

Tengsl Íslands og Evrópusambandsins

Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen
og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu

Forsætisráðuneyti
mars 2007

Prentun: Gutenberg
Hönnun kápu: Kristín Ragna Gunnarsdóttir

ISBN: 978-9979-871-55-2

Efnisyfirlit

Inngangsorð	7
1. Inngangur	9
1.1. Skipan nefndarinnar	9
1.2. Störf nefndarinnar og efnisöflun	9
1.3. Umræður og upplýsingar um Evrópumál	11
1.4. Uppbygging og efnistöð skýrslunnar	12
2. Framkvæmd EES-samningsins	14
2.1. Almennt um EES-samninginn	14
2.1.1. Markmið og gildissvið	14
2.1.2. Uppbygging samningsins	15
2.1.3. Stækkun EES	16
2.2. Stofnanir og ákvarðanaferli	17
2.2.1. Stofnanir EFTA	17
2.2.1.1. Fastanefnd EFTA	17
2.2.1.2. Þingmannanefnd EFTA	19
2.2.1.3. Ráðgjafarnefnd EFTA	19
2.2.1.4. Eftirlitsstofnun EFTA	19
2.2.1.5. EFTA-dómstóllinn.....	20
2.2.2. Stofnanir Evrópusambandsins	21
2.2.2.1. Framkvæmdastjórnin	22
2.2.2.2. Evrópuþingið.....	23
2.2.2.3. Ráðherraráðið	23
2.2.2.4. Leiðtogaráðið	24
2.2.2.5. Dómstóllinn	24
2.2.2.6. Aðrar stofnanir	24
2.2.3. Sameiginlegar stofnanir EES.....	24
2.2.3.1. EES-ráðið	24
2.2.3.2. Sameiginlega EES-nefndin.....	25
2.2.3.3. Sameiginlega EES-þingmannanefndin	25
2.2.3.4. Ráðgjafarnefnd EES	25
2.2.4. Ákvarðanaferli hjá Evrópusambandinu	26
2.2.4.1. Tegundir gerða	26
2.2.4.2. Aðferðir við ákvarðanatöku.....	26
2.2.5. Ákvarðanaferlið í EES.....	30
2.2.5.1. Undanþágur og aðlaganir ESB-gerða að íslenskum aðstæðum	31
2.2.5.2. Neitunarvald	33
2.3. Hvernig er fylgst með mótun og töku ákvarðana hjá Evrópusambandinu?	35
2.3.1. Sendiráð Íslands í Brussel og ráðuneyti	35
2.3.2. Alþingi.....	37
2.3.2.1. Meðferð EES-mála á Alþingi	37
2.3.2.2. Um meðferð EES-mála í norska Stórþinginu	38
2.3.2.3. Samstarf ESB og þjóðþinga aðildarríkjanna.....	39
2.3.3. Hagsmunaaðilar.....	39
2.3.3.1. Samband íslenskra sveitarfélaga.....	40
2.3.3.2. Hagsmunasamtök atvinnulífs og almennings	40
2.3.4. EFTA-skrifstofan í Brussel	41
2.4. Leiðir til að hafa áhrif á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusambandsins	42
2.4.1. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins.....	42

2.4.1.1. Þátttaka í nefndum og sérfræðingahópum Evrópusambandsins	43
2.4.1.2. Vandamál tengd þátttöku í nefndum og sérfræðingahópum Evrópusambandsins	46
2.4.1.3. Heimsóknir ráðherra til fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB	46
2.4.2. Ráðherraráðið og fundir með ráðherrum ESB ríkja	47
2.4.3. Evrópuþingið	47
2.4.4. Þátttaka Íslands í fagstofnunum Evrópusambandsins	48
2.4.5. Þátttaka í nefndum og vinnuhópum á vegum EFTA	50
2.4.6. EES/EFTA-umsagnir	50
2.4.7. Norrænt samstarf	50
2.4.8. Þátttaka hagsmunaaðila	50
2.5. Kostnaður við framkvæmd EES-samningsins	51
2.6. Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins	52
2.7. Tölfræði um EES-samninginn og áhrif samningsins á lagasetningu á Íslandi	55
2.7.1. Fjöldi gerða í EES-samningnum	55
2.7.2. Lög samþykkt á Alþingi vegna EES-aðildar Íslands	56
2.7.3. Hlutfall EES-gerða sem kalla á lagabreytingar á Alþingi	58
2.8. Innleiðing ESB-gerða á Íslandi	59
2.8.1. Annmarkar við innleiðingu	59
2.8.2. Innlendir innleiðinganefndir	60
2.8.3. Þátttaka í innleiðinganefndum framkvæmdastjórnar ESB	60
2.8.4. Frammistöðumat Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)	60
2.8.5. Framkvæmd innleiðingar hjá ESB og EES/EFTA-ríkjum	61
2.9. Breytingar á ESB og áhrif þeirra breytinga á framkvæmd EES-samningsins	61
2.10. Áhrif stjórnarskrársáttmála ESB á Ísland og EES-samninginn	62
2.11. Utanríkis-, öryggis- og varnarmál	63
2.11.1. Pólítískt samráð við ESB	63
2.11.2. Samningar við ríki utan ESB	63
2.11.3. Öryggis- og varnarmál	64
2.12. Gagnrýni á EES-samninginn	65
2.13. Framtíð EES-samningsins	67
2.14. Aðrir kostir	68
2.14.1. Tvíhliða samningar við ESB	68
2.14.2. Hugmyndir um uppsögn EES-samningsins	68
3. Þátttaka Íslands í samstarfi ESB á sviði innanríkis- og dómsmála	69
3.1. Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu	69
3.2. Aðild Íslands að fagstofnunum og samningum sem tengjast Schengen	71
3.2.1. Evrópska réttaraðstoðin (Eurojust)	71
3.2.2. Evrópulögreglan (Europol)	72
3.2.3. Evrópski lögregluskólinn (CEPOL)	72
3.2.4. Landamærastofnun Evrópu	72
3.2.5. Landamærasjóður ESB	73
3.2.6. Evrópska handtökuskipunin	73
3.2.7. Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum	73
3.2.8. Dublin-samstarfið um meðferð hælisumsókna	73
3.3. Samvinna í baráttunni gegn hryðjuverkum	74
3.4. Áhrif þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu	74

4. Álitamál varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu	75
4.1. Samningaviðræður um aðild að Evrópusambandinu	75
4.1.1. Veitir Evrópusambandið undanþágur við gerð aðildarsamninga?.....	77
4.1.1.1. Tímabundnar undanþágur.....	77
4.1.1.2. Varanlegar undanþágur og sérlausnir	77
4.1.1.3. Yfirlýsingar	80
4.1.2. Sérákvæði um fjarlægjar eyjar og héruð í sáttmálum Evrópusambandsins	80
4.1.3. Undanþágur og sérlausnir eftir aðildarsamninga.....	82
4.1.3.1. Þátttaka í sameiginlegri utanríkis-, öryggis- og varnarmálastefnu Evrópusambandsins	82
4.1.3.2. Þátttaka í samvinnu Evrópusambandsins á sviði innanríkis- og dómsmála.....	82
4.1.3.3. Þátttaka í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru	83
4.1.3.4. Aðrar undanþágur og sérlausnir í stofnsáttmálum ESB.....	83
4.1.3.5. Aðrar undanþágur og sérlausnir í tilskipunum og reglugerðum	83
4.2. Aðild Íslands að stofnunum Evrópusambandsins.....	83
4.2.1. Framkvæmdastjórnin.....	83
4.2.2. Leiðtoga ráðið og ráðherra ráðið.....	84
4.2.3. Evrópuþingið.....	84
4.2.4. Aðrar stofnanir	85
4.3. Kostnaður við aðild að Evrópusambandinu.....	85
4.3.1. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB	85
4.3.2. Greiðslujöfnuður við ESB (nettógreiðslur)	86
4.4. Aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru á Íslandi	89
4.4.1. Skilyrði fyrir upptöku evrunnar.....	89
4.4.2. Aðild Íslands að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru á Íslandi	90
4.4.3. Kostir og gallar evrunnar fyrir Ísland.....	91
4.5. Íslensk sjávarútvegsmál og Evrópusambandið.....	94
4.5.1. Staða sjávarútvegs á Íslandi	94
4.5.2. Sérstaða Ísland í samanburði við aðildarríki Evrópusambandsins	95
4.5.3. Sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins.....	95
4.5.3.1. Úthlutun aflaheimilda og meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika	97
4.5.3.2. Söguleg veiðireynsla	99
4.5.3.3. Kvótahopp	99
4.5.3.4. Fjárfestingar í sjávarútvegi.....	100
4.5.3.5. Sérstök stjórnunarsvæði	100
4.5.3.6. Brottkast	101
4.5.3.7. Eftirlit með fiskveiðum	102
4.5.3.8. Hvalveiðar	102
4.5.3.9. Alþjóðlegir fiskveiðisamningar og fiskveiðisamningar við ríki utan Evrópusambandsins	102
4.5.3.10. Sérlausnir tengdar sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins í aðildarsamningum.....	103
4.6. Evrópusambandið og íslenskur landbúnaður	104
4.6.1. Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenskan landbúnað.....	105
4.6.2. Áhrif á matvælavæð.....	107
4.6.3. Samningaviðræður um landbúnaðarmál á vettvangi WTO	111
4.7. Aðrar breytingar sem aðild að Evrópusambandinu hefði í för með sér.....	111
5. EES, Schengen, ESB og fullveldi.....	113
6. Niðurstöður og tillögur nefndarinnar	115
Viðauki I. Þátttaka Íslands í nefndum og sérfræðingahópum ESB, nóvember 2005	126
Viðauki II. Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum ESB, nóvember 2006	131
Heimildir og ítarefni.....	132

Listi yfir myndir og töflur

Mynd 1. Stofnanauppbygging EES-samningsins.....	17
Mynd 2. Nefndir og vinnuhópar EES/EFTA-ríkjanna.....	18
Mynd 3. Samákvörðunarferlið.....	29
Mynd 4. Ákvarðanaferlið í EES.....	30
Mynd 5. Meðaltalshagvöxtur (%) á evrusvæðinu og einstökum aðildarríkjum ESB.....	92
Mynd 6. Langtímavextir á evrusvæðinu (10 ára ríkisskuldabréf).....	93
Tafla 2.1. Þátttaka Íslands í EES-tengdum sérfræðingahópum og nefndum ESB.....	45
Tafla 2.2. Fagstofnanir ESB sem Ísland er aðili að.....	49
Tafla 2.3. Fagstofnanir ESB sem Ísland er ekki aðili að.....	49
Tafla 2.4. Áætlaður kostnaður við framkvæmd EES-samningsins 2006-2007 (milljónir kr.).....	51
Tafla 2.5. Áætlaður kostnaður við þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB árið 2006.....	54
Tafla 2.6. Lög sett á Alþingi vegna EES-aðildar Íslands. Sundurliðun eftir löggjafarþingum.....	57
Tafla 2.7. Lög sett vegna EES-aðildar Íslands, flokkað eftir ráðuneytum. Bein áhrif vegna EES-aðildar.....	58
Tafla 2.8. Lög sett vegna EES-aðildar Íslands, flokkað eftir ráðuneytum. Óbein áhrif vegna EES-aðildar.....	58
Tafla 4.1. Aðildarríki ESB 2007 og inngönguár þeirra.....	75
Tafla 4.2. Samanburður milli Íslands, Azoreyja, Kanaríeyja og Madeira.....	81
Tafla 4.3. Atkvæðafjöldi aðildarríkja í ráðherraráði ESB.....	84
Tafla 4.4. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB.....	86
Tafla 4.5. Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB) árin 2008-2013.....	87
Tafla 4.6. Áætlaður greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB).....	88
Tafla 4.7. Hlutfallslegt verðlag á mat- og drykkjarvöru á Norðurlöndum 2003.....	108

Inngangsorð

Hinn 8. júlí 2004 skipaði Davíð Oddsson, þáverandi forsætisráðherra, nefnd með svofelldu erindisbréfi:

„Samskipti Íslands og Evrópu eru mikilvægt verkefni stjórn mála á Íslandi í nútíð og framtíð. EES-samningurinn er grundvöllur þessara samskipta. Leiðtogar aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB) hafa nú komið sér saman um nýja stjórnarskrá sambandsins, sem verður borin undir þjóðaratkvæði í ýmsum aðildarríkjum þess á næstu misserum. Hljóti stjórnarskráin samþykki, breytist skipulag ESB, sem m.a. mun hafa áhrif á stöðu Íslands.

Umræða um tengsl Íslands við Evrópusambandið hefur á stundum verið fyrirferðarmikil og oft stangast á fullyrðingar um ákveðin grundvallaratriði, til dæmis þegar rætt er um hugsanlega aðild Íslands að ESB. Til að skýra og skerpa vitneskju um helstu álitæfni á þessu sviði hef ég ákveðið að skipa nefnd til að greina aðalatriði málsins og helstu staðreyndir. Í því skyni tel ég mikilvægt að m.a. verði könnuð framkvæmd EES-samningsins, hvort og þá hvers konar undanþágur séu 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 verði staða Íslands miðað við hina nýsamþykktu stjórnarskrá ESB. Þá verði á vettvangi nefndarinnar rædd þau álitæfni önnur að því er tengsl Íslands og Evrópusambandsins varða og nefndin telur til þess fallin að skýra stöðu Íslands sérstaklega í þessu samhengi.“

Auk mín, sem tilnefndur var frá Sjálfstæðisflokknum ásamt Einari K. Guðfinnssyni sjávarútvegsráðherra, sátu Hjálmar Árnason alþingismaður og Jónína Bjartmarz umhverfisráðherra í nefndinni samkvæmt tilnefningu Framsóknarflokksins, alþingismennirnir Össur Skarphéðinsson og Bryndís Hlökkversdóttir samkvæmt tilnefningu Samfylkingarinnar, síðla árs 2006 tók Ágúst Ólafur Ágústsson alþingismaður sæti Bryndísar, Ragnar Arnalds, fv. ráðherra og Katrín Jakobsdóttir, varaformaður Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs, samkvæmt tilnefningu þess flokks og Brynjar Sindri Sigurðsson markaðsfræðingur samkvæmt tilnefningu Frjálslynda flokksins.

Nefndin réð Hrein Hrafnkelsson, stjórn mála-, viðskipta- og Evrópufræðing, sem ritara sinn og hefur hann haldið utan um störf nefndarinnar af mikilli kostgæfni, ritað ítarlegar fundargerðir hennar og síðan þá skýrslu, sem hér er birt.

Strax við upphaf starfs síns setti nefndin sér skýrar vinnureglur og ákvað tíma funda, sem voru fyrst í sal hjá iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu í Arnarhvíli en síðan í Þjóðmenningarhúsinu. Eins og segir í skýrslu nefndarinnar kom mikill fjöldi gesta á fundi hennar og í fundargerðum er að finna mikinn fróðleik um þau efni, sem nefndin tók til umræðu. Þess vegna hefur nefndin ákveðið að óska eftir því að fundargerðir hennar verði birtar á vefsíðu forsætisráðuneytis. Eins og sést af fundargerðunum hafa gestir nefndarinnar veitt henni miklar upplýsingar og eru þeim færðar þakkar fyrir að bregðast vel við óskum um að hitta nefndina og leggja þannig mikið af mörkum til starfs hennar.

Samkvæmt erindisbréfinu skyldi nefndin ákveða hvernig hún hagaði útgáfu skýrslu um störf sín, hvort hún yrði birt í áföngum eða í einu riti. Niðurstaða nefndarinnar var að birta eina skýrslu

með nokkrum fylgiskjölum. Í skýrslunni er annars vegar að finna lýsingu á stöðu þeirra mála, sem nefndinni var ætlað að kanna, og hins vegar tillögur eða ábendingar nefndarinnar.

Nefndinni var ekki ætlað að móta sameiginlega afstöðu til Evrópusambandsins. Á lokastigum nefndarstarfsins varð það á hinn bóginn niðurstaða nefndarmanna, að starf þeirra bæri ekki þann árangur, sem þeir sjálfir kysu, ef í skýrslunni yrði ekki að finna mat þeirra á því, hvernig hagsmunum Íslands yrði best gætt í samskiptum við Evrópusambandið. Í niðurstöðukafla skýrslunnar er afstöðu nefndarmanna til aðildar að Evrópusambandinu því lýst.

Nefndin hefur starfað með þremur forsætisráðherrum, Davíð Oddssyni, Halldóri Ásgrímssyni og Geir H. Haarde. Þeir hafa allir sýnt starfi nefndarinnar áhuga og tryggt henni fjármuni og aðstöðu til að vinna störf sín.

Ég tel mjög gagnlegt, að nefndir sem þessi starfi í því skyni að gera úttekt á mikilvægum þáttum stjórn mála, stjórn sýslu og samskipta Íslendinga við önnur ríki. Sé rétt að málum staðið, er nefndarstarf af þessum toga til þess fallið að tryggja stjórn mála flokkum þekkingu á flóknum viðfangsefnum. Auk þess gefur það sérfróðum aðilum og embættismönnum tækifæri til að lýsa skoðunum sínum og koma með ábendingar á opnum umræðuvettvangi, þar sem menn koma saman til að afla sér fróðleiks og til að búa í haginn fyrir skynsamlega framtíðarstefnu.

Að leiðarlokum þakka ég samnefndarmönnum mínum ánægjulegt samstarf. Þá vil ég þakka Halldóri Árnasyni, skrifstofustjóra í forsætisráðuneytinu, aðstoð hans við nefndina. Síðast en ekki síst færi ég Hreini Hrafnkelssyni einlæg þakkir mínar og annarra nefndarmanna fyrir hið góða starf, sem hann hefur unnið fyrir nefndina.

7. mars 2007.

Björn Bjarnason

1. Inngangur

1.1. Skipan nefndarinnar

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 séu 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.¹ Þá átti samkvæmt skipunarbréfinu einnig að ræða á vettvangi nefndarinnar önnur álitæfni er vörðudu tengsl Íslands og Evrópusambandsins og nefndin teldi til þess fallin að skýra stöðu Íslands sérstaklega í þessu samhengi.

Í nefndina voru skipaðir Björn Bjarnason, dóms- og kirkjumálaráðherra, sem jafnframt var formaður, samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins, Einar K. Guðfinnsson sjávarútvegsráðherra, samkvæmt tilnefningu Sjálfstæðisflokksins, Hjálmar Árnason alþingismaður og Jónína Bjartmarz umhverfisráðherra samkvæmt tilnefningum Framsóknarflokksins, Össur Skarphéðinsson alþingismaður og Bryndís Hlöðversdóttir, aðstoðarrector 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.

1.2. Störf nefndarinnar og efnisöflun

Formaður nefndarinnar boðaði til fyrsta fundar 28. júlí 2004 og hélt nefndin alls 42 fundi á starfstíma sínum.² Strax í upphafi var samþykkt sérstök verkefnaáætlun sem nefndin vann síðan út frá á fundum sínum. Á hverjum fundi voru tekin fyrir 1-2 málefni, auk þess sem ávallt var fjallað um störf nefndarinnar og höfðu nefndarmenn því jafnan tækifæri til að koma með tillögur um breytingar á verkefnaáætlun, sem og tillögur um gesti, efnisöflun eða annað sem þeim þótti skipta máli.

Nefndin bauð á sinn fund fjölda sérfræðinga á sviði Evrópumála til að fjalla um einstök málefni sem féllu undir verkefnasvið nefndarinnar og mættu eftirfarandi aðilar á fundi nefndarinnar³ (í stafrófsröð): Aðalsteinn Leifsson, sérfræðingur í utanríkisráðuneyti, Andrés Pétursson, formaður stjórnar Evrópusamtakanna, Anna G. Björnsdóttir, sviðstjóri þróunar- og alþjóðasviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga, Ari Skúlason, stjórnarmaður í Evrópusamtökunum, Arndís Steinþórsdóttir, skrifstofustjóri í sjávarútvegsráðuneyti, Arnór Sighvatsson, aðalhogfræðingur

¹ Stjórnarskrársáttmálinn hefur enn ekki tekið gildi þar sem sáttmálinn var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi og Hollandi árið 2005. Í kjölfarið hefur ríkt óvissa um málið, en gert er ráð fyrir að tekin verði ákvörðun um hvað gera eigi við stjórnarskrársáttmálann eigi síðar en í júní 2007.

² Ítarlegar fundargerðir liggja fyrir frá þessum fundum og er heildarlengd þeirra tæplega 400 blaðsíður. Gert er ráð fyrir því að fundargerðirnar verði birtar síðar á árinu, að höfðu samráði við gesti nefndarinnar.

³ Starfsheitum er haldið eins og þau voru þegar viðkomandi mættu á fund nefndarinnar, nema annað sé tekið fram.

Seðlabanka Íslands, Árni Páll Árnason, stjórnarmaður í Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík, Árni Þór Sigurðsson, borgarfulltrúi og varaformaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, Baldur Þórhallsson, prófessor í stjórnmálafræði og formaður stjórnar Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands, Eiríkur Bergmann Einarsson, dósent og forstöðumaður Evrópufræðaseturs Háskólans á Bifröst, Erna Bjarnadóttur, hagfræðingur Bændasamtakanna, Friðrik J. Arngrímsson, framkvæmdastjóri LÍÚ, Gerd Van den Borg frá skrifstofu ráðherraráðs ESB, Grétar Már Sigurðsson, skrifstofustjóri (nú ráðuneytisstjóri) í utanríkisráðuneyti, Guðmundur B. Helgason, ráðuneytisstjóri í landbúnaðarráðuneyti, Gylfi Arnbjörnsson, framkvæmdastjóri ASÍ, Hafdís Ólafsdóttir, lögfræðingur og forstöðumaður á skrifstofu Alþingis, Halldór Grönvold, aðstoðarframkvæmdastjóri ASÍ, Hjörtur Guðmundsson, framkvæmdastjóri Heimssýnar, Páll Vilhjálmsson, stjórnarmaður í Heimssýn, Jacinta de Silva Santos, sérfræðingur á skrifstofu ráðherraráðs ESB, Jón Sigurðsson, bankastjóri í Seðlabanka Íslands (nú iðnaðar- og viðskiptaráðherra), Jón Steindór Valdimarsson, aðstoðarframkvæmdastjóri Samtaka iðnaðarins, Kristján Andri Stefánsson, fulltrúi Íslands í stjórnarnefnd ESA, Kristján Þórarinsson frá LÍÚ, Sveinn Hannesson, framkvæmdastjóri Samtaka iðnaðarins, Lilja Viðarsdóttir, utanríkisráðuneyti (síðar aðstoðarframkvæmdastjóri EFTA), Lillian Andenæs, sérfræðingur hjá EFTA í Brussel, Magnús Jóhannesson, ráðuneytisstjóri í umhverfisráðuneytinu, Martin Eyjólfsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneyti, Michael Köhler, ráðgjafi framkvæmdastjóra ESB í sjávarútvegsmálum (Deputy Head of Cabinet, DG Fisheries), Niels Bracke, sérfræðingur á skrifstofu ráðherraráðs ESB, Percy Westerlund, sendiherra og yfirmaður fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, Ragnar Árnason, prófessor við hagfræðiskor Háskóla Íslands, Serge Beslier, yfirmaður í stjórnardeild sjávarútvegsmála hjá framkvæmdastjórn ESB (Head of Unit for International Fisheries Policy and the Law of the Sea, DG Fisheries), Sigurgeir Þorgeirsson, framkvæmdastjóri Bændasamtakanna, Silja Bára Ómarsdóttir, aðjúnt í stjórnmálafræði og forstöðumaður Alþjóðamálastofnunar, Snorri B. Sigurðsson, forstöðumaður þróunarsviðs hjá Byggingastofnun, Sólrún Jensdóttir, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneyti, Stefán Ásmundsson, skrifstofustjóri í sjávarútvegsráðuneyti, Stefán Már Stefánsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, Steingrímur Hermannsson, stjórnarmaður í Heimssýn, Sveinbjörn Hannesson, ráðgjafi hjá fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland, Vilhjálmur Egilsson, framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins, Vilhjálmur Jens Árnason, aðstoðarframkvæmdastjóri LÍÚ, Vilhjálmur Lúðvíksson, skrifstofustjóri í menntamálaráðuneyti, Þorgeir Örlygsson, dómari við EFTA-dómstólinn, Þórarinn G. Pétursson, deildarstjóri rannsóknardeildar Seðlabanka Íslands og staðgengill aðalhafgræðings, Þórir Ibsen, fastanefnd Íslands hjá NATO í Brussel, og Ögmundur Jónasson, formaður BSRB.

Nefndin fór einnig til Brussel og Haag og hitti þar stjórnmála-, embættis- og fræðimenn. Í Brussel var m.a. fundað með Olli Rehn, framkvæmdastjóra ESB á sviði stækkunarmála (Commissioner for Enlargement), William Rossier, framkvæmdastjóra EFTA, Þórunni J. Hafstein, skrifstofustjóra hjá EFTA, Bernhard Marfurt, sendiherra Sviss hjá Evrópusambandinu, Claus Grube, sendiherra Danmerkur hjá Evrópusambandinu, Jens-Peter Bonde, þingmanni á Evrópuþinginu, Francis Jakobs, skrifstofustjóra hjá Evrópuþinginu, Grétu Gunnarsdóttur, staðgengli sendiherra Íslands hjá Evrópusambandinu, Högna Kristjánsyni, sendifulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel, og fræðimönnum frá rannsóknar- og ráðgjafastofnuninni CEPS (Center for European Policy Studies). Í Haag fundaði nefndin m.a. með Max-Peter Ratzel, framkvæmdastjóra Europol, og Michael Kennedy, forseta stjórnarnefndar Eurojust.

Nefndin hélt einnig ráðstefnur og fundi fyrir almenning um Evrópumál. Þar var um að ræða ráðstefnu um stöðu og framtíð EES-samningsins, ráðstefnu um EES, Schengen og innanríkis- og dómsmálasamstarf ESB, sem haldin var í samvinnu við Háskólann á Bifröst, og morgunverðarfund um sjávarútvegsstefnu ESB, sem haldinn var í samvinnu við fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi. Að auki styrkti nefndin alþjóðlega ráðstefnu sem Háskólinn á Bifröst hélt um áhrif EES-samningsins á útrás íslenskra fyrirtækja innan Evrópu. Ræðumenn á ráðstefnunni um stöðu og framtíð EES-samningsins voru William Rossier, framkvæmdastjóri EFTA, Þórunn J. Hafstein, skrifstofustjóri hjá EFTA, Prince Nikolaus von Liechtenstein, sendiherra Liechtensteins hjá Evrópusambandinu, Guttorm Vik, sendiherra Noregs á Íslandi og fyrrverandi aðstoðarframkvæmdastjóri EFTA, en þau fjölluðu almennt um stöðu og framtíð samningsins. Að auki fjallaði Bernhard Marfurt, sendiherra Sviss hjá Evrópusambandinu um tvíhliða samninga Sviss og ESB, og bar þá saman við EES-samninginn. Á ráðstefnunni um EES, Schengen og innanríkis- og dómsmálasamstarf ESB fluttu erindi Jean-Claude Piris, yfirmaður lagasviðs ráðherraráðs ESB, Karel Kovanda, aðstoðarframkvæmdastjóri á sviði erlendra samskipta (DG RELEX) hjá framkvæmdastjórn ESB, sem er m.a. ábyrgur fyrir EES málum, Erna Solberg, formaður norska íhaldsflokksins og Björn Bjarnason, dóms- og kirkjumálaráðherra og formaður Evrópunefndar. Þá fjallaði Georgios Kritikos, sérfræðingur á skrifstofu ráðherraráðs ESB, um uppbyggingu og framkvæmd EES-samningsins, Niels Bracke, sem einnig er sérfræðingur á skrifstofu ráðherraráðsins, fjallaði um stöðu og framtíðarhorfur Schengen-samstarfsins og samstarfs ESB á sviði innanríkis- og dómsmála og Krístrún Kristinsdóttir, skrifstofustjóri í dómsmálaráðuneyti og fulltrúi dómsmálaráðuneytis í fastanefndum Schengen-samstarfsins, fjallaði um reynslu Íslands af framkvæmd Schengen-samstarfsins, auk þess sem Fabrice Filliez, fulltrúi Sviss í nefndum Schengen-samstarfsins, fjallaði um þróun innanríkis- og dómsmálasamstarfs ESB og hugsanleg áhrif þeirrar þróunar á stöðu Sviss, Noregs og Íslands í Schengen-samstarfinu. Á morgunverðarfundinum um sjávarútvegsstefnu ESB flutti erindi Michael Köhler, ráðgjafi framkvæmdastjóra ESB í sjávarútvegs málum (Deputy Head of Cabinet, DG Fisheries).

Þá aflaði nefndin einnig mikils fjölda gagna sem mikilvægt er að hafa til hliðsjónar og fylgir listi yfir helstu gögnin með skýrslu þessari.

1.3. Umræður og upplýsingar um Evrópumál

Mikil umræða hefur verið um Evrópumál hérlendis undanfarin ár og mikið magn upplýsinga liggur fyrir um þátttöku Íslands í Evrópusamvinnu, EES-samninginn, Schengen-samninginn og Evrópusambandið (ESB). Stjórnvöld hafa gefið út fjölda skýrslna um Evrópumál og utanríkisráðuneytið heldur úti sérstakri heimasíðu um EES-samninginn á vefslóðinni www.ees.is. Fastanefnd ESB fyrir Ísland og Noreg heldur einnig úti heimasíðu þar sem finna má ítarlegar upplýsingar um ESB og EES-samninginn. Innan háskólanna eru kennd námskeið um hinar ýmsu hliðar Evrópusamrunans, fjöldi rannsókna hafa verið gerðar og afrakstur þeirra lagður fram m.a. í bókum, greinum og ritgerðum. Á vegum háskólanna starfa einnig stofnanir sem sérhæfa sig í Evrópumálum, en þar er um að ræða Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, Evrópufræðasetur Háskólans á Bifröst og Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík. Hagsmunasamtök atvinnurekenda og launþega hafa verið virk í umræðu og upplýsingagjöf um Evrópumál, auk þess sem starfandi eru a.m.k. tvenn félagasamtök, Evrópusamtökin og Heimssýn, sem sérstaklega fylgjast með og miðla upplýsingum um Evrópumál á heimasíðum sínum. Ráðstefnur og fundir

um Evrópumál á vegum framangreindra aðila eru einnig algengir, auk þess sem Evrópumál fá að jafnaði mikla umfjöllun í fjölmiðlum.

Þá gefur utanríkisráðherra Alþingi skriflega skýrslu um utanríkis- og alþjóðamál á tveggja ára fresti þar sem m.a. er farið yfir þróun Evrópumála,⁴ auk þess sem sendiráð Íslands í Brussel tekur saman skýrslur um þróun mála á vettvangi EES og ESB tvisvar á ári.⁵

1.4. Uppbygging og efnistöð skýrslunnar

Skýrsla þessi er þannig uppbyggð að byrjað er á umfjöllun um framkvæmd EES-samningsins. Þar er fyrst farið í stuttu máli yfir stofnanir og ákvarðanaferli EES samstarfsins, en í framhaldi af því tekur við ítarleg umfjöllun um það hvernig stjórnvöld og hagsmunaaðilar fylgjast með þróun mála á vettvangi ESB, sem og þær leiðir sem Ísland og önnur EES/EFTA-ríki hafa til áhrifa á mótun og töku ákvarðana hjá ESB.⁶ Því næst er farið yfir kostnað við framkvæmd EES-samningsins, þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB og ýmsa tölfræði um EES-samninginn og áhrif hans á lagasetningu á Íslandi, sem og innleiðingu ESB-gerða á Íslandi. Einnig er fjallað um breytingar sem hafa orðið á starfsemi ESB undanfarin ár og áhrif þeirra breytinga á framkvæmd EES-samningsins. Fjallað er um utanríkis-, öryggis- og varnarmál til að skýra stöðu þeirra mála í tengslum við EES-samninginn, en samningurinn tekur ekki til þeirra málaflokka. Loks er fjallað um gagnrýni sem fram hefur komið á EES-samninginn undanfarin ár og rætt um framtíð samningsins.

Í þriðja kafla skýrslunnar er fjallað um þátttöku Íslands í samstarfi ESB á sviði innanríkis- og dómsmála, en þar er fyrst og fremst um að ræða Schengen-samstarfið og samninga sem tengjast því.

Í fjórða kafla er farið yfir álitamál varðandi hugsanlega aðild Íslands að ESB, með sérstaka áherslu á hugsanlegan kostnað við aðild, kosti og galla evrunnar fyrir Ísland, sjávarútvegsmál og landbúnaðarmál.

Þá er í fimmta kafla fjallað í stuttu máli um EES, Schengen, ESB og fullveldi.

Í lokin eru síðan dregnar saman helstu niðurstöður af starfi nefndarinnar og settar fram tillögur þar sem það á við.

Í viðauka við skýrsluna er annars vegar að finna að finna yfirlit um þátttöku Íslands í nefndum og sérfræðingahópum ESB og hins vegar yfirlit um samstarfsáætlanir ESB sem Ísland er aðili að.

Með skýrslunni fylgja fjórar greinargerðir sem nefndin lét vinna fyrir sig. Þar er um að ræða greinargerð um þátttöku Íslands í helstu samstarfsáætlunum ESB frá 1994 eftir Ágúst H.

⁴ Skýrslurnar 2002, 2004 og 2006 má finna á vef Alþingis, www.althingi.is og á vef utanríkisráðuneytis: <http://www.utanrikisraduneyti.is/utgefing-efni/>

⁵ Yfirlitsskýrslu sendiráðsins fyrir júní-desember 2006 er að finna á vefslóðinni: <http://www.iceland.org/be/islenska/frettir-og-vidburdir/nr/3524>

⁶ Evrópusambandið hét upphaflega Efnahagsbandalag Evrópu, en með Maastricht sáttmálanum (Treaty on European Union) 1992 var Evrópusambandið stofnað og nafni Efnahagsbandalags Evrópu breytt í Evrópubandalagið, sem er nú ein þriggja stöða sem ESB byggist á. Hinar tvær stöðirnar eru utanríkis- og öryggismál og samvinna á sviði lögreglu- og dómsmála. Til einföldunar er hins vegar í skýrslu þessari talað um Evrópusambandið (ESB) jafnvel þó um sé að ræða umfjöllun um þróun mála sem gerðust fyrir þessa breytingu.

Ingbórsson, forstöðumann Rannsóknarþjónustu Háskóla Íslands, greinargerð um kosti og galla upptöku evru sem gjaldmiðils á Íslandi, sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands tók saman, greinargerð eftir Þóri Ibsen, þáverandi sendifulltrúa hjá fastanefnd Ísland hjá NATO, um utanríkis- og öryggismálasamstarf ESB og tengsl Íslands við það samstarf og samantekt um lög samþykkt á Alþingi sem eiga rætur að rekja til sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið, sem Eva Margrét Ævarsdóttir lögfræðingur og Hafdís Ólafsdóttir lögfræðingur og forstöðumaður á skrifstofu Alþingis unnu fyrir nefndina.

Skýrsla þessi endurspeglar umfjöllun og umræður um einstaka málaflokka á fundum nefndarinnar, með sérstaka áherslu á þau atriði sem helst eru talin skipta máli fyrir Ísland, en jafnframt er vísað í frekari heimildir þar sem það á við. Í því sambandi skal sérstaklega bent á að ítarlega umfjöllun um þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi er að finna í skýrslunni *Staða Íslands í Evrópusamstarfi* sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2000 og í *Handbók Stjórnarráðsins um EES*, sem út kom árið 2003. Þá er í þessari skýrslu lögð áhersla á að vísa í rafrænar heimildir þar sem þess er kostur til að lesendur geti á auðveldan hátt kynnt sér viðkomandi efni á ítarlegri hátt. Lista yfir helstu heimildir og ítarefni er að finna í heimildaskrá þessarar skýrslu, en þar er þó ekki um að ræða tæmandi lista yfir það mikla efni sem gefið hefur verið út um þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi undanfarin ár.

2. Framkvæmd EES-samningsins

Í skipunarbréfi nefndarinnar var sérstaklega tiltekið að nefndin skyldi skoða framkvæmd EES-samningsins og nefndin lagði mikla áherslu á að kynna sér það mál ítarlega. Fjöldi innlendra og erlendra gesta var boðið á fund nefndarinnar til að ræða um framkvæmd EES-samningsins og nefndin hélt einnig ráðstefnur um stöðu og framtíð samningsins. Í þessum kafla er farið yfir þau meginatriði varðandi framkvæmd EES-samningsins sem fram komu á ráðstefnunum og á fundum nefndarinnar. Byrjað er á almennri umfjöllun um EES-samninginn, en því næst er fjallað um stofnanir og ákvarðanaferli EES-samstarfsins, sem og hagsmunagæslu og þær leiðir sem Ísland og önnur EES/EFTA-ríki hafa til áhrifa á mótun og töku ákvarðana hjá ESB. Þá er farið yfir kostnað við framkvæmd EES-samningsins, þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB og ýmsa tölfræði um EES-samninginn og áhrif hans á lagasetningu á Íslandi, sem og innleiðingu ESB-gerða á Íslandi. Einnig er fjallað um breytingar sem hafa orðið á starfsemi ESB undanfarin ár og áhrif þeirra breytinga á framkvæmd EES-samningsins, auk þess sem fjallað er um utanríkis-, öryggis- og varnarmál til að skýra stöðu þeirra mála í tengslum við EES-samninginn, en samningurinn tekur ekki til þeirra málaflokka. Loks er fjallað um gagnrýni sem fram hefur komið á EES-samninginn undanfarin ár og rætt um framtíð samningsins.

2.1. Almennt um EES-samninginn

Samningurinn um hið Evrópska efnahagssvæði, EES-samningurinn, var undirritaður í Portúgal árið 1992. Samningurinn var lögfestur hér á landi með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, og gekk í gildi 1. janúar 1994. EES-samningurinn nær til 25 aðildarríkja Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna Íslands, Liechtensteins og Noregs, en samningar um stækkun EES til Búlgaríu og Rúmeníu, sem gengu í ESB 1. janúar 2007, standa yfir þegar þetta er skrifað.⁷

Evrópusambandið er mikilvægasti viðskiptaaðili Íslands, sem sést best á því að um 75% af útflutningi frá Íslandi árið 2005 fór til ESB ríkjanna 25 og um 62% innflutnings kom frá þeim ríkjum.⁸ EES-samningurinn felur í sér gagnkvæman og óheftan aðgang einstaklinga og fyrirtækja að innri markaði ESB á þeim sviðum sem falla undir samninginn og er því afar mikilvægur í ljósi mikilla viðskipta Íslands við aðildarríki ESB.

2.1.1. Markmið og gildissvið

Markmið EES-samningsins er „að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnis-skilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði“. Til að ná þeim markmiðum er kveðið á um það í 1. gr. samningsins að samstarfið skuli fela í sér svokallað fjórfrelsi, þ.e. frjálsa vöruflytninga, frjálsa fólksflytninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga, en samningurinn felur einnig í sér nánari samvinnu á öðrum sviðum, svo sem á sviði rannsókna og þróunar, umhverfismála, neytendamála, menntunar og félagsmála. Jafnframt er kveðið á um það í samningnum að komið verði á kerfi sem tryggi að samkeppni raskist ekki og að reglur þar að lútandi verði virtar af öllum.

⁷ Gert er ráð fyrir að þeim samningaviðræðum ljúki seinni hluta mars 2007.

⁸ Hagstofa Íslands (2006). *Utanríkisverslun með vörur, nr. 2006:1*, frá 16. maí 2006. Á vefslóðinni: <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4266>

Utan við EES-samninginn fellur sameiginleg stefna ESB í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum,⁹ náttúruvernd, auðlindanýting, tollabandalag, sameiginleg viðskiptastefna, Efnahags- og myntbandalag Evrópu og sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna sambandsins. 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, á grundvelli sérstaks samnings þar að lútandi, eins og fjallað er um síðar.

Eitt af grundvallarskilyrðunum við gerð EES-samningsins var að samningsaðilar ESB og sérhvert EFTA-ríki héldu sjálfræði sínu til ákvarðanatöku. Samningurinn felur því ekki í sér framsal á löggjafarvaldi til stofnana EES, heldur er löggjafarvald áfram alfarið í höndum þjóðþinga EES/EFTA-ríkjanna og hver ný ákvörðun um breytingu á EES-reglum er því í raun nýr þjóðréttarsamningur.¹⁰

EES-samningurinn felur ekki í sér aðgang EES/EFTA-ríkjanna að töku ákvarðana um nýja löggjöf hjá ESB, en þau hafa aftur á móti formlegan rétt til þátttöku í mótun löggjafar á upphafsstigum hennar, eins og fjallað er um síðar í þessum kafla.

Nokkrar deilur urðu um það á sínum tíma hvort EES-samningurinn samrýmdu stjórnarskránni og skipaði þáverandi utanríkisráðherra af því tilefni sérstaka nefnd sérfræðinga til að kanna það mál. Niðurstöður nefndarinnar voru á þá leið að fullgilding og lögfesting EES-samningsins kallaði ekki á stjórnarskrárbreytingu, m.a. þar sem framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana væri að vissu marki heimilt, enda væri það „vel afmarkað á takmörkuðu sviði og ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila.“¹¹

2.1.2. Uppbygging samningsins

EES-samningurinn skiptist í meginmál, 49 bókanir og 22 viðauka.¹² Meginmál samningsins er í 129 greinum sem taka mið af samsvarandi ákvæðum stofnsáttmála ESB eins og hann var árið 1991. Í bókuninum 49 er fjallað um nánari útfærsluatriði á samningnum, önnur en þau sem varða gerðir¹³ og taldar eru upp í viðaukunum. Viðaukarnir 22 eru flokkaðir eftir þeim málefna sviðum sem samningurinn tekur til og þar er að finna nánari útfærslu á meginmáli samningsins, auk tilvísana til þeirra gerða ESB sem eru hluti af samningnum.

Bókanir og viðaukar við EES-samninginn, sem og gerðir sem vísað er til í viðaukunum og aðlagðar eru vegna samningsins, eru óaðskiljanlegur hluti EES-samningsins og hafa sömu stöðu og meginmál samningsins.¹⁴

⁹ Í EES-samningnum eru þó ákvæði um heilbrigðisreglur og ýmsa þætti viðskipta með landbúnaðar- og sjávarafurðir.

