Internal Market Scoreboard. Sótt af eftasurv.int/press--publications/scoreboards/internal-market-scoreboards/
- EFTA Surveillance Authority. (2019). *Study on state aid and private enforcement by national courts in the EFTA EEA States*. Brussel: Höfundur.
- Einar Benediktsson. (2003). *Iceland and European development*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.

- Emerson, M., Vahl, M. og Woolcock, S. (2002). *Navigating by the stars: Norway, the European Economic Area and the European Union*. Sótt af ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/25.pdf
- Eriksen, E. O. og Fossum, J. E. (ritstjórar). (2015). *The European Union's non-members: Independence under hegemony?* London: Routledge.
- European Commission. (2018). *The Single Market in a changing world: A unique asset in need of political commitment*. Sótt af ec.europa.eu/growth/content/single-market-europes-best-asset-changing-world_en
- Evans, A. (1994). *The law of the European Community including the EEA agreement*. Holland: Kluwer / Tano.
- Fenger, N., Sánchez Rydelski, M. og van Stiphout, T. (2012). *The European Free Trade Association (EFTA) and European Economic Area (EEA)*. Holland: Kluwer.
- Frankvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2012). *Commission staff working document: A review of the functioning of the European Economic Area* [SWD(2012) 425 final]. Sótt af [europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD\(2012\)0425_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf)
- Fredriksen, H. H. (2015). The EEA and the case law of the CJEU: Incorporation without participation? Í E. O. Eriksen og J. E. Fossum (ritstjórar), *The European Union's non-members: Independence under hegemony?* (bls. 102-117). London: Routledge.
- Fredriksen, H. H. og Franklin, C. N. K. (2015). Of pragmatism and principles: The EEA agreement 20 years on. *Common Market Law Review*, 52, 629-684.
- Frommelt, C. (2017). *In search of differentiated integration: Lessons from the European Economic Area (EEA)* (doktorsritgerð, ETH Zürich).
- Frommelt, C. og Gstöhl, S. (2011). *Liechtenstein and the EEA: The Europeanization of a (very) small state*. Sótt af [liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/Liechtenstein-and-the-EEA.pdf](https://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/Liechtenstein-and-the-EEA.pdf)
- Gstöhl, S. (2016). Mapping the European Union's neighbourhood relations: The European Economic Area as a prototype for the integration of EU neighbours? Í S. Gstöhl (ritstjóri), *The European neighbourhood policy in a comparative perspective*. London: Routledge.
- Howard Grøn, C., Nedergaard, P. og Wivel, A. (2015). *The Nordic countries and the European Union*. London: Routledge.
- Jenni, S. (2016). *Switzerland's differentiated European integration. The last Gallic village?* New York: Palgrave Macmillan.
- Jóhanna Jónsdóttir. (2009). Can the EFTA states say “no”? Article 102 and the incorporation of the citizenship directive into the EEA agreement. Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjórar), *Rannsóknir í félagsvísindum X* (bls. 307-317). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Jóhanna Jónsdóttir. (2013). *Europeanization and the European Economic Area; Iceland's participation in the EU's policy process*. New York: Routledge.
- Méndez-Pinedo, M. E. (2009). *EC and EEA law: A comparative study of the effectiveness of European law*. Amsterdam: Europa Law Publishing.
- Norberg, S., Hökborg, K., Johansson, M., Eliasson, D. og Dedichen, L. (1993). *EEA law: The European Economic Area: A commentary on the EEA agreement*. Stokkhólmur: Fritzes.

- Norberg, S. og Johansson, M. (2016). The history of the EEA agreement and the first twenty years of its existence. Í C. Baudenbacher (ritstjóri), *The handbook of EEA law* (bls. 3-42). London: Springer.
- Norska utanríkisráðuneytið. (2012–2013). *The EEA agreement and Norway's other agreements with the EU* [Meld. St. 5 Report to the Storting (White Paper)]. Sótt af regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/europa/nou/meldst5_ud_eng.pdf
- Ólafur Ísberg Hannesson. (2013). *Giving effect to EEA law - Examining and rethinking the role and relationship between the EFTA court and the Icelandic national courts in the EEA legal order* (doktorsritgerð, European University Institute).
- Pelkmans, J. og Böhler, P. (2013). *The EEA review and Liechtenstein's integration strategy*. Brussel: Centre for European Policy Studies.
- Piris, J.-C. (2010). *The Lisbon treaty: A legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sameiginleg þingmannanefnd EES. (2013). *Report on the future of the EEA and the EU's relationship with the small sized countries and Switzerland*. Sótt af efta.int/sites/default/files/documents/advisory-bodies/parliamentary-committee/jpc-reports/eea-jcp-report-eea-review.pdf
- Stefán Már Stefánsson. (1997). *The EEA Agreement and its adoption into Icelandic law*. Ósló: Universitetsforlaget, Pensumtjeneste.
- Thorhallsson, B. (ritstjóri). (2005). *Iceland and European integration: On the edge*. London: Routledge.
- Thorhallsson, B. og Ellertsdóttir E. (2004) The Fishmeal Crisis. Í Bernhardsdóttir E. og Svedin L. (ritstjórar), *Small-State Crisis Management: The Icelandic Way*. Stockholm: The Crisis Management Europe Research Program.
- Trebilcock, M. J., Howse, R. og Eliason, A. (2013). *The regulation of international trade*. London: Routledge.
- Vos, E. *EU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny*. Útgefandi: ESB-þingið. Sótt hér: [europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU\(2018\)627131_EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/627131/EPRS_STU(2018)627131_EN.pdf)
- Öygard, S. H. (2019). *På finanskrisens slagmark*. Oslo: Hegnar Media.

SKÝRSLA STARFSHÓPS UM EES-SAMSTARFIÐ

SEPTEMBER 2019