¹⁰ Sbr. athugasemdir um 2. kafla (Tilhögun ákvarðanatöku) með frumvarpi til laga um Evrópska efnahagssvæðið.

(Lagt fyrir Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992.) <http://www.althingi.is/altext/116/s/0001.html>. Í bókun 35 með EES-samningnum er áréttað að samningurinn felur ekki í sér framsal á löggjafarvaldi til stofnana EES.

¹¹ *Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn* (1992). Nefndina skipuðu fjórir lögfræðingar, þeir Gunnar G. Schram prófessor, Ólafur W. Stefánsson skrifstofustjóri, Stefán Már Stefánsson prófessor og Þór Vilhjálmsson hæstaréttardómari. Ekki voru þó allir lögfræðingar sammála þessari niðurstöðu, sbr. nánari umfjöllun í 6. kafla skýrslunnar.

¹² Að auki fylgir 71 yfirlýsing með lokagerð við EES-samninginn, en þar er um að ræða 30 sameiginlegar yfirlýsingar, 2 yfirlýsingar allra samningsaðila og 39 yfirlýsingar eins eða fleiri samningsaðila. Yfirlýsingar hafa þýðingu við túlkun á ákvæðum samningsins, en eru ekki hluti af samningnum. Með lokagerðinni fylgja einnig samþykktir um túlkun eða nánari útfærslu á einstökum ákvæðum samningsins, en þessar samþykktir eru bindandi fyrir samningsaðila.

¹³ Hugtakið gerð nær yfir alla afleidda löggjöf ESB, þar á meðal tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir og tilmæli.

¹⁴ Sbr. 119. gr. EES-samningsins og athugasemdir um þá grein í frumvarpi til laga um Evrópska efnahagssvæðið.

2.1.3. Stækkun EES

Ríki sem gerist aðili að Evrópusambandinu er skylt að gerast jafnframt aðili að EES-samningnum,¹⁵ enda verða þau ríki sjálfkrafa aðilar að innri markaðinum og því nauðsynlegt að þau séu einnig aðilar að EES-samningnum.¹⁶ Samkvæmt EES-samningnum er nauðsynlegt að gera sérstakan samning um aðild nýrra ríkja að samningnum og það leiðir jafnframt af öðrum ákvæðum í meginmáli EES-samningsins að nauðsynlegt er að gera aðlaganir á meginmáli samningsins ef nýtt ríki gerist aðili að honum. Að öðru leyti er ekki að finna ákvæði um efni eða form slíks aðildarsamnings í EES-samningnum.

Við stækkun ESB árið 2004 þurfti því jafnframt að semja um aðild hinna 10 nýju aðildarríkja að EES. Helsta samningsmarkmið Íslands í stækkunarviðræðunum var að tryggja að stækkun EES mundi ekki leiða til slakari viðskiptakjara en fríverslunarsamningar EFTA-ríkjanna við nýju samningsaðilanna höfðu þegar tryggt. Af þeim sökum lögðu Ísland og Noregur áherslu á frekari tollalækkanir vegna viðskipta með sjávarafurðir. Var sú krafa byggð á því að með aðild hinna nýju aðildarríkja að Evrópusambandinu mundu fríverslunarsamningar sem flest þessara ríkja höfðu gert við EFTA-ríkin falla úr gildi, en í þeim samningum var m.a. kveðið á um fulla fríverslun með sjávarafurðir. Lögðu bæði Noregur og Ísland ríka áherslu á að stækkun Evrópska efnahagssvæðisins yrði ekki til að hindra viðskipti með sjávarafurðir til nýju aðildarríkjanna. Af hálfu Evrópusambandsins lagði framkvæmdastjórn þess hins vegar áherslu á aukin framlög EFTA-ríkjanna til þróunarsjóðs EFTA. Í upphafi viðræðnanna krafðist framkvæmdastjórnin því allt að 38-faldrar hækkunar á framlagi EES–EFTA-ríkjanna til þróunarsjóðsins. EES–EFTA-ríkin mótmæltu þessari kröfu og töldu að engar forsendur væru fyrir slíkum fjárkröfum af hálfu Evrópusambandsins.

Niðurstaða samningaviðræðnanna var sú að samþykkt var að stofnaður yrði nýr þróunarsjóður EFTA og að framlög EES/EFTA-ríkjanna til sjóðsins yrðu fimmfalt hærri en þau höfðu verið síðustu fimm árin, en fyrir Ísland þýðir það að árleg heildarframlög 2004 til 2009 eru um 5 milljónir evra. Af hálfu Íslands var áhersla lögð á að þróunarsjóðurinn mundi einkum styrkja verkefni á sviði sjávarútvegs, hagnýtingar jarðhita og orkuvinnslu, þar sem á þessum sviðum búa Íslendingar yfir reynslu og þekkingu sem miðla má til nýju aðildarríkjanna.

Af hálfu ESB var samþykkt að fella niður tolla á frosnum síldarsamflökum frá Íslandi, en samkvæmt þágildandi fríverslunarsamningum Íslands við nýju samningsaðilana bar þessi afurð ekki tolla. Hins vegar hefðu síldarsamflök að öllu óbreyttu þurft að bera 15% toll við inngöngu nýju aðildarríkjanna í Evrópusambandið, sem hefði þýtt um 200–300 milljónum króna á ári miðað við útflutning árið 2002.

Samningaviðræður um stækkun EES til Búlgaríu og Rúmeníu, sem gengu í ESB 1. janúar 2007, standa yfir þegar þetta er skrifað.¹⁷

¹⁵ Sbr. 128. gr. EES-samningsins. Ríki sem ganga í EFTA geta einnig sótt um aðild að EES-samningnum.

¹⁶ Sbr. frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, með síðari breytingum. (Lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.) Á vefslóðinni:

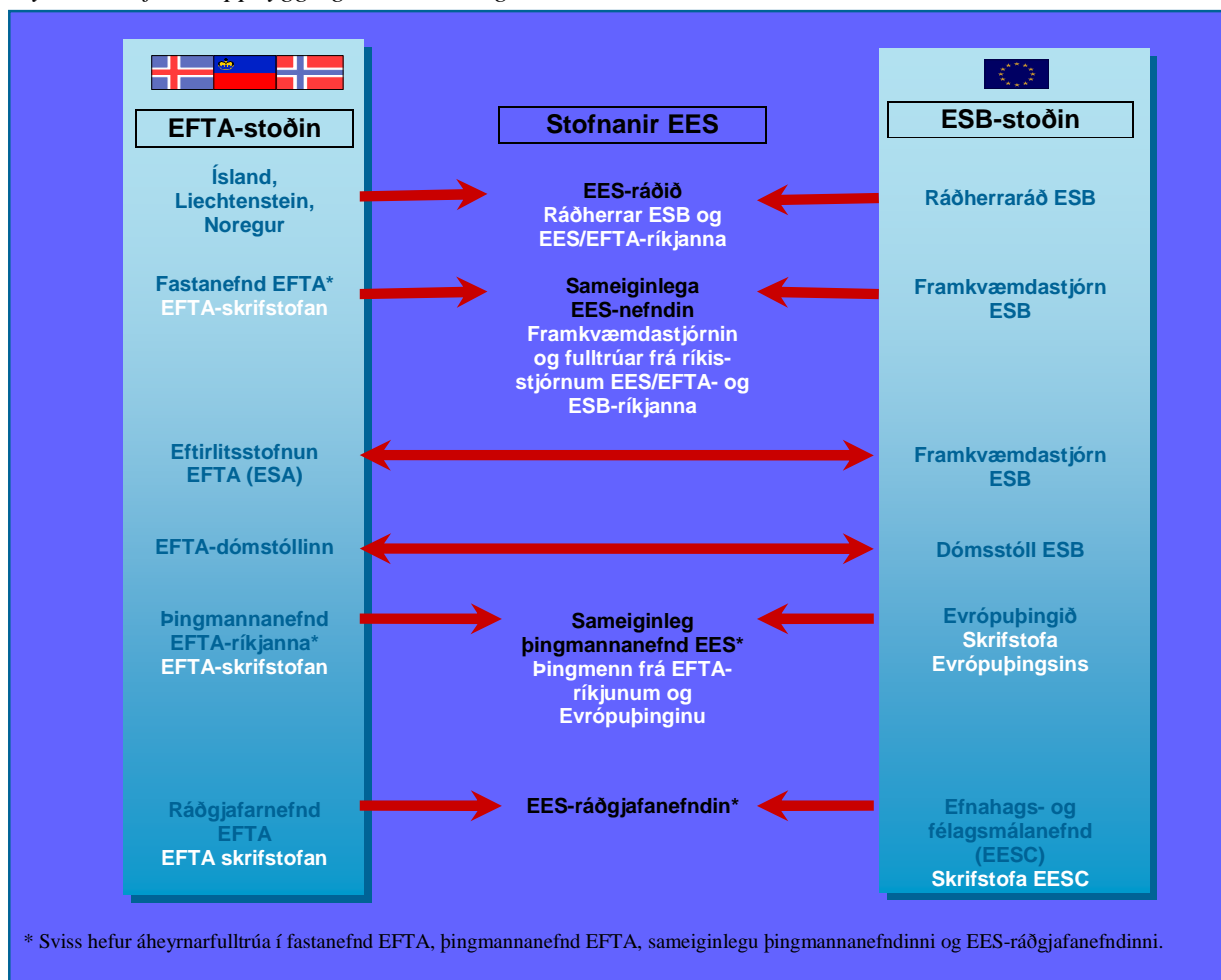
<http://www.althingi.is/dba-bin/unds.pl?txi=/wwwtext/html/130/s/0412.html&leito=st%E6kkun%5C0EES#word1>

¹⁷ Gert er ráð fyrir að þeim samningaviðræðum ljúki seinni hluta mars 2007.

2.2. Stofnanir og ákvarðanaferli

EES-samningurinn byggir á tveggja stoða kerfi stofnana EFTA og ESB, auk sameiginlegra stofnana sem kveðið er á um í samningnum sjálfum. Stofnanauppbygging EES-samningsins er sýnd á mynd 1.

Mynd 1. Stofnanauppbygging EES-samningsins.



Í næstu undirköflum er farið nánar yfir hlutverk framangreindra stofnana EFTA og EES.

2.2.1. Stofnanir EFTA

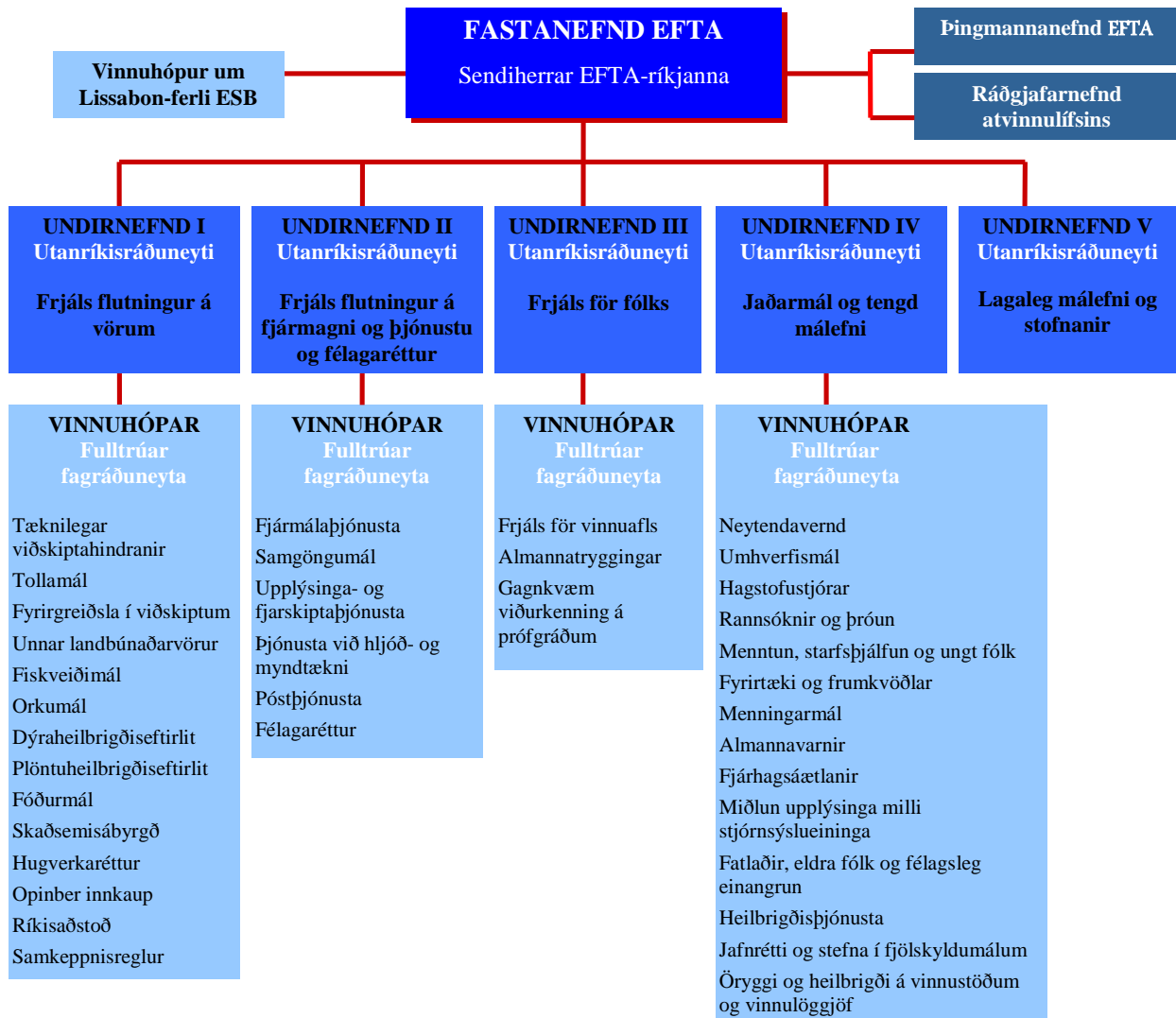
Helstu stofnanir EFTA sem koma að framkvæmd EES-samningsins eru fastanefnd EFTA, Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), EFTA-dómstóllinn, þingmannanefnd EFTA og ráðgjafarnefnd EFTA.

2.2.1.1. Fastanefnd EFTA

Fastanefnd EFTA (Standing Committee of the EFTA States) er skipuð sendiherrum EES/EFTA-ríkjanna, þ.e. sendiherrum Íslands, Liechtensteins og Noregs. Fastanefndin, sem starfar á grundvelli sérstaks samnings milli EFTA-ríkjanna, fundar að jafnaði 7-8 sinnum á ári, en helsta hlutverk nefndarinnar er að samræma afstöðu EES/EFTA-ríkjanna gagnvart Evrópusambandinu fyrir fundi með fulltrúum ESB í sameiginlegu EES-nefndinni.

Fimm undirnefndir (subcommittees) og 37 vinnuhópar (working groups) eru fastanefndinni til aðstoðar (sjá mynd 2) og undirbúa þau mál sem fara til afgreiðslu hjá fastanefndinni og sameiginlegu EES-nefndinni.

Mynd 2. Nefndir og vinnuhópar EES/EFTA-ríkjanna.



Heimild: *EFTA Annual Report 2005*. Einnig er starfandi tímabundinn vinnuhópur um þjónustumál (services), sem fylgst hefur með framgangi þjónustutískipunarinnar svokölluðu sem nýlega var samþykkt af stofnunum ESB.

Undirnefndirnar fimm, sem skipaðar eru fulltrúum utanríkisráðuneyta EES/EFTA-ríkjanna hittast að jafnaði 7-8 sinnum á ári. Undirnefnd I fjallar um mál á sviði frjáls vöruflæðis, undirnefnd II um frjálst flæði fjármagns og þjónustu, undirnefnd III um frjálsa för fólks, undirnefnd IV fjallar um þverfagleg málefni og samstarfsverkefni og undirnefnd V fjallar um lagaleg og stofnanaleg mál. Undirnefndirnar funda annars vegar sem undirnefndir fastanefndar EFTA og hins vegar sem undirnefndir sameiginlegu EES-nefndarinnar og þá með fulltrúum framkvæmdarstjórnar ESB, eins og nánar er fjallað um í kaflanum um sameiginlegar stofnanir EES.

Undirnefndunum til aðstoðar eru 37 vinnuhópar sem skipaðir eru sérfræðingum fagráðuneyta eða undirstofnana þeirra á hinum ýmsu sérsviðum EES-samningsins. Fulltrúar utanríkisráðuneytis sitja einnig í fimm vinnuhópum og mæta á mikilvæga fundi í öðrum vinnuhópum eftir aðstæðum. Vinnuhóparnir hittast eftir því sem þörf er á til að ræða lagatillögur og gerðir á sínu sviði og undirbúa ákvarðanir sem fara fyrir viðkomandi undirnefnd.

EFTA-skrifstofan í Brussel (EFTA Secretariat) aðstoðar EES/EFTA-ríkin við að undirbúa mál til umfjöllunar í framangreindum nefndum og vinnuhópum EFTA. Skrifstofan greinir m.a. hvort nýjar ESB-reglur falli undir EES-samninginn, útbýr úttektir, skjöl og gerir uppkast að öllum samþykktum EES-nefndarinnar. Að auki gegnir skrifstofan mikilvægu hlutverki við miðlun upplýsinga um þróun mála hjá ESB til EES/EFTA-ríkjanna, eins og nánar er fjallað um síðar.

2.2.1.2. Þingmannanefnd EFTA

Þingmannanefnd EFTA fjallar um starfsemi EFTA, gerð fríverslunarsamninga, málefni EES og ESB og efnahags- og viðskiptamál almennt, en nefndin hefur ráðgefandi hlutverk gagnvart ráðherraráði EFTA. Þingmannanefndin heldur fundi fjórum til fimm sinnum á ári, yfirleitt í tengslum við fundi hennar með ráðherraráði EFTA og fundi hinnar sameiginlegu þingmannanefndar EES sem haldnir eru tvisvar á ári. Í nefndinni eru 20 þingmenn, þar af fimm frá Íslandi. Þingmannanefnd EFTA hefur einnig samstarf við þingmenn frá samstarfsríkjum samtakanna, þ.e. þeim ríkjum sem EFTA hefur gert samstarfs- og fríverslunarsamninga við. Fulltrúar þingmannanefndarinnar skipa einnig EFTA-hluta hinnar sameiginlegu þingmannanefndar EES.¹⁸

2.2.1.3. Ráðgjafarnefnd EFTA

Ráðgjafarnefnd EFTA er vettvangur fyrir aðila vinnumarkaðar í EFTA-ríkjunum og hefur nefndin ráðgefandi hlutverk gagnvart EFTA-ríkjunum. Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Viðskiptaráð og BSRB eiga öll fulltrúa í ráðgjafarnefnd EFTA. Fulltrúar ráðgjafarnefndarinnar skipa einnig EFTA-hluta EES-ráðgjafarnefndarinnar.¹⁹

2.2.1.4. Eftirlitsstofnun EFTA

Eftirlitsstofnun EFTA (EFTA Surveillance Authority, ESA) hefur eftirlit með því að skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum séu efndar og að aðgerðir aðildarríkjanna á sviði samkeppni séu lögmætar. Stofnunin hefur hliðstætt hlutverk og framkvæmdastjórn ESB, en eftirlitið snýr bæði að því hvernig EES-reglurnar eru innleiddar í íslenskan rétt og hvernig þeim er síðan framfylgt af stjórnvöldum. ESA hefur einnig mikilvægu hlutverki að gegna varðandi samkeppnismál sem hafa áhrif á viðskipti á Evrópska efnahagssvæðinu, þ.e. tryggja réttmæta samkeppni fyrirtækja, og hafa eftirlit með ríkisstyrkjum og opinberum innkaupum.

Fjallað er um starfsemi ESA í samningi um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, en samkvæmt þeim samningi skal stofnunin vera sjálfstæð og óháð. Starfsmenn stofnunarinnar mega hvorki leita eftir né taka við fyrirmælum frá ríkisstjórnnum eða öðrum aðilum og ber EFTA-ríkjunum að virða það.²⁰

¹⁸ <http://secretariat.efta.int/Web/EFTAAtAGlance/ParliamentaryCommittees/EFTAParliamentaryCommittees>

¹⁹ <http://secretariat.efta.int/Web/EFTAAtAGlance/EFTAConsultativeCommittee>

²⁰ Samninginn er að finna á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESSamningur/nr/1475>

ESA getur tekið mál upp að eigin frumkvæði eða vegna kvörtunar frá einhverju EES-ríkjanna, stofnunum ESB eða frá einkaaðilum. Telji stofnunin brotið gegn samningnum getur hún hafið sammingsbrotamál sem getur leitt til þess að höfðað verði mál fyrir EFTA-dómstólnum, sbr. umfjöllun í kaflanum hér á eftir. Á sviði samkeppnismála geta brot gegn samningnum einnig haft í för með sér sektir sem ESA hefur heimild til að ákvarða. Einnig hefur stofnunin heimild til að leggja á sektir fyrir brot gegn samkeppnisreglum sammingsins.

Stjórn ESA er skipuð þremur mönnum, einum frá hverju EES/EFTA-ríkjanna. Vinnumálið er enska og eiga stjórnvöld að hafa samskipti við ESA á því tungumáli, en einstaklingar og lögaðilar mega nota hvaða EES-tungumál sem er.²¹

2.2.1.5. EFTA-dómstóllinn

EFTA-dómstóllinn (EFTA Court) hefur lögsögu í deilumálum milli EFTA-ríkjanna og mál er varða ákvarðanir ESA, en valdsvið dómstólsins er takmarkað við ágreiningsmál sem varða EES-reglur. Dómstóllinn starfar líkt og ESA á grundvelli sammings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, en lögsaga dómstólsins er í aðalatriðum hliðstæð lögsögu Evrópu dómstólsins að uppbyggingu.

EFTA-dómstóllinn fjallar um þrenns konar mál: Í fyrsta lagi fjallar dómstóllinn um ágreiningsmál milli eins eða fleiri EES/EFTA-ríkja, en ekki hefur enn komið upp slíkt mál. Í öðru lagi tekur dómstóllinn fyrir sammingsbrotamál, sem eru mál sem höfðuð eru vegna sammingsbrota og í þriðja lagi tekur dómstóllinn síðan fyrir ógildingarmál, en það eru mál sem höfðuð eru til ógildingar á ákvörðun ESA, t.d. á grundvelli vanhæfi, verulegra formgalla, brota gegn EES-samningnum eða reglum um beitingu sammingsins.²²

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 er leiðbeinandi en ekki bindandi fyrir landsdómstólana. Dæmi um ráðgefandi álit er t.d. álit dómstólsins varðandi mál Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur, en niðurstaða þess álits var að aðilum EES-sammingsins bæri skylda til að sjá til þess að það tjón fáið bætt sem einstaklingur verður fyrir vegna þess að landsréttur er ekki réttilega lagaður að ákvæðum tilskipunar sem er hluti EES-sammingsins.²³

Málafjöldi hjá EFTA-dómstólnum hefur verið misjafn milli ára, fæst hafa verið fjögur mál á ári og flest tíu. Alls hafa tólf íslensk mál komið fyrir dómstólinn á starfstíma hans, en þar af eru níu ráðgefandi álit, tvö sammingsbrotamál og eitt ógildingarmál. Málin hafa verið misjafnlega þýðingarmikil, en merkilegustu íslensku málin í lögfræðilegu og pólitísku tilliti eru m.a. Fagtúnsmálið svokallaða, sem snerist um stöðu ráðgefandi álita fyrir landsdómstólum, mál Erlu

²¹ Nánari upplýsingar má finna á vef ESA: www.eftasurv.int

²² Sbr. IV. hluta [sammings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls](#).

²³ Í álitinu kemur fram að ekki sé skýrt ákvæði um skaðabótaábyrgð í samningnum sjálfum, en að niðurstaðan leiði af tilgangi og lagalegri uppbyggingu sammingsins, m.a. markmiði um einsleitni, sem og því markmiði að koma á og tryggja rétt einstaklinga og aðila í atvinnurekstri til jafnræðis og jafnra tækifæra. Álitid (nr. E-9/97) er á vefslóðinni: <http://www.dinesider.no/customer/770660/archive/files/Decided%20Cases/1998/9-97%20advisory%20opinion%20icelandic.pdf>

Mariú Sveinbjörnsdóttur, sem var um skaðabótaábyrgð ríkisins og mál Harðar Einarssonar sem varðaði forgangsáhrif löggjafar við árekstur eða skörun löggjafar.²⁴

EFTA-dómstólnum ber að túlka í samræmi við dóma Evrópudómstólsins sem kveðnir voru upp fyrir undirritunardag EES-samningsins²⁵ og taka tilhlýðilegt tillit til dóma Evrópudómstólsins sem kveðnir eru 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.²⁶ Dómar EFTA-dómstólsins eru hins vegar ekki fordæmisgefandi fyrir Evrópudómstólinn, en Evrópudómstóllinn hefur þó í einstaka tilvikum vísað til dóma EFTA-dómstólsins í dómum sínum.²⁷

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.²⁸

2.2.2. Stofnanir Evrópusambandsins

Evrópusambandið byggist á þremur stoðum og fellur EES-samningurinn undir hluta af fyrstu stoðinni, Evrópubandalagið (European Community), en þar hafa aðildarríki ESB framselt ríkisvald til sameiginlegra stofnana. Í því felst að þessum stofnunum hefur verið veitt heimild til að taka ákvarðanir um sameiginlega stefnu sambandsins og setja sameiginlegar reglur um þau málefni sem falla undir þessa stoð og þar er því um yfirþjóðlegt vald að ræða.

Önnur stoðin tekur til utanríkis- og öryggismála og þriðja stoðin til samvinnu lögreglu- og dómstóla. Á þessum sviðum byggist samvinnan fyrst og fremst á milliríkjasamstarfi og ákvarðanir eru teknar með samhljóða samþykki aðildarríkjanna, en ekki af hinum sameiginlegu stofnunum.²⁹

Helstu stofnanirnar eru framkvæmdastjórnin, Evrópuþingið, ráðherraráðið, leiðtogaráðið og dómstóll ESB. Starfsmenn stofnana ESB voru 39.156 árið 2005, en þar af störfuðu 26.651 hjá

²⁴ Af öðrum málum sem vakið hafa athygli má t.d. nefna Restamark málið (nr. E-1/94) og CIBA málið (nr. E-7/01).

Dóma EFTA-dómstólsins er að finna á heimasíðu hans: www.eftacourt.lu

²⁵ Sbr. 6. gr. EES-samningsins: „Með fyrirvara um þróun dómsúrlausna í framtíðinni ber við framkvæmd og beitingu ákvæða samnings þessa að túlka þau í samræmi við úrskurði dómstóls Evrópubandalaganna sem máli skipta og kveðnir hafa verið upp fyrir undirritunardag samnings þessa, þó að því tilskildu að þau séu efnislega samhljóða samsvarandi reglum stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu og stofnsáttmála Kola- og stálbandalagsins og gerðum sem samþykktar hafa verið vegna beitingar þessara tveggja sáttmála.“

²⁶ Sbr. 2. mgr. 3. gr. [samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls](#).

²⁷ Tilhneigingin virðist þó vera sú að dómstóll ESB vísi til dóma EFTA-dómstólsins þegar hann er sammála niðurstöðu hans eða einstökum röksemdum, en sleppi því að annars, sbr. Davíð Þór Björgvinsson (2006), *EES-réttur og landsréttur*, bls. 327.

²⁸ Nánari upplýsingar um EFTA-dómstólinn má finna á heimasíðu hans: www.eftacourt.lu

²⁹ Í stjórnarskrársáttmála ESB eru stoðirnar þrjár sem ESB byggist á sameinaðar og sú skipting verður því ekki lengur til staðar ef sáttmálinn tekur gildi, en á þessari stundu er ekki ljóst hvort eða hvænær það gerist þar sem hann var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu í Hollandi og Frakklandi.

framkvæmdastjórninni, 5.597 hjá Evrópuþinginu og 3.280 hjá ráðherraráðinu.³⁰ Í þessum kafla er farið í stuttu máli yfir hlutverk þessara stofnana.³¹

2.2.2.1. Framkvæmdastjórnin

Framkvæmdastjórn ESB (European Commission) fer með framkvæmdavald í ESB, en hún er skipuð 27 framkvæmdastjórum (commissioners) og tilnefnir hvert aðildarríki einn fulltrúa í framkvæmdastjórnina, en hver fulltrúi fer með ákveðið málefnasvið. Markmið framkvæmdastjórnarinnar er tryggja virkni hins sameiginlega markaðar og vernda hagsmuni ESB inn á við, sem og gagnvart öðrum ríkjum og samtökum. Framkvæmdastjórnin hefur einkarétt á að leggja fram tillögur að nýrri löggjöf er varða innri markaðinn og hún tekur þátt í að skapa, framfylgja og hafa eftirlit með ESB rétti og að aðildarríkin og aðrir uppfylli þær skuldbindingar sem sáttmálar ESB mæla fyrir um. Framkvæmdastjórnin hefur umboð til samningagerðar við önnur ríki og fjölþjóðleg samtök og kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna í slíkum samningaviðræðum.

Framkvæmdastjórninni er ætlað starfa með hagsmuni ESB að leiðarljósi og vera algerlega sjálfstæð. Meðlimir framkvæmdastjórnarinnar mega ekki sækjast eftir eða taka við fyrir mælum frá neinni ríkisstjórn eða öðrum aðilum.³²

Framkvæmdastjórnin er megingengiliður EES/EFTA-ríkjanna við stofnanir ESB vegna framkvæmdar EES-samningsins og innan stjórnardeildar utanríkismála (DG RELEX, Directorate General for External Relations) er sérstök skrifstofa sem annast EES-mál og samskipti við EES ríkin og EFTA-skrifstofuna í Brussel, m.a. þátttöku í sameiginlegum nefndum EES-samstarfsins, undirbúning vegna upptöku nýrra gerða í EES-samninginn og samningaviðræður vegna aðlagana þeirra gerða að sérstökum aðstæðum í EES/EFTA-ríkjunum ef óskað er eftir slíkum aðlögunum.

Framkvæmdastjórn ESB er einnig með fastanefnd gagnvart Íslandi sem er í Osló, en fastanefndin er fulltrúi framkvæmdastjórnar ESB gagnvart stjórnvöldum á Íslandi.³³ Hlutverk fastanefndarinnar er m.a. að veita upplýsingar um uppbyggingu, starfsemi og stefnumál ESB, liðka fyrir samstarfi Íslands og Evrópusambandsins og miðla upplýsingum um afstöðu og hagsmuni Íslands í málum sem snerta samstarf Íslands og ESB, sem og upplýsingum um stjórnsmál og efnahagslíf á Íslandi, til höfuðstöðva framkvæmdastjórnarinnar í Brussel. EES-skrifstofa framkvæmdastjórnarinnar í Brussel og fastanefndin í Osló veita einnig starfsmönnum einstakra fagdeilda og sviða innan ESB upplýsingar um EES-samninginn og þau réttindi sem hann veitir Íslandi og öðrum EES/EFTA-ríkjum.

Karel Kovanda, aðstoðarframkvæmdastjóri stjórnardeildar utanríkismála (DG RELEX) hjá framkvæmdastjórn ESB, sem er m.a. ábyrgur fyrir EES málum, fjallaði um framkvæmd EES-samningsins á ráðstefnu nefndarinnar um EES, Schengen og innanríkis- og dómsmálasamstarf ESB og nefndin fundaði um framkvæmd EES-samningsins með Percy Westerlund, sendiherra og yfirmanni fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland.

³⁰ *European Union. Financial report 2005*, bls. 159.

Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_05_en.pdf

³¹ Umfjöllun um stofnanir ESB byggist að mestu leyti á upplýsingum frá heimasíðu framkvæmdastjórnar ESB: http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaute/droit_communaute.htm og heimasíðu fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi: www.esb.is

³² Sbr. 213. gr. Rómarsáttmálans.

³³ Heimasíða fastanefndarinnar: www.esb.is

2.2.2.2. Evrópuþingið

Evrópuþingið (European Parliament) fer með lagasetningarvald í ESB ásamt ráðherraráðinu. Samþykki Evrópuþingsins þarf fyrir skipan nýrrar framkvæmdastjórnar og fyrir fjárlögum ESB. Völd þingsins fara eftir þeim málaflokkum sem eru til umræðu en flestar ákvarðanir eru teknar með svokölluðu samákvörðunar ferli (codecision procedure), en í því ferli hafa ráðherraráðið og Evrópuþingið jafn mikil völd og geta hvort um sig stöðvað framgang mála í því ferli. Samþykki þingsins þarf fyrir fjárlögum Evrópusambandsins og hefur Evrópuþingið nýtt sér völd sín á þessu sviði til að hafa áhrif á útgjöld sambandsins. Samþykki meirihluta þingmanna þarf til að skipa nýja framkvæmdastjórn, sem og til að samþykkja aðildarsamninga við ný aðildarríki.

Á þinginu skipa þingmenn frá mismunandi aðildarríkjum sér í flokka eða hópa eftir stjórnmalaskoðunum en ekki eftir þjóðerni og í byrjun janúar 2007 voru átta flokkar eða hópar starfandi á þinginu.³⁴ Á Evrópuþinginu sitja nú 785 þingmenn, en kosið er til Evrópuþingsins með beinni kosningu í hlutfallskosningu í aðildarríkjunum á fimm ára fresti og fer næsta kosning fram árið 2009.³⁵

2.2.2.3. Ráðherraráðið

Ráðherraráðið (Council of the European Union) fer með löggjafarvald í ESB, ásamt Evrópuþinginu. Ráðherraráðið gætir hagsmuna aðildarríkjanna, samhæfir stefnu og aðgerðir þeirra í mörgum málaflokkum, auk þess að undirrita samninga við önnur ríki og samtök. Samsetning ráðherraráðsins fer eftir málaflokkum og þannig funda umhverfismálaráðherrar aðildarríkjanna um umhverfismál, landbúnaðarráðherrar um landbúnaðarmál, o.s.frv.

Hvert aðildarríki á einn fulltrúa í ráðherraráðinu, óháð íbúafjölda, en ríkin hafa hins vegar mismunandi atkvæðavægi eftir stærð. Flestar ákvarðanir eru nú teknar með auknum meirihluta atkvæða sem í dag er 73,9% atkvæða og eftir atvikum samþykki meirihluta eða 2/3 aðildarríkja. Að auki geta aðildarríki farið fram á að staðfestingu á því að á bakvið þau atkvæði séu ríki sem í búa a.m.k. 62% af heildaríbúafjölda sambandsins, en ef svo er ekki þá telst ákvörðunin ekki vera samþykkt. Aðildarríkin skiptast á um að fara með formennsku í ráðherraráðinu í sex mánuði í senn.

Fundir ráðherraráðsins eru undirbúnir af sérstakri nefnd fastafulltrúa aðildarríkjanna í Brussel (Comité des représentants permanents, COREPER), en þar eiga sæti sendiherrar aðildarríkjanna gagnvart ESB. Nefndin hefur sér til aðstoðar um 250 nefndir sérfræðinga frá aðildarríkjunum sem undirbúa þau mál sem liggja fyrir ráðinu. Flest mál eru leyst á fundum COREPER og sérfræðinganeftandanna og kalla því einungis á formlega samþykkt ráðherraráðsins, en þau mál sem ekki tekst að leysa af COREPER eru tekin til umfjöllunar í ráðherraráðinu.³⁶

³⁴ Flokkarnir átta eru eftirfarandi: Group of the European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats; Socialist Group in the European Parliament; Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe; Union for Europe of the Nations Group; Group of the Greens / European Free Alliance; Confederal Group of the European United Left - Nordic Green Left; Independence/Democracy Group Identity; og Tradition and Sovereignty Group, sbr. <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=EN>

³⁵ Þingmönnum á Evrópuþinginu mun að óbreyttu fækka í kosningunum 2009. Hafi ákvæði stjórnarskrársáttmála ESB tekið gildi á þeim tíma fækkar þeim í 750, en annars í 732, sbr. 189. gr. Rómarsáttmálans (eins og honum var breytt með Nice-sáttmálanum).

³⁶ COREPER skiptist reyndar í tvær nefndir. Þar er annars vegar um að ræða COREPER I sem í sitja staðgenglar sendiherra, en sú nefnd fjallar um það sem kalla mætti tæknileg málefni. Í COREPER II sitja hins vegar sjálfir

2.2.2.4. Leiðtogaráðið

Leiðtogaráðið (European Council) er skipað leiðtogum aðildarríkjanna og forseta framkvæmdastjórnarinnar. Leiðtogaráðið er drifkrafturinn í hinu pólitíska samstarfi ríkjanna og útfærir pólitíska stefnu varðandi þróun sambandsins. Leiðtogaráðið er ekki formleg stofnun innan ESB og hefur ekki löggjafarvald.

2.2.2.5. Dómstóllinn

Dómstóll ESB (Court of Justice of the European Communities) í Lúxemborg túlkar sáttmála sambandsins og lagasetningar og ráðleggur dómstólum aðildarríkjanna. Dómstóllinn getur felld dóma í öllum þeim málum sem falla undir sameiginlega löggjöf og reglur sambandsins (þ.e. fyrstu stoð ESB) og getur kveðið upp dóma yfir einstaklingum, fyrirtækjum og ríkjum.³⁷ Í dómstólnum sitja 27 dómamarar, einn frá hverju aðildarríki, og eru þeir skipaðir til sex ára í senn. Sérstakur undirréttur (Court of First Instance) starfar undir dómstólnum.³⁸

2.2.2.6. Aðrar stofnanir

Af öðrum stofnunum ESB má nefna efnahags- og félagsmálanefndina (European Economic and Social Committee, EESC), sem skipuð er fulltrúum frá samtökum í atvinnulífinu, og héraðanefndina (Committee of the Regions), sem er skipuð fulltrúum bæjar- og héraðsstjórna. Efnahags- og félagsmálanefndin er umsagnaraðili um lagatillögur og löggjöf ESB um málefni er snúa að atvinnulífinu og héraðanefndin er umsagnaraðili um lagatillögur sem snerta sveitarstjórnarstigið, m.a. tillögur á sviði umhverfismála, menntamála og samgöngumála.

Endurskoðunardómstóllinn (European Court of Auditors) hefur eftirlit með fjármálum ESB³⁹ og Evrópski umboðsmaðurinn (European Ombudsman) tekur á móti kvörtunum frá borgurum ESB sem telja sig hafa orðið fyrir órétti í stjórnsýslu sambandsins.⁴⁰

2.2.3. Sameiginlegar stofnanir EES

Eins og fram kemur á mynd 2.1 þá byggist EES-samstarfið á fjórum sameiginlegum stofnunum. Þar er um að ræða EES-ráðið, sameiginlegu EES-nefndina, sameiginlegu EES-þingmanna-nefndina og EES-ráðgjafarnefndina. EFTA-skrifstofan í Brussel (EFTA Secretariat) aðstoðar EFTA-ríkin við að undirbúa mál til umfjöllunar í framangreindum stofnunum.⁴¹

2.2.3.1. EES-ráðið

EES-ráðið (EEA Council) hefur það hlutverk að vera stjórnmalalegur aflvaki varðandi framkvæmd EES-samningsins og setja almennar viðmiðunarreglur fyrir sameiginlegu EES-nefndina. EES-ráðið er skipað utanríkisráðherrum EES/EFTA-ríkjanna og fulltrúum framkvæmdastjórnar og ráðherraráðs ESB. Fulltrúar ESB eru yfirleitt utanríkisráðherra

sendiherrarnir og á þeim vettvangi er fjallað um pólitísk, viðskiptaleg og efnahagsleg málefni, sem og málefni stofnana ESB. Þá er einnig sérstök nefnd sem undirbýr fundi um landbúnaðarmál (Special Committee on Agriculture). Sjá nánar: http://europa.eu/scadplus/glossary/coreper_en.htm

³⁷ Með hliðsjón af ensku heiti dómstólsins, *Court of Justice of the European Communities*, væri ef til vill réttara að kalla dómstóllinn *dómstól Evrópubandalaganna*. Til einföldunar er hann þó nefndur dómstóll ESB í þessari skýrslu.

³⁸ Nánari upplýsingar um dómstóllinn og undirréttinn er að finna á vefslóðinni: www.curia.europa.eu

³⁹ Heimasiða: www.eca.europa.eu

⁴⁰ Nánari upplýsingar er að finna á heimasíðu umboðsmannsins: www.ombudsman.europa.eu

⁴¹ Umfjöllunin um stofnanir EES byggjast að mestu leyti á upplýsingum frá utanríkisráðuneyti og EFTA.

formennskuríkis ESB, utanríkisráðherra næsta formennskuríkis og framkvæmdastjóri utanríkismála hjá framkvæmdastjórn ESB. EES-ráðið fundar yfirleitt tvisvar á ári.

2.2.3.2. Sameiginlega EES-nefndin

Sameiginlega EES-nefndin (EEA Joint Committee) er helsti samstarfsvettvangur EES/EFTA-ríkjanna og Evrópusambandsins, en hlutverk hennar er að tryggja virka framkvæmd EES-samningsins. Í nefndinni eiga sæti annars vegar fulltrúar Íslands, Liechtensteins og Noregs og hins vegar fulltrúar framkvæmdastjórnar ESB. Fulltrúar aðildarríkja ESB geta einnig mætt á fundi nefndarinnar, en þeir taka að öllu jöfnu ekki til máls. Aðalviðfangsefni nefndarinnar er að taka ákvarðanir um að taka ESB-gerðir inn í EES-samninginn, en nefndin er einnig vettvangur þar sem samningsaðilar hafa samráð um öll þau mál á grundvelli samningsins sem valda erfiðleikum. Sameiginlega EES-nefndin hefur sér til aðstoðar fimm undirnefndir sem eru annars vegar skipaðar nefndarmönnum í undirnefndunum fimm sem eru fastanefnd EFTA til aðstoðar og hins vegar fulltrúum framkvæmdastjórnarinnar. Sameiginlega EES-nefndin fundar yfirleitt 7-8 sinnum á ári.

2.2.3.3. Sameiginlega EES-þingmannanefndin

Hin sameiginlega þingmannanefnd EES fylgist með framkvæmd og þróun EES-samningsins og gefur álit sitt á EES-málum. Í nefndinni eru nú 24 þingmenn, 12 frá Evrópuþinginu og 12 frá EES/EFTA-ríkjunum. Ísland hefur fjóra fulltrúa í nefndinni, Noregur sex og Liechtenstein tvo. Nefndinni er ætlað að stuðla að auknum skilningi milli ESB og EFTA-ríkjanna á þeim sviðum sem EES-samningurinn tekur til og eru að jafnaði haldnir tveir fundir á ári. Hin sameiginlega þingmannanefnd EES hefur haft frumkvæði að því að semja skýrslur um málefni sem hún hefur viljað skoða sérstaklega og eru þær svo ræddar á fundum nefndarinnar. Fyrir hverja skýrslu eru tilnefndir tveir framsögumenn, annar úr hópi EFTA-þingmanna og hinn úr hópi Evrópuþingmanna, og semja þeir jafnframt drög að ályktunum. Ályktanir sem samþykktar eru á grundvelli þessara skýrslna eru síðan sendar ráðherraráði EES, sameiginlegu EES-nefndinni, þingum EES/EFTA-ríkjanna, Evrópuþinginu og utanríkisviðskiptanefnd þess sem og Evrópunefndum þjóðþinga ESB. Með því að taka skipulega fyrir skýrt afmörkuð málefni hefur þingmannanefnd EES því möguleika á að hafa áhrif á þróun EES-samningsins.⁴²

2.2.3.4. Ráðgjafarnefnd EES

Ráðgjafarnefnd EES er vettvangur fyrir samskipti milli aðila vinnumarkaðar ESB og EES/EFTA-ríkjanna, en hún er skipuð fulltrúum úr ráðgjafarnefnd EFTA og efnahags- og félagsmálanefnd Evrópusambandsins. Ráðgjafarnefndin á að auka skilning á efnahagslegum og félagslegum þáttum innan EES, en nefndin hefur ráðgefandi hlutverk við framkvæmd og þróun EES-samstarfsins. Ráðgjafarnefndin fjallar um sameiginlega hagsmuni og úrlausnarefni þessara aðila á grundvelli EES-samningsins og hefur nefndin staðið fyrir fundarhöldum og upplýsingamiðlun um þróun og stöðu mála í Evrópu, auk þess sem hún hefur sent frá sér sameiginleg álit um þessi efni.⁴³

⁴² Byggt á upplýsingum frá heimasíðu Alþingis: <http://www.althingi.is/vefur/efta.html> og heimasíðu EFTA: <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/institutions/EEAParliamentaryCommittee>

⁴³ Sjá: <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/institutions/EEAConsultativeCommittee>

2.2.4. Ákvarðanaferli hjá Evrópusambandinu

Starfsemi ESB grundvallast á sáttmálum (treaties) sem aðildarríkin hafa samið um og samþykkt.⁴⁴ Sáttmálarnir mynda frumrétt ESB, en í þeim er m.a. kveðið á um hlutverk og völd stofnana ESB, ákvarðanaferli og heimildir stofnana til að setja afleiddar gerðir (t.d. tilskipanir, reglugerðir og tilmæli) með nánari útfærslu á samstarfinu.⁴⁵

Mótun og taka ákvarðana hjá Evrópusambandinu getur verið langt og flókið ferli, þar sem fjöldi aðila kemur að öllu jöfnu að málum. Eins og fram hefur komið er það einungis framkvæmdastjórnin sem getur sett fram tillögur að nýrri löggjöf er varðar innri markaðinn, en ráðherraráðið og eftir atvikum Evrópuþingið fara með löggjafarvaldið og samþykkja viðkomandi lagatillögur, með sínum breytingum ef þurfa þykir. Í mörgum gerðum er síðan að finna ákvæði um að framkvæmdastjórnin skuli útfæra framkvæmd viðkomandi gerða nánar með setningu ítarlegri reglna.

2.2.4.1. Tegundir gerða

Helstu tegundir gerða hjá ESB eru tilskipanir, reglugerðir, ákvarðanir, tilmæli og álit.

Tilskipanir (directives) beinast að aðildarríkjunum og eru bindandi á þann hátt að markmiðið með setningu þeirra verður að nást, en ríkin ákveða sjálf hvernig að því er staðið.

Reglugerðir (regulations) eru löggjöf sem hefur bein áhrif í aðildarríkjunum frá og með gildistöku og ekki þarf að innleiða þær sérstaklega í landsrétt.

Ákvarðanir (decisions) gilda í einstökum málum og eru bindandi fyrir þá sem eiga hlut að máli.

Tilmæli (recommendations) og **álit** (opinions) eru ekki bindandi heldur aðeins til viðmiðunar.

Gerðir ESB verða ekki sjálfkrafa hluti EES-samningsins, heldur þarf að semja sérstaklega um hvort og með hvaða hætti ESB gerð taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins, eins og nánar er fjallað um síðar.

2.2.4.2. Aðferðir við ákvarðanatöku

Reglur og aðferðir við ákvarðanatöku hjá ESB eru skilgreindar í sáttmálum sambandsins, en allar tillögur að nýrri löggjöf ESB byggjast á tiltekinni grein eða greinum í sáttmálunum. Viðkomandi grein eða greinar eru lagalegur grunnur tillögunnar og ákvarðar einnig hvaða aðferð við ákvarðanatöku skuli notuð við meðferð málsins.

Þrjár helstu aðferðirnar við ákvarðanatöku hjá ESB eru samráðsferlið, samþykkisferlið og samákvörðunarferlið, en þessar aðferðir fela fyrst og fremst í sér aðkomu framkvæmdastjórnar,

⁴⁴ Núgildandi stofnsáttmálar ESB eru sáttmálinn um Evrópubandalagið (Treaty establishing the European Community) frá 1957 (oftast kallaður Rómarsáttmálinn) og sáttmálinn um Evrópusambandið (Treaty on European Union) frá 1992 (oftast kallaður Maastricht sáttmálinn), en gerðar hafa verið breytingar á þeim með sérstökum sáttmálum, m.a. Einingarlögunum 1986 (Single European Act), Amsterdam sáttmálanum 1997 og Nice sáttmálanum 2001. Sáttmálinn um stofnun Kjarnorkubandalags Evrópu (Treaty establishing the European Atomic Energy Community) er einnig talinn til stofnsáttmálanna. Aðildarríki ESB undirbúa nýja eða breytta sáttmála á sérstökum ríkjaráðstefnum (Intergovernmental Conference). Hver aðildarsamningur felur einnig í sér breytingu á stofnsáttmálunum. Sáttmálana má finna á vefsíðunni: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

⁴⁵ Umfjöllun um ákvarðanaferli hjá ESB byggist að mestu leyti á upplýsingum frá heimasíðu fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi: www.esb.is og vefsíðu framkvæmdastjórnar ESB, *Process and players*: http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communaute/droit_communaute.htm

ráðherraráðsins og Evrópuþingsins.⁴⁶ Að auki setur framkvæmdastjórnin mikinn fjölda gerða um framkvæmd einstakra ákvarðana ráðherraráðsins og Evrópuþingsins á grundvelli heimildar í viðkomandi gerðum.⁴⁷

Samráðsferlið (consultation procedure) felur í sér að ráðherraráðið þarf að leita álits Evrópuþingsins á tillögum framkvæmdastjórnarinnar áður en ákvörðun er tekin. Þingið getur sett fram breytingartillögur, en ráðherraráðið þarf hins vegar ekki að samþykkja þær tillögur og er ekki bundið af álitum þingsins. Samráðsferlið er t.d. notað fyrir landbúnaðarmál, samkeppni og skattamál, sem og endurskoðun sáttmála ESB.⁴⁸

Samþykkisferlið (assent procedure) þýðir að ráðherraráðið þarf að fá samþykki Evrópuþingsins áður teknar eru ákvarðanir á sviðum sem falla undir þetta ferli. Meirihluti þingmanna þarf að samþykkja viðkomandi ákvörðun, en ekki er hægt að setja fram breytingartillögur heldur getur þingið einungis samþykkt eða hafnað ákvörðuninni. Ákvarðanir um inngöngu nýrra ríkja í ESB og tilteknir alþjóðasamningar eru meðal þess sem fellur undir samþykkisferlið.⁴⁹

Samákvörðunarferlið (codecision procedure) er algengasta ákvörðunartökuferlið hjá ESB í dag, en það felur í sér að Evrópuþingið fær jöfn tækifæri á við ráðherraráðið til að móta löggjöf sem fellur undir ferlið.⁵⁰ Það þýðir að ráðherraráðið og Evrópuþingið hafa jöfn völd í samákvörðunarferlinu og báðar stofnanirnar þurfa að samþykkja þær gerðir sem falla undir ferlið.

Í stuttu máli virkar samákvörðunarferlið þannig að framkvæmdastjórnin sendir tillögu að nýrri gerð⁵¹ samtímis til Evrópuþingsins og ráðherraráðsins sem taka tillöguna til fyrstu umræðu. Þingið getur samþykkt breytingartillögur við tillögu framkvæmdastjórnar og sett fram í sérstöku álitum⁵² sem fer til ráðherraráðsins. Nái Evrópuþingið og ráðherraráðið samkomulagi um sameiginlegan texta í fyrstu umræðu er hægt að samþykkja viðkomandi tillögu og ljúka ferlinu. Ef ráðherraráðið er hins vegar ekki sammála öllum tillögum Evrópuþingsins getur ráðið samþykkt sameiginlega afstöðu, þar sem settar eru fram tillögur að breytingum.⁵³

Önnur umræða hefst eftir að ráðherraráðið hefur samþykkt sameiginlega afstöðu og sent til þingsins. Þingið hefur þá að hámarki fjóra mánuði til að ljúka afgreiðslu málsins, annað hvort með því að samþykkja breytingartillögur ráðherraráðsins eða setja fram eigin breytingartillögur. Setji þingið fram breytingartillögur hefur ráðherraráðið að hámarki fjóra mánuði til að taka afstöðu til þeirra og annað hvort samþykkja þær eða hafna, en ráðið getur ekki sett fram eigin

⁴⁶ Einnig er eftir atvikum leitað álits efnahags- og félagsmálanefndar ESB og héraðanefndar. Sjá: *Decision-making in the European Union*: http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm

⁴⁷ Um 52% allra gerða sem teknar voru inn í EES-samninginn til september 2004 voru settar af framkvæmdastjórninni án formlegrar aðkomu ráðherraráðsins og Evrópuþingsins.

⁴⁸ Sjá t.d.: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=55&pageRank=4&language=EN>

⁴⁹ Sjá t.d.: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?id=55&pageRank=8&language=EN>

⁵⁰ Í stjórnarskrársáttmála ESB er gert ráð fyrir að Evrópuþingið og ráðherraráðið taki sameiginlega ákvörðun um 95% af löggjöf ESB. Sbr. Commission of the EU (2004). *Summary of the Constitutional Treaty* (júní 2004), bls. 3, á vefsíðunni: http://europa.eu/constitution/download/oth250604_2_en.pdf

⁵¹ Tillögur framkvæmdastjórnar má finna á: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/COMIndex.do?ihmlang=en> (út frá númerum). Leita má að skjölum frá framkvæmdastjórninni á: http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=en

⁵² Öll opinber skjöl Evrópuþingsins má finna á: http://www.europarl.europa.eu/guide/search/default_en.htm og nýjustu samþykktu skjölin eru á: <http://www.europarl.europa.eu/activities/public.do?language=en#>

⁵³ Allar samþykktar sameiginlegar afstöður (common positions) má finna á vefsíðu Evrópuþingsins á vefslóðinni: http://www.europarl.europa.eu/commonpositions/default_en.htm. Einnig er hægt að leita að þeim á leitarvef ráðherraráðsins: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=549&lang=en&mode=g

breytingartillögur í annarri umræðu. Nái Evrópuþingið og ráðherraráðið samkomulagi um sameiginlegan texta í annarri umræðu er hægt að samþykkja viðkomandi tillögu og ljúka ferlinu.

Náist hins vegar ekki samkomulag um gerð eftir tvær umræður hjá ráðherraráði og Evrópuþinginu er málið sett fyrir sérstaka sáttanefnd (conciliation committee) sem skipuð er jafnmörgum fulltrúum frá ráðherraráðinu og þinginu. Ef samkomulag næst í sáttanefndinni er sameiginleg tillaga hennar lögð fyrir ráðherraráðið og Evrópuþingið til samþykkis eða höfnunar.⁵⁴ Hafni annað hvort ráðherraráðið eða Evrópuþingið þeirri sáttatillögu þarf að leggja fram nýja tillögu og fara í gegnum allt ferlið að nýju, þ.e. ef enn er áhugi á að setja löggjöf um viðkomandi efni.⁵⁵

Af framangreindu er ljóst að samákvörðunarferlið getur falið í sér langt og flókið ferli, eins og einnig má sjá á mynd 3.⁵⁶

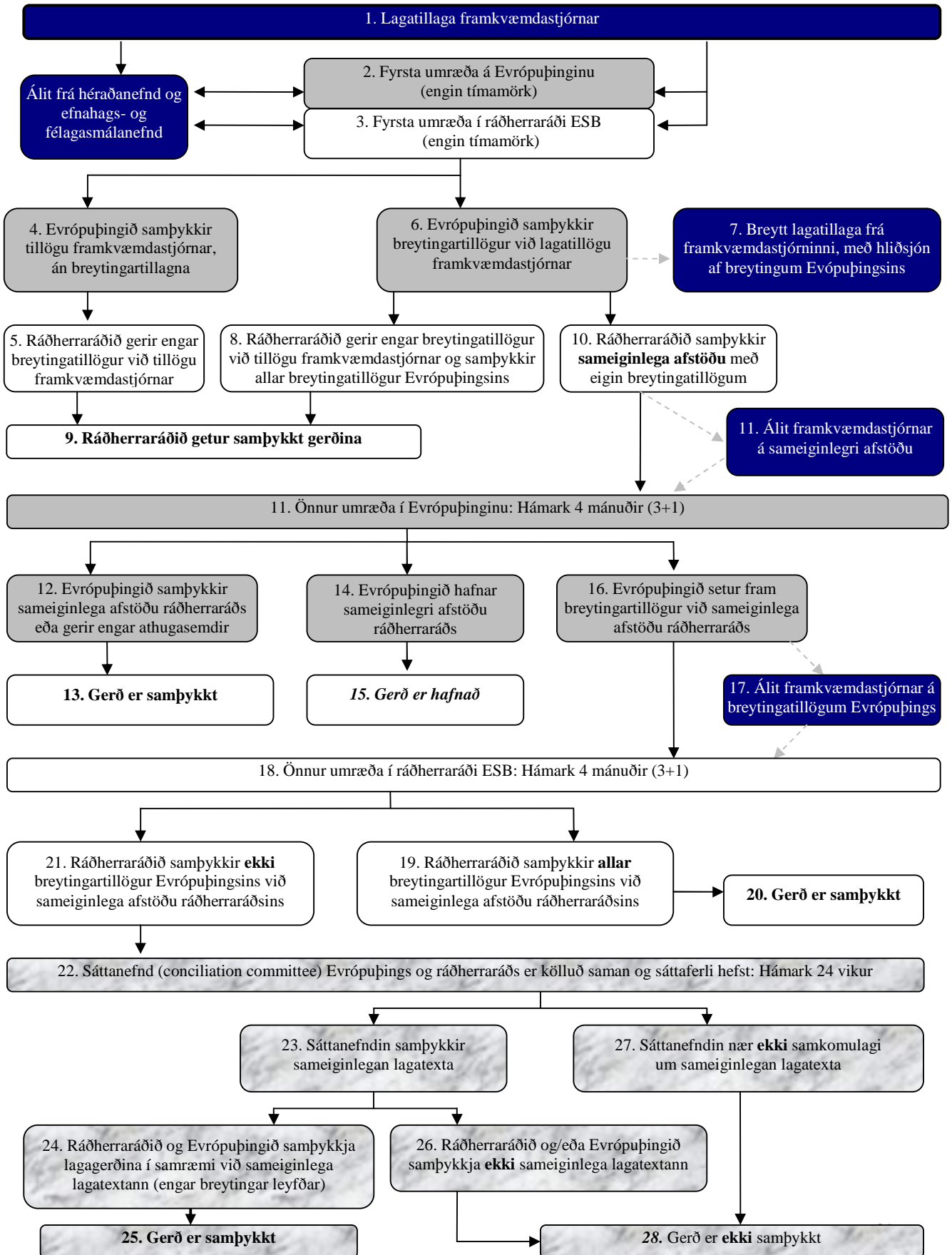
⁵⁴ Alla samþykktu texta frá sáttanefndinni er að finna á vefslóðinni:

<http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?PROG=JOINT-TEXT&language=EN&startValue=0#>

⁵⁵ Sem dæmi má nefna að Evrópuþingið hafnaði sáttatexta varðandi tilskipun um yfirtökutilboð árið 2001. Í kjölfar þess lagði framkvæmdastjórn ESB fram nýja og endurskoðaða tillögu að tilskipun um yfirtökutilboð árið 2002 og var sú tillaga formlega samþykkt árið 2004 (tilskipun nr. 2004/25/EB um yfirtökutilboð).

⁵⁶ Byggt á upplýsingum af vefsíðunni: http://ec.europa.eu/codecision/index_en.htm

Mynd 3. Samákvörðunarferlið.



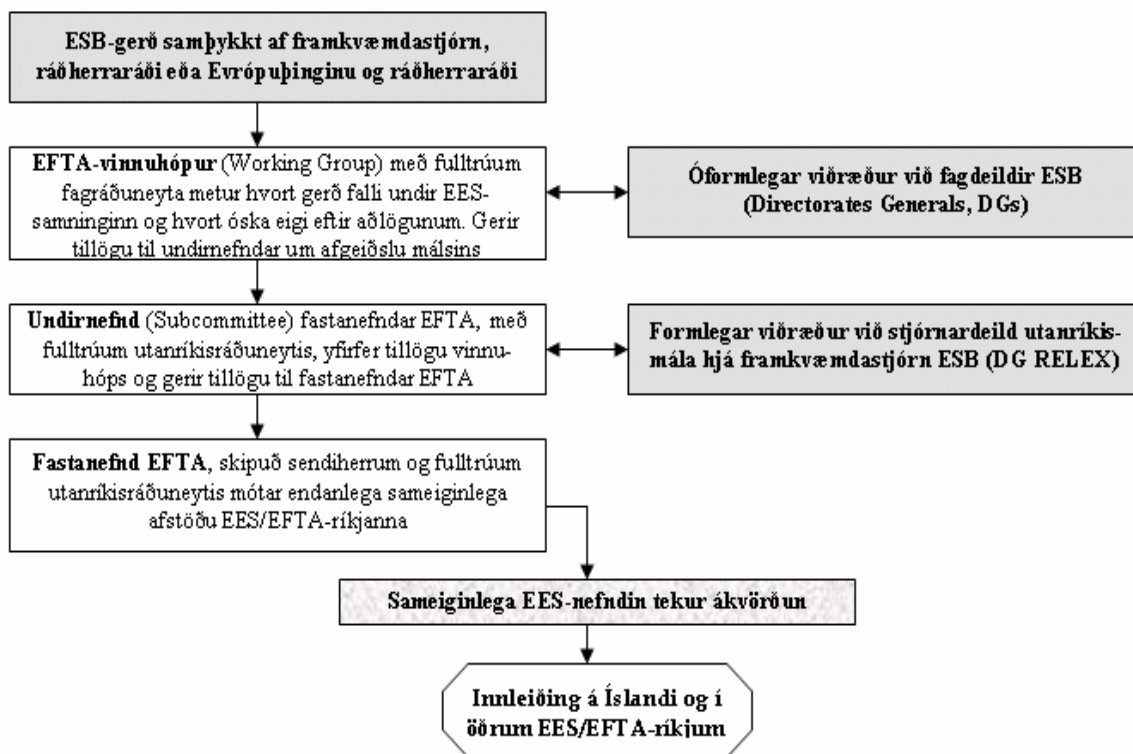
Mikið magn upplýsinga verður til í þessu ferli og greiður aðgangur er í flestum tilvikum að þeim upplýsingum, en flest skjöl sem eru formlega samþykkt af stofnunum ESB í lagasetningarferlinu eru gerð opinber nær samstundis.⁵⁷ Þá birtir Evrópuþingið vinnugögn frá nefndum á öllum stigum á heimasíðu sinni, auk þess sem vinnuskjöl og drög að breytingartillögum frá ráðherraráðinu eru oft birt opinberlega.⁵⁸ Þá má fylgjast með ferli einstakra tillagna á sérstökum vefsíðum sem framkvæmdastjórnarinnar og Evrópuþingsins.⁵⁹

2.2.5. Ákvarðanaferlið í EES

EES-samningurinn felur ekki í sér framsal á löggjafarvaldi til stofnana ESB og gerðir sambandsins verða ekki sjálfkrafa hluti EES-samningsins, heldur þarf að semja sérstaklega um hvort og með hvaða hætti ESB gerð taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins.

Sameiginlega EES-nefndin ákveður hvort og hvernig ESB-gerð skuli taka til EES/EFTA-ríkja að undangengnu viðtæku samráðs- og samningsferli, sem sýnt er á mynd 4.

Mynd 4. Ákvarðanaferlið í EES.



⁵⁷ Skjöl frá ráðherraráðinu má finna á: <http://www.consilium.europa.eu/docCenter.asp?lang=en&cmsid=245>

⁵⁸ Öll opinber skjöl Evrópuþingsins má finna á: http://www.europarl.europa.eu/guide/search/default_en.htm og opinber skjöl frá ráðherraráðinu má finna á leitarsíðu ráðsins, á vefslóðinni:

<http://www.consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.ASP?id=549&lang=en&mode=g>

⁵⁹ Leita má að skjölum á vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar: http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=en og fylgjast má með ferli einstakra tillagna á vefsíðu Evrópuþingsins: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/search.jsp> og á vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar: http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=en

Í þessu ferli er m.a. metið hvort viðkomandi ESB-gerð falli undir efnissvið EES-samningsins og hvort gera þurfi aðlaganir vegna sérstöðu einstakra EES/EFTA-ríkja. Þessi ákvörðun er sameiginleg og engar aðlaganir eru veittar nema með samþykki ESB. Undirbúningur að þessari ákvörðun hefst þó mun fyrr, þar sem vinnuhópar EFTA, sem skipaðir eru sérfræðingum frá EES/EFTA-ríkjunum, fjalla um tillögu að viðkomandi gerð á meðan hún er enn til umfjöllunar hjá stofnunum ESB og löngu áður en hún kemur til umræðu í sameiginlegu EES-nefndinni.

Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar eru teknar samhljóða og talar hvor aðila (EES/EFTA annars vegar og ESB hins vegar) einum rómi. Því er ekki um meirihlutaákvæðanir að ræða í EES. Eftir að gerð frá ESB hefur verið tekin inn í EES-samninginn þurfa EES/EFTA-ríkin að innleiða hana í sinn landsrétt. Ef um er að ræða tilskipun hafa stjórnvöld val um form og aðferð við innleiðinguna, en reglugerðir eru teknar upp óbreyttar, nema samið hafi verið um sérstakar aðlaganir fyrir Ísland.⁶⁰

2.2.5.1. Undanþágur og aðlaganir ESB-gerða að íslenskum aðstæðum

Gerðir ESB hafa ekki bein lagaáhrif í EES/EFTA-ríkjum, heldur þarf að semja sérstaklega um hvort og með hvaða hætti ESB-gerð taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins, en í því ferli er m.a. hægt að semja um aðlaganir og undanþágur af ýmsu tagi, jafnt tæknilegar sem efnislegar.

Framkvæmdastjórnin semur um aðlaganir fyrir hönd ESB og hefur umboð til að fallast á eða hafna beiðnum um tæknilegar aðlaganir. Efnislegar aðlaganir þurfa hins vegar samþykki ráðherraráðsins sem þarf jafnframt að hafa samráð við Evrópuþingið. Bent hefur verið á að erfitt sé að fá aðlögun „ef einstökum aðildarríkjum ESB hefur verið synjað um sams konar aðlögun þar sem rík tilhneiging er meðal aðildarríkjanna til að líta svo á að EFTA-ríkin eiga ekki að vera betur sett en aðildarríkin.“⁶¹

Tæknilegar aðlaganir fela ekki í sér efnislegar breytingar, heldur er að öllu jöfnu einungis verið að bæta upptalningu á t.d. lögbærum yfirvöldum á Íslandi eða íslenskum sérfræðiheimum við lista yfir lögbær yfirvöld eða sérfræðiheiti ESB-ríkjanna í viðkomandi gerðum.

Efnislegar aðlaganir geta hins vegar falið í sér undanþágur eða breytingar á gerðum vegna sérstakra aðstæðna á Íslandi. Sem dæmi um slíkar aðlaganir má nefna að samið hefur verið um varanlegar aðlaganir fyrir Ísland varðandi gerðir ESB um dýraheilbrigðisreglur, flugvernd, orkunýtingu bygginga, öryggiskröfur í fiskiskipum, sumartíma, raforkumarkaðinn og á sviði umhverfismála. Einnig er hægt að semja um tímabundnar aðlaganir, til lengri eða skemmri tíma, t.d. frest varðandi gildistöku gerða.

Ísland hefur verið undanþegið dýraheilbrigðisreglum EES-samningsins varðandi dýr og dýrafurðir, utan fisk og fiskafurða, frá gildistöku EES-samningsins. Í ljósi umfangsmikilla breytinga á matvælalöggjöf ESB mun sú undanþága hins vegar bráðlega falla niður, utan þeirra ákvæða er snúa að lifandi dýrum.

⁶⁰ Sbr. 7. gr. EES-samningsins.

⁶¹ Utanríkisráðuneytið (2000), *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, bls. 76-77. Fram kemur í skýrslunni að aðildarríki ESB leggi mikla áherslu á innbyrðis samstöðu í samskiptum við þriðju ríki og því séu ákvarðanir um efnislegar aðlaganir í EFTA vinnuhópi ráðherraráðsins nær undantekningalaust teknar samhljóða, jafnvel þótt heimilt sé að taka þær ákvarðanir með veginum meirihluta atkvæða.

Aðlögunin sem Ísland fékk varðandi flugvernd felur í sér að innanlandsflug á Íslandi skuli vegna sérstakra landfræðilegra aðstæðna vera undanþegið ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 849/2004 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningssflugi. Reglugerðin kveður á um strangar öryggiskröfur fyrir alla flugvelli innan Evrópusambandsins og er talið að án undanþágu þessarar hefðu útgjöld íslenskra flugmálayfirvalda við framfylgd reglugerðarinnar getað 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 réttlætandi að framfylgja þeim í innanlandsflugi hérlendis þar sem engin tengsl eru á milli þess og millilandaflugs.⁶²

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðherraráðsins nr. 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.⁶³

Við upptöku hinnar svokölluðu raforkutilskipunar ESB í EES-samninginn fengu íslensk stjórnvöld því framgengt að ákvæði tilskipunarinnar um að heimilt sé að veita aðildarríkjum sem sýnt geta fram á að umtalsverð vandkvæði séu á rekstri lítilla einangraðra kerfa undanþágu frá þeim ákvæðum IV., V., VI. og VII. kafla sem máli skipta, en í þessum köflum er fjallað um rekstur flutningskerfa, rekstur dreifikerfa, aðskilnað og gagnsæi reikninga og skipulag kerfisaðgangs.⁶⁴ Einnig fékk Ísland tveggja ára viðbótaraðlögunartíma til að innleiða ákvæði tilskipunarinnar. Að mati iðnaðarráðuneytisins verður að teljast afar ólíklegt að Ísland hefði nokkurn tímann átt þess kost að fá undanþágu frá tilskipuninni í heild sinni í ljósi þess að tilskipunin snýr að innri markaðnum, réttindum raforkuframleiðanda og raforkukaupenda, auk þess sem sérstaklega er tekið á vandamálum lítilla og einangraðra kerfa og eiga þau ákvæði einnig við um Ísland, eins og fyrr sagði.⁶⁵

Ísland hefur einnig fengið aðlaganir eða sérlausnir við upptöku tilskipana ESB á sviði umhverfismála í EES-samninginn, því vegna aðstæðna hérlendis eiga þessar tilskipanir ekki alltaf við hér á landi. 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 felur í sér að nota má þessar sorpbrennslur út

⁶² Sjá greinina „Evrópusambandið viðurkennir sérstöðu Íslands“ í *Stiklum*, vefriti viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins, 18. tbl., 3. árg. 27. apríl 2004: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Stiklur/040427-2.pdf>

⁶³ Sjá greinina „Evrópusambandið viðurkennir sérstöðu Íslands“ í *Stiklum*, vefriti viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins, 18. tbl., 3. árg. 27. apríl 2004: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Stiklur/040427-2.pdf>

⁶⁴ Skv. 3. mgr. 24. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins 96/92/EB um innri markað fyrir raforku: „Aðildarríki sem geta sýnt fram á, eftir að þessi tilskipun hefur öðlast gildi, að umtalsverð vandkvæði séu á rekstri lítilla einangraðra kerfa þeirra, geta sótt um undanþágur frá þeim ákvæðum IV., V., VI. og VII. kafla sem máli skipta, og er framkvæmdastjórninni heimilt að veita þeim þessar undanþágur. [...] Þessi málsgrein gildir einnig um Lúxemborg.“ Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/99 gildir þessi málsgrein einnig um Ísland og Liechtenstein, sbr. j-lið aðlagana við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 96/92/EB frá 19. desember 1996 um sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku. Sjá: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/vidaukar19>

⁶⁵ Byggt á upplýsingum frá Guðjóni Axel Guðjónssyni, skrifstofustjóra í iðnaðarráðuneyti.

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 héraðs er hins vegar basískari en almennt gerist annars staðar og tekur því betur við brennisteini án súrnunar og á grundvelli þess var samið um sérstaka aðlögun fyrir Ísland. Einnig má nefna að nýlega hefur verið samið um aðlaganir vegna vatnatilskipunar ESB og stefnt er að því að sú tilskipun verði tekin upp í EES-samninginn innan skamms, með sérstakri yfirlýsingu þar sem áréttaður verði sá sameiginlegi skilningur samningsaðila um að í tilskipuninni sé tekið tillit til landfræðilegra aðstæðna hverju sinni og það sé undir stjórnvöldum komið að skilgreina hvar aðgerða sé þörf.

Það gildir í öllum tilvikum að til að fá aðlaganir, jafnt tímabundnar sem ótímabundnar, þarf að setja fram ákveðna sérstöðu Íslands og sýna fram á að hvaða leyti aðstæður hér á landi séu sérstakar og frábrugðnar því sem gerist í ríkjum ESB. Framkvæmdastjórn ESB sér um samningaviðræður við EES/EFTA-ríkin um aðlaganir og almennt kallar það á mikla undirbúningsvinnu, m.a. við að sýna fram á sérstöðu Íslands, að semja um aðlaganir. Ekki er sjálfgefið að samkomulag náist um aðlaganir, en mikilvægt er að greina sem fyrst hvort þörf sé á aðlögunum til þess að nægur tími gefist til að undirbúa viðræður við framkvæmdastjórnina. Semja þarf um aðlögun áður en viðkomandi gerð er tekin upp í EES-samninginn því aðlögunartextinn þarf að koma fram í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

2.2.5.2. Neitunarvald

Samkvæmt EES-samningnum hafa EES/EFTA-ríkin neitunarvald varðandi innleiðingu á ESB-löggjöf sem fellur undir samninginn en ljóst er að notkun þess myndi hafa alvarleg áhrif á EES-samstarfið. Ef gerð sem ESB telur að falli undir gildissvið samningsins er hafnað af EES/EFTA-ríkjunum eða upptaka í EES-samninginn tefst mikið að mati framkvæmdastjórnarinnar getur það leitt til þess að framkvæmdastjórnin ákveði að hefja tiltekið ferli með sérstakri bókun um að vísa málinu til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Þetta ferli getur leitt til þess að framkvæmd þess hluta viðaukans sem gerðin fellur undir verði frestað til bráðabirgða og er kveðið á um ákveðið ferli þar að lútandi í 102. gr. EES-samningsins.

Það ferli er í stórum dráttum þannig að ef samningsaðilar ná ekki að komast að samkomulagi um breytingar á viðauka skal sameiginlega EES-nefndin kanna alla frekari möguleika á því að tryggja áframhaldandi góða framkvæmd samningsins og taka nauðsynlegar ákvarðanir þar að lútandi, meðal annars að viðurkenna að löggjöf sé sambærileg. Taka verður slíka ákvörðun eigi síðar en við lok sex mánaða tímabils frá því að málinu er vísað til sameiginlegu EES-nefndarinnar eða á gildistöku samsvarandi löggjafar bandalagsins ef sá dagur er síðar. Hafi sameiginlega EES-nefndin ekki tekið ákvörðun um breytingu á viðauka að loknum sex mánuðum skal litið svo á að framkvæmd viðkomandi hluta viðaukans sé frestað til bráðabirgða nema sameiginlega EES-nefndin ákveði annað. Frestun af þessu tagi gengur í gildi sex mánuðum síðar, en þó ekki fyrir þann dag er samsvarandi gerð ESB kemur til framkvæmda. Sameiginlega EES-nefndin skal áfram leitast við að koma á samkomulagi um lausn sem aðilar geta sætt sig við svo að draga megi frestunina til baka við fyrsta tækifæri.⁶⁶

⁶⁶ 102. gr. EES-samningsins, sjá: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESSamningur/nr/1273>

Á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar 27. september 2002 ákvað framkvæmdastjórn ESB að beita í fyrsta skipti framangreindu ákvæði 102. gr. EES-samningsins, en beiting þess gefur samningsaðilum eins og áður segir sex mánuði til að finna lausn á því hvernig fella meggi viðkomandi gerð inn í EES-samninginn Með þessu vildi framkvæmdastjórnin knýja á um upptöku tilskipunar Evrópuþingsins og ráðherraráðsins 2001/97/EB frá 4. desember 2001, svo að undir EES-samninginn féllu hindranir gegn því að fjármálakerfi yrðu notuð til peningaþvættis. Ekki var ágreiningur milli aðila um að tilskipunin félli að efni til undir EES-samninginn en EES/EFTA-ríkin töldu aðlögun nauðsynlega þar sem eitt EES/EFTA-ríkjanna átti ekki aðild að alþjóðasáttmála sem vísað var til við skilgreiningu á tilteknu fjármunabroti í tilskipun ESB. Taldi ríkið rétt að gera fyrirvara við þetta atriði í tilskipuninni en því var framkvæmdastjórnin mótfallin. Í framhaldi af vísan framkvæmdastjórnarinnar til 102. gr. EES-samningsins hófust samningaviðræður milli framkvæmdastjórnarinnar og EES/EFTA-ríkjanna þriggja. Þeim lauk í ágúst 2003 og var tilskipunin tekin upp í EES-samninginn með tilteknum aðlögunum sem báðir aðilar gátu fallist á.

Ákvæði 102. gr. var síðast beitt á fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar í lok október 2006, en þá tilkynnti framkvæmdastjórn ESB, með vísan til 102. gr. EES-samningsins, að dráttur á upptöku tilskipunar 2004/38/EB í EES-samninginn væri óviðunandi, en frestur aðildarríkja ESB til að laga löggjöf að efni hennar rann út 30. apríl 2006. Að hálfu EES/EFTA-ríkjanna þ.m.t. Íslands hefur því verið haldið fram að gera þurfi aðlaganir á tilskipuninni þar sem hlutar hennar falli ekki undir EES samninginn, en framkvæmdastjórnin er ósammála þeirri túlkun. Samkvæmt fyrrnefndri 102. gr. hafa ríkin sex mánuði til að finna lausn á því hvernig fella meggi umrædda tilskipun inn í EES-samninginn. Náist það ekki kveður EES-samningurinn á um að litið verði svo á að gildi þess viðauka sem gerðin hefur áhrif á sé tímabundið frestað nema sameiginlega EES-nefndin ákveði annað. Ef sú yrði raunin myndi það verða í fyrsta sinn sem slíkt gerðist í sögu EES-samningsins, enda skyldar umrætt ákvæði samningsaðila til að gera sitt ítrasta til að ná samkomulagi. Unnið er að lausn málsins, en ef lausn finnst ekki kemur hin tímabundna frestun þó ekki til framkvæmda fyrr en í fyrsta lagi eftir a.m.k. sex mánuði til viðbótar, þ.e. í lok október 2007.

Frestun á viðauka gildir fyrir öll EES/EFTA-ríkin og felur í sér að ekki eru teknar inn í samninginn nýjar gerðir sem falla undir viðkomandi hluta viðaukans. Þær gerðir sem þegar eru í samningnum halda hins vegar gildi sínu og réttindi og skyldur sem einstaklingar og aðilar í atvinnurekstri hafa þegar áunnið sér með samningnum haldast því þrátt fyrir frestunina.⁶⁷ Ef frestun kemur til framkvæmda er kveðið á um það í EES-samningnum að sameiginlega EES-nefndin skuli áfram leitast við að koma á samkomulagi um lausn sem aðilar geta sætt sig við svo að draga meggi frestunina til baka við fyrsta tækifæri, auk þess sem ræða skuli um raunhæfar afleiðingar frestunarinnar í sameiginlegu EES-nefndinni og samningsaðilar skulu eftir því sem við á ákveða hvaða breytingar þurfi að gera vegna frestunarinnar.⁶⁸

Neitunarvaldi hefur aldrei verið beitt af EES/EFTA-ríkjunum og frestun á viðauka hefur aldrei komið til framkvæmda þannig að ekki er hægt að segja til um hvaða áhrif beiting neitunarvalds eða frestun hefði í reynd. Ljóst er þó að til lengri tíma litið þýðir frestun eða beiting neitunarvalds að grafið er undan grundvallarforsendu samningsins um að sömu reglur eigi að gilda á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

⁶⁷ Sbr. 6. tölul. 102. gr. EES-samningsins.

⁶⁸ Sbr. 4.-6. mgr. 102. gr. EES samningsins.

2.3. Hvernig er fylgst með mótun og töku ákvarðana hjá Evrópusambandinu?

Nefndin kynnti sér sérstaklega hvernig íslensk stjórnvöld og hagsmunaaðilar fylgjast með mótun og töku ákvarðana hjá ESB. Á fundum nefndarinnar kom fram að sendiráð Íslands í Brussel, einstök ráðuneyti og EFTA-skrifstofan í Brussel fylgjast náið með mótun og töku ákvarðana hjá ESB, og hið sama gildir um hagsmunaaðila vinnumarkaðarins og sveitarfélög.

Eins og fram hefur komið getur mótun og taka ákvarðana hjá Evrópusambandinu verið langt og flókið ferli og það getur haft mikla vinnu í för með sér að fylgjast með lagasetningarferlinu og kynna sér breytingar sem verða á hverju stigi, sem og hugsanleg áhrif þeirra fyrir Ísland. Eftir að tillögur fara frá framkvæmdastjórn ESB til ráðherraráðs og Evrópuþings hefur Ísland ekki formlega aðkomu að ákvörðunarferlinu á grundvelli EES-samningsins.

Gerðir ESB hafa ekki bein lagaáhrif í EES/EFTA-ríkjum, heldur þarf að semja sérstaklega um hvort og með hvaða hætti ESB-gerð taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins, eins og nánar er fjallað um í kafla um ákvarðanaferli EES.⁶⁹

2.3.1. Sendiráð Íslands í Brussel og ráðuneyti

Sendiráðið í Brussel gegnir lykilhlutverki í rekstri EES-samningsins og allri hagsmunagæslu fyrir íslensk stjórnvöld í Evrópusamstarfinu. Í þessu samstarfi er iðulega fjallað um málefni sem geta varðað íslenska hagsmuni miklu og stundum eru umtalsverðir fjármunir í húfi. Það er því mikilvægt að sendiráðið annist þessa hagsmunagæslu sem best, greini mál út frá íslenskum hagsmunum og veiti stjórnvöldum viðeigandi ráðgjöf.

Í sendiráðinu starfa að öllu jöfnu 10 fulltrúar frá fagráðuneytum, einn frá hverju ráðuneyti nema tveir frá menntamálaráðuneytinu og einn fulltrúi sinnir verkefnum fyrir félagsmálaráðuneytið annars vegar og heilbrigðisráðuneytið hins vegar. Frá utanríkisráðuneytinu er sendiherra og þrjár fulltrúar, yfirleitt sendifulltrúi sem staðgengill sendiherra, einn sendiráðunautur og einn sendiráðsritari. Þessir fulltrúar starfa tímabundið við sendiráðið áður en þeir hverfa aftur til starfa í sínu ráðuneyti eða annarra starfa. Fulltrúar fagráðuneytanna ganga allir til starfa með diplómátíska titilinn sendiráðunautar (counsellor) og í því sem hér fer á eftir er átt við fulltrúa ráðuneytanna þegar talað er um sendiráðunauta.

Sendiráðunautar eru starfsmenn sinna ráðuneyta en ganga inn í stjórnskipulag utanríkisþjónustunnar þann tíma sem þeir eru við störf í sendiráðinu. Í sendiráðinu sinna þeir hagsmunagæslu tengdri EES-samningnum og skyldum samningum á starfssviði sinna ráðuneyta. Í sumum tilvikum hafa ráðuneytin, að viðhöfðu samráði við sendiherra, falið sendiráðunautum tiltekin viðbótarverkefni, annað hvort varanlega eða tímabundið.

Sendiráðunautar fylgjast almennt með málum á verkefnasviði sinna ráðuneyta og upptaka nýrra gerða í EES-samninginn er meðal fyrirferðamestu verkefnanna, en aðrir viðamiklir þættir eru umsjón með þátttöku í ýmiss konar áætlunum sem falla undir EES-samninginn, tilsjón með ágreiningsmálum um framkvæmd EES-samningsins og umsjón með þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu. Sendiráðunautar bera ábyrgð á áframsendingum erinda frá ráðuneytum þeirra til

⁶⁹ Gerðirnar fara fyrst í gegnum ákveðið ferli hjá ESB og EFTA, þar sem fulltrúar Íslands meta hvort gerðin falli undir EES-samninginn og hvort aðlagana sé þörf. Eftir að samþykkt hefur verið að taka gerð upp í EES-samninginn þarf að innleiða gerðina í landsrétt ef ákvæði hennar eru ekki þegar til staðar þar.

réttra viðtakenda og sjá um áframsendingar erinda heim til ráðuneytanna. Þeim ber að hafa yfirsýn yfir fundaraðgengi sinna ráðuneyta og undirstofnana þeirra í Brussel, og annars staðar þar sem slíkt leiðir beint af aðild Íslands af EES-samningnum og skyldum samningum. Í því felst að vita hverjir séu ábyrgir fyrir fundarsókninni, aðstoð við talsmenn og mætingar með þeim á fundi eftir því sem við getur átt og aðstæður leyfa. Í þeim tilvikum að ekki reynist mögulegt að sinna fundum að heiman getur sendiráðunautum verið falið að vera talsmenn Íslands.

Sendiráðunautum ber sömuleiðis að mynda tengsl við helstu starfsmenn EFTA, ESA, stofnana ESB, annarra fastanefnda og aðra sem starfa á þeirra sviðum. Enn fremur eiga sendiráðunautar að leitast við að fylgjast með almennri fagumfjöllun um málaflokka sína og miðla heim til stjórnsýslunnar með sérstökum skýrslum eða með þátttöku í almennum yfirlitsskýrslum sendiráðsins eftir því sem við getur átt.⁷⁰

Ráðuneytin fá því stöðugar upplýsingar um þróun mála á vettvangi EES og ESB frá fulltrúum sínum í sendiráðinu, auk þess sem EFTA-skrifstofan miðlar einnig slíkum upplýsingum til ráðuneytanna í gegnum vinnuhópa og nefndir EFTA.

Innan utanríkisráðuneytisins sér Evrópuskrifstofa ráðuneytisins um Evrópumál. Starfsemi hennar felst einkum í hagsmunagæslu í tengslum við EES-samninginn og virkri þátttöku í málarekstri fyrir EFTA-dómstólnum og Evrópudómstólnum í því skyni að koma íslenskum sjónarmiðum betur að í réttarþróun ESB og EES. Skrifstofan kemur að gerð fríverslunarsamninga EFTA við þriðju ríki, samskiptum við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstólinn, ásamt undirbúningi hinna ýmsu funda utanríkisráðherra þar sem Evrópumálin eru til umræðu. Þá sér Evrópuskrifstofan um rekstur og þróun EES-samningsins, en þar á sér stað stöðug endurskoðun á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Evrópuskrifstofan fer einnig með fyrirvar utanríkisráðuneytisins gagnvart ESB og fylgist þar m.a. sérstaklega með þróun mála sem snúa að Efnahags- og myntbandalaginu (EMU), stækkun ESB og sjávarútvegsstefnu sambandsins. Skrifstofan, sem starfar í nánú samstarfi við sendiráðið í Brussel, samræmir einnig starf allrar stjórnsýslunnar í EES-samstarfinu en öll ráðuneyti og fjölmargar undirstofnanir taka þátt í þessu starfi með einum eða öðrum hætti.⁷¹ Sendiráðið og utanríkisráðuneytið eiga í nánast í daglegum samskiptum við þá starfsmenn stjórnardeildar utanríkismála (DG RELEX) hjá framkvæmdastjórn ESB sem sjá um daglegan rekstur EES-samningsins.

Á vegum utanríkisráðuneytis starfar sérstakur samráðshópur Stjórnarráðsins um EES sem fundar reglulega til að fara yfir þróun mála er tengjast EES-samstarfinu. Fundi hópsins sitja yfirleitt einn EES-tengiliður frá hverju ráðuneyti, auk starfsmanns nefndasviðs Alþingis, umsjónarmanna undirnefnda og yfirmanns Þýðingamiðstöðvar. Einnig má nefna að á vegum ráðuneytisins starfar sérstakur vinnuhópur um hagsmunagæslu atvinnulífsins við upptöku gerða í EES-samninginn og er hann skipaður fulltrúum atvinnulífsins og utanríkisráðuneytisins

Utanríkisráðuneytið gefur reglulega út vefritið Stiklur sem fjallar um þau EES-mál sem efst eru á baugi hverju sinni. Vefritið er aðgengilegt á vef ráðuneytisins, auk þess sem því er dreift á rafrænu formi til nokkur hundruð aðila. Loks bera að nefna að utanríkisráðuneytið rekur sérstakt

⁷⁰ Yfirlitsskýrslur sendiráðsins fyrir seinni hluta 2006 er að finna á vefslóðinni:

<http://www.iceland.org/be/islenska/frettir-og-vidburdir/nr/3524>

⁷¹ Sjá nánar á heimasíðu utanríkisráðuneytis: www.utanrikisraduneyti.is

EES-vefsetur þar sem finna má EES-samninginn og ýmsar upplýsingar um þátttöku Íslands í Evrópusamvinnu.⁷²

Ítarlega er fjallað um aðkomu EES/EFTA-ríkjanna að undirbúningi og mótun ESB-gerða og verklag við undirbúning ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar í *Handbók Stjórnarráðsins um EES frá 2003*.⁷³

2.3.2. Alþingi

Nefndin skoðaði sérstaklega meðferð EES-mála á Alþingi og nýlegar tillögur um meðferð EES-mála í norska Stórþinginu, sem og samstarf ESB og þjóðþinga aðildarríkja sambandsins.

2.3.2.1. Meðferð EES-mála á Alþingi

Árið 1994 samþykkti forsætisnefnd Alþingis reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi. Í reglunum er fjallað um hlutverk utanríkisráðuneytisins, utanríkismálanefndar og fastanefnda Alþingis. Þegar utanríkisráðuneytið fær tillögur að ESB-gerðum á mótunarstigi sem síðar kunna að verða EES-reglur skal, samkvæmt reglunum, kynna þær tillögur fyrir utanríkismálanefnd Alþingis. Texta tillagna sem krefjast munu lagabreytinga á Íslandi skal senda nefndinni á íslensku, en ef um er að ræða tillögur sem teknar verða upp í landsrétt sem stjórnvaldsreglugerðir skal nefndin fá íslenskt heiti þeirra og stutta samantekt á íslensku um efni þeirra. Utanríkismálanefnd skal senda framangreind gögn til hlutaðeigandi fastanefndar, sem og þingmannanefndar EFTA, en að lokinni efnislegri umfjöllun fastanefndar tekur utanríkismálanefnd málið til afgreiðslu og kynnir utanríkisráðuneytinu niðurstöðu þeirrar umfjöllunar sem málið hefur fengið á Alþingi á mótunarstigi þess.⁷⁴

Í tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ýmissa ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn, sem lögð var fram á Alþingi árið 2000 var fjallað um meðferð EES-mála á Alþingi og tiltekið að rétt væri að færa almenna meðferð þeirra ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem Ísland hefur gert stjórnskipulegan fyrirvara til samræmis við meðferð þjóðréttarsamninga. Í því fælist að almennt yrði leitað sérstaklega eftir samþykki Alþingis til staðfestingar sérhverri ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar sem stjórnskipulegur fyrirvari hefði verið gerður við. Slíks samþykkis yrði leitað með tillögu til þingsályktunar en viðeigandi ráðuneyti myndi samhliða undirbúa nauðsynleg frumvörp til lagabreytinga. Jafnframt yrði þeirri föstu vinnureglu komið á, með vísan til 24. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, að haft yrði samráð við utanríkismálanefnd um efni þessara ákvarðana meðan þær væru á undirbúningsstigi.⁷⁵

Ákveðið verklag hefur hins vegar komist á varðandi kynningu í utanríkismálanefnd. Það verklag er ekki í samræmi við framangreindar reglur eða þingsályktunartillögu og utanríkisráðuneytið kynnir því ekki tillögur á mótunarstigi fyrir utanríkismálanefnd, heldur einungis ESB-gerðir sem þegar hafa verið samþykktar og teknar upp í EES-samninginn. Þar er að auki eingöngu um að ræða gerðir sem krefjast lagabreytinga á Alþingi, en gerðir sem innleiddar eru með

⁷² EES-vefsetrið er á vefslóðinni: www.ees.is

⁷³ Handbókin er á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir//nr/436>

⁷⁴ Forsætisnefnd Alþingis (1994). *Reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi*.

⁷⁵ Tillaga til þingsályktunar um staðfestingu ýmissa ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn. Lögð fram á 125. löggjafarþing 1999–2000 (þskj. 889, 587. mál). Á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/125/s/0889.html>

stjórnvaldsreglugerðum eru almennt ekki kynntar fyrir utanríkismálanefnd eða fastanefndum Alþingis. Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu er þetta verklag nú í endurskoðun með það að markmiði að tryggja aðkomu þingsins að EES-málum fyrr en nú er gert.

2.3.2.2. Um meðferð EES-mála í norska Stórþinginu

Á norska Stórþinginu fjallar sérstök nefnd, samráðsnefnd Stórþingsins um EES-mál (Stortingets konsultasjonsorgan for EØS saker), um EES-gerðir á mótunarstigi. Nefndin er í daglegu máli nefnd EES-nefndin og samanstendur af utanríkismálanefnd og norsku landsdeildinni í þingmannanefnd EFTA/EES. Formaður utanríkismálanefndar er einnig formaður EES-nefndarinnar. Aðrar fastanefndir eru boðaðar á fundi EES-nefndarinnar eftir því sem þörf er á.

Utanríkisráðherra Noregs gengur á fund EES-nefndarinnar fyrir hvern fund í sameiginlegu EES-nefndinni (EEA Joint Committee) í Brussel, en eins og fram hefur komið er það hlutverk sameiginlegu EES-nefndarinnar að taka ákvarðanir um upptöku ESB-gerða í EES-samninginn, auk þess sem nefndin er einnig samráðsvettvangur samningsaðila um ágreiningsmál varðandi EES-samninginn.

Þegar utanríkisráðherrann gengur á fund EES-nefndar Stórþingsins kynnir hann þau mál og tillögur sem liggja fyrir næsta fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar. Að lokinni umræðu veitir EES-nefndin ríkisstjórninni leiðsögn um hvaða afstöðu hún eigi að taka í sameiginlegu EES-nefndinni, en það er ríkisstjórnarinnar að túlka leiðsögn nefndarinnar. Þegar þurfa þykir taka aðrir fagraðherrar en utanríkisráðherra þátt í fundum EES-nefndarinnar og í þeim tilvikum sitja jafnframt þingnefndir á viðkomandi fagsviði fundina.

Upplýsingagjöf utan funda er þannig háttað að tvisvar á ári sendir utanríkisráðherra EES-nefndinni lista yfir þær ESB-gerðir sem til stendur að taka upp í EES-samninginn. Auk þess fær nefndin fyrir hvern fund sendan lista með umfjöllun um þær gerðir sem ráðgert er fjallað verði um á næsta fundi sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Nokkur umræða hefur farið fram í Noregi að undanfögnu um hvernig haga skuli Evrópustefnu Norðmanna og tvær tillögur þar að lútandi voru samþykktar í febrúar 2007.

Annars vegar var samþykkt tillaga um að hér eftir fari fram sérstök umræða um málefni ESB/EES á þingfundum í Stórþinginu tvisvar á ári. Utanríkisráðherra verði málshefjandi og því næst fari fram almennar umræður.⁷⁶

Hins vegar var samþykkt nefndarálit utanríkismálanefndar um skýrslu ríkisstjórnarinnar um Evrópustefnu Norðmanna. Þar eru lagðar fram margvíslegar tillögur um hvernig styrkja megi meðferð ESB/EES-mála í Stórþinginu.⁷⁷ Það skal m.a. gert með eftirfarandi hætti:

- Að auka umfjöllun fastanefnda um Evrópumál, en starf EES-nefndarinnar hefur valdið því að fastanefndirnar hafa sinnt málafloknum minna en æskilegt er.

⁷⁶ Nefndarálitið, *Innstilling fra utenrikskomiteen om behandling av EØS-saker i Stortinget*, er að finna á vefslóðinni: <http://www.stortinget.no/inns/2006/inns-200607-114.html>

⁷⁷ Nefndarálitið, sem ber yfirskriftina *Innstilling fra utenrikskomiteen om gjennomføring av europapolitikken*, má finna á: <http://www.stortinget.no/inns/2006/inns-200607-115.html>

- Að ríkisstjórnin flokki ESB/EES-mál eftir fagsviðum og sendi lista ásamt umfjöllun um þau til viðkomandi fagnefnda.
- Að ríkisstjórnin veiti Stórþinginu upplýsingar um öll helstu málefni á sviði Evrópumála eins tímanlega og unnt er.
- Að forsætisnefnd leggi fram tillögur um breytingar á þingsköpum, ef nauðsynlegt þykir, til að tryggja skilvirka og gagnsæja meðferð ESB/EES-mála í Stórþinginu.
- Að forsætisnefnd geri jafnframt tillögur að breytingum á þingsköpum svo fagnefndir hafi rétt til þess að hafa frumkvæði að því að taka sérstök ESB/EES-mál upp og fylgja þeim eftir.
- Að Stórþingið styrki faglega stöðu sína við meðferð ESB/EES mála með því að auka sérfræðipækkingu á þessu sviði á skrifstofu þingsins.
- Að Stórþingið veiti þingflokkunum sérstaka styrki til samstarfs við flokkahópna á Evrópuþinginu.
- Að vinna áfram að því að Noregur fái áheyrnaraðild að COSAC, samstarfsvettvangi Evrópunefnda þjóðþinga ESB-ríkjanna.
- Að koma á starfsmannaskiptum við Evrópuþingið þannig að pólitískir starfsmenn þingflokka og skrifstofu Stórþingsins geti starfað þar tímabundið og þar með aukið sérfræðipækkingu innan Stórþingsins á sviði ESB/EES-mála.

Eftir samþykkt Stórþingsins á framangreindu álitu utanríkismálanefndar er það á hendi forsætisnefndar að gera tillögur sem snúa að þinghaldi og taka jafnframt upp viðræður við ríkisstjórnina um þau atriði sem lúta að samstarfi þingsins við hana.⁷⁸

2.3.2.3. Samstarf ESB og þjóðþinga aðildarríkjanna

Evrópunefndir aðildarríkja ESB eiga aðild að COSAC, sem er sérstakur samstarfsvettvangur við ESB. Haldnir eru formlegir fundir á þeim vettvangi tvisvar á ári í því ríki sem er í forsæti ESB hverju sinni, en COSAC er einnig m.a. ætlað að auka skipti á upplýsingum milli aðila. EES/EFTA-ríkin eiga ekki aðild að COSAC, en Noregur vinnur að því að fá þar áheyrnaraðild, eins og fram hefur komið.⁷⁹

Í viðauka við stjórnarskrársáttmála ESB er kveðið á um aukið vægi þjóðþinga aðildarríkjanna sem felst í því að við setningu nýrra laga skal hafa samband við þjóðþingin og leita álits þeirra. Jafnframt er þar kveðið á um aukið vægi COSAC.⁸⁰

2.3.3. Hagsmunaaðilar

Ýmsir hagsmunaaðilar fylgjast náið með þróun mála hjá ESB og framkvæmd EES-samningsins, enda getur þróun mála haft mikil áhrif á starfsemi þeirra umbjóðenda. Nefndin fékk m.a. á sinn fund fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, ASÍ, BSRB, Bændasamtökunum, LÍÚ, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins til að kynna sér starfsemi þeirra á sviði Evrópumála.

⁷⁸ Byggt á upplýsingum frá alþjóðadeild Alþingis.

⁷⁹ COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) var stofnað 1989 og formlega viðurkennt af ESB í sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann (Protocol on the role of the national parliaments in the European Union) sem gekk í gildi 1999. COSAC er því viðurkenndur samstarfsvettvangur ESB og Evrópunefnda þjóðþinga aðildarríkjanna. Heimasiða COSAC: www.cosac.eu

⁸⁰ *Protocol on the role of national parliaments in the EU*. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre305.html>

2.3.3.1. Samband íslenskra sveitarfélaga

EES-samstarfið hefur mikil áhrif á íslensk sveitarfélög því stór hluti þeirra gerða sem innleiða þarf vegna samstarfsins snerta sveitarfélög fjárhagslega eða í framkvæmd. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur því unnið markvisst að því að auka þekkingu sveitarfélaga á EES-samningnum og tryggja aukið samráð við sveitarfélög um EES-mál.

Árið 2004 var gefin út skýrsla um EES og hagsmuni íslenskra sveitarfélaga, sem unnin var af samstarfsnefnd á vegum utanríkisráðuneytis, en í þeirri nefnd áttu auk fulltrúa utanríkisráðuneytis og sveitarfélaga sæti fulltrúar frá félagsmálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti og umhverfissráðuneyti. Í skýrslunni var farið yfir stöðu mála og komið með tillögur um hvernig samstarfi ríkis og sveitarfélaga á þessu sviði yrði best háttað. Þá fór Árni Þór Sigurðsson, varaformaður Sambands íslenskra sveitarfélaga, til Brussel árið 2005 til að skoða hvernig önnur sveitarfélög í Evrópu kæmu að Evrópumálum, en áætlað er að um 250 hagsmunasamtök á sviði sveitarstjórnarmála séu í Brussel. Árni Þór skilaði sérstakri skýrslu um málið⁸¹ og í framhaldinu opnaði Samband íslenskra sveitarfélaga skrifstofu í Brussel í september 2006, en þar er um að ræða tilraunaverkefni til þriggja ára. Samband íslenskra sveitarfélaga á einnig gott samstarf við norræn samtök og skrifstofan í Brussel er á sama stað og skrifstofur sveitarfélagasamtaka frá Finnlandi, Svíþjóð og Noregi. Þá tekur sambandið einnig þátt í starfi Evrópusamtaka sveitarfélaga (Council of European Municipalities and Regions, CEMR) og óformlegum samráðsvettvangi fulltrúa sveitarfélagasambanda í Brussel (European Local Authorities Network, ELAN).

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að greina áhrif gerða á sveitarfélög og gæta hagsmuna sveitarfélaga, með því að tryggja betri yfirsýn, fá betri upplýsingar á fyrri stigum og vita hvers sé að vænta frá ESB. Auk þess er lögð áhersla á að ræða við stjórnvöld um hvort gerðir falli undir EES, um innleiðingu og aðlaganir, sem og kostnað vegna innleiðingar og á vegum utanríkisráðuneytis er starfandi sérstök samráðsnefnd sem fulltrúar sveitarfélaga eiga aðild að. Þá hafa önnur ráðuneyti, sérstaklega umhverfissráðuneyti og félagsmálaráðuneyti, mikið samstarf við sveitarfélög í tengslum við framkvæmd EES-samningsins.

Ekkert er fjallað um sveitarstjórnarmál í EES-samningnum og því er enginn formlegur vettvangur fyrir samstarf sveitarstjórna EES/EFTA-ríkjanna eða samstarf við héraðanefnd ESB í tengslum við EES-samstarfið, enda tók héraðanefndin ekki til starfa fyrir en eftir gerð EES-samningsins. Verið er að skoða hvort setja eigi upp óformlegan samstarfsvettvang fyrir samtök sveitarfélaga EES/EFTA-ríkjanna á vegum EFTA, en slíkur samstarfsvettvangur gæti til að mynda átt samstarf við héraðanefnd ESB.

2.3.3.2. Hagsmunasamtök atvinnulífs og almennings

Aðilar vinnumarkaðar í EFTA-ríkjunum eiga eins og fram hefur komið fulltrúa í ráðgjafarnefnd EFTA, en nefndin hefur ráðgefandi hlutverk gagnvart EFTA-ríkjunum. Alþýðusamband Íslands (ASÍ), Samtök atvinnulífsins, Samtök iðnaðarins, Viðskiptaráð og BSRB eiga öll fulltrúa í ráðgjafarnefndinni og fulltrúar ráðgjafarnefndarinnar skipa einnig EFTA-hluta EES-ráðgjafarnefndarinnar.⁸²

⁸¹ Árni Þór Sigurðsson (2005). *Evrópska efnahagssvæðið og íslensk sveitarfélög*.

⁸² Sjá nánar á heimasíðu EFTA: <http://secretariat.efta.int/Web/EFTAAtAGlance/EFTAConsultativeCommittee>

Aðilar vinnumarkaðarins í ríkjum ESB hafa með Maastricht og Amsterdam sáttmálunum fengið aukin áhrif varðandi tillögugerð á sviði vinnulöggjafar því framkvæmdastjórninni er nú skylt að gefa samtökum þeirra tækifæri til að ná samkomulagi sín á milli um vinnumarkaðsmálefni áður en framkvæmdastjórnin setur fram tillögur á viðkomandi sviði. Náist samkomulag þeirra á milli verður framkvæmdastjórnin að leggja samninga þeirra óbreytta fyrir ráðherraráðið og ef þeir þykja fullnægjandi setur ESB ekki fram eigin tillögur að löggjöf á viðkomandi sviði heldur tekur upp samninga aðila vinnumarkaðarins.⁸³

Evrópusamtök atvinnulífsins (BUSINESSEUROPE)⁸⁴ gæta hagsmuna evrópsks atvinnulífs gagnvart ESB, koma fram fyrir hönd aðildarsamtakanna gagnvart framkvæmdastjórn ESB og eru talsmenn þeirra gagnvart stofnunum sambandsins. Evrópusamtök launafólks (ETUC) gegnir sama hlutverki fyrir sín aðildarfélög. Evrópusamtök atvinnulífsins og Evrópusamtök launafólks annast framangreindar samningaviðræður um vinnumarkaðsmálefni fyrir hönd sinna aðildarfélaga. ASÍ og BSRB eru aðilar að Evrópusamtökum launafólks og Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins eru aðilar að Evrópusamtökum atvinnurekenda og fulltrúar þeirra hafa tekið þátt í samningum á Evrópuvísu sem fulltrúar í samninganefndum þessara Evrópusamtaka. BSRB á einnig aðild og aðkomu að þessu starfi í gegnum Evrópusamband starfsfólks í almannajónustu (European Federation of Public Service Unions, EPSU).

Aðild ASÍ og BSRB að Evrópusamtökum launafólks og aðild Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðarins að Evrópusamtökum atvinnulífsins veitir þeim því mikilvæga aðkomu að þróun mála hjá ESB, auk þess að vera farvegur fyrir samráð og upplýsingar um hagsmunamál þeirra á Evrópuvettvangi.

Samtök atvinnulífsins hafa skrifstofu og starfsmann í Brussel, en hlutverk skrifstofunnar snýr fyrst og fremst að erindrekstri gagnvart Evrópusamtökum atvinnulífsins, ESB og stofnunum EES, EFTA og íslenska sendiráðinu í Brussel. Að auki sinnir skrifstofan einnig upplýsingaöflun um Evrópumál fyrir samtök og fyrirtæki á Íslandi.

Aðrir hagsmunaaðilar hafa ekki skrifstofu í Brussel, en leggja frekar áherslu á að senda fulltrúa út til Brussel á fundi eða í kynningarferðir. Almennt leggja þessir hagsmunaaðilar, a.m.k. stærri hagsmunaaðilar, áherslu á að fylgjast vel með þróun mála hjá ESB, greina áhrif gerða og gæta hagsmuna sinna félaga.

2.3.4. EFTA-skrifstofan í Brussel

EFTA-skrifstofan í Brussel (EFTA Secretariat) aðstoðar EES/EFTA-ríkin við að undirbúa mál til umfjöllunar í nefndum og vinnuhópum EFTA.

Vinnuhóparnir, sem skipaðir eru fulltrúum fagráðuneyta EES/EFTA-ríkjanna á viðkomandi málefnasviðum,⁸⁵ gegna mikilvægu hlutverki þar sem þeir fylgjast með undirbúningi og framvindu nýrra lagatillagna hjá ESB. Vinnuhóparnir fara yfir nýjar lagatillögur framkvæmdastjórnarinnar og meta hvort þær falli undir gildissvið EES-samningsins. Ef talin er

⁸³ Skv. 136.-139. gr. Rómarsáttmálans. Gerðir um vinnutíma farmanna á kaupskipum, foreldraorlof og réttindi starfsmanna í hlutastörfum eru dæmi um ESB-gerðir sem orðið hafa til með þessum hætti.

⁸⁴ BUSINESSEUROPE hét áður UNICE.

⁸⁵ Vinnuhóparnir eru sýndir á mynd 2 í 2. kafla skýrslunnar.

þörf á því að koma sjónarmiðum EES/EFTA-ríkjanna formlega á framfæri við stofnanir ESB gera vinnuhóparnir umsögn (EEA EFTA Comment) sem send er til hlutaðeigandi stofnana sambandsins.

Vinnuhóparnir eiga einnig óformlegar viðræður við fulltrúa frá viðkomandi fagdeildum framkvæmdastjórnarinnar, sem oftast en ekki eru höfundar þeirra tillagna sem til umræðu eru. Þessar viðræður gefa því fulltrúum EES/EFTA-ríkjanna tækifæri til að fá útskýringar á efni tillagnanna og eyða þannig hugsanlegum misskilningi. Viðræðurnar gefa fulltrúum EES/EFTA-ríkjanna einnig möguleika á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri við framkvæmdastjórnina með óformlegum hætti, t.d. varðandi ákveðna sérstöðu eða séraðstæður sem taka þarf tillit til, og geta þannig greitt fyrir samningaviðræðum um aðlaganir ef til þess kemur á seinni stigum.

Eftir að gerð hefur verið samþykkt af ESB gera vinnuhóparnir sameiginlegar tillögur til undirnefnda fastanefndar EFTA um það hvort eða að hve miklu leyti viðkomandi gerð falli undir gildissvið EES-samningsins og hvort fara eigi fram á tæknilegar eða efnislegar aðlaganir á efni hennar.⁸⁶

Milli funda í vinnuhópunum sendir EFTA-skrifstofan upplýsingar um þróun og framvindu mála á vettvangi ESB til meðlima vinnuhópanna og skrifstofan gegnir því afar mikilvægu hlutverki í öflun og miðlun upplýsinga til EES/EFTA-ríkjanna. Að auki gefur EFTA-skrifstofan út margvíslegt upplýsinga- og kynningarefni um EES-samninginn⁸⁷ og heldur tvisvar á ári sérstakar ráðstefnur um EES-samstarfið sem ætlaðar eru til að kynna starfsmönnum ráðuneyta og stofnana helstu þætti samstarfsins.⁸⁸ Í ársskýrslum EFTA má finna umfjöllun um störf vinnuhópanna ár hvert.⁸⁹

2.4. Leiðir til að hafa áhrif á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusambandsins

EES-samningurinn veitir EES/EFTA-ríkjunum mikilvægan aðgang að mótun ákvarðana þegar þær eru á undirbúningsstigi hjá framkvæmdastjórn ESB, en samningurinn veitir hins vegar ekki formlegan aðgang að töku ákvarðana í Evrópuþinginu og ráðherraráði ESB. Í þessum kafla er farið nánar yfir þær formlegu og óformlegu leiðir sem Ísland og önnur EES/EFTA-ríki hafa til að hafa áhrif á mótun og töku ákvarðana á vettvangi ESB. Þar er til að mynda um að ræða samskipti við framkvæmdastjórnina, ráðherraráðið, Evrópuþingið og einstök aðildarríki, m.a. í gegnum norræna samvinnu.

2.4.1. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins

Framkvæmdastjórnin sér um framkvæmd EES-samningsins af hálfu ESB og er aðaltengiliður EES/EFTA-ríkjanna við ESB. Framkvæmdastjórnin hefur ein stofnana ESB rétt til að leggja fram tillögu að afleiddum gerðum varðandi innri markaðinn þ.e. tillögur að gerðum ESB sem sækja heimild til stofnsáttmála ESB, auk þess sem framkvæmdastjórninni er í mörgum tilvikum veitt heimild í gerðum til að setja reglugerðir um nánari framkvæmd gerða sem samþykktar hafa verið af ráðherraráði.

⁸⁶ Þórunn J. Hafstein (2006), bls. 599-600.

⁸⁷ Lista yfir útgefið efni er að finna á vefslóðinni: <http://secretariat.efta.int/Web/Publications/note/>

⁸⁸ Upplýsingar um EES-ráðstefnurnar: <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/seminars/upcoming>

⁸⁹ Ársskýrslur EFTA er að finna á vefslóðinni: <http://secretariat.efta.int/Web/Publications/AnnualReport/>

Í 99. gr. samningsins er kveðið á um það að þegar framkvæmdastjórn ESB hefur undirbúning að nýrri löggjöf á sviði sem samningurinn tekur til skuli hún óformlega leita ráða hjá sérfræðingum EFTA-ríkjanna á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja ESB við mótun tillagnanna og þegar framkvæmdastjórnin sendir lagatillögur sínar til ráðherraráðs ESB skal hún senda afrit af þeim til EFTA-ríkjanna. Jafnframt er kveðið á um það að fyrstu skoðanaskipti um viðkomandi tillögu skuli fara fram í sameiginlegu EES-nefndinni óski einhver samningsaðila þess. Tekið er fram í greininni að á „þeim tíma sem líður fram að töku ákvörðunar í ráðherraráðinu skulu samningsaðilar, í samfelldu ferli upplýsingaskipta og samráðs, ráðgast hver við annan í sameiginlegu EES-nefndinni að beiðni einhvers þeirra á öllum tímamótum á leið að endanlegri töku ákvörðunar.“ Loks er tiltekið að samningsaðilar skuli starfa saman af heilum hug á upplýsinga- og samráðstímabilinu með það fyrir augum að auðvelda ákvarðanatöku í sameiginlegu EES-nefndinni í lok meðferðar málsins.

2.4.1.1. Þátttaka í nefndum og sérfræðingahópum Evrópusambandsins

Mikill fjöldi sérfræðingahópa og nefnda starfa á vegum Evrópusambandsins og stofnana þess, en þær nefndir veita sérfræðilega eða tæknilega ráðgjöf við undirbúning lagasetningar. Á grundvelli 99. gr. og 100. gr. EES-samningsins eiga EES/EFTA-ríkin rétt til þátttöku í þeim sérfræðingahópum og nefndum framkvæmdastjórnar ESB sem varða gildissvið EES-samningsins, að öðru leyti en því að þau hafa ekki atkvæðisrétt.

Sérfræðingahópar

Þegar framkvæmdastjórn ESB hefur undirbúning að tillögu að nýrri löggjöf fyrir ráðherraráðið og Evrópuþingið er algengt að hún setji á stofn sérstakan sérfræðingahóp (expert group) til að veita sérfræðilega eða tæknilega ráðgjöf um viðkomandi efni. Leiti framkvæmdastjórnin til sérfræðinga aðildarríkja ESB ber henni samkvæmt 99. gr. EES-samningsins einnig að leita til sérfræðinga EES/EFTA-ríkjanna ef viðkomandi tillaga fellur undir gildissvið samningsins og fulltrúar EES/EFTA-ríkjanna hafa því rétt til þátttöku í sérfræðingahópum framkvæmdastjórnarinnar. Í sérfræðingahópunum starfa þátttakendur á grundvelli sérfræðipækkingar sinnar en ekki sem fulltrúar ríkisstjórna sinna.⁹⁰ Árið 2005 höfðu EES/EFTA-ríkin aðgang að 179 sérfræðingahópum framkvæmdastjórnarinnar.

Samráðsnefndir

Á þeim sviðum sem framkvæmdastjórnin sjálf hefur heimild til að setja reglur um framkvæmd einstakra gerða starfa sérstakar samráðsnefndir (comitology committees) sem skipaðar eru fulltrúum aðildarríkjanna og stýrt af fulltrúa framkvæmdastjórnar. Þessum nefndum er m.a. ætlað að tryggja samráð við aðildarríkin við setningu þessara gerða og að tekið sé tillit til aðstæðna í hverju landi, eftir því sem tók eru á.⁹¹ Framkvæmdastjórninni er skylt að bera tillögur sínar undir þessar samráðsnefndir og samkvæmt 100. gr. EES-samningsins eiga EES/EFTA-ríkin rétt til þess að kom að mótun þessara framkvæmdareglna á sama hátt og fulltrúar ESB-ríkjanna. Í yfirlýsingu við EES-samninginn um framkvæmd á þátttöku sérfræðinga EFTA í nefndum ESB sem tengjast EES staðfestir framkvæmdastjórn ESB að samkvæmt meginreglum 100. gr. skuli hvert EFTA-ríki tilnefna eigin sérfræðinga. Þessir sérfræðingar taka á jafnréttisgrundvelli, ásamt fulltrúum aðildarríkja ESB, þátt í undirbúningsvinnu fyrir fundi þeirra nefnda ESB sem tengjast þeim

⁹⁰ Sjá nánar um sérfræðingahópa á vefslóðinni: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/faq/faq.cfm?aide=2>

⁹¹ Sjá umfjöllun á: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/aide.cfm?page=faq&CL=en> og http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_en.htm

réttarreglum sem um ræðir. Í yfirlýsingunni kemur fram að framkvæmdastjórn ESB muni taka þann tíma sem með þarf til samráðs og leggja síðan tillögu sína fram á formlegum fundi. Ráðherraráðið og Evrópuþingið koma hins vegar ekki að samþykkt þessara gerða.⁹²

Árið 2005 höfðu EES/EFTA-ríkin aðgang að 108 samráðsnefndum framkvæmdastjórnarinnar.

Þátttaka í öðrum nefndum

Þegar samvinna felur í sér þátttöku EFTA-ríkja í rammaáætlun ESB, einstakri samstarfsáætlun, verkefni eða annarri aðgerð gildir sú meginregla skv. 81. gr. EES-samningsins að EFTA-ríkin hafa aðgang að öllum þáttum áætlunarinnar, þar á meðal þátttöku í nefndum. Þá eiga EES/EFTA-ríkin, skv. 101. gr. EES-samningsins rétt á þátttöku í ýmsum nefndum sem taldar eru upp í bókun nr. 37 við EES-samninginn.

Nánar um þátttöku í nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnarinnar

EES/EFTA-ríkin geta komið sínum sjónarmiðum á framfæri innan allra framangreindra nefnda og sérfræðingahópa á sama hátt og fulltrúar ESB-ríkja og geta því haft áhrif á þróun mála þótt þau hafi ekki atkvæðisrétt þar. Almenn séð er réttur EES/EFTA-ríkjana til þátttöku í ofangreindum nefndum virtur af ESB og vel metinn.

Í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um starfsemi nefnda árið 2005 kemur fram að 250 samráðsnefndir hafi verið starfandi það ár.⁹³ Framkvæmdastjórnin heldur úti sérstakri vefsíðu þar sem finna má upplýsingar um samráðsnefndir og starfsemi þeirra, m.a. dagskrár funda, fundargerðir og öll skjöl sem send eru til Evrópuþingsins, önnur en þau sem merkt eru sem trúnaðarmál.⁹⁴ Framkvæmdastjórnin heldur einnig úti sérstakri vefsíðu með skrá yfir sérfræðingahópa og 1. september 2006 voru alls 1.250 sérfræðingahópar skráðir þar.⁹⁵

EFTA tekur saman upplýsingar um þátttöku EES/EFTA-ríkjana í nefndum ESB og birtir á innri vef sínum, en upplýsingarnar eru ekki aðgengilegar almenningi. Á lista EFTA, sem byggður er á upplýsingum frá EFTA ríkjunum, kemur m.a. fram hver er fulltrúi Íslands í viðkomandi nefnd og hjá hvaða ráðuneyti, stofnun eða fyrirtæki viðkomandi starfi.

Samkvæmt upplýsingum frá EFTA höfðu EES/EFTA-ríkin aðgang að 418 sérfræðingahópum og nefndum framkvæmdastjórnar ESB árið 2005. Sérfræðingar frá Íslandi tóku þátt í starfi 184 þessara nefnda, en með þátttöku er átt við að fulltrúar frá Íslandi mæti alltaf eða stundum á fundi viðkomandi nefnda. Eins og sjá má í töflu 2.1 tóku fulltrúar frá Íslandi þátt í 38 af þeim 108 samráðsnefndum sem EES/EFTA-ríkin höfðu aðgang að, 77 af 179 sérfræðingahópum, 46 af 89 nefndum tengdum samstarfsáætlunum ESB (programme committees) og 23 af 42 öðrum nefndum.

⁹² Yfirlýsing Evrópubandalagsins um þátttöku sérfræðinga EFTA-ríkjana í nefndum EB sem tengjast EES við beitingu 100. gr. samningsins er að finna á vefslóðinni: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/yfirlýsing63>

⁹³ *Report from the Commission on the working of committees during 2005*, á vefsíðunni:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0446en01.pdf

⁹⁴ Sjá *Comitology register*: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/registre.cfm?CL=EN>

⁹⁵ Mismunandi er hversu virkir þessir hópar eru og í einhverjum tilvikum hafa þeir hætt störfum. Sjá *Register of expert groups*: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

Þá voru um 70 *social dialogue committees* starfandi árið 2005, auk 133 samráðsaðila (consultative bodies) á vegum ESB með þátttakendum víða að úr samfélaginu, sjá: http://ec.europa.eu/civil_society/coneccc/index_en.htm

Tafla 2.1. Þátttaka Íslands í EES-tengdum sérfræðingahópum og nefndum ESB.

Tegund nefnda	Fjöldi nefnda á vegum ESB 2005/2006	Fjöldi nefnda ESB sem EES/EFTA-ríkin höfðu aðgang að árið 2005	Þátttaka frá Íslandi
Samráðsnefndir	250	108	38
Sérfræðingahópar	1.250	179	77
Samstarfsáætlananefndir		89	46
Aðrar nefndir		42	23
Samtals		418	184

Heimild: EFTA (2005). Í viðauka er listi yfir nefndir og sérfræðingahópa ESB sem Ísland tekur þátt í.

Það sést glögglega í töflu 2.1 að Ísland tekur einungis þátt í litlum hluta þeirra nefnda og sérfræðingahópa sem starfandi eru á vegum ESB, enda fjallar einungis hluti þeirra um málefni sem falla undir EES-samninginn.

Samkvæmt upplýsingum frá EFTA voru 51,6% þeirra gerða sem teknar voru inn í EES-samninginn til september 2004 gerðir sem settar voru af framkvæmdastjórn ESB, í mörgum tilvikum eftir samráðsferli í framangreindum nefndum. Hlutfallið hefur reyndar farið hækkandi síðastliðin ár sem sést best á því að árið 1995 var hlutfallið 46% en árið 2005 var það komið upp í um 80%.⁹⁶

Vegna greiðs aðgangs EES/EFTA-ríkjanna að nefndum framkvæmdastjórnar ESB er því ljóst að EES/EFTA-ríkin hafa formlega sömu tækifæri og aðildarríki ESB til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri og hafa áhrif á mótun gerða ESB meðan þær eru á mótunarstigi hjá framkvæmdastjórninni. Með fundasókn fást einnig mikilvægar upplýsingar um stöðu og þróun mála, auk þess sem tækifæri gefst til að mynda tengsl við fulltrúa annarra ríkja. Þátttaka í þessu ferli eykur einnig skilning sérfræðinga á löggjöfnni sem ætti að leiða til bættrar innleiðingar EES-reglna í landsrétt.

Það kom fram á fundum nefndarinnar að lykilatriði við að tryggja áhrif við mótun ákvarðana væri góður og vel skipulagður undirbúningur heima fyrir þar sem bestu sérfræðingar á hverju sviði væru nýttir og sérfræðipækningin sett fram á fagmannlegan hátt á réttum tíma. Það hefði einnig sýnt sig við mótun og töku ákvarðana að ekki skipti máli fyrir framkvæmdastjórn ESB hvaðan góð ráð kæmu, því markmiðið væri að taka vandaðar ákvarðanir. Einnig var bent á það að hærri forgangsröðun EES-mála hjá stjórnvöldum, þar á meðal varðandi þátttöku í mótun ákvarðana, væri mikilvæg, sem og samráð við hagsmunaðila heima fyrir við mat á áhrifum gerða. Þá var einnig bent á það að í sumum málum gæti verið mikilvægt til árangurs að stofna til bandalags með öðrum þjóðum.⁹⁷

Kostnaður vegna þátttöku fulltrúa ESB-ríkja í þessum fundum er greiddur af ESB, en Ísland greiðir að öllu jöfnu kostnað við þátttöku sinna fulltrúa. Kostnaður vegna þátttöku í fundum sem

⁹⁶ Heimild: EFTA-skrifstofan í Brussel. Alls voru um 4.000 gerðir í gildi í samningnum á þessum tíma. Tölur frá 2005 eru úr erindi Þórunnar J. Hafstein, skrifstofustjóra hjá EFTA, á ráðstefnu nefndarinnar um stöðu og framtíð EES. Frá og með árinu 2001 hefur hlutfallið verið yfir 70%.

⁹⁷ Ítarlega er fjallað um þátttöku EES/EFTA-ríkjanna í nefndum og sérfræðingahópum ESB í ritinu *The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees*, sem EFTA gaf út árið 2002.

tengjast þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB er þó greiddur af ESB, en úr sjóðum sem Ísland greiðir til vegna þátttöku í viðkomandi samstarfsáætlunum.

Ýmsar ástæður hafa verið nefndar fyrir því af hverju fulltrúar Íslands taka ekki þátt í starfi fleiri nefnda og sérfræðingahópa sem falla undir EES-samstarfið. Kostnaður við þátttöku skiptir þar væntanlega einhverju máli. Einnig getur verið að viðkomandi nefndir og sérfræðingahópar séu ekki að fjalla um málaflokka sem snerta Ísland sérstaklega, en fámenn stjórnsýsla og skortur á tíma skipta væntanlega einnig máli. Í einhverjum tilvikum gæti jafnvel einnig verið um að ræða að viðeigandi sérfræðingar viti ekki af tækifærum til þátttöku, mikilvægi einstakra nefnda eða einfaldlega að önnur mál séu framar í forgangsröðinni.

2.4.1.2. Vandamál tengd þátttöku í nefndum og sérfræðingahópum Evrópusambandsins

Enda þótt þátttaka sérfræðinga í framangreindum nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnar ESB sé greið eru dæmi eru um að EES/EFTA-ríkjum hafi ekki verið boðin þátttaka í einstaka nefndum og sérfræðingahópum, en slík vandamál heyrta til undantekninga og hafa flest verið leyst með viðræðum við framkvæmdastjórnina.

Þá hefur verið bent á það að nokkur smærri vandamál hafa komið upp í sambandi við þátttöku fulltrúa EFTA/EES-ríkjanna í ráðgjafar- og stjórnarnefndafundum þar sem framkvæmd samstarfsáætlana ESB hefur verið til umfjöllunar. Til að mynda hefur komið fyrir að gleymst hafi að skipa þeim til sætis með sama hætti og öðrum nefndarfulltrúum á fundum. Þetta vandamál skýrist ef til vill af stöðu fulltrúanna sem áheyrnarfulltrúa, þrátt fyrir að þeir eigi að hafa sömu stöðu og fulltrúar ESB-ríkjanna, nema hvað varðar rétt til að greiða atkvæði.⁹⁸

Mikilvægt er að tryggt sé að réttindi EES/EFTA-ríkjanna til þátttöku í nefndum og sérfræðingahópum ESB séu þekkt og virt. Stofnanir EES, EFTA-skrifstofan og EES/EFTA-ríkin stuðla að því í samráði við stjórnardeild utanríkismála hjá ESB (DG RELEX), með stöðugum samskiptum og upplýsingagjöf til formanna viðkomandi nefnda og þeirra starfsmanna framkvæmdastjórnarinnar sem koma að starfi þessara nefnda.

2.4.1.3. Heimsóknir ráðherra til fulltrúa framkvæmdastjórnar ESB

Íslenskir ráðherrar fara í fjölmargar heimsóknir á hverju ári til Brussel til að eiga viðræður við fulltrúa framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og þær viðræður geta verið mikilvægar til að vekja aukinn pólitískan áhuga á EES-samningnum.⁹⁹

Sem dæmi um fundi ráðherra með fulltrúum framkvæmdastjórnarinnar síðastliðna mánuði má nefna að félagsmálaráðherra átti fundi með embættismönnum framkvæmdastjórnar félags- og vinnumála í febrúar 2007 og fund með aðstoðarmönnum Vladimir Spidla, framkvæmdastjóra félags- og vinnumála, í nóvember 2006. Fjármálaráðherra hitti þrjá framkvæmdastjórnarmenn í október 2006, þá Joaquín Almunia, sem fer með efnahagsmál, Lasló Kóvaks sem fer með tolla- og skattamál og Dalíu Grybauskaité sem fer með fjármál sambandsins. Iðnaðar- og viðskiptaráðherra heimsótti Brussel í febrúar 2007 og hitti m.a. Neelie Kroes, framkvæmdastjóra samkeppnismála og Günter Verheugen, framkvæmdastjóra yfir málefnum fyrirtækja og iðnaðar.

⁹⁸ Sbr. t.d. umfjöllun í skýrslunni *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, bls. 121.

⁹⁹ Sem dæmi má nefna að frá árinu 1993 hefur verið reglubundið samstarf og samráð milli efnahags- og fjármálaráðherra EFTA- og ESB-ríkjanna og hafa verið haldnir sameiginlegir fundir árlega þar sem einkum hefur verið fjallað um ríkisfjármál og almenn efnahagsmál, einkum atvinnuleysisvandann.

Sjá nánar: <http://www.fjarmalaraduneyti.is/helstu-vidfangsefni/althjodlegt-samstarf/nr/461>

Landbúnaðarráðherra átti fundi í Brussel í febrúar 2007 með Markus Kyprianou, framkvæmdastjóra heilbrigðismála og Mariann Fisher Boel, framkvæmdastjóra landbúnaðarmálefna og landsbyggðarþróunar. Samgönguráðherra hitti Viviane Reading, framkvæmdastjóra fjarskiptamála í desember 2007 og umhverfisráðherra hitti Markus Kyprianou, framkvæmdastjóra heilbrigðismála, og Stavros Dimas, framkvæmdastjóra umhverfismála, í febrúar 2007.

2.4.2. Ráðherraráðið og fundir með ráðherrum ESB ríkja

Lagasetningarvald ESB er m.a. í höndum ráðherraráðs ESB, en EES/EFTA-ríkin hafa ekki beinan aðgang að ráðherraráðinu og vinnuhópum þess skv. EES-samningnum. Hins vegar fá ráðherrar EES/EFTA-ríkja oft boð frá því ríki sem fer með formennsku í ráðherraráði ESB um að taka þátt í óformlegum ráðherrafundum ESB og koma þar sjónarmiðum sínum á framfæri í pólitískum umræðum. Sem dæmi má nefna að fimm boð um þátttöku í óformlegum fundum ráðherraráðsins hafa borist frá Þjóðverjum sem nú fara með formennsku í ráðinu. Þar er um að ræða boð á fundi um atvinnu- og félagsmál, mennta-, æskulýðs- og menningarmál, samkeppnishæfni, fjölskyldu- og jafnréttismál og umhverfismál. Þátttaka í þessum óformlegu ráðherrafundum getur verið mikilvæg þar sem niðurstöður slíkra funda rata oft inn í tillögur framkvæmdarstjórnar ESB að lögum og reglum sem varða EES. Heimsóknir einstakra EES/EFTA-ráðherra til Brussel og viðræður við fulltrúa ráðherraráðsins sem og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins geta, eins og fyrir hefur verið nefnt, verið mikilvægur liður í að vekja aukinn pólitískan áhuga á EES-samningnum.

Fundir með norrænum ráðherrum og ráðherrum frá Eystrasaltsríkjum um Evrópumál eru einnig mikilvægir, en slíkir fundir eiga sér í mörgum tilvikum stað fyrir fundi ráðherraráðsins. Á þessum fundum er farið yfir þau mál sem eru á dagskrá ráðherraráðsfundanna. Umhverfisráðherra hefur til að mynda verið boðið á óformlega fundi ráðherra norrænu ESB ríkjanna fyrir fundi ráðherraráðs ESB um umhverfismál, samgönguráðherra á fundi norrænna samgönguráðherra sem haldnir eru fyrir fundi ráðherraráðs ESB um samgöngumál og iðnaðarráðherra á fundi norrænna orkumálaráðherra fyrir fundi ráðherraráðs ESB um orkumál. Reglulega eru haldnir fundir fjármálaráðherra ESB og EFTA ríkjanna og þá eiga íslenskir ráðherrar einnig gott samstarf við ráðherra í öðrum EES/EFTA-ríkjum.

Ætla má að þátttaka í framangreindum fundum geti verið mikilvægur liður í að vekja aukinn pólitískan áhuga á EES-samningnum

2.4.3. Evrópuþingið

EES/EFTA-ríkin hafa ekki formlegan aðgang að Evrópuþinginu, ef frá er talin þátttaka í sameiginlegu EES þingmannanefndinni. Opnar og gegnsæar starfsaðferðir þingsins veita einnig aukið tækifæri til þess að koma sjónarmiðum EES/EFTA-ríkjanna á framfæri við ESB með óformlegum hætti eða með gerð EES/EFTA-umsagna (EEA EFTA Comments).

Í Evrópuþinginu felst einnig tækifæri til þess að afla upplýsinga og taka þátt í viðræðum og stefnumótunarumræðum. Í þessu sambandi má nefna boð til íslenskra þingmanna um að sækja nefndarfundum sem sérfræðingar og láta þar í ljós sjónarmið sín og veita ráðgjöf um framtíðar fiskveiðistefnu ESB.

Þá starfa þingflokkar á Evrópuþinginu, sem í flestum tilvikum eiga sér systurflokka í einstökum löndum, þar á meðal Íslandi. Stjórn málatengsl af þessum toga geta nýst til að hafa áhrif innan Evrópuþingsins.

2.4.4. Þátttaka Íslands í fagstofnunum Evrópusambandsins

EES-samningurinn veitir Íslandi rétt til að taka þátt í starfi ýmissa fagstofnana (agencies) sem ESB hefur sett á stofn til að sinna tilteknum verkefnum á hinum ýmsu málefnasviðum, en semja þarf sérstaklega um aðild að hverri fagstofnum fyrir sig, m.a. um fjárframlög og þátttökuréttindi. Samningar fara fram á grundvelli EES-samningsins og gengið er frá aðild að viðkomandi fagstofnun með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á viðeigandi hluta EES-samningsins.

Þegar hefur verið samið um aðild EES/EFTA-ríkjanna að Umhverfisstofnun Evrópu, Lyfjamiðstöð Evrópu, Siglingaöryggisstofnun Evrópu, Flugöryggisstofnun Evrópu, Járnbrautastofnun Evrópu, Net- og upplýsingaöryggisstofnun Evrópu og Sóttvarnastofnun Evrópu og taka sérfræðingar frá Íslandi virkan þátt í starfi flestra þessara fagstofnana, en hafa þó ekki atkvæðisrétt. Ísland er einnig í samstarfi við Evrópustofnun um bætt lífskjör og starfsskilyrði, Evrópsku vinnuverndarstofnunina og Evrópumiðstöð fyrir þróun starfsmenntunar.¹⁰⁰

Þá hefur Ísland í tengslum við Schengen-samstarfið einnig gert samstarfssamninga við fagstofnanir ESB sem settar eru upp til að aðstoða aðildarríkin við samvinnu í baráttunni gegn skipulögðum alþjóðlegum glæpum. Þar er um að ræða samstarfssamninga við Evrópulögregluna (Europol) og Evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust), en að auki er Ísland í gegnum Schengen-samstarfið aðili að Landamærastofnun Evrópu (Frontex). Þess má geta að EES/EFTA-ríkin hafa meiri réttindi í Landamærastofnuninni en öðrum fagstofnunum ESB að því leyti að þau hafa þar atkvæðisrétt í málefnum sem varða þau sérstaklega. Nánar er fjallað um Europol, Eurojust og Frontex í 3. kafla skýrslunnar.

Hlutverk og völd framangreindra fagstofnana eru mismunandi, en þær eru settar upp með sérstakri gerð. Yfirleitt er þeim ætlað að sinna afmörkuðu tæknilegu, vísindalegu eða stjórnunarlegu hlutverki, t.d. undirbúa reglur og staðla, veita ráðgjöf og safna og miðla upplýsingum á viðkomandi sviði. Aðild Íslands að þessum fagstofnunum er afar mikilvæg, enda veitir hún íslenskum sérfræðingum aðgang að þessu starfi, sem og að upplýsinga- og samstarfsneti ESB og aðildarríkja þess á viðkomandi sviðum.

Í töflu 2.2. er listi yfir þær fagstofnanir ESB sem Ísland er aðili að í dag.

¹⁰⁰ Samstarfið við Evrópustofnun um bætt lífskjör og starfsskilyrði og Evrópumiðstöð fyrir þróun starfsmenntunar byggist m.a. á bókun 31 við EES-samninginn (greinum 4.6 og 4.10), en EES/EFTA-ríkin eru saman með einn áheyrnarfulltrúa í stjórnnum þessara fagstofnana.

Tafla 2.2. Fagstofnanir ESB sem Ísland er aðili að.

Umhverfisstofnun Evrópu (European Environment Agency, EEA)
Lyfjamiðstöð Evrópu (European Medicines Agency, EMEA)
Siglingaöryggisstofnun Evrópu (European Maritime Safety Agency, EMSA)
Flugöryggisstofnun Evrópu (European Aviation Safety Agency, EASA)
Járnbrautastofnun Evrópu (European Railway Agency, ERA)
Net- og upplýsingaöryggisstofnun Evrópu (European Network and Information Security Agency, ENISA)
Sóttvarnastofnun Evrópu (European Centre for Disease Prevention and Control, ECDC)
Evrópumiðstöð fyrir þróun starfsmenntunar (European Centre for the Development of Vocational Training, Cedefop)*
Evrópska vinnuverndarstofnunin (European Agency for Safety and Health at Work, OSHA)*
Evrópastofnun um bætt lífskjör og starfskilyrði (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, EUROFOUND)*
Evrópska réttarástoðin (European Judicial Cooperation Unit, EUROJUST)
Evrópulögreglan (European Police Office, EUROPOL)
Landamærastofnun Evrópu (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders, FRONTEX)

Heimild: Heimasiða EFTA, 19. nóvember 2006 og dómsmálaráðuneyti. *Fagstofnanir sem Ísland á samstarf við.

EES/EFTA-ríkin taka þó einungis þátt í hluta af þeim fagstofnunum sem ESB hefur sett á laggirnar og í töflu 2.3 er listi yfir fagstofnanir ESB sem EES/EFTA-ríkin taka ekki þátt í. Þó skal tekið fram að viðræður um aðild EES/EFTA-ríkjanna að þremur þessara fagstofnana standa yfir, en þar er um að ræða Matvælaöryggisstofnun Evrópu, Jafnréttisstofnun Evrópu og Efnastofnun Evrópu. Aðrar fagstofnanir á listanum í töflu 2.3 starfa flestar á málefnasviðum sem ekki falla undir gildissvið EES-samningsins eða tengjast ekki Schengen-samstarfinu.¹⁰¹

Tafla 2.3. Fagstofnanir ESB sem Ísland er ekki aðili að.

Matvælaöryggisstofnun Evrópu (European Food Safety Authority, EFSA)*
Efnastofnun Evrópu (European Chemicals Agency, ECHA)* (á undirbúningsstigi)
Jafnréttisstofnun Evrópu (European Gender Institute)*
Community Plant Variety Office (CPVO)
Community Fisheries Control Agency (CFCA)
European Agency for Reconstruction (EAR)
European GNSS Supervisory Authority, EGSA
European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)
European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)
European Fundamental Rights Agency (EFRA)
European Training Foundation (ETF)
Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM)
Translation Centre for the Bodies of the European Union (CdT)
European Defence Agency (EDA)
European Union Institute for Security Studies (ISS)
European Union Satellite Centre (EUSC)

*Viðræður um þátttöku EES/EFTA-ríkjanna standa yfir.

ESB heldur úti sérstakri vefsíðu þar sem finna má ítarlegar upplýsingar um framangreindar fagstofnanir og hlutverk þeirra, auk þess sem hver fagstofnun er yfirleitt með eigin heimasíðu.¹⁰²

¹⁰¹ Byggt á upplýsingum frá EFTA, *Participation in EU programmes and agencies*, 19/11 2006, á vefsíðunni:

<http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/ParticipationInEUProgrammes>

¹⁰² *Agencies of the European Union*: http://europa.eu/agencies/index_en.htm. ESB getur einnig sett upp tímabundnar framkvæmdastofnanir til að sinna tilteknum afmörkuðum verkefnum sem tengjast stjórnun samstarfsáætlananna ESB. Tvær slíkar stofnanir hafa verið settar á stofn, annars vegar á sviði menntamála (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency) og hins vegar á sviði orkumála (Intelligent Energy Executive Agency), auk þess sem í undirbúningi er slík stofnun á sviði heilbrigðismála (Executive Agency for the Public Health Programme).

2.4.5. Þátttaka í nefndum og vinnuhópum á vegum EFTA

Eins og fyrr hefur komið fram eru starfandi á vegum EFTA 5 undirnefndir og 37 vinnuhópar, en þessar nefndir og vinnuhópar gegna því hlutverki að undirbúa og samhæfa afstöðu EES/EFTA-ríkjanna áður en kemur að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Árið 2005 voru 7-8 fundir í hverri af undirnefndunum fimm, en í þeim sitja fulltrúar utanríkisráðuneyta EES/EFTA-ríkjanna. Í framhaldi af hverjum fundi voru jafnan fundir í sameiginlegum undirnefndum EES, þar sem fundað var með fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB.

Í vinnuhópunum 37 sitja sérfræðingar á viðkomandi sviðum, yfirleitt frá þeim ráðuneytum eða stofnunum sem bera ábyrgð á innleiðingu gerða ESB heima fyrir á því sviði sem um er að ræða. Vinnuhóparnir funduðu um 80 sinnum árið 2005 og tóku fyrir þau mál sem hæst bar hverju sinni á vettvangi ESB og EES.¹⁰³

Fundir í vinnuhópum EFTA veita sérfræðingum Íslands tækifæri til að ræða mikilvægustu málín á sínu sviði hverju sinni og skiptast á skoðunum og upplýsingum við hin EES/EFTA-ríkin um hugsanleg áhrif þessara mála og undirbúa sameiginlega afstöðu. Einnig er algengt að sérfræðingar frá ESB mæti á fundi vinnuhópanna til að kynna og ræða nýjar lagatillögur frá framkvæmdastjórninni. Árið 2005 komu þannig um 70 sérfræðingar frá ESB á fundi vinnuhópa sem heyra undir undirnefndir II, III og IV hjá EFTA.¹⁰⁴ Þátttaka í fundum vinnuhópa EFTA veitir fulltrúum Íslands einnig tækifæri til að mynda tengsl við fulltrúa annarra EES/EFTA-ríkja og framkvæmdastjórnina.

2.4.6. EES/EFTA-umsagnir

Mikilvægur þáttur í undirbúningsferlinu er gerð EES/EFTA-umsagna (EEA EFTA Comments) um lagafrumvörp og önnur mikilvæg skjöl frá ESB. Umsagnirnar eru sendar framkvæmdastjórninni og mikilvægum samskiptaaðilum svo sem sérfræðingum í vinnuhópum ráðherraráðsins og þingsins. Árið 2005 sendu EES/EFTA-ríkin níu umsagnir til framangreindra aðila.

2.4.7. Norrænt samstarf

Mikið norrænt samstarf er í mörgum málaflokkum. Sem dæmi má nefna að á sviði umhverfismála eru reglulega haldnir embættismanna- og ráðherrafundir þar sem Ísland getur tekið upp mál og komið sínum sjónarmiðum á framfæri. Það hefur einnig tíðkast lengi að halda óformlega norræna ráðherrafundi í tengslum við fundi ráðherraráðs ESB, eins og fyrr hefur komið fram, en tilgangur þeirra funda er að ræða dagskráefni funda ráðherraráðsins.

2.4.8. Þátttaka hagsmunaaðila

Ýmsir hagsmunaaðilar fylgjast vel með þróun mála hjá ESB eins og fyrr hefur komið fram. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur sett upp sérstaka skrifstofu í Brussel og taka þátt í starfi evrópskra hagsmunasamtaka á sviði sveitarstjórnamála.

¹⁰³ EFTA (2006). *Annual report 2005*. Mismunandi var hversu oft hver vinnuhópur fundaði árið 2005; algengast var að haldnir væru 2-4 fundir, en í einstaka vinnuhópi var enginn fundur haldinn.

¹⁰⁴ EFTA-skrifstofan 2006. Meðal þessara gesta voru sérfræðingar og ráðgjafar frá framkvæmdastjórninni, Evrópuþinginu og ráðherraráðinu, sem taka þátt í mótun tillagna sem síðar verða að löggjöf ESB. Ekki liggja fyrir sambærilegar tölur fyrir vinnuhópa sem starfa undir undirnefnd I.

Samtök atvinnulífsins hafa sett upp skrifstofu í Brussel til að fylgjast betur með þróun mála og ASÍ, BSRB og fleiri samtök fylgjast einnig grannt með þróun og stöðu mála. Aðild ASÍ og BSRB að Evrópusamtökum launafólks og aðild Samtaka atvinnulífsins og Samtaka iðnaðaðarins að Evrópusamtökum atvinnulífsins veitir þeim mikilvæga aðkomu að þróun vinnumarkaðsmála hjá ESB, auk þess að vera farvegur fyrir samráð og upplýsingar um hagsmunamál þeirra á Evrópuvettvangi.

2.5. Kostnaður við framkvæmd EES-samningsins

Gera má ráð fyrir að beinn kostnaður Íslands vegna rekstur EES-samningsins verði 1.354 milljónir kr. árið 2007, eins og tafla 2.4 sýnir.

Tafla 2.4. Áætlaður kostnaður við framkvæmd EES-samningsins 2006-2007 (milljónir kr.).

	2006	2007
EFTA-skrifstofan	47	48
Eftirlitsstofnun EFTA	76	77
EFTA-dómstóllinn	25	25
Þróunarsjóður EES (EEA Financial Mechanism)*	494	450*
Þátttökugjöld til ESB (samstarfsáætlanir og fagstofnanir)	410	567
Þýðingarmiðstöð utanríkisráðuneytisins	51	62
Ferðakostnaður**	125	125
Samtals	1.228	1.354

Heimild: Fjárlög 2006, fjáráukalög 2006 og fjárlagafrumvarp 2007.

*Greiðslur í Þróunarsjóð EES munu væntanlega hækka um 125-150 milljónir kr. með aðild Búlgaríu og Rúmeníu að EES. **Ferðakostnaður er áætlaður.

Eins og sjá má í töflunni eru þátttökugjöld til ESB stærsti kostnaðarliðurinn sem tengist EES samstarfinu, en þar er um að ræða gjöld vegna þátttöku í samstarfsáætlunum og fagstofnunum ESB. Alls er gert ráð fyrir að þessi þátttökugjöld verði um 626 milljónir kr. árið 2007, en gera má ráð fyrir að stór hluti þess fjármagns sem greitt er vegna þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB skili sér til baka í formi styrkja til íslenskra þátttakenda í þessum áætlunum, eins og fram kemur í umfjöllun um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB.

Greiðslur í Þróunarsjóð EES eru áætlaðar um 303 milljónir kr. árið 2007 og þær greiðslur eru því næststærsti kostnaðarliðurinn sem tengist EES-samstarfinu. Þróunarsjóðurinn var stofnaður í þeim tilgangi að jafna efnahagslegan og félagslegan mismun á EES-svæðinu. Þau ríki sem eiga rétt á styrkjum úr sjóðnum í dag eru Spánn, Portúgal, Grikkland auk hinna nýju aðildarríkja ESB, sem eru Eistland, Lettland, Litháen, Kýpur, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía, Tékkland og Ungverjaland. EES/EFTA-ríkin munu verja 600 milljónum evra til uppbyggingar í þessum 13 ríkjum ESB á fimm ára tímabili, frá 2004 til 2009, en þar af mun Ísland greiða um 5 milljónir evra á ári.¹⁰⁵ Formlega verða fyrirtæki og stofnanir í þessum löndum að vera í forsvari fyrir umsókn um styrk til stjórnvalda í sínu landi, en íslensk fyrirtæki geta tekið þátt í verkefnum sem samstarfsaðila og í því felast hugsanleg viðskiptatækifæri. Þróunarsjóðurinn veitir einnig tækifæri til að styrkja pólitísk tengsl við þau ríki sem rétt eiga á styrkjum úr þróunarsjóðnum. Framlög

¹⁰⁵ Að auki eiga nýju aðildarríkin tíu eiga rétt á styrkjum úr þróunarsjóði Noregs en framlög úr þeim sjóði nema 567 milljónum evra á sama tímabili. Sjá: www.eeagrants.org

Íslands í Þróunarsjóð EES munu væntanlega hækka með aðild Búlgaríu og Rúmeníu að EES, en samningar þar að lútandi standa nú yfir.¹⁰⁶

Um 150 milljónir kr. fara til reksturs EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins og ferðakostnaður vegna þátttöku í EES-samstarfinu er áætlaður um 125 milljónir kr. Þá er áætlað að kostnaður við rekstur Þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins verði um 60 milljónir kr. árið 2007.

2.6. Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins

Nefndin skoðaði sérstaklega þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB, en EES-samningurinn hefur veitt Íslendingum aðgang að fjölmörgum og ólíkum samstarfsáætlunum ESB frá árinu 1994.¹⁰⁷

Nefndin fékk Ágúst H. Ingþórsson, forstöðumann Rannsóknarþjónustu Háskóla Íslands, til að taka saman yfirlit um þátttöku Íslands í helstu samstarfsáætlunum ESB frá 1994.¹⁰⁸ Í yfirlitinu kemur fram að rétt sé að gera greinarmun á fjórum tegundum áætlana sem Ísland tekur eða hefur tekið þátt í:

- Í stærstu áætluninni sem Ísland tekur þátt (um 75% af heildarútgjöldum), rammaáætlun um rannsóknir- og tækniþróun, hefur árangur okkar í samanburði við aðrar þjóðir verið góður og við fengið meira til baka en við höfum greitt til áætlunarinnar. Frá 1994 hefur þátttaka okkar hefur smátt og smátt orðið líkari því sem gerist hjá öðrum Evrópuríkjum og þróunin hefur orðið sú sama og á vettvangi ESB, þannig að umsóknum og þátttakendum í verkefnum hefur fækkað en upphæðir styrkja hafa hækkað. Í því felst einnig að sá hópur sem nær árangri í sókn í rammaáætlanir hefur minnkað og telur allar helstu rannsóknastofnanir auk fárra fyrirtækja.
- Þátttaka í menntaáætlunum (rífliga 10% af útgjöldum) hefur verið mjög góð frá upphafi og vaxið hægt og sígandi þar sem má sjá skýra aukning milli fyrstu kynslóðar (frá 1995-1999) og annarrar kynslóðar Sókrates og Leonardó (2000-2006). Íslendingar fá umtalsvert meiri fjármuni í formi styrkja en greitt er, en jafnframt hefur sú þróun átt sér stað að við höfum meira fram að færa og fleiri sækja okkur heim og taka þátt í verkefnum undir stjórn íslenskra aðila. Meðalfjöldi íslenskra styrkþega á ári frá 2000 er 864 einstaklingar.
- Í menningar-, miðla- og æskulýðssamstarfsáætlunum hefur árangur Íslands verið góður mældur í fjölda verkefna eða upphæð styrkja í ljósi þess sem greitt er í aðildargjald og ekki síður þess mikla samstarfs sem þær hafa stofnað til, sem er sérstaklega athyglisvert í ljósi þess

¹⁰⁶ Í Morgunblaðinu 17. febrúar 2007 kemur fram að rétt sé um að Ísland auki greiðslur sínar í Þróunarsjóð EFTA um 125-150 milljónir kr. Sjá Morgunblaðið 17. febrúar 2007, *Minna bil í EES-viðræðum*.

¹⁰⁷ Alls eru samstarfsáætlanir ESB um 250 talsins. Upplýsingar um samstarfsáætlanirnar sem Ísland tekur þátt í er að finna á vef Rannsóknarþjónustu Háskóla Íslands, á vefslóðinni: <http://www.evropusamvinna.is/id/1015016> og á vef EFTA, á vefslóðinni: <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/ParticipationInEUProgrammes/>

¹⁰⁸ Þessi kafli byggist á samantekt úr umræddri greinargerð Ágúst H. Ingþórssonar um þátttöku Íslands í helstu samstarfsáætlunum ESB frá 1994. Í greinargerðinni eru sett fram nokkur meginatriði sem byggja á persónulegri reynslu og persónulegu mati hans á fyrirbyggjandi gögnum um þátttöku. Ágúst hefur tekið virkan þátt í og borið ábyrgð á einstökum þáttum í framkvæmd á evrópsku samstarfi frá 1992; fyrst sem verkefnisstjóri á undirbúningsstigi, forstöðumaður Landsskrifstofu Leonardó áætlunarinnar frá upphafi og stjórnarnefndarfulltrúi í 4., 5. og 6. rannsóknáætlunum ESB og síðar sem vísindafulltrúi við Sendiráð Íslands í Brussel frá 2001-2004. Greinargerðin í heild sinni er fylgiskjal með skýrslu þessari.

hversu litlar fjárveitingar til þeirra eru (tæplega 4% af heildarútgjöldum). Meðalfjöldi íslenskra styrkþega á ári í æskulýðsáætluninni frá 2001 er 570 einstaklingar.

- Í fjórða flokknum eru ýmsar smærri áætlanir (í heild innan við 10% af heildarfjárveitingu) þar sem þátttaka okkar hefur almennt verið takmörkuð; oft er um að ræða áætlanir þar sem verið er að úthluta litlum eða engum styrkjum og því eftir litlu að slægjast. Upplýsingar um þátttöku í þessum áætlunum eru mjög takmarkaðar.

Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum ESB hefur verið mjög mismunandi eftir því samstarfi sem um ræðir. Almennt má segja að Ísland hafi tekið mjög virkan þátt í öllum stærri áætlunum (mælt í fjárveitingum) þar sem skýrt er hver ber ábyrgð á kynningu, hvatningu og aðstoð. Þar sem eru sérstakar landsskrifstofur sem sinna þessum verkefnum er árangurinn bestur; þar sem ábyrgðarsvið og hlutverk við þjónustu er óljóst eða ekki til staðar er þátttakan lítil. Um leið er skýrt að umfang þjónustu er ekki í beinu samhengi við umfang áætlana, heldur hefur þjónustan mótast af þeim rekstrarstyrkjum sem hafa fengist erlendis frá og minna af innlendri skilgreiningu á þörf og innlendri fjármögnun.

Í öllum áætlunum þar sem Ísland hefur tekið virkan þátt hefur árangurinn verið góður hvort sem miðað er við hlutfallslega þátttöku eftir mannfjölda, árangurshlutfall í umsóknum eða hvernig gengur að fá til baka það fé sem greitt er í þáttökugjald í formi styrkja. Þannig er óhætt er að fullyrða að um 15.000 Íslendingar hafi með beinum hætti tekið þátt í þessu evrópska samstarfi á rúmum 10 árum og að heildarupphæð styrkja til íslenskrar þátttöku í verkefnum hafi numið um 100 milljónum evra eða 9 milljörðum króna á tímabilinu 1995-2006.

Þær matsskýrslur sem hafa verið unnar og skoðanir þátttakenda sem í þeim birtast minna allar á mikilvægi þess að meta þátttöku í evrópsku samstarfi ekki aðeins út frá hlutfalli þess sem er greitt í aðildargjald og þess sem kemur til baka í formi styrkja, heldur einnig út frá þeim áhrifum á einstaklinga, verkefni, stofnanir, fyrirtæki og skipulag starfsemi ýmissa þekkingarkerfa sem þær hafa, t.d. til að hvetja til aukinna rannsókna og samvinnu.

Enginn einn aðili hefur yfirlit eða safnar tölfraði um þátttökuna, heldur er það í höndum þeirra sem sjá um framkvæmd einstakra áætlana. Mat á þátttöku Íslands í einstökum áætlunum er gjarnan hluti af mati á vegum ESB, en ekki er um að ræða heildstætt mat á þátttöku Íslands í fjölbreyttri flóru samstarfsáætlana.

Árið 2006 voru samstarfsáætlanirnar sem Ísland tók þátt í vel á fjórða tuginn og áætlaður kostnaður við þátttökuna um 520 milljónir króna, eins og sjá má í töflu 2.5.¹⁰⁹

¹⁰⁹ The EEA EFTA Budget 2006, á heimasíðu EFTA, á vefslóðinni:
<http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/programmes/budget>

Tafla 2.5. Áætlaður kostnaður við þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB árið 2006.

AREA AND PROGRAMME	EEA		% OF TOTAL	Hlutur Íslands	
	2006 (€ million)			€	ISK
Research and development	97,90	97,90	74,5%	1 € = 88 kr.	
- Framework Programmes				4.422.346	389.166.448
Education, training and youth	16,03	16,03	12,2%	723.893	63.702.566
- Socrates	8,21			370.972	32.645.536
- Leonardo da Vinci	4,40			198.856	17.499.328
- Youth	2,16			97.861	8.611.768
- e-learning	0,22			9.940	874.720
- European Bodies in Edu & Youth	0,28			12.820	1.128.160
- Erasmus Mundus	0,71			32.077	2.822.776
- Pilot projects for young people	0,05			2.038	179.326
- European Pathways & preparatory	0,00			-671	-59.048
Enterprise policy	3,03	3,03	2,3%	142.893	12.574.584
- MAP	2,54			120.477	10.601.976
- Implementation of the internal market	0,49			22.416	1.972.608
Audiovisual	1,92	1,92	1,5%	86.992	7.655.296
- Media Plus	1,72			77.845	6.850.360
- Media Training	0,20			9.147	804.936
Information services	0,97	0,97	0,7%	43.984	3.870.592
- e-content Plus	0,69			31.001	2.728.088
- eTen	0,10			4.433	390.104
- Safer Internet Plus	0,09			4.251	374.088
- Modinis	0,09			4.299	378.312
- IDABC og IDA (interchange of data)	0,17			7.809	687.192
Energy	0,63	0,63	0,5%	29.252	2.574.176
- Intelligent energy (2)	0,63			29.252	2.574.176
Public health	0,67	0,67	0,5%	30.909	2.719.992
- Public Health	0,32			15.266	1.343.408
- Centre for Disease Prevention	0,35			15.643	1.376.584
Social policy	0,75	0,75	0,6%	34.173	3.007.224
- Combating discrimination	0,24			10.761	946.968
- Combating exclusion	0,32			14.384	1.265.792
- Gender equality	0,14			6.365	560.120
- DAPHNE	0,06			2.663	234.344
Culture	0,96	0,96	0,7%	43.083	3.791.304
- Culture 2000	0,95			42.858	3.771.504
- Prep. actions for culture	0,01			225	19.800
Employment	0,43	0,43	0,3%	19.575	1.722.600
- EURES (3)	0,32			14.225	1.251.800
- Employment incentives	0,11			5.350	470.800
Statistics	0,83	0,83	0,6%	37.951	3.339.688
- Statistical information policy	0,83			37.951	3.339.688
Consumer protection	0,37	0,37	0,3%	16.708	1.470.304
- Consumer protection	0,37			16.708	1.470.304
Transport	0,35	0,35	0,3%	15.989	1.407.032
- Marco Polo	0,35			15.989	1.407.032
Civil protection	0,13	0,13	0,1%	6.023	530.024
- Civil protection	0,13			6.023	530.024
Environment	0,10	0,10	0,1%	4.729	416.152
- Urban development	0,00			0	0
- Marine pollution	0,10			4.729	416.152
Agencies	4,04	4,04	3,1%	182.584	16.067.392
- European Environment Agency	0,58			26.113	2.297.944
- European Food Safety Authority	0,96			43.390	3.818.320
- EMEA (Medicinal products)	0,60			27.351	2.406.888
- Orphan drugs (EMA)	0,09			4.199	369.512
- Agency for Network & Inform. Security	0,14			6.332	557.216
- ERA (Railway safety)	0,30			13.459	1.184.392
- EASA (Aviation safety)	0,45			20.485	1.802.680
- EMSA (Maritime safety)	0,91			41.255	3.630.440
Adm. costs (4)	2,31	2,31	1,8%	102.752	9.042.176
TOTAL	131,44	131,44	100%	5.943.836	523.057.550

2.7. Tölfræði um EES-samninginn og áhrif samningsins á lagasetningu á Íslandi

Umræða um áhrif EES-samningsins á lagasetningu á Íslandi hefur komið upp öðru hvoru og er þá í mörgum tilvikum vísað í margvíslega tölfræði þar að lútandi, yfirleitt með það að markmiði að styðja fullyrðingar um lítil eða mikil áhrif gerða ESB á Íslandi. Nefndin ákvað því að skoða sérstaklega tölfræði varðandi EES-samninginn og innleiðingu á gerðum ESB á Íslandi, en leggur áherslu á að slík tölfræði geti ekki legið til grundvallar umræðu um áhrif gerða ESB hér á landi, enda getur verið mismunandi hvaða efnislegu áhrif einstakar gerðir hafa.

2.7.1. Fjöldi gerða í EES-samningnum

Yfir 4.900 gerðir höfðu verið teknar inn í EES-samninginn í árslok 2004. Hluti þeirra hefur hins vegar fallið úr gildi af ýmsum orsökum og í árslok 2004 voru 4.096 þessara gerða enn í gildi, en þar af voru 834 á sviði dýraheilbrigðismála. Þess ber einnig að geta að 310 af þessum 4.096 gerðum voru ekki bindandi.¹¹⁰

Samkvæmt Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) höfðu 98,8% þeirra tilskipana ESB er snúa að innri markaðnum verið teknar inn í EES-samninginn í nóvember 2006,¹¹¹ en tilskipanir eru um 1/3 af þeim gerðum sem teknar eru inn í samninginn.

Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, sagði í ræðu sem hann hélt árið 2002 að Ísland hefði tekið yfir um 80% af löggjöf ESB, á grunni EES-samningsins og Schengen-samningsins.¹¹²

Sé miðað við allar tilskipanir, reglugerðir og ákvarðanir ESB, jafnt þær sem falla undir innri markaðinn og þær sem falla undir önnur svið sem EES-samningurinn nær ekki til, þá hafa um 6,5% af heildarfjölda ESB-gerða á tímabilinu 1994–2004 verið teknar inn í EES-samninginn, skv. svari Davíðs Oddssonar, þáverandi utanríkisráðherra, við fyrirspurn á Alþingi árið 2005.¹¹³

¹¹⁰ EFTA (2005). *EFTA Annual Report 2004*.

¹¹¹ *Internal Market Scoreboard. EEA EFTA States. February 2007*, bls. 7. Þar kemur fram að 1615 af 1634 tilskipunum ESB á sviði innri markaðar hafi verið teknar inn í EES-samninginn. ESA bendir á að munurinn skýrist m.a. af því að sumar tilskipanir taki gildi í ESB áður en þær eru formlega teknar inn í EES-samninginn. Á vefsíðunni: <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket/dbaFile10928.pdf>

¹¹² Sjá ávarp Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra á ráðstefnu um áhrif EES-samningsins á íslensk sveitarfélög, sem haldin var á vegum utanríkisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga, 8. febrúar 2002. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedur-radherra/nr/655>. Þessi tala, 80%, er einnig nefnd á bls. 38 í grein Baldurs Þórhallssonar og Hjalta Þórs Vignissonar (2004), „A Controversial Step. Membership of the EEA“ sem er í bókinni *Iceland and European Integration. On the edge*, en Baldur Þórhallsson ritstýrði þeirri bók. Í skýrslunni *Navigating by the Stars* sem rannsóknarstofnunin Center for European Policy Research (CEPS) gerði fyrir samtök atvinnurekenda í Noregi árið 2002 segir að EES-ríkin taki yfir stóran hluta af gerðum ESB. Sjá Emerson, Vahl og Woolcock (2002). *Navigating by the Stars. Norway, the European Union and the European Economic Area*, bls. 8. Umrædd setning er svohljóðandi: „The scope of the EEA is determined by the existing EU *acquis* when the EEA Treaty was signed plus the measures that have subsequently been adopted by the EU and to a very large extent also adopted by the EEA states.“ Á vefsíðunni: <http://ceps01.link.be/files/ESF/execsum.php>

¹¹³ Í svarinu eru taldar tilskipanir, reglugerðir og ákvarðanir. Tilskipanir beinast að aðildarríkjunum og eru bindandi á þann hátt að markmiðið með setningu þeirra verður að nást, en ríkin ákveða sjálf hvernig að því er staðið. Reglugerðir eru löggjöf sem hefur bein áhrif á aðildarríkjunum ESB frá og með gildistöku og ekki þarf að innleiða þær sérstaklega í landsrétt þar. Ákvarðanir gilda í einstökum málum og eru bindandi fyrir þá sem eiga hlut að máli. Í svari utanríkisráðherra kom fram að Evrópusambandið hefði samþykkt 38.936 gerðir á tímabilinu 1994–2004, þar af 1.047 tilskipanir, 27.320 reglugerðir og 10.569 ákvarðanir. Á sama tímabili höfðu alls 2.527 gerðir verið teknar inn í EES-samninginn eða um 6,5% af heildarfjölda ESB-gerða á tímabilinu. Sjá svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Sigurði Kára Kristjánssyni á 131. löggjafarþingi 2004–2005: <http://www.althingi.is/altext/131/s/1373.html>

Í svarinu er bent á um sé að ræða heildarfjölda þeirra gerða sem Evrópusambandið hefur samþykkt á tímabilinu, þ.m.t. gerðir sem felldar hafa verið brott eða hafa eingöngu tímabundið gildi. Jafnframt er áréttað að langstærstur hluti þeirra gerða sem samþykktar eru af ESB varða framkvæmd sameiginlegrar sjávarútvegs- og landbúnaðarstefnu¹¹⁴ þess, auk þess sem fjöldi gerða er samþykktur á ári hverju um framkvæmd utanríkisviðskiptastefnu ESB, þ.m.t. tollamál.

Þá verður að hafa í huga að inn í EES-samninginn eru aðeins teknar þær gerðir sem falla undir gildssvið samningsins, en það er bundið við hið svonefnda fjórþætta frelsi (frjáls vöruviðskipti, frjálsa þjónustustarfsemi, frjálsar fjármagnshreyfingar og frjálsa för launþega) og þau svið önnur sem beinlínis eru talin varða fjórþætta frelsið (samkeppni, félagsmál, umhverfismál, neytendavernd, hagskýrslugerð og félagarétt).¹¹⁵

Umræða um tölfræði varðandi framkvæmd EES-samningsins skilar hins vegar litlu að mati sérfræðinga utanríkisráðuneytis og tölfræðin segir okkur ekkert um það hvernig framkvæmd EES-samningsins gangi eða um áhrif löggjafar ESB hérlendis. Mikilvægara sé að skoða innihald og mikilvægi viðkomandi gerða, því í þessum tölfræðilega samanburði vigtar tilskipun á fjármálamarkaði, sem getur haft mikil áhrif á rekstrarskilyrði banka, jafnmikið og t.d. reglugerð um afnám aðgerða gegn svínapest sem hefur lítil áhrif hérlendis. Það sé því hæpið að skoða málið eingöngu út frá heildarfjölda gerða án þess að skoða innihald og mikilvægi einstakra tilskipana, reglugerða eða ákvarðana. Einnig verði að hafa í huga að nýjar ESB-gerðir sem teknar séu upp í EES-samninginn geta endurspeglad gildandi löggjöf hérlendis eða falið í sér útfærslu á þegar settum reglum. Loks beri að hafa í huga að íslensk stjórnvöld hafa bæði fyrir og eftir gildistöku EES-samningsins haft náið samráð um lagasetningu við önnur Norðurlönd og ríki ESB.

2.7.2. Lög samþykkt á Alþingi vegna EES-aðildar Íslands

Til að fá yfirsýn yfir áhrif EES-aðildar Íslands á lagasetningu hérlendis fékk nefndin skrifstofu Alþingis til að taka saman yfirlit um fjölda laga sem samþykkt hafa verið hérlendis og eiga beinan eða óbeinan uppruna í EES-aðild Íslands. Teknar voru saman upplýsingar um fjölda laga sem hafa verið samþykkt á Alþingi og eiga beint eða óbeint uppruna í EES-aðild Íslands, heiti laganna, fjölda þeirra á hverju löggjafarþingi og hve hátt hlutfall þau eru af samþykktum lögum á viðkomandi tímabili.¹¹⁶

Tekið var fyrir hvert löggjafarþing frá og með 116. löggjafarþingi, þegar lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagsvæðið, voru samþykkt, til og með 131. löggjafarþings, þ.e. árin 1992-2005. Byrjað var á því að taka saman hversu mörg lög hefðu verið samþykkt á hverju þingi, en því næst var skoðað hversu mörg þeirra ættu uppruna í EES-samningnum og var stuðst við frumvörp til viðkomandi laga við það mat.¹¹⁷

¹¹⁴ Framkvæmdastjórnin setur t.d. árlega mikinn fjölda reglna um tæknilega útfærslu á landbúnaðarstefnu ESB.

¹¹⁵ Svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Sigurði Kára Kristjánssyni á 131. löggjafarþingi 2004-2005. Á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/131/s/1373.html>

¹¹⁶ Önnur leið til að skoða áhrif EES-aðildarinnar á lagasetningu hérlendis er að skoða stjórnskipulega fyrirvara vegna EES-gerða, en ef gerð sem taka á upp í EES-samninginn krefst lagabreytinga hérlendis gera stjórnvöld við hana svonefndan stjórnskipulegan fyrirvara á grundvelli 103. gr. EES-samningsins. Árin 1994-2004 gerðu íslensk stjórnvöld í 101 tilviki stjórnskipulegan fyrirvara við upptöku gerðar í EES-samninginn, sbr. svar utanríkisráðherra við fyrirspurn frá Sigurði Kára Kristjánssyni á 131. löggjafarþingi 2004-2005.

¹¹⁷ Mjög mismunandi er eftir frumvörpum hversu skýrt er tekið fram hvort viðkomandi frumvarp eigi uppruna sinn í EES-aðild Íslands, auk þess sem tilefni lagasetningar eru oft margþætt og geta t.d. náð til innleiðingar á EES-gerð, auk annarra breytinga eða endurskoðunar á viðkomandi lögum. Þá er þess getið í sumum tilvikum í frumvörpum að

Niðurstöður samantektarinnar voru að alls hefðu verið samþykkt 1.656 lög á Alþingi árin 1992-2006 (116.-132. löggjafarþing). Af þeim hefðu 285 lög átt beinan uppruna í EES-aðild Íslands eða alls um 17,2% af samþykktum lögum á tímabilinu. Ef einnig væri litið til þeirra laga sem segja mætti að ættu óbeinan uppruna í EES-aðildinni þá er niðurstaðan að 21,6% laga á tímabilinu megi rekja beint eða óbeint til EES-aðildar Íslands, eins og sjá má í töflu 2.6.

Hafa verður í huga að hér er einungis um tölfræði að ræða og hún segir ekkert um efnisleg umfang og áhrif gerða ESB hérlendis.

Tafla 2.6. Lög sett á Alþingi vegna EES-aðildar Íslands. Sundurliðun eftir löggjafarþingum.

Löggjafarþing	Samtals lög	Bein áhrif af EES-aðildinni	Hlutfall	Lög þar sem beinna eða óbeinna áhrifa af EES-aðildinni gætir	
131 (2004-2005)	101	13	12,9%	18	17,8%
130 (2003-2004)	122	26	21,3%	31	25,4%
129* (júní 2003)	0	0		0	
128 (2002-2003)	128	31	24,2%	32	25,0%
127 (2001-2002)	119	15	12,6%	22	18,5%
126 (2000-2001)	130	19	14,6%	25	19,2%
125 (1999-2000)	138	23	16,7%	27	19,6%
124* (júní 1999)	1	0		0	
123 (1998-1999)	95	5	5,3%	10	10,5%
122 (1997-1998)	119	12	10,1%	22	18,5%
121 (1996-1997)	123	18	14,6%	25	20,3%
120 (1995-1996)	127	20	15,7%	28	22,0%
119* (júní 1995)	19	3	15,8%	4	21,1%
118 (1994-1995)	96	22	22,9%	27	28,1%
117 (1993-1994)	111	23	20,7%	24	21,6%
116 (1992-1993)	107	34	31,8%	38	35,5%
Samtals	1536	264	17,2%	333	21,7%

* stutt sumarþing

Þessar tölur eru athyglisverðar í ljósi þess að rúmlega 2.500 gerðir hafa verið teknar inn í EES-samninginn á þessu tímabili og er því ljóst að meginþorri þeirra gerða er innleiddur í íslenskan rétt með setningu reglugerða eða krefjast ekki sérstakrar innleiðingar, m.a. vegna þess að ákvæði þeirra eru þegar til staðar í íslenskum rétti.

Ef skoðuð er sundurliðun eftir ráðuneytum þá sést í töflu 2.7 að í langflestum tilvikum er um að ræða löggjöf sem heyra undir viðskiptaráðuneytið, en í samtals 77 tilvikum voru lög sem heyra undir það ráðuneyti sett vegna beinna áhrifa EES-aðildar Íslands. Þar á eftir kemur samgönguráðuneytið með 39 lög sett vegna beinna áhrifa EES-aðildarinnar.

viðkomandi lagasetning eru tilkomin vegna athugasemda sem íslenskum stjórnvöldum hefðu borist frá Eftirlitsstofnun EFTA eða vegna dóma sem EFTA-dómstóllinn hefði kveðið upp.

Tafla 2.7. Lög sett vegna EES-aðildar Íslands, flokkað eftir ráðuneytum. Bein áhrif vegna EES-aðildar.

Löggjafarþing	Dóms	Fél	For	Fjár	Ht	Iðn	Land	Mennt	Sam	Sjú	Um	Ut	Viðsk	Samtals
132 (2005-2006)	1	3		2				2	1	1	3		8	21
131 (2004-2005)	2			1	1	1	1		1				6	13
130 (2003-2004)	3	4		4	1	2	3	1	2		2	1	3	26
129* (júní 2003)														
128 (2002-2003)	1	2		2	1	3		1	7	1	2		11	31
127 (2001-2002)		1		5		3	1		1		1		3	15
126 (2000-2001)	3	1		3	1		2	2	3	1			3	19
125 (1999-2000)	2	3		1	1	1		2	2	2	1	1	7	23
124* (júní 1999)														
123 (1998-1999)	1	1							1	2				5
122 (1997-1998)				2	1	1			3	2			3	12
121 (1996-1997)	2	1		1		2		3	4	1			4	18
120 (1995-1996)				1	1	3		1	5	1	1		7	20
119* (júní 1995)		1								1	1			3
118 (1994-1995)	1	4		2	2	1	2	1	4				5	22
117 (1993-1994)	2				7	1	2	1	3	1	1	1	4	23
116 (1992-1993)	1	4		4	1	2	1	2	2		2	2	13	34
Samtals	19	25		28	17	20	12	16	39	13	14	5	77	285

Viðskiptaráðuneytið er einnig efst á blaði þegar skoðuð er lagasetning sem tilkomin er vegna óbeinna áhrifa EES-aðildar Íslands, eins og sjá má í töflu 2.8.

Tafla 2.8. Lög sett vegna EES-aðildar Íslands, flokkað eftir ráðuneytum. Óbein áhrif vegna EES-aðildar.

Löggjafarþing	Dóms	Fél	For	Fjár	Ht	Iðn	Land	Mennt	Sam	Sjú	Um	Ut	Viðsk	Samtals
132 (2005-2006)	2					1							1	4
131 (2004-2005)	1								1		2		1	5
130 (2003-2004)	1				2								2	5
129* (júní 2003)														
128 (2002-2003)						1								1
127 (2001-2002)	2			2		1			1			1		7
126 (2000-2001)	1		1	1		1					1		1	6
125 (1999-2000)											1	1	2	4
124* (júní 1999)														
123 (1998-1999)					1	1							3	5
122 (1997-1998)	1	3						1			1		4	10
121 (1996-1997)	1	1		1		1							3	7
120 (1995-1996)		1	1	3		1		2						8
119* (júní 1995)	1													1
118 (1994-1995)	1	1		1		1	1							5
117 (1993-1994)							1							1
116 (1992-1993)						1						2	1	4
Samtals	11	6	2	8	3	9	2	3	2		5	4	18	73

2.7.3. Hlutfall EES-gerða sem kalla á lagabreytingar á Alþingi

Ef tölur um fjölda gerða ESB sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn eru bornar saman við tölur um fjölda laga sem samþykkt hafa verið hérlendis og eiga beinan eða óbeinan uppruna í EES-aðild Íslands sést að um 10% þeirra gerða ESB sem teknar voru upp í EES-samninginn á tímabilinu 1994 til 2004 kölluðu á lagabreytingar á Alþingi.¹¹⁸

¹¹⁸ Alls voru 2.527 gerðir ESB teknar inn í EES-samninginn 1994-2004, en á sama tímabili voru 271 lög sett á Alþingi vegna EES-aðildar Íslands, þ.e. lög sem áttu beinan eða óbeinan uppruna í EES-aðild Íslands.

2.8. Innleiðing ESB-gerða á Íslandi

Eftir að ESB-gerð hefur verið tekin inn í EES-samninginn þurfa EES/EFTA-ríkin að innleiða hana í sinn landsrétt. Ef um er að ræða tilskipun hafa stjórnvöld val um form og aðferð við innleiðinguna, en reglugerðir eru teknar upp óbreyttar, nema samið hafi verið um sérstakar aðlaganir fyrir Ísland.¹¹⁹ Í þessum kafla er fjallað um annmarka við innleiðingu gerða og hvernig brugðist hefur verið við þeim annmörkum, m.a. með auknum upplýsingum, sérstökum innleiðinganefndum og þátttöku í innleiðinganefndum framkvæmdastjórnar ESB. Loks er fjallað um mat ESA á frammistöðu Íslands við innleiðingu og gæði innleiðingar.

2.8.1. Annmarkar við innleiðingu

Árið 1998 komst nefnd sem skipuð hafði verið af forsætisráðherra til að skoða lögleiðingu EES-gerða hérlendis að því að verulegir annmarkar væru á því að meginreglum íslensks stjórnskipunarréttar væri fylgt við að leiða EES-reglur í íslenskan rétt. Meginatriðin í niðurstöðum nefndarinnar voru eftirfarandi:¹²⁰

1. Ekki hefur ávallt verið hugað nægilega að því, hvort í settum lögum sé að finna efnislegar heimildir til að setja stjórnvaldsfyrirmæli sem skerða frelsi eða hafa inni að halda almennar réttarreglur sem snúa að borgurunum, sbr. það sem um þessar meginreglur sagði í III. kafla að framan.
2. Dæmi eru um, að leiða hafi átt í íslenskan rétt gerðir sem samsvara tilskipunum EB, án þess að unnar hafi verið úr þeim reglur sem geta talist fullnægjandi að því er varðar efni og skýrleika miðað við ótvíræðar hefðir í settum rétti á Íslandi.
3. Finna má dæmi um að vegna aðildarinnar að hinu evrópska efnahagssvæði hafi verið lögleiddar hér á landi reglur sem binda hendur Íslendinga, án þess að jafnframt hafi verið lögleiddar þær undanþágur frá reglunum sem gilda á svæðinu. Afleiðingin er þá sú að meiri takmarkanir eru settar á athafnafrelsi íslenskra borgara heldur en leiðir af skuldbindingunni um að lögleiða viðkomandi gerð.
4. Við birtingu á fjölmörgum gerðum svæðisins, sem ætlunin hefur verið að lögleiða hér á landi, hefur ekki verið farið að kröfum stjórnarskrár og íslenskra laga.
5. Auglýsingar á gildistöku að þjóðarétti á breytingum á viðaukum og bókunum við samninginn um hið evrópska efnahagssvæði hafa ekki átt sér stað svo sem ótvírætt er skylt samkvæmt íslenskum lögum.

Í kjölfarið var lögð áhersla á að bæta úr þessum atriðum og innleiða gerðir á réttan hátt og hefur forsætisráðuneytið gefið út sérstakar leiðbeiningar um innleiðingu EES-gerða.¹²¹ Einnig er að finna sérstaka umfjöllun um innleiðingu gerða í *Handbók Stjórnarráðsins um EES*. Þá er algengt að skipaðar séu sérstakar innleiðinganefndir í einstökum ráðuneytum, auk þess sem tækifæri gefst til þátttöku í innleiðinganefndum framkvæmdastjórnar ESB, eins og fjallað er um hér á eftir.

¹¹⁹ Sbr. 7. gr. EES-samningsins.

¹²⁰ Forsætisráðuneyti (1998). *Skýrsla nefndar forsætisráðherra um lögleiðingu EES-gerða frá 16. september 1998*. Í nefndinni sátu Árni Kolbeinsson, Jón Steinar Gunnlaugsson og Stefán Már Stefánsson. Skýrsluna er að finna í viðauka 5 við *Handbók Stjórnarráðsins um EES* á vefslóðinni:

<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/HandbokEES.pdf>

¹²¹ Forsætisráðuneyti (2001). *Leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða*. Í V. viðauka við *Handbók Stjórnarráðsins um EES*. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/HandbokEES.pdf>

2.8.2. Innlendir innleiðinganeindir

Algennt er að stofnaðar séu sérstakar nefndir sem í eiga sæti hagsmunaaðilar á viðkomandi sviði til að innleiða gerðir sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn í íslenskan rétt. Ýmist er þar um að ræða fastar nefndir sem yfirfara allar gerðir á hlutaðeigandi sviði eða nefndir sem stofnaðar eru sérstaklega til að innleiða tiltekna gerð.

Sem dæmi má nefna að á vegum umhverfisráðuneytis eru starfandi tvö teymi á sviði matvæla- og umhverfismála, sem í eru fulltrúar umhverfisráðuneytis, utanríkisráðuneytis, Umhverfisstofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Hlutverk þessara teyma er m.a. að yfirfara ESB-gerðir og meta hvort þær falli undir EES-samninginn og ef svo er, hvort nauðsynlegt sé að leita að leita aðlögunar og hvort setja þurfi lög eða reglur til að innleiða viðkomandi gerðir. Þá er þessum teyimum einnig ætlað að meta kostnaðarauka við innleiðingu. Einnig má nefna sem dæmi að á vegum félagsmálaráðuneytis starfar sérstök samráðsnefnd félagsmálaráðuneytisins og helstu samtaka á vinnumarkaði vegna EES-samningsins, en nefndinni er m.a. ætlað að fjalla um gildistöku og framkvæmd tilskipana á Evrópska efnahagssvæðinu, á sviði félagsmála, vinnuverndar, vinnuréttar, jafnréttis kynjanna, samþættingu fjölskyldulífs og vinnumarkaðar og frjálsrar farar launþega.¹²²

Önnur leið er að stofna sérstakar nefndir til að innleiða tilteknar gerðir og er sú leið víða notuð. Er þá hagsmunaaðilum á viðkomandi sviði yfirleitt boðið að tilnefna fulltrúa í viðkomandi nefndir.

2.8.3. Þátttaka í innleiðinganeindum framkvæmdastjórnar ESB

Eftir að nýjar tilskipanir eru samþykktar býður framkvæmdastjórn ESB í mörgum tilvikum til svokallaðra innleiðingarfundar, þar sem farið er yfir spurningar og álitamál sem upp hafa komið hjá aðildarríkjunum varðandi innleiðingu viðkomandi gerða í landsrétt þeirra. Þátttaka í slíkum fundum gefur íslenskum sérfræðingum tækifæri til að öðlast betri skilning á viðkomandi gerð, fá yfirsýn um það hvaða valkostir eru til staðar varðandi innleiðingu og fá upplýsingar um hvernig önnur ríki ætla að innleiða viðkomandi gerðir, en með því ætti að vera líkleggra en ella að gerðir séu innleiddar á réttan hátt og ekki sé gengið lengra í lagasetningu en þörf er á.

2.8.4. Frammistöðumat Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gefur tvisvar á ári út skýrslu um frammistöðu EES/EFTA-ríkjanna við innleiðingu tilskipana sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn í landsrétt sinn. Skýrslan með frammistöðumatinu (Internal Market Scoreboard - EFTA States) kemur út samhliða skýrslu framkvæmdastjórnar ESB um sama efni fyrir aðildarríki þess.¹²³ Í skýrslu ESA í febrúar 2007 kom fram að Ísland væri í 21. sæti meðal hinna 28 aðildarríkja EES hvað varðar árangur í innleiðingu EES-tilskipana, en 1,5% tilskipana sem féllu undir EES-samninginn höfðu ekki verið innleiddar með fullnægjandi hætti hér á landi í nóvember 2006. ESB og ESA hafa sett sér það viðmið að aðildarríki verði ekki með meira en 1,5% tilskipana útistandandi hverju sinni og er árangur Ísland því innan þess viðmiðs.

¹²² Sjá: <http://www.felagsmalaraduneyti.is/raduneyti/nefndir-rad-stjornir/nr/1246>

¹²³ Frammistöðumatið má nálgast á heimasíðu ESA: <http://www.eftasurv.int/information/internalmarket/>

2.8.5. Framkvæmd innleiðingar hjá ESB og EES/EFTA-ríkjum

Árin 1997-2004 stefndi framkvæmdastjórn ESB aðildarríkjunum sambandsins alls 1.293 sinnum vegna ófullnægjandi innleiðingar gerða ESB og því er ljóst að gerðir ESB eru í mörgum tilvikum ekki innleiddar með fullnægjandi hætti í landslög aðildarríkjanna. Frakklandi hefur oftast verið stefnt fyrir dómstól ESB vegna þessa eða alls 184 sinnum árin 1997-2004, en þar á eftir kemur Ítalía með 175 stefnur. Grikklandi, Belgíu og Þýskalandi hefur verið stefnt rúmlega 100 sinnum hverri þjóð. Norðurlöndin standa sig hins vegar best í þessum efnum og Danmörk fékk fæstar slíkar stefnur á sig frá framkvæmdastjórninni 1997-2004 eða 11, en Svíþjóð og Finnland fengu um 20 stefnur á sama tímabili. Árið 2004 úrskurðaði dómstóll ESB í yfir 90% tilfella að innleiðing viðkomandi löggjafar hefði verið ófullnægjandi og stefnur framkvæmdastjórnarinnar á þeim tíma áttu því í langflestum tilvikum rétt á sér.¹²⁴ Það er því ljóst að gerðir ESB eru ekki alltaf innleiddar innan tilskilins tíma í öllum aðildarríkjum sambandsins.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur eftirlit með að EES-löggjöf sé innleidd með fullnægjandi hætti í EES/EFTA-ríkjunum og stefnir þeim fyrir EFTA-dómstólum ef stofnunin telur aðildarríkin ekki bregðast við athugasemdum sínum með fullnægjandi hætti. Á árunum 1997 til 2004 stefndi ESA Noregi sjö sinnum fyrir EFTA-dómstólum, Liechtenstein tvisvar og Íslandi einu sinni.

2.9. Breytingar á ESB og áhrif þeirra breytinga á framkvæmd EES-samningsins

ESB hefur breyst verulega síðan EES-samningurinn var gerður og ný svið samvinnu hafa bæst við, sérstaklega með Maastricht og Amsterdam sáttmálunum, m.a. málefni sem snúa beint að innri markaðnum.¹²⁵ Það hefur þau áhrif að í sumum tilvikum getur vafi leikið á hvort lagalegar forsendur séu til að taka gerðir byggðar á þeim sáttmálum inn í EES-samninginn, jafnvel þótt slíkt kunni að vera æskilegt frá pólitísku sjónarhorni og má í því sambandi nefna tilskipanir ESB um aðgerðir gegn mismunum sem ekki hafa verið teknar inn í EES-samninginn.

Ráðherraráðið og Evrópuþingið hafa fengið meiri völd á kostnað framkvæmdastjórnarinnar við breytingar á stofnsáttmála ESB, með Maastricht, Amsterdam og Nice sáttmálunum, en framkvæmdastjórnin er megintengiliður EES/EFTA-ríkjanna við framkvæmd EES-samningsins. Áhrifaminni framkvæmdastjórn hefur leitt til þess að framkvæmd EES-samningsins getur þyngrt en ella þar sem hún getur ekki beitt sér af sama þunga gagnvart aðildarríkjum fyrir framgangi lausna sem um hefur verið samið við EES/EFTA-ríkin. Á hinn bóginn hafa bein samskipti EES/EFTA-ríkja við ESB-ríki stuðlað að skjótum og góðum lausnum á vettvangi EES. Þá veita opnir starfshættir Evrópuþingsins ný og aukin tækifæri til að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri.

Ráðherraráðið tekur nú mun meiri þátt í móta stefnu er tengist innri markaði, m.a. í gegnum Lissabon-ferlið svokallaða og ný form samvinnu sem þar er mælt með, sérstaklega opna samræmingaraðferðin (Open Method of Coordination). Þar er ekki um að ræða löggjafarstarf

¹²⁴ Phedon Nicolaidis og Helen Oberg (2006). *The Compliance Problem in the European Union*. Á vefsvæðinu: http://www.eipa.eu/cms/repository/eipascope/Scop06_1_2.pdf. Sjá einnig frétt á vef Samtaka atvinnulífsins: <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/3596/>

¹²⁵ Fjallað er ítarlega um áhrif breytinga á ESB í sérstöku vinnuskjali, *Staða EES-samningsins*, en það skjal er byggt á viðræðum milli háttsettra embættismanna sem áttu sér stað hinn 18. maí 2001 að frumkvæði utanríkisráðherra Íslands og Noregs. Skjalið er á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Isf-final-final.doc>

heldur samvinnu og samræmingu með sameiginlegum markmiðum, aðgerðaáætlunum fyrir ESB og einstök aðildarríki, jafningjarýni (peer review) og bestu framkvæmd (best practice). Opna samræmingaraðferðin er nú þegar notað á ýmsum sviðum t.d. varðandi félagslega einangrun, lífeyrismál, heilbrigðismál, vinnumál (employment strategy) og menntamál. Á vettvangi EFTA er starfandi sérstakur vinnuhópur sem fylgist með Lissabon-ferlinu og opnu samræmingaraðferðinni og taka fulltrúar Íslands þátt í starfi þess hóps.

Í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, frá árinu 2000, segir að eitt af megininkennum EES-samningsins sé það „hversu sveigjanlegur hann er og þrátt fyrir tvær ríkjaráðstefnur þar sem breytingar hafa verið gerðar á Rómarsamningnum má staðhæfa að ekki hafi myndast brestir í samstarfinu.“¹²⁶ Það var mat fulltrúa utanríkisráðuneytisins að þessi staðhæfing ætti við enn í dag og breytingar á Rómarsamningnum hefðu ekki haft mikil áhrif á framkvæmd EES-samningsins.

2.10. Áhrif stjórnarskrársáttmála ESB á Ísland og EES-samninginn

Í skipunarbréfi nefndarinnar er sérstaklega tekið fram að nefndin skuli skilgreina stöðu Íslands miðað við nýsamþykktan stjórnarskrársáttmála ESB og nefndin fjallaði því ítarlega um það mál.

Stjórnarskrársáttmálinn (Constitutional Treaty) var samþykktur af leiðtogum ESB-ríkjanna í júní 2004 og undirritaður í Róm í október 2004. Gert var ráð fyrir að stjórnarskrársáttmálinn myndi öðlast gildi 1. nóvember 2006, að fenginni staðfestingu allra aðildarríkja, en það markmið gekk hins vegar ekki eftir þar sem sáttmálanum var hafnað í Þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi og Hollandi árið 2005. Í kjölfarið hefur ríkt óvissa um framhald málsins, en Þýskaland, sem er í forsæti Evrópusambandsins á fyrri hluta ársins 2007, stefnir að því að ekki síðar en í júní 2007 verði tekin ákvörðun um hvað geri eigi við stjórnarskrársáttmálann.¹²⁷

Stjórnarskrársáttmálinn, sem leysir fyrri sáttmála ESB af hólmi, skiptist í fjóra hluta. Í fyrsta hluta eru grundvallarákvæði stjórnarskrársáttmálans, m.a. skilgreining á Evrópusambandinu, markmiðum þess, valdsviði, ferlum við ákvarðanatöku og stofnunum. Í öðrum hluta er réttindaskrá Evrópusambandsins og í þriðja hluta er lýsing á mismunandi pólitískum valdsviðum Evrópusambandsins og nánari útfærsla á mörgum ákvæðum núgildandi sáttmála. Í fjórða hluta eru síðan lokaákvæðin, þar á meðal reglur um samþykkt breytinga á stjórnarskrársáttmálanum.¹²⁸

Stjórnarskrársáttmálinn felur m.a. í sér skilvirkari aðferðir við töku ákvarðana og endurskoðaðan ramma fyrir stofnanir ESB, með skýrari mynd af hlutverki Evrópuþingsins, ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar.

Það var álit þeirra sérfræðinga sem nefndin fékk á sinn fund til að fjalla um stjórnarskrársáttmálann að það myndi hafa lítil áhrif á Ísland og framkvæmd EES-samningsins þótt að stjórnarskrársáttmálinn eða einstakir hlutar hans tækju gildi. Á fundi með framkvæmdastjóra EFTA kom fram að helstu áhrifin yrðu væntanlega þau að leggja þyrfti meiri vinnu í að greina hvort gerðir féllu undir EES-samninginn.

¹²⁶ Utanríkisráðuneyti (2000). Staða Íslands í Evrópusamstarfi, bls. 37.

¹²⁷ Sbr. frétt í Morgunblaðinu, 17. janúar 2007.

¹²⁸ Ítarlegar upplýsingar um stjórnarskrársáttmálann er á að finna á: http://europa.eu/constitution/index_en.htm

2.11. Utanríkis-, öryggis- og varnarmál

EES-samningurinn nær ekki til utanríkis-, öryggis- og varnarmála að öðru leyti en því að í yfirlýsingu með EES-samningnum er fjallað um pólitískt samráð og pólitísk skoðanaskipti milli ríkisstjórna aðildarríkja ESB og EFTA-ríkjanna. Nefndin skoðaði þetta pólitíska samráð og hvort taka mætti upp samstarf við ESB á sviði öryggis- og varnarmála. Þá skoðaði nefndin einnig núverandi samninga Íslands við þriðju ríki, þar á meðal fríverslunarsamninga EFTA.

2.11.1. Pólitískt samráð við ESB

Með EES-samningnum fylgir yfirlýsing ríkisstjórna aðildarríkja ESB og EFTA-ríkjanna um pólitísk skoðanaskipti þar sem ríkin láta í ljós ósk um að efla pólitísk skoðanaskipti sín um utanríkismál með það að markmiði að koma á nánari tengslum í sameiginlegum hagsmunamálum. Í því skyni var m.a. samþykkt að ráðherrar myndu óformlega skiptast á skoðunum á fundum EES-ráðsins og haft yrði óformlegt samráð á ráðstefnum og í alþjóðastofnunum, auk þess sem nýttar yrðu til fulls þær diplómátísku leiðir sem þegar væru tiltækar, einkum diplómátískt fyrirvar í höfuðborg landsins sem fer með forsæti í ESB, í Brussel og höfuðborgum EFTA-ríkjanna.

Pólitískt samráð við ESB felst í meginatriðum í þrennskonar samvinnu og samráði. Í fyrsta lagi eru haldnir pólitískir samráðsfundir á ráðherrastigi fyrir fundi í EES-ráðinu, en þeir fundir eru haldnir tvisvar á ári. Umræðuefni funda EES-ráðsins eru tengd framkvæmd EES-samningsins og þróun ESB, en á pólitísku samráðsfundunum er rætt um önnur pólitísk málefni, t.d. friðarferlið fyrir botni Miðjarðarhafs, málefni tengd Rússlandi og ástandið á Balkanskaga. Í öðru lagi eru sérstakir sérfræðingafundir nokkrum sinnum á ári, þar sem t.d. er rætt um Miðausturlönd, hryðjuverk og baráttuna gegn þeim, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE), og ástandið á Balkanskaga. Í þriðja lagi tekur Ísland undir ýmsar yfirlýsingar frá ESB, m.a. á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, t.d. um mannréttindi, kosningaefirlit og friðarviðræður.

2.11.2. Samningar við ríki utan ESB

EES-samningurinn takmarkar ekki gerð samninga við önnur ríki og Ísland hefur gert tvíhliða samninga við fjölmörg ríki á hinum ýmsu sviðum. Þá er Ísland einnig í gegnum EFTA aðili að fjölda fríverslunarsamninga, en EFTA hefur á undanförunum árum komið á víðtæku neti fríverslunarsamninga við lönd sem ekki tilheyra Evrópusambandinu. Í því sambandi má nefna að EFTA hefur gert fríverslunarsamninga við Chile, Egyptaland, Króatíu, Ísrael, Jórdaníu, Líbanon, Suður-Kóreu, Makedóníu, Mexíkó, Marokkó, Palestínu, Singapúr, Suður-afríska tollabandalagið (Suður-Afríka, Botswana, Lesoto, Namibía og Svasíland), Túnis og Tyrkland. Þá er EFTA um þessar mundir í formlegum samningaviðræðum við Kanada, Tæland og Flóabandalagið (Barein, Kúveit, Óman, Katar, Sádí-Arabía og Sameinuðu arabísku furstadæmin).

EFTA hefur einnig gengið frá samstarfsyfirlýsingum við Albaníu, Alsír, Kólombíu, Perú, Serbíu, Úkraínu og MERCOSUR-ríkin (Argentína, Brasilía, Paragvæ og Úrúgvæ), en samstarfsyfirlýsingar eru almennt undanfari fríverslunarsamningaviðræðna. Þá hafa EFTA og Indónesía og EFTA og Indland sett á stofn sameiginlega viðræðuhópa til að skoða hugsanlega

fríverslunarsamninga.¹²⁹ Á vettvangi EFTA hefur verið jafnframt verið kannaður möguleiki á fríverslunarsamningi milli aðildarríkjanna og Japans en fram til þessa hefur Japan eingöngu verið tilbúið til þess að hefja könnun á gerð slíks samnings við Sviss.

Loks má benda á að gert er ráð fyrir Ísland hefji fríverslunarviðræður við Kína á árinu 2007, en slíkur samningur myndi einkum ná til viðskipta með vörur, auk þess sem þar yrði væntanlega jafnframt að finna ákvæði um samstarf ríkjanna á öðrum sviðum, svo sem þjónustuviðskiptum, fjárfestingu og verndun hugverkaréttinda.

Það kom fram á fundi nefndarinnar með fulltrúum utanríkisráðuneytis að samningar Íslands við ríki sem ESB hefur ekki gert samning við myndu falla niður ef Ísland gerðist aðili að ESB. Þá myndi Ísland sem aðili að ESB ekki geta eitt og sér gert samninga við önnur ríki þar sem framkvæmdastjórn ESB fer með forræði samningagerðar við ríki utan sambandsins fyrir hönd aðildarríkjanna. Ísland sæti því með ESB við gerð viðskiptasamninga og fengi sjálfkrafa aðild að öllum þeim viðskiptasamningum sem ESB hefur gert.

2.11.3. Öryggis- og varnarmál

Í ársbyrjun 2006 fékk nefndin Þóris Ibsen frá fastanefnd Íslands hjá NATO í Brussel til að rita greinargerð um utanríkis-, öryggis- og varnarmálasamstarf ESB, með sérstakri áherslu á það hvort leita mætti eftir samstarfi við ESB í varnarmálum.¹³⁰

Niðurstaða Þóris var að miðað við stöðuna hjá ESB um þessar mundir væri ljóst að samstarf við ESB í varnarmálum væri ekki raunhæft þar sem ESB væri einfaldlega ekki varnarbandalag og ekki væru til staðar nein ákvæði um gagnkvæmar varnarskuldbindingar aðildarríkjanna á borð við 5. gr. Atlantshafsbandalagssamningsins (NATO-samningsins), þar sem litið væri á árás á eitt aðildarríkjanna sem árás á þau öll. Slík grein væri reyndar í sáttmála Vestur-Evrópusambandsins (VES-sáttmálanum),¹³¹ en þar væri hins vegar jafnframt dregið úr gildi hennar í næstu grein á undan, þar sem vísað væri til þess að NATO sinnti vörnum.

Eftir hryðjuverkaárásirnar í Madrid 11. mars 2004 samþykkti ESB svonefnt samstöðuákvæði, en það kveður á um samstöðu með öllum tiltækum ráðum, þar á meðal hernaðarlegum aðgerðum, ef eitt aðildarríkjanna verður fyrir hryðjuverkaárás, náttúruhamförum eða hamförum af mannavöldum. Það ákvæði nær hins vegar aðeins til ESB-ríkja.

Hlutverk ESB á sviði friðargæslu hefur vaxið verulega undanfarin ár og er sú þróun í samræmi við þau markmið sem aðildarríki sambandsins hafa sett sér um að efla og styrkja ásýnd ESB á alþjóðavettvangi. ESB tekur því í vaxandi mæli þátt í friðargæsluverkefnum víða um heim, oft í samstarfi við Sameinuðu þjóðirnar eða NATO, og hefur Ísland tekið þátt í þremur verkefnum ESB á Balkanskaga.

¹²⁹ Byggt á upplýsingum frá EFTA, 3. janúar 2007. Nánari upplýsingar um fríverslunarsamninga EFTA er að finna á heimasíðu stofnunarinnar: www.efta.int

¹³⁰ Greinargerð Þóris er fylgiskjal með skýrslu Evrópunefndar.

¹³¹ Tíu ESB-ríki eiga fulla aðild að VES, en önnur eru aukaaðilar, með áheyrnarfulltrúa eða eru samstarfsaðilar. Ísland, Noregur og nokkur fleiri ríki eru einnig með aukaaðild að VES. Í Maastrich sáttmálanum segir að VES skuli þróast sem varnarsamstarf ESB og Evrópustof NATO og í því skyni skuli VES setja fram sameiginlega varnarmála-stefnu ESB og framfylgja henni í samræmi við umboð sitt og skipulag. Heimasíða VES: www.weu.int

Það kom fram í greinargerð Þóris að utanríkis-, öryggis- og varnarmálastefna ESB væri í stöðugri þróun og dæmi um það væri m.a. að finna í stjórnarskrársáttmála ESB.

2.12. Gagnrýni á EES-samninginn

Ýmis gagnrýni hefur komið fram á EES-samninginn í gegnum tíðina, bæði í ræðum og ritum. Þar hefur m.a. verið gagnrýnt að samningurinn veiti engan formlegan aðgang að töku ákvarðana hjá ESB og að Ísland og önnur EES/EFTA-ríki hafi takmarkaðan aðgang að mótun tillagna hjá ESB. Ekki sé tekið tillit til sérstöðu Íslands og því erfitt að fá samþykktar aðlaganir gerða að íslenskum aðstæðum, auk þess sem erfitt sé að fá aðgang að nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnarinnar. Þá telja sumir að minnkandi áhugi og þekking sé innan ESB á EES-samningnum og dæmi séu um að starfsmenn framkvæmdastjórnarinnar gleymi að hafa samráð við EES-ríkin við undirbúning nýrrar löggjafar, sem og við stofnun nefnda og sérfræðingahópa, eins og skylt sé samkvæmt samningnum. Þá hefur einnig verið gagnrýnt að samningurinn taki ekki til nýrra samstarfssviða ESB.¹³²

Framangreind atriði hafa öll verið rædd í þessari skýrslu, enda var það hlutverk nefndarinnar að kanna framkvæmd EES-samningsins. Í umfjöllun um stofnanir og ákvarðanaferli, hagsmunagæslu og leiðir til að hafa áhrif á mótun og töku ákvarðana hjá ESB hefur komið fram að stjórnvöld og hagsmunaaðilar fylgjast vel með þróun mála á vettvangi ESB og ýmsar leiðir eru til að hafa formleg og óformleg áhrif á mótun og töku gerða hjá ESB. Meðal þess sem þar hefur komið fram er eftirfarandi:

- Um 52% af þeim gerðum sem teknar voru upp í EES-samninginn til september 2004 voru settar af framkvæmdastjórn ESB. Þetta hlutfall hefur farið hækkandi og árið 2005 voru 80% þeirra gerða sem teknar voru upp í EES-samninginn settar af framkvæmdastjórninni.¹³³
- Framkvæmdastjórninni er ætlað að vera algerlega sjálfstæð og henni er óheimilt að leita eftir eða taka við fyrirætlum frá nokkurri ríkisstjórn eða öðrum aðilum.¹³⁴
- EES-samningurinn kveður á um að hefji framkvæmdastjórn ESB undirbúning að nýrri löggjöf á sviði sem samningurinn tekur til skuli hún óformlega leita ráða hjá sérfræðingum EFTA-ríkjanna á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja ESB við mótun tillagnanna.¹³⁵ Tvö dæmi hafa verið nefnd þar sem undirbúningur að tillögu var vel á veg kominn innan ESB áður en EFTA/EES-ríkin komu að málinu, þar sem þeir sem um málin fjölluðu innan framkvæmdastjórnar vissu ekki um rétt EFTA/EES-ríkjanna. Þar var annars vegar um að ræða undirbúning endurskoðunar á ákvæðum um skaðsemisábyrgð og hins vegar undirbúning að nýrri tilskipun um samræmingu aðgerða gegn greiðsludrætti, en í því tilviki tókst að koma athugasemdum að vegna árvekni starfsmanns EFTA.¹³⁶
- Á grundvelli EES-samningsins eiga EES/EFTA-ríkjunum rétt til þátttöku í þeim sérfræðingahópum og nefndum framkvæmdastjórnar ESB sem varða gildissvið EES-

¹³² Nánara yfirlit um framkomna gagnrýni á EES-samninginn er m.a. að finna hjá Auðunni Arnórssyni o.fl (2003) í bókinni *Ísland og Evrópusambandið. EES, ESB-aðild eða svissnesk lausn* og hjá Eiríki Bergmann (2003) í bókinni *Evrópusamruninn og Ísland*.

¹³³ Sbr. umfjöllun í kafla 2.2.2.1. Framkvæmdastjórnin.

¹³⁴ Sbr. umfjöllun í kafla 2.4. Leiðir til að hafa áhrif á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusambandsins.

¹³⁵ Sbr. 99. gr. og 100. gr. EES-samningsins. Sjá umfjöllun í kafla 2.4. Leiðir til að hafa áhrif á mótun og töku ákvarðana á vettvangi Evrópusambandsins.

¹³⁶ Utanríkisráðuneytið (2000). *Staða Íslands í Evrópusamvinnu*, bls. 8.

samningsins, að öðru leyti en því að þau hafa ekki atkvæðisrétt.¹³⁷ Þessum sérfræðingahópum og nefndum er ætlað að veita framkvæmdastjórninni sérfræðilega eða tæknilega ráðgjöf við undirbúning lagasetningar.

- Árið 2005 höfðu EES/EFTA-ríkin aðgang að 418 nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnarinnar og tóku sérfræðingar frá Íslandi þátt í starfi 184 þessara nefnda. Örfá dæmi eru um að deilt hafi verið um aðgang EES/EFTA-ríkjanna að nefndum eða sérfræðingahópum, en þau mál hafa verið leyst á viðunandi hátt í flestum tilvikum.¹³⁸
- Með stöðugum samskiptum og upplýsingagjöf til formanna viðkomandi nefnda og þeirra starfsmanna framkvæmdastjórnarinnar sem koma að starfi þessara nefnda stuðla stofnanir EES, EFTA-skrifstofan og EES/EFTA-ríkin að því í samráði við stjórnardeild utanríkismála hjá ESB (DG RELEX) að réttindi EES/EFTA-ríkjanna til samráðs við undirbúning lagasetningar og þátttöku í nefndum og sérfræðingahópum ESB séu þekkt og virt.¹³⁹
- Formlega séð hafa EES/EFTA-ríkin á grundvelli EES-samningsins sömu tækifæri og ESB-ríki til að koma að mótun þeirra gerða sem framkvæmdastjórnin setur, sem og að mótun tillagna sem fara eiga til umfjöllunar og samþykktar hjá ráðherraráðinu og Evrópuþinginu.¹⁴⁰
- Ýmsar leiðir eru færar til að reyna að hafa formleg og óformleg áhrif á töku ákvarðana hjá ráðherraráði ESB og Evrópuþinginu, m.a. með góðum samskiptum við ráðherra, þingmenn og embættismenn.¹⁴¹

Það er ljóst af framangreindu að fyrir hendi eru ýmis tækifæri til að hafa áhrif á mótun tillagna framkvæmdastjórnarinnar, sem og á töku ákvarðana. Ef talið er að þau tækifæri séu ekki fullnýtt má ætla að það sé undir íslenskum stjórnvöldum komið að bæta úr því.

Það var mat fulltrúa utanríkisráðuneytisins að sú staðhæfing sem finna má í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi frá árinu 2000, um að eitt af meginþingum EES-samningsins sé hversu sveigjanlegur hann er, ætti enn við og breytingar á stofnsáttmálum ESB, sem hafa m.a. falið í sér ný samstarfssvið hefðu ekki haft mikil áhrif á framkvæmd EES-samningsins.

Í skýrslunni hafa verið rakin dæmi um aðlaganir gerða að íslenskum aðstæðum og því ljóst að slíkur möguleiki er fyrir hendi. Fulltrúi umhverfisráðuneytisins skýrði nefndinni frá því að tekist hefði að koma að sjónarmiðum til hagsbóta fyrir Ísland á lokastigi innleiðingar gerða og byggðist það á góðu sambandi við norræna umhverfisráðherra og fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar.

Verndartollar sem ESB lagði á innflutning á stáli í viðskiptadeilu við Bandaríkin árið 2002 er líklega eitt stærsta vandamálið sem upp hefur komið varðandi framkvæmd EES-samningsins, en þar var farið með EES/EFTA-löndin eins og önnur ríki utan ESB, þrátt fyrir að viðskipti með stál falli undir EES-samninginn. Það mál hafði þó ekki áhrif á hagsmuni Íslands.

¹³⁷ Sbr. 99. gr. og 100. gr. EES-samningsins. Sjá umfjöllun í kafla 2.4.

¹³⁸ Sjá umfjöllun í kafla 2.4.

¹³⁹ Sbr. umfjöllun í kafla 2.4.

¹⁴⁰ Í 99. gr. EES-samningsins er kveðið á um að þegar framkvæmdastjórn ESB hefji undirbúning að nýrri löggjöf á sviði sem samningurinn tekur til skuli hún óformlega leita ráða hjá sérfræðingum EFTA-ríkjanna á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja ESB við mótun tillagnanna. Sbr. umfjöllun í kafla 2.4.

¹⁴¹ Sjá umfjöllun í kafla 2.4.

Stærsta vandamálið sem snerti hagsmuni Íslands er hið svokallaða fiskimjölsmál árið 2000, en þar hugðist ESB banna notkun dýramjöls, þar á meðal fiskimjöls, í skepnufóðri. Fram kom að verðmæti útflutts fiskimjöls frá Íslandi næmi allt að sjö milljörðum króna á ári og því voru gríðarlegir hagsmunir í húfi fyrir íslenskan sjávarútveg. Sjónarmiðum Íslendinga var hins vegar komið á framfæri af ráðherrum og embættismönnum, auk þess sem Ísland átti áhrifamikla bandamenn innan ESB sem einnig áttu hagsmuna að gæta. Að lokum var ákveðið að undanskilja fiskimjöl frá banni við dýramjöli í skepnufóðri, en sú undanþága byggðist á þeim rökum að fiskimjöl væri ekki hættulegt og að einfalt væri að greina það, sem ekki ætti við um dýramjöl.¹⁴²

Ekki er ólíklegt að þekking á EES-samningnum hafi farið minnkandi innan ESB undanfarin ár, m.a. samhliða fjölgun aðildarríkja sambandsins. Það hlýtur hins vegar að vera undir Íslandi og öðrum EES/EFTA-ríkjunum sjálfum komið að auka þekkingu á EES-samningum innan ESB ef talin er þörf á slíku.

2.13. Framtíð EES-samningsins

Það hefur komið fram á fundum og ráðstefnum nefndarinnar að EES-samningurinn stendur á traustum grunni og aðilar samningsins hafa ítrekað áréttað skuldbindingar sínar gagnvart framtíð hans. Það verður því að teljast ólíklegt að ESB hafi frumkvæði að uppsögn EES-samningsins, enda þyrfti til þess samþykki allra ESB-ríkjanna, þar á meðal Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna.

Innganga Noregs í ESB myndi væntanlega þýða að erfiðara yrði að halda uppi trúverðugu eftirliti og líklega þarf a.m.k. þrjú aðildarríki EES/EFTA-megin til að uppfylla lágmarkskröfur hvað varðar sjálfstæði eftirlitsstofnana og sérstaks dómstóls.¹⁴³ Innganga Noregs í ESB myndi væntanlega einnig þýða að umfang starfsemi EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins myndi minnka, en miðað við helmingi minni stofnanir mætti að mati utanríkisráðuneytisins gera ráð fyrir liðlega fimmföldun framlags Íslands.¹⁴⁴ Á þessari stundu hafa norsk stjórnvöld ekki áform um að Noregur gangi í ESB á næstu árum og aðild er ekki á stefnuskrá núverandi ríkisstjórnar.

Innan ESB er ekki vilji til þess að gera efnislegar breytingar á gildisviði EES-samningsins og tillögum Íslands um uppfærslu EES-samningsins, með hliðsjón af breytingum á stofnsáttmála ESB, var hafnað af framkvæmdastjórn ESB í samningaviðræðum í tengslum við stækkun EES til nýrra aðildarríkja ESB árið 2004.¹⁴⁵

¹⁴² Sjá t.d. frétt í Morgunblaðinu 1. desember, 2000, „Bannið yrði gífurlegt áfall fyrir þjóðarbúið“ og ritstjórnargrein 5. desember 2000 „Jákvæð niðurstaða í Brussel.“

¹⁴³ Þess ber að minnast að við gerð EES-samningsins lá ljóst fyrir að norsk stjórnvöld vildu aðild að ESB og EES-samningurinn byggðist því ekki á aðild Noregs. Noregur sótti formlega um aðild að ESB í nóvember 1992, en aðildarsamningur Noregs að ESB var hins vegar felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu í Noregi árið 1994.

¹⁴⁴ Meginhluti þess kostnaðar sem til fellur EES/EFTA-megin hefur fallið á Sviss og Noreg, en Ísland greiðir nú 9% kostnaðar vegna rekstrar ESA og EFTA-dómstóls og 3,81% kostnaðar vegna starfslíðs EFTA-skrifstofunnar. Sbr. utanríkisráðuneyti (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*.

¹⁴⁵ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur tvisvar brugðið á það ráð að hafna upptöku allra nýrra gerða í sameiginlegu EES-nefndinni til að auka þrýsting á EES/EFTA-ríkin í tengslum við samningaviðræður um stækkun EES til nýrra aðildarríkja ESB 2004 og 2007. Ágreiningsefnið í snerist í báðum tilvikum fyrst og fremst um greiðslur EES/EFTA-ríkjanna í Þróunarsjóð EES.

2.14. Aðrir kostir

Nefndin skoðaði ýmsa aðra kosti á samstarfi við ESB, m.a. hvort unnt og æskilegt væri að gera tvíhliða samninga við ESB, eins og Sviss hefur til að mynda gert. Einnig ræddi nefndin hugmyndir um uppsögn EES-samningsins. Þriðji kosturinn, aðild að ESB, er ræddur sérstaklega í 4. kafla skýrslunnar.

2.14.1. Tvíhliða samningar við ESB

Nefndin fékk sendiherra Sviss hjá ESB á sinn fund til að ræða um tvíhliða samninga ESB og Sviss, auk þess sem sendiherrann fjallaði um málið á ráðstefnu nefndarinnar um stöðu og framtíð EES-samningsins.

Viðræður um tvíhliða samninga milli Sviss og ESB hófust eftir að EES-samningnum var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu í Sviss árið 1992, enda þýddi sú höfnun að efla þurfti samskiptin við ESB með öðrum hætti. Samningaviðræður um fyrstu tvíhliða samningana við ESB tóku sjö ár og samningarnir tóku síðan ekki gildi fyrr en þremur árum eftir að viðræðum lauk, eða árið 2002. Um var að ræða sjö tvíhliða samninga, um frjálsa för fólks, afnám tæknilegra viðskiptahindrana, samgöngur á landi, flugsamgöngur, viðskipti með landbúnaðarvörur, opinber útboð og þátttöku í 6. rannsóknaráætlun ESB.

Viðræður um nýja tvíhliða samninga hófust síðan árið 2002 og þeim viðræðum lauk árið 2004. Þar var um að ræða 9 tvíhliða samninga, um skattlagningu sparnaðar, baráttu gegn tollsvikum, viðskipti með unnar landbúnaðarvörur, hagskýrslugerð, tvísköttun lífeyristekna, þátttöku í samstarfsáætlunum ESB um menntamál, þátttöku í MEDIA-samstarfsáætluninni, þátttöku í umhverfisstofnun ESB og aðild að Schengen- og Dublin-sáttmálunum.

Bæði Sviss og ESB höfðu áhuga og hag af því að gera framangreinda samninga, en ljóst er að það þarf einhver tromp á hendi til að geta náð fram slíkum samningum og landfræðileg lega Sviss er talin hafa skipt miklu máli, m.a. vegna samgöngumála, auk þess sem Sviss er einn stærsti einstaki viðskiptaaðili ESB. Einnig skipti miklu máli að ESB hafði sérstakan áhuga á því að gera samninga við Sviss um m.a. skattlagningu sparnaðar og baráttu gegn tollsvikum.

Tvíhliða samningarnir fela ekki í sér sameiginlegar stofnanir eða yfirþjóðlegt vald, nema á sviði flugsamgangna, en þar var samið um að Evrópuþómsþóllinn hefði lögsögu yfir Sviss. Eftirlit og úrskurðir eru í höndum stjórnvalda í Sviss og ESB og vafaatriði eða deilur eru ræddar í blönduðum nefndum með fulltrúum frá báðum aðilum.¹⁴⁶

2.14.2. Hugmyndir um uppsögn EES-samningsins

Nefndin ræddi einnig hugmyndir um uppsögn EES-samningsins og fékk m.a. á sinn fund Ragnar Árnason, prófessor við hagfræðiskor Háskóla Íslands, til að ræða hugmyndir hans um uppsögn EES-samningsins og aðra valkosti fyrir samskipti Íslands við ESB, en nokkur umræða varð um þessi mál í fjölmiðlum árið 2005.

¹⁴⁶ Upplýsingar um tvíhliða samninga Sviss og ESB er m.a. að finna á <http://www.europa.admin.ch/index.html?lang=en> og http://ec.europa.eu/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm

3. Þátttaka Íslands í samstarfi ESB á sviði innanríkis- og dómsmála

Nefndin kynnti sér ítarlega þátttöku Íslands í samstarfi ESB á sviði innanríkis- og dómsmála, en sú þátttaka snýr fyrst og fremst að Schengen-samstarfinu og samningum sem tengjast því. Nefndin fékk m.a. á sinn fund dr. Niels Bracke og Gerd Van den Borg, frá skrifstofu ráðherraráðs ESB,¹⁴⁷ auk þess sem haldin var ráðstefna um málið þar sem Björn Bjarnason dómsmálaráðherra og háttsettir fulltrúar frá framkvæmdastjórn og ráðherraráði ESB fluttu m.a. erindi.¹⁴⁸ Þá fundaði nefndin einnig með Max-Peter Ratzel, framkvæmdastjóra Europol, og Michael Kennedy, forseta stjórnarnefndar Eurojust.

3.1. Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu

Schengen-samstarfið var upphaflega samstarf milli Belgíu, Frakklands, Hollands, Lúxemborgar og Þýskalands um að fella smám saman niður eftirlit á sameiginlegum landamærum þeirra, en samkomulag þess efnis var undirritað í bænum Schengen í Lúxemborg árið 1985 (Schengen Agreement). Á grundvelli samkomulagsins var á sama stað árið 1990 undirritaður samningur (Schengen Implementing Convention) sem hefur að geyma nánar útfærðar reglur samstarfsins og er sá samningur almennt kallaður Schengen-samningurinn. Síðan þá hafa ESB ríkin Ítalía, Spánn, Portúgal, Grikkland, Austurríki, Danmörk, Finnland og Svíþjóð gerst aðilar að Schengen-samningnum.

Þegar norrænu ESB-ríkin sóttu um aðild að Schengen-samstarfinu, Danmörk árið 1994 og Finnland og Svíþjóð árið 1995, gerðu þau þann fyrirvara í umsóknum sínum að unnt yrði að viðhalda norræna vegabréfasambandinu og viðhalda áframhaldandi ferða- og vegabréfafrelsi innan Norðurlandanna. Það gekk eftir og samstarfssamningur Íslands og Noregs við Schengen-ríkin var undirritaður í Lúxemborg árið 1996 og er hann almennt kallaður Lúxemborgar-samningurinn.

Með Amsterdam sáttmálanum 1997, sem fól í sér breytingu á stofnsáttmálum ESB, var Schengen-samstarfið fellt undir laga- og stofnanaramma Evrópusambandsins með sérstakri bókun sem hér eftir er nefnd Schengen-bókunin. Í Schengen-bókuninni var sérstaklega kveðið á um að samstarfi við Ísland og Noreg skyldi haldið áfram á grunni Lúxemborgarsamningsins, en að gera skyldi sérstakan samning um samstarfið milli ESB og ríkjanna tveggja.

Á þeim grundvelli hófust samningaviðræður við ráðherraráð ESB um þátttöku Íslands og Noregs í Schengen-samstarfinu. Ísland fór í þeim viðræðum fram á að áhrif á mótun nýrra Schengen-reglna yrðu með sambærilegum hætti og samkvæmt Lúxemborgar-samningnum, en þar var skýrt kveðið á um að Ísland og Noregur tækju fullan þátt í framkvæmd og mótun Schengen-reglna á öllum stigum utan þátttöku í atkvæðagreiðslum. Einnig var farið fram á að ekki yrði komið á

¹⁴⁷Dr. Niels Bracke og Gerd Van den Borg unnu einnig matsskýrslu um hryðjuverkavarnir á Íslandi fyrir dómsmálaráðuneytið árið 2006. Dr. Niels Bracke hefur starfað á aðalskrifstofu ráðherraráðs Evrópusambandsins síðan 1997, en hann hefur unnið að því að stofna Europol, Evrópulögregluna; að alþjóðasamvinnu gegn ólögmetum fíkniefnum; að Schengen-samstarfinu; persónuvernd og alþjóðlegum einkamálarétti auk þess að leggja mat á aðgerðir Evrópusambandsríkja gegn hryðjuverkum. Gerd Van den Borg er þýskur lögregluforingi með sérþekkingu á sviði hryðjuverkavarna. Hann hefur starfað á aðalskrifstofu ráðherraráðs Evrópusambandsins síðan 2002 og unnið að mati á aðgerðum Evrópusambandsríkja gegn hryðjuverkum.

¹⁴⁸Erindi Björns Bjarnasonar dómsmálaráðherra og formanns Evrópunefndar má finna á vefslóðinni: <http://www.bjorn.is/greinar/2006/09/08/nr/3691>

eftirlitsvaldi alþjóðlegra stofnana með framkvæmd Íslands á samningnum nema Ísland ætti aðild að slíkum stofnunum á að minnsta kosti sambærilegan hátt og í EES-samstarfinu.¹⁴⁹

Í desember 1998 náðust samningar þar sem fallist var á framangreindar kröfur og í framhaldi af því var skrifað undir samning um þátttöku Íslands í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna árið 1999. Árið 2000 var síðan samþykkt þingsályktun þar sem Alþingi ályktaði að heimila ríkisstjórninni að fullgilda samninginn fyrir Íslands hönd og tók hann gildi að lokinni þeirri fullgildingu árið 2001.

Schengen-samstarfið snýr að afnámi eftirlits á innri landamærum þátttökuríkja, en ríkin sem taka fullan þátt í Schengen nú eru fyrrnefnd 13 ríki ESB, auk Íslands og Noregs. Gert er ráð fyrir að þátttökuríkin verði 25 frá árinu 2008 þegar áformað er að þau 10 ríki sem gengu í ESB árið 2004 bætist við og 27 frá 2009 þegar áformað er að EFTA-ríkin Sviss og Liechtenstein bætist við, en ESB hefur nú gert við þau samskonar samstarfssamning og gerður var við Ísland og Noreg árið 1999. Bretland og Írland taka ekki fullan þátt í Schengen og ekki hefur verið tekin ákvörðun varðandi þátttöku nýjustu aðildarríkja ESB, Rúmeníu og Búlgaríu, í Schengen.

Undirbúningsvinna, umræður og mótun nýrra Schengen-gerða fer fram í sérstakri nefnd, samsettu nefndinni (mixed committee) sem kemur saman á stigi sérfræðinga, háttsettra embættismanna (COREPER) og ráðherra, en Ísland og Noregur taka sjálfstæða ákvörðun hvort fyrir sig um hvort þau kjósa, að undangenginni þátttöku sinni í undirbúningi ákvarðana, að bindast þeim og taka þær upp í löggjöf sína á grundvelli eigin stjórnskipunarlaganna.

Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu kallar á samsvarandi hagsmunagæslu og þátttakan í EES. Dómsmálaráðuneytið hefur fulltrúa í sendiráðinu í Brussel sem árlega sækir um 200 fundi í hinum ýmsu vinnunefndum samstarfsins, en í þeim nefndum er fjallað um löggjöf sem fellur undir Schengen-samstarfið.¹⁵⁰ Dómsmálaráðherra sækir reglulega fundi ráðherra dóms- og innanríkismála í samsettu nefndinni þar sem fjallað er um mál sem heyra undir Schengen samstarfið, en þeir eru 4-6 á ári. Dómsmálaráðherra fór með formennsku samsettu nefndarinnar á vettvangi ráðherra síðari helming ársins 2005 og stýrði þá fundum hennar. Starfið snýr fyrst og fremst um að skilgreina og afmarka íslenska hagsmuni og koma þeim á framfæri þegar við á.

Eðli Schengen-samningsins er nokkuð ólíkt EES-samningnum þar sem hann gefur mun nánari aðgang að nefndum ESB en EES-samningurinn sem gerir það að verkum að hagsmunagæsla

¹⁴⁹ Þessar kröfur byggðust m.a. á álitsgerð þriggja lagaprófessora frá desember 1997 um hvort væntanlegur samningur um þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu, eftir að það hefði færst undir Evrópusambandið með Amsterdam-sáttmálanum, samrýmdist ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar. Í áliti sínu, sem unnið var að beiðni utanríkisráðherra, komust lagaprófessorarnir Davíð Þór Björgvinsson, Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson m.a. að þeirri niðurstöðu að samstarfssamningurinn um aðild Íslands að Schengen-samstarfinu bryti ekki í bága við íslensku stjórnarskrána. Sjá tillögu til þingsályktunar á 125. löggjafarþingi 1999–2000, um fullgildingu samnings sem ráð Evrópusambandsins og lýðveldið Ísland og konungsríkið Noregur gera með sér um þátttöku hinna síðarnefndu í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna. Á vefslóðinni:

<http://www.althingi.is/altxt/125/s/0240.html>

¹⁵⁰ Sérfræðingar úr dómsmálaráðuneytinu sækja einnig fundi í Brussel með fulltrúa ráðuneytisins í Brussel. Þá hefur dómsmálaráðuneytið einnig fengið laganema til að starfa með fulltrúa sínum í Brussel.

Íslands verður mun beinni en unnt er á grunni EES-samningsins.¹⁵¹ Felst það m.a. í því að sendiherra Íslands situr fundi sendiherra ESB-ríkjanna þegar fjallað er um Schengen-málefni og dómsmálaráðherra með sama hætti fundi dóms- og innanríkisráðherra ESB. Felur þetta í sér að hagsmunagæslan í þessu tilviki fer fram með ólíkum hætti en að því er varðar EES-samninginn. Með hinni beinu þátttöku gefst íslenskum stjórnvöldum betra tækifæri til að hafa áhrif á efni nýrra reglna, en raunin er í EES-samstarfinu, en á móti kemur að reglurnar eru teknar upp á Íslandi óbreyttar þegar þær hafa verið settar.

Á grunni þessa samstarfs frá árinu 1996 hefur ýmsum reglum og framkvæmd á Ísland verið breytt til samræmis við samþykkt regluverk Schengen-samningsins. Nægir í því efni að nefna að landmæraeftirlit hefur verið afnumið gagnvart aðildarríkjum Schengen, vegabréfsáritunarstefna Íslands markast af þeirri stefnu sem mótuð er af Schengen-ríkjunum í sameiningu auk þess sem lögregluþjófveröld hafa fengið greiðari aðgang að samstarfi við lögregluþjófveröld í öðrum Schengen-ríkjum auk þess sem beinn aðgangur að upplýsingakerfum hefur gefið lögreglu sterkari stöðu í baráttunni gegn skipulagðri alþjóðlegri afbrotastarfsemi.¹⁵²

Lagaþjónusta ráðherraráðs ESB leggur mat á hvort einstök mál falla undir Schengen-samninginn eða ekki og hvort þau skuli rædd í samsettu nefndinni. Svo virðist sem túlkun lagaþjónustunnar á gildissviði Schengen þrengr frekar samstarfið en víkki.¹⁵³

3.2. Aðild Íslands að fagstofnunum og samningum sem tengjast Schengen

Schengen-samstarfið hefur leitt til þess að Ísland hefur gert samninga við ESB um nánara samstarf á tengdum sviðum. Þar er m.a. um að ræða samninga við Evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust), Evrópulögregluna (Europol) og lögregluskóla ESB (Cepol). Þá á Ísland einnig aðild að Landamærastofnun Evrópu (Frontex) og Landamærasjóði ESB. Ísland hefur einnig gert samninga við ESB um almenna réttaraðstoð og framsal sakamanna. Loks tengist Schengen-samstarfinu einnig svonefnt Dublin-samstarf sem felur í sér samstarf um meðferð hælisumsókna.

3.2.1. Evrópska réttaraðstoðin (Eurojust)

Eurojust er ætlað að styðja við rannsókn og saksókn mála sem varða alvarlega fjölþjóðlega brotastarfsemi. Er meginhlutverk stofnunarinnar að efla samvinnu og auðvelda samræmingu aðgerða saksóknara og lögregluþjófvervalda þegar mál varða fleiri en eitt aðildarríki. Stofnuninni var komið á fót með ákvörðun ráðs Evrópusambandsins þann 28. febrúar 2002 og hefur Eurojust heimild til að gera samstarfssamninga við þriðju ríki í því skyni að greiða fyrir samskiptum milli stofnunarinnar og yfirvalda í viðkomandi ríki. Skrifað var undir slíkan samstarfssamning milli Íslands og Eurojust í desember 2005.

Starfsemi Eurojust er stjórnað af stjórnarnefnd (College) sem er skipuð fulltrúa frá hverju aðildarríki Evrópusambandsins. eru nefndarmenn ýmist dómarar, saksóknarar eða háttsettir lögreglumenn í heimalandi sínu. Stjórnarnefndinni er ætlað að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta milli yfirvalda í aðildarríkjunum og greiða þannig fyrir samvinnu um rannsókn og saksókn mála. Er stofnuninni heimilt að óska eftir upplýsingum frá yfirvöldum í

¹⁵¹ Þessi munur á að nokkru leyti rætur að rekja til aðdraganda þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu, sem gerð var grein fyrir hér að framan, þar sem Ísland og Noregur voru aðilar að milliríkjasamningnum um Schengen-samstarfið áður en samstarfið var fært undir ESB.

¹⁵² Byggt á upplýsingum frá sendiráði Íslands í Brussel.

¹⁵³ Björn Bjarnason (2006a). *Iceland, Schengen and the EEA*. Sjá: <http://www.bjorn.is/greinar/2006/09/08/nr/3691>

aðildarríkjunum um tiltekin atriði er varða rannsókn eða saksókn. Stofnunin getur hins vegar ekki tekið ákvarðanir um rannsókn eða saksókn mála, heldur er ákvörðunarvald í þeim efnum eftir sem áður í höndum réttbærra yfirvalda í aðildarríkjunum. Af Íslands hálfu annast embætti ríkissaksóknara samskiptin við Evrópsku réttaraðstoðina. Í samningnum felst m.a. að íslenskur sendisaksóknari vinni með stjórnarnefnd Evrópsku réttaraðstoðarinnar að málum sem upp kunna að koma og varða Ísland.¹⁵⁴

3.2.2. Evrópulögreglan (Europol)

Europol fæst við miðlun upplýsinga í sambandi við rannsóknir glæpamála, en stofnun Europol var samþykkt með Maastricht samningnum 1992. Hlutverk Europol er að tryggja samvinnu viðkomandi stjórnvalda innan aðildarríkjanna til að koma í veg fyrir og berjast gegn hættulegri og skipulagðri glæpastarfsemi á alþjóðlegum vettvangi.

Í júní 2001 var gerður samstarfssamningur milli Íslands og Europol og beinlínusamband er milli alþjóðadeildar ríkislögreglustjóra og aðalstöðva Europol. Fyrirsjáanleg eru aukin samskipti við Europol á næstu árum og íslenskur tengifulltrúi tók til starfa við stofnunina snemma árs 2007.¹⁵⁵

3.2.3. Evrópski lögregluskólinn (CEPOL)

Í júní 2006 undirrituðu fulltrúar Lögregluskóla ríkisins og evrópska lögregluskólans (European Police College, CEPOL) aðildarsamkomulag Íslands að evrópska lögregluskólanum. Fyrir Lögregluskóla ríkisins þýðir þessi aðild nánara samstarf við evrópska lögregluskóla um þjálfun og upplýsingaskipti. Meginviðfangsefni CEPOL eru að efla samstarf og virkni lögregluliða, miðla upplýsingum um niðurstöður rannsókna og starfsvenjur og annast þjálfunarnámskeið fyrir háttsetta lögreglumenn. Viðfangsefnið tengjast jafnan baráttunni gegn afbrotum, s.s. afbrotum yfir landamæri innan Evrópu, viðnámi gegn hryðjuverkum, ólöglegum innflytjendum, landamæravörslu, mansali og hvers konar alþjóðlegri glæpastarfsemi. Munu lögregluskólarnir verða virkir þátttakendur í starfi CEPOL og fá aðgang að rafrænu netkerfi CEPOL ásamt námsneti evrópskra lögregluliða.¹⁵⁶

3.2.4. Landamærastofnun Evrópu

Landamærastofnun Evrópu (Frontex)¹⁵⁷ leiðir samvinnu aðildarríkjanna á sviði landamæravörslu, en stofnunin fer hvorki með lagasetningarvald né ber ábyrgð á framkvæmd landamæravörslu. Helstu verkefni stofnunarinnar eru að samhæfa samvinnu landamæravarða, aðstoða aðildarríkin við þjálfun landamæravarða, framkvæma áhættugreiningu, fylgja eftir hvers kyns rannsóknum í þágu landamæragæslu, aðstoða ríki við sérstakar aðstæður vegna álags á einstaka hluta ytri landamæra og aðstoða ríkin við að framkvæma brottvísanir sameiginlega. Unnið er að því að skipuleggja einskonar hraðlið á vegum stofnunarinnar, sem sent yrði til landamæravörslu í einstökum aðildarríkjum ef sérstakur vandi skapast þar.

Sérstök stjórn er yfir stofnuninni og tilnefnið hvert ríki, þar á meðal Ísland og Noregur, einn fulltrúa í stjórnina. Ísland og Noregur hafa meiri réttindi í Landamærastofnuninni en þeim

¹⁵⁴ Heimasíða Eurojust: www.eurojust.eu.int

¹⁵⁵ Heimasíða Europol: www.europol.eu.int

¹⁵⁶ Heimasíða Cepol: www.cepol.net

¹⁵⁷ Heimasíða Landamærastofnunarinnar: www.frontex.europa.eu

fagstofnunum sem falla undir EES-samninginn að því leyti að fulltrúar landanna hafa þar atkvæðisrétt í málefnum sem varða þau sérstaklega.

3.2.5. Landamærasjóður ESB

Í árslok 2006 samþykkti Evrópusambandið að setja upp sérstakan ytri-landamærasjóð (External Borders Fund) sem ætlað er að endurspeglar sérstaklega samstöðu ESB ríkjanna og sanngjarna deilingu byrða í útlendingamálum á tímabilinu 2007-2013. Sjóðnum er ætlað að styrkja samstöðu í stjórn ytri landamæra Schengen-svæðisins og greiða þannig fyrir frjálsri för innan þess, en hluti sjóðsins er einnig til ráðstöfunar fyrir framkvæmdastjórnina til sameiginlegra verkefna. Gert er ráð fyrir að Ísland greiði til sjóðsins og geti sótt um styrki úr honum, en gera þarf sérstakan samning um útfærslu á þátttöku Íslands í sjóðnum.

3.2.6. Evrópska handtökuskipunin

Í júní 2002 samþykktu ráðherrar ESB að taka upp evrópska handtökuskipun (European Arrest Warrant), en markmiðið með henni er að færa ákvarðanir um framsal sakamanna frá stjórnámálamönnum til dómstóla. Aðalbreytingin með handtökuskipuninni felst í því að handtökuskipun sem gefin er út í einu aðildarríki ESB skal framfylgja, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar, í því aðildarríki sem viðkomandi eftirlýstur einstaklingur finnst í. Handtökuskipunin felur meðal annars í sér að skilyrði um tvöfalt refsinaemi¹⁵⁸ er afnumið, en með afnámi þess skilyrðis þarf verknaður aðeins að vera refsiverður í því ríki sem óskar framsals. Að auki skuldbinda ríkin sig til að framselja eigin ríkisborgara milli landa.

Upphaflega var gert ráð fyrir að handtökuskipunin yrði hluti af þróun Schengen-reglna en vegna áhuga Bretlands og Írlands, sem ekki eru í Schengen, á að tengjast handtökuskipuninni var slíkt ekki mögulegt. Schengen-samstarfið gerir hins vegar ráð fyrir framsalsreglum og því var ákveðið að tengja Ísland og Noreg handtökuskipuninni með sérstökum samningi og lauk samninga-viðræðum um slíkan samning með samkomulagi í apríl 2006.¹⁵⁹

3.2.7. Gagnkvæm réttaraðstoð í sakamálum

Ísland er aðili að samningi ESB um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum, en aðildin gefur íslenskum lögregluþingum tækifæri til náins samstarfs við lögregluþingum í aðildarríkjum ESB við rannsókn sakamála. Samningurinn gerir íslenskum lögregluþingum kleift að hafa bein og milliliðalaus samskipti við lögregluþingum í aðildarríkjum ESB, auk þess sem með skýrum hætti er kveðið á um viðkvæmar rannsóknaraðferðir á borð við hleranir. Ísland og önnur ríki geta óskað eftir samráði um framkvæmd samningsins í samsettu Schengen-nefndinni á grundvelli Schengen-samstarfsins.¹⁶⁰

3.2.8. Dublin-samstarfið um meðferð hælisumsókna

Schengen-samstarfinu tengist einnig svokallað Dublin-samstarf um meðferð hælisumsókna. Dublin-samstarfinu er m.a. ætlað að tryggja að aðeins sé fjallað um umsókn um pólitískt hæli í einu aðildarríki samstarfsins og þannig komið í veg tvíverknað.

¹⁵⁸ Tvöfalt refsinaemi felur í sér að verknaður sem liggur til grundvallar framsalsbeiðni þarf að vera refsiverður bæði í því ríki sem krefst framsals og í framsalsríkinu.

¹⁵⁹ Björn Bjarnason (2006). *Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis*, bls. 82-83.

¹⁶⁰ Upphaflegur samningur við ESB um gagnkvæma aðstoð í sakamálum var gerður árið 2000. Sjá grein Björns Bjarnasonar (2006), *Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis*, bls. 84.

Frá því þátttakan í Dublin-samstarfinu hófst hafa íslensk stjórnvöld vísað stærstum hluta hælisumsækjenda til baka til annarra aðildarríkja sem fjalla eiga um umsóknir þeirra. Í Dublin-samstarfinu felst einnig þátttaka í sameiginlegum fingrafaragrunni (Eurodac), sem auðveldar stjórnvöldum að bera kennsl á þá sem þegar hafa sótt um hæli í öðrum aðildarríkjum.

3.3. Samvinna í baráttunni gegn hryðjuverkum

Ísland hefur ekki aðgang að samstarfi ESB í baráttunni gegn hryðjuverkum, utan þess samstarfs sem tengist starfsemi Europol og Eurojust.

Með stofnun sérstakrar öryggis- og greiningarþjónustu lögreglu hérlendis ætti Ísland hins vegar að geta tekið aukinn þátt í samstarfi ESB á því sviði, m.a. samstarfi við aðgerðamiðstöð ESB í Brussel (Situation Centre, SITCEN), *CoB*, sem eru samtök landsbundinna öryggisstofnana aðildarríkja Evrópusambandsins, Noregs og Sviss, og *CTG*, sem er sérstakur starfshópur *CoB* um hryðjuverkastarfsemi. Einnig væri þá hægt að taka þátt í *Club of Berne*, sem er óformlegur samstarfsvettvangur fyrir yfirmenn frá öryggisstofnunum í Evrópu, en á þeim vettvangi er m.a. rætt um varnir gegn hryðjuverkum. *Club of Berne* er ekki hluti af starfsemi ESB og Noregur og Sviss eiga til að mynda fulltrúa á þessum samstarfsvettvangi. Í skýrslu um hryðjuverkavarnir á Íslandi sem unnin var fyrir dómsmálaráðuneytið árið 2006 er mælt þess að tekið verði upp samstarf við þessa aðila.¹⁶¹

3.4. Áhrif þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu

Með aðild að Europol, Eurojust og Landamærastofnun Evrópu, þar sem Íslendingur situr í stjórn, veitir Schengen-aðild Íslendingum meiri rétt til náins samstarfs við ESB ríkin en EES-samningurinn. Þátttaka í samsettu nefndinni tryggir Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórnmalalegum ákvörðunum með ESB-ríkjunum en EES-aðildin.¹⁶²

¹⁶¹ Skýrslan, sem unnin var af Niels Bracke og Gerd Van den Borg, frá skrifstofu ráðherraráðs ESB, er á vefslóðinni: www.domsmalaraduneyti.is/media/Skyrslur/matsskyrsla_v_hrydjuverkavarna.pdf

¹⁶² Björn Bjarnason (2006). *Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis*, bls. 84-85.

4. Álitamál varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu

Mikil umræða hefur verið um kosti og galla aðildar Íslands að ESB hérlendis undanfarin ár og mikið efni liggur fyrir um þau mál, eins og sjá má m.a. í heimildarskrá skýrslunnar. Nefndin lagði áherslu á að kynna sér niðurstöður nýlegra rita um hugsanleg áhrif aðildar Íslands að ESB og fékk á sinn fund sérfræðinga til að ræða helstu álitamálin þar að lútandi, bæði almennt séð og í einstökum málaflokkum.

Í þessum kafla er fyrst farið yfir afstöðu stjórn málaflókka og almennings hérlendis til ESB-aðildar. Því næst er rætt um fyrirkomulag samningaviðræðna um aðild að ESB og m.a. skoðað hvort ný aðildarríki hafi getað samið um undanþágur frá reglum ESB í aðildarsamningum sínum. Hugsanlegur kostnaður við aðild er einnig skoðaður, sem og kostir og gallar evrunnar fyrir Ísland. Loks er farið sérstaklega yfir hugsanleg áhrif aðildar á íslenskan sjávarútveg og landbúnað, sem og aðra málaflokka.

4.1. Samningaviðræður um aðild að Evrópusambandinu

Upphaf ESB má rekja til ársins 1957 þegar sex ríki; Belgía, Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg og Holland stofnuðu Efnahagsbandalag Evrópu (European Economic Community).¹⁶³ Síðan þá hefur Evrópusambandið stækkað mikið og aðildarríkin í dag eru 27 talsins, eins og sjá má í töflu 4.1.¹⁶⁴ Heildarfjöldi íbúa aðildarríkjanna 27 var um 493 milljónir þann 1. janúar 2006.¹⁶⁵

Tafla 4.1. Aðildarríki ESB 2007 og inngönguár þeirra.

Ár	Aðildarríki
1957	Belgía, Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg og Holland
1973	Danmörk, Írland, Bretland
1981	Grikkland
1986	Spánn, Portúgal
1995	Austurríki, Finnland, Svíþjóð
2004	Tékkland, Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía
2007	Rúmenía, Búlgaría

Samningviðræður um aðild standa nú yfir við Króatíu og Tyrkland, en ekki er ljóst hve langan tíma þær munu taka eða hver útkoman verður.¹⁶⁶ Þess ber að geta að þjófleiðtogar ESB samþykktu á fundi sínum í desember 2006 strangari mælikvarða á verðandi aðildarríki ESB og í framtíðinni mun m.a. horft til þess hvert svigrúm ESB er til að taka inn ný ríki auk þess sem krafist verður ákveðinna umbóta í ríkjunum fyrir í ferlinu en verið hefur til þessa. Þá telja margir

¹⁶³ Með Maastricht sáttmálanum (Treaty on European Union) var tekið upp heitið Evrópusambandið og nafni Efnahagsbandalags Evrópu breytt í Evrópubandalagið, sem er nú ein þriggja stoða sem ESB byggist á. Hinar tvær stoðirnar eru utanríkis- og öryggismál og samvinna á sviði lögreglu- og dómsmála. Aðdraganda að stofnun ESB má reyndar rekja enn lengra aftur eða til ársins 1951 þegar sömu ríki stofnuðu Kola- og stálbandalag Evrópu.

¹⁶⁴ Grænland gekk úr ESB með sérstökum sáttmála (Greenland Treaty) árið 1985.

¹⁶⁵ Eurostat News Release nr. 167/2006, *EU and euro area enlargement on 1 January 2007. The new EU of 27 and euro area of 13*, frá 16. desember 2006.

¹⁶⁶ Sjá umfjöllun um stækkun ESB á http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm og hugsanleg umsóknarríki á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm

leiðtoganna að óhugsandi sé að stækka sambandið frekar án þess að tekið hafi verið á stofnanalegum þáttum með gerð nýs sáttmála ESB.¹⁶⁷

Þegar ríki sækir um aðild að ESB hefst ákveðið ferli sem getur tekið mismunandi langan tíma að ljúka, sé miðað við reynslu þeirra ríkja sem sótt hafa aðild að sambandinu síðastliðna áratugi. Umsókn um aðild er send til ráðherraráðs ESB sem fær framkvæmdastjórnina til að meta getu umsóknarríkis til að uppfylla skilyrði fyrir aðild.

Ef framkvæmdastjórnin telur umsóknarríkið geta uppfyllt skilyrði fyrir aðild ákveður ráðherraráðið hvort hefja eigi samningaviðræður við viðkomandi ríki og veitir framkvæmdastjórninni umboð til samningaviðræðna. Í samningaviðræðum er starfsemi ESB skipt upp eftir málaflokkum og í upphafi viðræðna leggur umsóknarríkið fram afstöðu sína í hverjum málaflokki fyrir sig og rökstuddar óskir um tímabundnar og varanlegar undanþágur eða aðlaganir varðandi innleiðingu á löggjöf ESB ef talin er þörf á slíku í einstökum málaflokkum. Samningaviðræðurnar snúast síðan um það hvort umsóknarríki sé tilbúið að taka yfir löggjöf ESB og ef svo er ekki, þá hvort eða að hve miklu leyti hægt sé að veita viðkomandi ríki undanþágur eða aðlaganir á tilteknum sviðum. Framkvæmdastjórnin leggur niðurstöður samningaviðræðna fyrir ráðherraráðið til samþykktar og leggja þarf aðildarsamninginn fyrir Evrópuþingið, þjóðþing allra aðildarríkja og umsóknarríkis til samþykktar.¹⁶⁸ Í flestum tilvikum fer einnig fram þjóðaratkvæðagreiðsla í viðkomandi ríki um staðfestingu samningsins.

Á fundi sem nefndin átti með Olli Rehn, sem fer með stækkunarmál í framkvæmdastjórn ESB, kom fram að samningaviðræður við lítil ríki hefðu ekki kallað á mikinn mannafla og líklega þyrfti ekki fleiri en 4-5 starfsmenn til að hefja aðildarviðræður við Ísland. Það væri því væntanlega auðvelt að fara í slíkar viðræður án tillits til annarra ríkja sem sótt hefðu um aðild, það væri engin biðröð sem Ísland þyrfti að fara í og það ætti ekki skipta máli hvernig staðan væri í samningaviðræðum við önnur umsóknarríki.

Ísland hefur vegna EES- og Schengen-samninganna þegar innleitt löggjöf ESB á þeim sviðum sem falla undir þá samninga. Samningaviðræður Íslands og ESB myndu því væntanlega aðallega snúast um þá málaflokka sem eru utan við gildissvið EES- og Schengen-samninganna, og þá sérstaklega um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál. Þó ef til vill yrði hægt að ljúka samningaviðræðunum sjálfum á innan við ári má gera ráð fyrir því að allt ferlið, þ.e. frá því að umsókn er lögð fram og þar til Ísland gengi formlega í sambandið, tæki um 2-3 ár, ef miðað er t.d. við reynslu Finna. Finnland sótti um aðild að ESB í mars 1992, aðildarviðræður hófust í febrúar 1993 og þeim lauk í mars 1994. Aðildarsamningurinn var undirritaður í júní 1994, samþykktur í þjóðaratkvæðagreiðslu í Finnlandi í október 1994 og Finnland varð síðan formlega aðili að ESB í janúar 1995.

Aðild að ESB felur í sér framsal á ríkisvaldi til yfirþjóðlegra stofnana, sem er óheimilt samkvæmt íslensku stjórnarskránni og því þyrfti að breyta stjórnarskránni til að Ísland gæti gerst aðili að ESB.¹⁶⁹ Samkvæmt 79. gr. stjórnarskrárinnar þarf að samþykkja tillögur að breytingu á stjórnarskrá á tveimur þingum, með þingrofi og almennum kosningum á milli. Forseti Íslands

¹⁶⁷ Sbr. yfirlitsskýrslu sendiráðs Íslands í Brussel, júní-desember 2006, á vefslóðinni:

<http://www.iceland.org/be/islenska/frettir-og-vidburdir/nr/3524>

¹⁶⁸ Heimild: *How does a country join the EU?* Á vefslóðinni:

http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/index_en.htm#bck_2

¹⁶⁹ EES-samningurinn felur ekki í sér framsal á ríkisvaldi til yfirþjóðlegra stofnana, eins og fyrr hefur komið fram.

þarf jafnframt að staðfesta breytinguna og tekur hún gildi að því loknu.¹⁷⁰ Þá hefur því margtrefkað verið lýst yfir á pólitískum vettvangi að aðild að ESB komi ekki til álita nema þjóðin samþykki hana í sérstakri atkvæðagreiðslu.

Gera má ráð fyrir að Ísland uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til aðildarríkja sambandsins ekki síður en hin Norðurlöndin, enda hefur Ísland þegar innleitt stóran hluta af löggjöf ESB vegna EES- og Schengen-samninganna.

4.1.1. Veitir Evrópusambandið undanþágur við gerð aðildarsamninga?

Nefndin skoðaði sérstaklega hvort ESB veitti undanþágur við gerð aðildarsamninga, enda var það mál sérstaklega tiltekið í skipunarbréfi nefndarinnar. Nefndin skoðaði jafnframt sérákvæði eða sérlausnir sem einstök ríki hafa samið um í aðildarsamningum sínum, sem og bókanir og yfirlýsingar samningsaðila sem fylgja með aðildarsamningum.¹⁷¹

Mikilvægt er að hafa í huga að aðildarsamningar að ESB hafa sömu stöðu og stofnsáttmálar ESB¹⁷² og því er ekki hægt að breyta ákvæðum þeirra, þar á meðal undanþágum eða sérákvæðum sem þar er kveðið á um, nema með samþykki allra aðildarríkja.¹⁷³ Yfirlýsingar sem fylgja með aðildarsamningum hafa fyrst og fremst pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað.

4.1.1.1. Tímabundnar undanþágur

Almennt virðist nokkuð algengt að í aðildarsamningum sé samið um tímabundnar undanþágur eða aðlögunarfresti, t.d. frest til að innleiða tiltekna löggjöf ESB eða til að afnema reglur sem ekki eru í samræmi við stofnsáttmála eða löggjöf ESB. Í samningaviðræðum fyrir stækkun ESB árið 2004, þegar 10 ríki Mið- og Austur-Evrópu gengu í sambandið, var til að mynda samið um tímabundin aðlögunartímabil í fjöldamörgum tilvikum. Oftast var þar um að ræða 3-7 ára aðlögunartímabil, en einnig voru dæmi um allt upp í 10-13 ára aðlögunartímabil.¹⁷⁴

4.1.1.2. Varanlegar undanþágur og sérlausnir

Af hálfu ESB er lögð áhersla á að engar undanþágur séu veittar í aðildarsamningum enda er markmiðið að sem mest lagalegt samræmi ríki innan ESB. Komi upp vandamál vegna ákveðinnar sérstöðu eða sérstakra aðstæðna í umsóknarríki er þó reynt að leysa málið með því að semja um tilteknar afmarkaðar sérlausnir.

¹⁷⁰ 79. gr. stjórnarskráinnar er svohljóðandi: Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.

¹⁷¹ Aðildarsamninga er að finna á vefsíðunni: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/treaties_accession.htm

¹⁷² Í bókinni Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins eftir Óttar Pálsson og Stefán Má Stefánsson (2003) segir á bls. 39 að ótvírætt sé að aðildarsamningar nýrra ríkja sambandsins séu jafnrétt háir Rómarsáttmálanum.

¹⁷³ Aðildarsamningarnir sjálfir (accession treaties) eru yfirleitt einungis nokkrar almennar greinar, en í viðauka við þá eru sett fram skilyrði aðildar og aðlaganir á stofnsáttmálum ESB, sem eru óaðskiljanlegur hluti af aðildarsamningnum. Sbr. t.d. 2. gr. aðildarsamnings Búlgaríu og Rúmeníu.

¹⁷⁴ Niðurstöður samningaviðræðna og helstu undanþágur má finna í skýrslum frá framkvæmdastjórninni, m.a. *Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the EU and Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter*, á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm

Eitt þekktasta dæmið um slíka sérlausn er að finna í aðildarsamningi Danmerkur árið 1973, en samkvæmt henni mega Danir viðhalda löggjöf sinni um kaup á sumarhúsum í Danmörku. Í þeirri löggjöf felst m.a. að aðeins þeir sem búsettir hafa verið í Danmörku í a.m.k. fimm ár mega kaupa sumarhús í Danmörku, en þó er hægt að sækja um undanþágu frá því skilyrði til dómsmálaráðherra Danmerkur.¹⁷⁵

Malta samdi um svipaða sérlausn í aðildarsamningi sínum, en samkvæmt bókun við aðildarsamninginn má Malta viðhalda löggjöf sinni um kaup á húseinum á Möltu og takmarka heimildir þeirra sem ekki hafa búið á Möltu í a.m.k. fimm ár til að eignast fleiri en eina húseign á eyjunni. Rökin fyrir þessari bókun eru m.a. að takmarkaður fjöldi húseigna, sem og takmarkað landrými fyrir nýbyggingar, sé til staðar á Möltu og því sé nauðsynlegt að tryggja að nægilegt landrými sé til staðar fyrir búsetuþróun núverandi íbúa.¹⁷⁶

Í þessum tveimur tilvikum er í raun um að ræða frávik frá 56. gr. stofnsáttmála ESB, sem bannar takmarkanir á frjálsum flæði fjármagns. Ekki er hins vegar um að ræða undanþágu eða frávik frá banni við mismunum á grundvelli þjóðernis og íbúar annarra aðildarríkja sem uppfylla skilyrði um fimm ára búsetu geta því keypt sumarhús í Danmörku og fleiri en eina húseign á Möltu. Á sama hátt þurfa Danir einnig að uppfylla búsetuskilyrðin til að geta keypt sumarhús í Danmörku og Möltubúar til að geta keypt fleiri en eina húseign á Möltu.¹⁷⁷

Finna má ýmis dæmi um sérlausnir í aðildarsamningum sem taka tillit til sérþarfa einstakra ríkja og héraða hvað varðar landbúnaðarmál.¹⁷⁸

Í aðildarsamningi Finnlands og Svíþjóðar 1994 var fundin sérlausn sem felst í því að samið var um að Finnum og Svíum yrði heimilt að veita sérstaka styrki vegna landbúnaðar á norðurslóðum, þ.e. norðan við 62. breiddargráðu. Sú lausn felur í sér að þeir mega sjálfir styrkja landbúnað sinn sem nemur 35% umfram önnur aðildarlönd. Í aðildarsamningi Finnlands er einnig ákvæði um að styrkja megi svæði sem eiga í alvarlegum erfiðleikum með aðlögun að hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB og Finnar hafa nýtt það ákvæði til að semja við ESB um sérstuðning fyrir Suður-Finnland.¹⁷⁹

Stuðningur við harðbýl svæði (Less Favoured Area, LFA) varð til við inngöngu Bretlands og Írlands í ESB, en þessi ríki höfðu áhyggjur af hálandalandbúnaði sínum og því var samið um

¹⁷⁵ Þetta ákvæði er að finna víða í viðauka I við aðildarsamning Danmerkur, sem breytingu á tilteknum lagagerðum ESB, en viðaukinn byggir á 29. gr. aðildarsamningsins. Ákvæðið er einnig í bókun við Maastricht sáttmálann. Útfærslu á ákvæðinu er að finna í dönskum lögum, nánar tiltekið í *Lov om erhvervelse af fast ejendom*.

¹⁷⁶ Þetta ákvæði er að finna í bókun nr. 6 ([Protocol No 6 on the acquisition of secondary residences in Malta](http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE07e_Property.pdf)), sem er hluti af aðildarsamningi Möltu. Bókunin hefur sama lagagildi og aðildarsamningurinn. Í enska textanum er talað um *secondary residences* sem mætti ef til vill einnig þýða sem *önnur heimili* eða *íbúðir*. Sjá nánari útskýringar í *Aggornat*, nr. 7/2002, á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE07e_Property.pdf

¹⁷⁷ Af minni undanþágum eða sérlausnum má nefna að Svíþjóð fékk heimild til að selja munntóbak (snus), en sala þess er bönnuð í öðrum aðildarríkjum ESB. Þessi sérlausn byggir á 151. gr. aðildarsamnings þeirra og er útfærð í viðauka XV við aðildarsamninginn (undir X. MISCELLANEOUS), auk þess sem hana er nú einnig að finna í 8. gr. (og 28. mgr. inngangsorða) tilskipunar 2001/37, um um samræmingu ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi framleiðslu, kynningu og sölu á tóbaksvörum.

¹⁷⁸ Umfjöllunin um sérlausnir í landbúnaði byggist á upplýsingum í skýrslunni Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi, sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2003.

¹⁷⁹ Sbr. 141. gr. aðildarsamningsins. Finnar beina innanlandsstuðningi sínum fremur beint til norðurhéraðanna en til Suður-Finnlands og hækka stuðningurinn eftir því sem norðar dregur.

sérstakan harðbýlisstuðning til að tryggja að landbúnaðurinn gæti staðið af sér samkeppni við frjósamari svæði Evrópu. Finnland, Svíþjóð og Austurríki sömdu einnig sérstaklega um þannig stuðning í aðildarsamningi sínum¹⁸⁰ og sem dæmi má nefna að 85% Finnlands var skilgreint sem harðbýlt svæði.¹⁸¹ Í aðildarsamningi Möltu er ákvæði um að Malta verði skilgreint sem harðbýlt svæði, auk þess sem í sérstakri yfirlýsingu er fjallað um eyjuna Gozo og m.a. tiltekið að hún verði flokkuð sérstaklega með tilliti til styrkja vegna sérstakra aðstæðna á eyjunni.¹⁸²

Þegar Grikkir gengu inn í Evrópusambandið var sérákvæði um bómullarframleiðslu sett inn í aðildarsamning þeirra, en bómullarrækt var mjög mikilvæg fyrir grískt efnahagslíf. Þótti ljóst að landbúnaðarstefnan gæti að óbreyttu stefnt þessum mikilvæga atvinnuvegi í hættu og tókst Grikkjum því að fá sérstöðu bómullarræktunar viðurkennda í aðildarsamningum sínum. Hið sama gerðist þegar Spánverjar og Portúgalar gengu í ESB og þessi ákvæði hafa nú almennt gildi innan landbúnaðarstefnunnar.

Í aðildarsamningi Finnlands, Svíþjóðar og Austurríkis er viðurkennt að svæði sem hafa átta eða færri íbúa á hvern ferkílómetra skuli njóta hæstu styrkja uppbyggingarsjóða ESB, en í þeim flokki eru að öðru leyti svæði sem verg landsframleiðsla á mann er undir 75% af meðaltali ESB.

Malta og Lettland sömdu einnig um tilteknar sérlausnir í sjávarútvegi í aðildarsamningum sínum, sem fela í sér sérstakt stjórnunarsvæði fiskveiða á tilteknum svæðum, en þær lausnir byggja á verndunarsjónarmiðum og fela ekki í sér undanþágu frá reglunni um jafnan aðgang (sjá nánar í sjávarútvegskafli).

Þá er í aðildarsamningi Möltu að finna bókun um að Malta megi viðhalda löggjöf sinni um fóstureyðingar, en sambærilegt ákvæði varðandi Írland er að finna í bókun með Maastricht sáttmálanum 1992.

Einnig gilda sérákvæði um Álandseyjar sem eru undir stjórn Finnlands.

Lagaleg staða undanþágu eða sérlausnar sem er í aðildarsamningi er sterk því aðildarsamningur hefur sama lagalega gildi og stofnsáttmálar ESB. Hið sama gildir um bókanir, en þær eru hluti af aðildarsamningum og hafa því sama lagalega gildi og þeir.¹⁸³

¹⁸⁰ Þessi stuðningur er skilgreindur í 17.-20. gr. reglugerðar 1257/1999 (regulation on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain regulations).

¹⁸¹ Finnar hafa einnig náð ýmsum umbótum fram eftir aðild, sérstaklega í tengslum við endurskoðun á landbúnaðarstefnunni (Agenda 2000), en þar var allt Finnland viðurkennt sem harðbýlt svæði en ekki einungis 85% eins og samið hafði verið um við aðild. Einnig náðu Finnar að semja um hækkun á framlagi ESB til sín með því að fá t.d. votheysverkun skilgreinda sem styrkbæra, auk þess sem þeir sömdu um hækkun á styrk til þurrkunar korns og olíufræplantna. Finnum var einnig heimilað að auka stuðning til hör- og hampræktunar, jafnframt því sem styrkhæft svæði vegna ræktanlegs lands var stækkað.

¹⁸² Í yfirlýsingunni kemur einnig fram að á ferjunni til Gozo megi selja vörur án virðisauka (VAT-free ferry). Lagalegur grunnur yfirlýsingarinnar um Gozo er 158. gr. Maastricht sáttmálans, um harðbýlt svæði og eyjar (least favoured regions and islands) og yfirlýsing nr. 30 við Amsterdam sáttmálann, um eyjasvæði. Sbr. Malta-EU Information Center (2003), *Negotiations on Gozo*. Í *Aggornat* nr. 18/2003. Á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE18e_Gozo.pdf

¹⁸³ Í 174. gr. aðildarsamnings Austurríkis, Finnlands, Svíþjóðar og Noregs er t.d. sérstaklega tiltekið að bókanir séu óaðskiljanlegur hluti af samningnum.

4.1.1.3. Yfirlýsingar

Algennt er að með aðildarsamningum fylgi sameiginlegar yfirlýsingar samningsaðila eða einhliða yfirlýsingar einstakra aðila. Slíkar yfirlýsingar hafa pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað.

Í aðildarsamningi Noregs er að finna nokkrar yfirlýsingar um fiskveiðistjórnun, en samkvæmt framangreindu er lagalegt gildi þeirra takmarkað. Hins vegar hefur verið bent á það að yfirlýsingarnar kunni samt sem áður að hafa verið pólitískt mikilvægar fyrir Noreg innanlands, sem og innan ESB ef til aðildar hefði komið.¹⁸⁴

4.1.2. Sérákvæði um fjarlægjar eyjar og héruð í sáttmálum Evrópusambandsins

Í Rómarsáttmálanum er að finna ýmis sérákvæði um eyjar og héruð sem eru í mikilli fjarlægð frá meginlandi Evrópu. Athyglisvert er að skoða þessi ákvæði með hliðsjón af stöðu Íslands þó ekki sé hægt að fullyrða að ákvæðin gætu átt við um Íslendinga í hugsanlegum viðræðum við ESB. Hins vegar hefur verið bent á það að samkenni Íslands með þessum fjarlægju eyjum og héröðum séu svo sterk að efni þessara ákvæða hljóti að verða meðal þeirra atriða sem Íslendingar hafa til hliðsjónar í samskiptum og samningum við ESB í framtíðinni.¹⁸⁵ Þó verður að hafa í huga að félags- og efnahagsleg staða Íslands er mun betri en staða þeirra svæða sem þessi ákvæði eiga við um.¹⁸⁶

Það ákvæði Rómarsáttmálans sem helst er um að ræða í þessu sambandi er 2. mgr. 299. greinar, sem fjallar um sérstöðu stjórnisyluhéraða Frakklands utan Evrópu, Azoreyja, Madeira og Kanaríeyja. Samkvæmt þessu ákvæði hafa fjarlægjar eyjar og héruð víðtæka sérstöðu, m.a. á sviði landbúnaðar og fiskveiða.¹⁸⁷

Umrætt ákvæði 299. gr. er svohljóðandi:

2. Ákvæði sáttmála þessa gilda um frönsku umdæmin handan hafins og Asoreyjar, Madeira og Kanaríeyjar. Ráðið skal þó samþykkja sérstakar ráðstafanir, með auknum meirihluta að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar og að höfðu samráði við Evrópuþingið, þar sem tekið er tillit til samfélagsgerðar og félagslegs og efnahagslegs ástands í frönsku umdæmunum handan hafins og á Asoreyjum, Madeira og Kanaríeyjum, en það eykur á erfiðleika þessara svæða að þau eru afskekkt, einangruð og lítil, landslag er óhagstætt og einnig veðurfar, efnahagslífið er háð örfáum tegundum framleiðsluvara og varanleiki og samanlögð áhrif þessara þátta hefta mjög möguleika á framþróun þeirra, enda miði þessar ráðstafanir einkum að því að ákvarða skilyrðin fyrir beitingu ákvæða sáttmálans gagnvart þessum svæðum, þ.m.t. í sameiginlegum stefnumálum. Þegar ráðið samþykkir viðeigandi ráðstafanir, sem um getur í annarri undirgrein, skal það taka tillit til þátta eins og tolla- og viðskiptastefnu, fjármálastefnu, frísvæða, landbúnaðar- og fiskveiðistefnu, skilyrða fyrir afhendingu hráefna og

¹⁸⁴ Sbr. Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), bls. 229.

¹⁸⁵ Sbr. skýrsluna *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 48.

¹⁸⁶ Það kom m.a. fram á fundi nefndarinnar með sérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB á sviði sjávarútvegs að þessi ákvæði gætu ekki átt við Ísland að öllu leyti þar sem félags- og efnahagsleg þróun hérlendis væri á hærra stigi en á þessum svæðum.

¹⁸⁷ Í skýrslunni starfshóps utanríkisráðuneytis, *Fiskveiðiaudlindin. Ísland og Evrópusambandið*, kemur fram á bls. 56 að efnislega feli ákvæði 299. gr. og ákvarðana sem teknar hafa verið á grundvelli hennar í sér að „heimamönnum er tryggður víðtækur forgangur til hagnýtingar náttúruauðlinda á hafsvæðum eyjanna sem um ræðir. Heimamenn hafa einkarétt til veiða, vinnslu og markaðssóknar, en mega hins vegar t.d. ekki sækja inn á meginlandsmarkað Evrópu með þeim hætti að skekki markaðsaðstæður þar. Þá eru ákvæði um margvíslega styrki, m.a. til þróunar og ráðgjafar, veiðarfæra og annarrar vélvæðingar, starfsþjálfunar, vöruþróunar og sölumála. Sérstök ákvæði gilda um skattamál, tollamál, innflutningshöft á þessum svæðum, og um stuðning vegna flutningskostnaðar, efnivörुकostnaðar og fjármögnunar.“

brýnustu nauðsynjavara, ríkisaðstoðar og skilyrða fyrir aðgangi að þróunarsjóðum og aðild að láréttum áætlunum bandalagsins.

Ráðið skal samþykkja ráðstafanirnar, sem um getur í annarri undirgrein, að teknu tilliti til þeirra sérkenna og takmarkana sem einkenna afskekktustu svæðin en án þess þó að grafa undan trúverðugleika og samkvæmni réttarskipunar bandalagsins, m.a. að því er varðar innri markaðinn og sameiginleg stefnumál.¹⁸⁸

Einnig fylgir sérstök yfirlýsing um þessi svæði með Maastricht sáttmálanum þar sem fjallað er um sérstöðu þeirra og að samþykkja megi sérstakar aðgerðir til að aðstoða þau við að ná meðaltali annarra svæða hvað varðar efnahags- og félagslega stöðu.¹⁸⁹

Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi* er settur fram samanburður á aðstæðum á Íslandi við Azoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira. Þar kemur fram að svipaðir þættir á þessum eyjum eru t.d. fjarlægð frá öðrum löndum, íbúafjöldi og fábreytni atvinnulífs og útflutnings, en ólíkir þættir eru m.a. almenn lífskjör, framleiðsluhættir og fullveldisstig. Í töflu 4.2 er að finna nánari lýsingu á þessum samanburðarsvæðum.¹⁹⁰

Tafla 4.2. Samanburður milli Íslands, Azoreyja, Kanaríeyja og Madeira.

Svæði	Stærð	Íbúafjöldi (2001/2002)	Störf í landbúnaði og fiskveiðum	Störf í iðnaði, bygginga- og orkustarfsemi	Störf í þjónustu	Fjarlægð frá Evrópu
Ísland	103.022 km ²	288.200	8%	22%	70%	Um 1.000 km frá Noregsströnd og um 800 km frá Skotlandi
Azoreyjar (Portúgal)	2.300 km ² (9 eyjar)	237.300	14%	29%	57%	Austustu eyjarnar eru um 1.400 km frá Evrópu
Kanaríeyjar (Spánn)	7.400 km ² (7 eyjar)	1.843.700	5%	21%	74%	Um 100 km frá Afríkuströnd og um 1.100 km frá Evrópu
Madeira (Portúgal)	800 km ² (2 eyjar)	245.000	13%	27%	60%	Um 640 km frá Marokkóströnd og um 860 km frá Lissabon

Heimild: Utanríkisráðuneytið (2003). *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 49.

Í 158. gr. stofnsáttmálans er ákvæði um harðbýl svæði og eyjar (least favoured regions and islands) sem kveður á um að sambandið skuli þróa og framfylgja aðgerðum sem styrki efnahags-

¹⁸⁸ Íslenska þýðingin er tekin úr skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 48.

¹⁸⁹ Yfirlýsingin er svohjóðandi: DECLARATION on the outermost regions of the Community. The Conference acknowledges that the outermost regions of the Community (the French overseas departments, Azores and Madeira and Canary Islands) suffer from major structural backwardness compounded by several phenomena (remoteness, island status, small size, difficult topography and climate, economic dependence on a few products), the permanence and combination of which severely restrain their economic and social development.

It considers that, while the provisions of the Treaty establishing the European Community and secondary legislation apply automatically to the outermost regions, it is nonetheless possible to adopt specific measures to assist them inasmuch and as long as there is an objective need to take such measures with a view to the economic and social development of those regions. Such measures should have as their aim both the completion of the internal market and a recognition of the regional reality to enable the outermost regions to achieve the average economic and social level of the Community.

¹⁹⁰ Sbr. skýrsluna *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 49.

og félagslega samstöðu og sérstaklega skuli stefnt að því að draga úr ójöfnuði milli mismunandi svæða eða eyja.¹⁹¹

Þá fylgir yfirlýsing um eyjasvæði með Amsterdam sáttmálanum þar sem segir að eyjasvæði líði fyrir landfræðilega stöðu sína, sem hamli efnahags- og félagslegri þróun þeirra og því megi grípa til sérstakra aðgerða þeim í hag til að samlaga þau innri markaðnum á sanngjarnan hátt.¹⁹²

4.1.3. Undanþágur og sérlausnir eftir aðildarsamninga

Auk þeirra sérlausna sem samið hefur verið um í aðildarsamningum hafa aðildarríkin einnig samið um sérstakar undanþágur og sérlausnir þegar breytingar hafa verið gerðar á stofnsáttmálum ESB. Þessar undanþágur og sérlausnir taka fyrst og fremst til Bretlands, Írlands og Danmerkur, en þær eru tilkomnar af mismunandi ástæðum. Bretar og Írar hafa m.a. samið um undanþágur og sérákvæði vegna landfræðilegra ástæðna og samið var um nokkrar undanþágur og sérlausnir fyrir Danmörku eftir að Danir höfnuðu Maastricht sáttmálanum í þjóðaratkvæðagreiðslu, en í kjölfar þeirra breytinga var sáttmálinn samþykktur af Dönum. Í þessum kafla er farið yfir helstu undanþágur og sérlausnir sem samþykktar hafa verið fyrir einstök ríki í tengslum við endurskoðun stofnsáttmála ESB, en þær er í öllum tilvikum að finna í sérstökum bókunum sem hafa sama lagagildi og sáttmálarnir sjálfir.

4.1.3.1. Þátttaka í sameiginlegri utanríkis-, öryggis- og varnarmálastefnu Evrópusambandsins
Danmörk hefur heimild samkvæmt sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann til að taka ekki þátt í aðgerðum á sviði innanríkis- og dómsmála, sameiginlegri öryggis- og varnarmálastefnu ESB (security and defence policy), og öllum aðgerðum í utanríkis- og öryggismálastefnunni (common foreign and security policy) sem snúa að varnarstefnu.¹⁹³

4.1.3.2. Þátttaka í samvinnu Evrópusambandsins á sviði innanríkis- og dómsmála
Bretland og Írland hafa samkvæmt sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann heimild til að taka ekki þátt í Schengen-samstarfinu og í þeirri bókun er einnig að finna sérákvæði tengd landamæraeftirliti, innflytjendamálum og samvinnu í lögreglu og dómsmálum.¹⁹⁴

Danmörk er heimilt samkvæmt sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann að taka ekki þátt í aðgerðum á sviði innanríkis- og dómsmála.¹⁹⁵

¹⁹¹ Ákvæðið er svohljóðandi: In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic and social cohesion. In particular, the Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas.

¹⁹² Yfirlýsingin er svohljóðandi: Declaration on island regions. The Conference recognises that island regions suffer from structural handicaps linked to their island status, the permanence of which impairs their economic and social development. The Conference accordingly acknowledges that Community legislation must take account of these handicaps and that specific measures may be taken, where justified, in favour of these regions in order to integrate them better into the internal market on fair conditions.

¹⁹³ Protocol on the position of Denmark. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre317.html>

¹⁹⁴ Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre313.html>

¹⁹⁵ Protocol on the position of Denmark. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre317.html>

4.1.3.3. Þátttaka í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru

Bretland og Danmörk hafa heimild samkvæmt sérstöku bókunum við Maastricht sáttmálann til að taka ekki þátt í lokastigi Efnahags- og myntbandalags Evrópu, en það stig felur í sér að ríkin leggja niður þjóðargjaldmiðla sína og taka upp evruna.¹⁹⁶

4.1.3.4. Aðrar undanþágur og sérlausnir í stofnsáttmálum ESB

Af öðrum undanþágum og sérlausnum má nefna að sérákvæði um kaup á sumarhúsum í Danmörku, sem fjallað var um í kaflanum um undanþágur í aðildarsamningum, er einnig að finna í sérstakri bókun við Maastricht sáttmálann.¹⁹⁷

Þá er í bókuninni sem Danir sömdu um í kjölfar þess að Maastricht sáttmálanum var hafnað þar í þjóðaratkvæðagreiðslu einnig að finna um sérákvæði varðandi veitingu ríkisborgararéttar í Danmörku.¹⁹⁸

4.1.3.5. Aðrar undanþágur og sérlausnir í tilskipunum og reglugerðum

Loks ber að nefna að hægt er að semja um tilteknar undanþágur, aðlaganir og sérlausnir fyrir einstök aðildarríki við setningu tilskipana og reglugerða ef tilskildur meirihluti er fyrir slíku. Sem dæmi má nefna að á sviði fiskveiða gilda t.d. sérstakar reglur í kringum Hjaltlandseyjar.¹⁹⁹ Einnig hafa sérstakar reglur gilt um veiðar í Miðjarðarhafi, í Eystrarsalti og umhverfis Orkneyjar.

4.2. Aðild Íslands að stofnunum Evrópusambandsins

Aðild að ESB þýðir að sjálfsögðu að Ísland fær aðgang að allri ákvarðanatöku og öllum stofnunum sambandsins. Aðild að stofnunum ESB, fjöldi fulltrúa og atkvæðavægi er samningsatriði, en væntanlega yrði staða Íslands svipuð og staða Möltu, þar sem íbúafjöldi landanna er nokkuð svipaður.²⁰⁰

4.2.1. Framkvæmdastjórnin

Í framkvæmdastjórn ESB er hvert aðildarríki með einn framkvæmdastjóra í dag og að óbreyttu myndi Ísland einnig fá einn framkvæmdastjóra.

Í Nice sáttmálanum er hins vegar kveðið á um að framkvæmdastjórar verði færri en aðildarríkin þegar aðildarríkin eru orðin 27. Ráðherraráðið mun að óbreyttu taka ákvörðun um heildarfjölda framkvæmdastjóra áður en næsta framkvæmdastjórn verður skipuð, en það mun gerast árið 2009.²⁰¹

Í stjórnarskrársáttmála ESB er gert ráð fyrir breytingum á skipan framkvæmdastjórnarinnar á þann hátt að eftir árið 2014 verði framkvæmdastjórnin skipuð fulltrúum frá 2/3 aðildarríkjanna á hverju fimm ára kjörtímabili. Hins vegar er samkvæmt stjórnarskrársáttmálanum einnig gert ráð

¹⁹⁶ Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland og

Protocol on certain provisions relating to Denmark: <http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr8h.htm#214>

¹⁹⁷ Protocol on the acquisition of property in Denmark: <http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr8c.htm#23>

¹⁹⁸ Protocol on the position of Denmark. Sjá: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre317.html>

¹⁹⁹ Sbr. 1. mgr. 18. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁰⁰ Í árslok 2006 voru rúmlega 300.000 íbúar á Íslandi. Tæplega 400.000 íbúar bjuggu á Möltu við lok aðildarviðræðna þeirra við ESB, en til samanburðar má nefna að þá bjuggu um 450.000 íbúar í Lúxemborg.

²⁰¹ Sbr. 4. gr. bókunar við Nice sáttmálann um stækkun ESB (Protocol on the enlargement of the European Union).

fyrir að hvert aðildarríki fái að tilnefna framkvæmdastjóra a.m.k. annað hvert kjörtímabil, þannig að hvert ríki yrði í mesta lagi eitt fimm ára kjörtímabil án framkvæmdastjóra.

4.2.2. Leiðtogaráðið og ráðherraráðið

Í leiðtogaráðinu sitja leiðtogar aðildarríkjanna og forsætisráðherra Íslands yrði fulltrúi Íslands á þeim vettvangi.

Ráðherraráð ESB er skipað einum fulltrúa frá hverju aðildarríki og þar eru því 27 fulltrúar. Atkvæðavægi þeirra er hins vegar mismunandi, eins og sjá má í töflu 4.3. Samtals hafa aðildarríkin 345 atkvæði í dag og þar af hefur Malta 3 atkvæði, en Lúxemborg, Kýpur, Eistland, Slóvenía og Lettland hafa 4 atkvæði hvert ríki. Gera má ráð fyrir að Ísland fengi einn fulltrúa í ráðherraráðinu og 3 atkvæði eins og Malta.

Tafla 4.3. Atkvæðafjöldi aðildarríkja í ráðherraráði ESB.

Aðildarríki	Fjöldi atkvæða
Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Bretland	29
Spánn, Pólland	27
Rúmenía	14
Holland	13
Belgía, Tékkland, Grikkland, Ungverjaland, Portúgal	12
Austurríki, Svíþjóð, Búlgarí	10
Danmörk, Írland, Litháen, Slóvakía, Finnland	7
Kýpur, Eistland, Lettland, Lúxemborg, Slóvenía	4
Malta	3
Samtals	345

Ákvarðanir í ráðherraráðinu eru yfirleitt teknar með einföldum eða auknum meirihluta. Frá 1. janúar 2007 þarf tillaga að fá 73,9% atkvæða og samþykki meirihluta eða 2/3 aðildarríkja til að teljast samþykkt með auknum meirihluta. Að auki geta aðildarríki farið fram á að staðfestingu á því að á bakvið þau atkvæði séu ríki sem í búa a.m.k. 62% af heildaríbúafjölda sambandsins, en ef svo er ekki þá telst ákvörðunin ekki vera samþykkt. Þess ber þó að geta að í veigamiklum málaflokkum, t.d. varðandi stækkun, fjárlög, almannatryggingar og varnarmál, hafa aðildarríkin neitunarvald.

Aðildarríkin skiptast á að vera í forsæti ráðherraráðsins í sex mánuði í senn og Ísland myndi því vera í forsæti á fjórtán ára fresti, miðað við að aðildarríkin væru 28 talsins. Ný ákvæði um aukinn meirihluta og forsæti ráðherraráðsins er að finna í stjórnarskrársáttmála ESB þannig að nokkrar breytingar verða á þeim málum ef stjórnarskrársáttmálinn eða þessi hluti hans verður staðfestur.

4.2.3. Evrópuþingið

Á Evrópuþinginu eru í dag 785 þingmenn frá aðildarríkjunum 27. Malta hefur 5 þingmenn, en Lúxemborg, Kýpur og Eistland hafa 6 þingmenn hvert ríki. Gera má ráð fyrir að Ísland myndi fá 5 þingmenn eins og Malta miðað við núverandi kerfi.

Þingmönnum á Evrópuþinginu mun að óbreyttu fækka í næstu kosningum. Hafi ákvæði stjórnarskrársáttmála ESB tekið gildi á þeim tíma fækkar þeim í 750, en annars í 732, sbr. 189. gr. Rómarsáttmálans.

Þess ber að geta að í stjórnarskrársáttmála ESB er ákvæði um að hvert aðildarríki skuli að lágmarki hafa 6 þingmenn á Evrópuþinginu og Ísland fengi því að a.m.k. 6 þingmenn ef stjórnarskrársáttmálinn verður staðfestur. Í stjórnarskrársáttmálanum er einnig kveðið á um það að þingmenn á Evrópuþinginu megi ekki verið fleiri en 750 og því mun þingmönnum einhverra ríkja fækka frá og með næstu kosningum til Evrópuþingsins, sem verða árið 2009, ef stjórnarskrársáttmálinn verður staðfestur.

4.2.4. Aðrar stofnanir

Ísland myndi eins og önnur aðildarríki ESB tilnefna einn dómara í dómstól ESB. Í efnahags- og félagsmálanefndinni, sem og í héraðanefndinni myndi Ísland væntanlega fá fimm fulltrúa, eins og Malta, en alls eru 344 fulltrúar í hvorri nefnd í dag.

4.3. Kostnaður við aðild að Evrópusambandinu

Nefndin skoðaði sérstaklega áætlaðan kostnað við ESB-aðild, en hafa verður í huga að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Mismunandi forsendur hafa verið notaðar í einstökum útreikningum á þessum kostnaði og niðurstöðurnar geta því verið mismunandi.²⁰² Í skýrslunni *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB* sem Deloitte & Touche vann að beiðni utanríkisráðuneytisins í janúar 2003 kemur t.d. fram að niðurstöðurnar sem settar eru fram í skýrslunni séu þess eðlis að þær geti aldrei orðið þær einu réttu þar sem rétt niðurstaða sé ekki til og fæst ekki fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra. Sérstaklega gildir þetta um mat á framlögum ESB til Íslands og munu þau að einhverju leyti ráðast af niðurstöðum flókinna samningaviðræðna og frumkvæðis við að sækja þá styrki sem í boði verða.²⁰³ Í greinargerðinni *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin* sem Hagfræðistofnun HÍ vann fyrir forsætisráðuneytið í maí 2002 kemur fram að miserfitt sé að meta hlutdeild Íslands í greiðslum aðildarríkja til ESB, en það sé hins vegar mun erfiðara að meta hugsanleg mótframlög ESB til Íslands þar sem niðurstaðan myndi ráðast í aðildarviðræðum.²⁰⁴

4.3.1. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB

ESB hefur í megin atriðum þrjá sjálfstæða tekjustofna, sem eru eftirfarandi:²⁰⁵

- Hluti af tollum og innflutningsgjöldum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í virðisaukaskattsgreiðslum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í vergum þjóðartekjum aðildarríkjanna (69% af tekjum ESB árið 2007).

Tekjur af þessum tekjustofnum mega ekki fara yfir 1,24% af vergum þjóðartekjum aðildarríkjanna (Gross National Income, GNI),²⁰⁶ en að meðaltali hafa tekjurnar verið um 1,07% af vergum þjóðartekjum síðastliðin ár.²⁰⁷

²⁰² Samtök iðnaðarins töldu árið 2002 að kostnaður í hagkerfinu myndi minnka um allt að 44 milljarða kr. með aðild að ESB og upptöku evru. Þar er þó bent á að ekki sé hægt að setja samasemmerki milli lækkunar á kostnaði í hagkerfinu og hreins efnahagslegs ávinnings. Sjá Eirík Bergmann Einarsson (2003), bls 193. Eiríkur bendir einnig á að í þessum útreikningum sé t.d. ekki tekið með tap innlendra fjármagnseigenda vegna lækkunar vaxta.

²⁰³ Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Á vefslóðinni:

[http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

²⁰⁴ Hagfræðistofnun (2002). *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin*. Á vefslóðinni:

<http://forsætisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/692>

²⁰⁵ *EU Budget 2007*: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm

²⁰⁶ Áður var miðað við 1,27% af vergri þjóðarframleiðslu (VÞF), en því var breytt árið 2002. Samkvæmt útreikningum framkvæmdastjórnarinnar árið 2001 var 1,24% af VÞT ESB jafnhá upphæð og 1,27% af VÞF ESB.

Vergar þjóðartekjur (GNI) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.²⁰⁸ og út frá því má áætla að ef Ísland gengi í ESB gætu heildargreiðslur ríkissjóðs til ESB orðið um **10,5 milljarðar kr. á ári** (þ.e. 1,07% af 977 milljörðum kr.), en að hámarki um **12,1 milljarður kr. á ári** (þ.e. 1,24% af 977 milljörðum kr.).

Stærsti liðurinn yrði allt að 0,73% hlutdeild í vergum þjóðartekjum Íslands, eða allt að 7,1 milljarður kr., en aðrir liðir yrðu hlutdeild ESB í virðisaukaskattsgreiðslum og hluti af tollum og innflutningsgjöldum, auk hlutdeildar Íslands í hinni svokölluðu bresku leiðréttingu.

Í töflu 4.4 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.4. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB.

	Deloitte & Touche 2003	Hagfræðistofnun 2002	Skýrsla Evrópunefndar 2007 1,07% af VPT
Greiðslur ríkissjóðs til ESB fyrir stækkun sambandsins	-7,5 milljarðar kr. (-6,6 til -8,5 milljarðar)	-9,3 milljarðar kr. (-8,9 til -9,7 milljarðar)	-8,6 milljarðar kr. (VPT 2003=800 milljarðar)
Greiðslur ríkissjóðs til ESB eftir stækkun sambandsins	-8,2 milljarðar kr. (-7,2 til -9,2 milljarðar)	-12,7 milljarðar kr. (-12,2 til -13,2 milljarðar)	-10,5 milljarðar kr. (VPT 2005=977 milljarðar)

*Á verðlagi viðkomandi árs.

Hafa verður í huga að stór hluti þess fjármagns sem greitt er til ESB mun skila sér til baka til þjóðarbúsins í styrkjum til landbúnaðar, uppbyggingarverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Í því sambandi má nefna að um 86% af tekjum ESB árið 2002 skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í styrkjum, þar af fóru um 46% til landbúnaðar, um 34% til uppbyggingarverkefna og 6% til rannsóknar- og þróunarverkefna og annarra innri málefna. Um 6% fóru í rekstur og 8% í verkefni utan sambandsins.

4.3.2. Greiðslujöfnuður við ESB (nettógreiðslur)

Fá má grófa mynd af hugsanlegum nettógreiðslum Íslands til ESB, þ.e. greiðslum til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB, með því að skoða nettógreiðslur annarra aðildarríkja. Framkvæmdastjórn ESB birtir árlega upplýsingar um nettógreiðslur eða greiðslujöfnuð (operational budgetary balance) ESB-ríkjanna sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (Gross National Income, GNI). Með nettógreiðslum eða greiðslujöfnuði er átt við greiðslur aðildarríkjanna til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB. Í töflu 4.5 má sjá áætlun framkvæmdastjórnarinnar um meðaltals greiðslujöfnuð ESB ríkja fyrir árin 2008-2013.²⁰⁹

²⁰⁷ Miðað við 1992-2005. Frá 2002 hefur hlutfallið að meðaltali verið um 1,01%. Sbr. *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State*, bls. 135. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

²⁰⁸ Hagstofa Íslands (2006). Landsframléiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.

<http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719>

²⁰⁹ *Report from the Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14.7.2004. COM(2004) 505 final. Volume III, bls. 70-71. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/financing_eu_en.pdf

Tafla 4.5. Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB) árin 2008-2013.

	Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB, miðað við núverandi fyrirkomulag, sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (VPT) Meðaltal 2008-2013 (%)	
	<i>Fyrir bresku leiðréttinguna</i>	<i>Eftir bresku leiðréttinguna</i>
Lúxemborg*	5.89	5.80
Lettland	4.51	4.40
Litháen	4.50	4.41
Póland	3.85	3.76
Eistónía	3.85	3.76
Slóvakía	3.36	3.27
Tékkland	3.26	3.17
Ungverjaland	3.15	3.06
Grikkland	2.25	2.16
Portúgal	1.60	1.50
Slóvenía	1.40	1.31
Belgía*	1.32	1.21
Malta	1.16	1.06
Írland	0.56	0.47
Spánn	0.32	0.23
Finnland	-0.14	-0.25
Danmörk	-0.20	-0.31
Frakkland	-0.27	-0.37
Kýpur	-0.28	-0.37
Ítalía	-0.29	-0.41
Austurríki	-0.37	-0.38
Svíþjóð	-0.47	-0.50
Þýskaland	-0.52	-0.54
Holland	-0.55	-0.56
Bretland	-0.62	-0.25

* Ef greiðslur ESB til stofnana sambandsins í Belgíu og Lúxemborg eru ekki teknar með þá eru Belgía og Lúxemborg í hópi nettógreiðenda til ESB.

**Áhrif aðildar Rúmeníu og Búlgaríu eru ekki inni í þessum tölum.

Eins og sjá má í töflunni eru það nýju aðildarríkin, auk Portúgals, Grikklands, Írlands og Spánar, sem munu fá meiri greiðslur frá ESB en þau greiða til sambandsins miðað við núverandi kerfi (Current Own Resources Decision, ORD) eftir bresku leiðréttinguna.²¹⁰ Holland er hins vegar með hæsta greiðslujöfnuðinn að meðaltali eða -0,56% af vergum þjóðartekjum, en ef litið er til nágrannalanda okkar þá er Svíþjóð með -0,50% og Finnland með -0,25%.²¹¹

²¹⁰ Breska leiðréttingin byggist á samkomulagi sem felur í sér að Bretar fá sérstaka undanþágu frá almennum reglum sambandsins um fjármögnun. Breska framlagið er fjármagnað með hluta af vsk framlagi annarra aðildarríkja. Þar sem Holland, Þýskaland, Austurríki og Svíþjóð greiða talsvert meira til sambandsins en þau fá til baka fá þessi ríki sérstakan afslátt af fjármögnuninni á breska framlaginu og greiða þau aðeins fjórðung af reiknuðu framlagi. Sjá skýrslu Deloitte & Touche (2003), bls. 11.

²¹¹ Greiðslujöfnuður Finnlands árið 2005 var -0,05% og Svíþjóðar -0,30%, samkvæmt skýrslunni *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State. September 2006*, bls. 138. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

Vegar þjóðartekjur (VPT) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.²¹² og með hliðsjón af greiðslum Finnlands og Svíþjóðar má áætla að nettógreiðslur Íslands til ESB gætu orðið á bilinu **2,5 til 5 milljarðar kr.**, miðað við áætlaðan meðaltalsgreiðslujöfnuð ESB ríkja árin 2008-2013 (þ.e. miðað við núverandi kerfi, *Current Own Resources Decision/ORD*). Ef Ísland væri í hópi þeirra sem mest greiddu til sambandsins (með 0,5-0,62% af GNI miðað við greiðslur Breta án núverandi leiðréttingakerfis) yrðu nettógreiðslur landsins um **5 til 6 milljarðar kr.** Hins vegar væri mögulegt að vegna uppbyggingar landsins, landfræðilegrar legu, harðbýlis og strjálbýlis, hárra þjóðartekna á mann o.fl., yrði hlutfallið lægra eða hærra en hér er áætlað. Það verður hins vegar að teljast ólíklegt að hægt sé að rökstyðja að Ísland myndi greiða mest allra aðildarríkja til ESB sem hlutfall af vergum þjóðartekjum, ekki síst í ljósi hnattstöðu landsins, harðbýlis og strjálbýlis.

Í töflu 4.6 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.6. Áætlaður greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB).

	<i>Deloitte & Touche 2003</i>	<i>Hagfræðistofnun 2002</i>	<i>Skýrsla Evrópunefndar 2007 0,25%-0,5% af VPT</i>
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) fyrir stækkun ESB	-1,4 til -4,2 milljarðar (-2,8 milljarðar kr.)	-3,7 til -5,6 milljarðar (-4,6 milljarðar kr.)	- 2 til -4 milljarðar kr. (-3 milljarðar kr.) (GNI 2003 = 800 milljarðar)
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) eftir stækkun ESB	-2,4 til -5,6 milljarðar (-4 milljarðar kr.)**	-8,3 til -10,1 milljarðar (-9,2 milljarðar kr.)**	-2,5 til -5 milljarðar kr. (-3,75 milljarðar kr.) (GNI 2005 = 977 milljarðar)

*Á verðlagi viðkomandi árs, meðaltal í sviga.

** Deloitte miðaði við áætlun framkvæmdastjórnar ESB. Hagfræðistofnun miðaði við svartsýnt mat Dresdners banka um áhrif stækkunar á fjárlög ESB, en það mat gekk ekki eftir.

Rétt er að ítreka það sem áður hefur komið fram um að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Engin ein rétt niðurstaða er til og það kemur ekki í ljós fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra hver raunveruleg niðurstaða verður.

Samkvæmt áætlunum sambandsins mun fjármagn til rannsóknar- og þróunarverkefna aukast mikið á næstu árum og verða mun stærra hlutfall af útgjöldum sambandsins, en samtímis myndi draga úr útgjöldum til landbúnaðarmála. Reynsla Íslands af samkeppnissjóðum á sviði rannsóknar- og menntamála er góð. Hingað til hefur gengið vel að fá styrki og það myndi varla breytast þótt Ísland gengi í ESB. Hins vegar er samkeppni um styrkina og því alltaf óvíst um útkomu þar, hvort sem Ísland er í ESB eða ekki.

Deloitte & Touche bendir í skýrslu sinni á að við mat á kostnaði við aðild að ESB sé lögð áhersla á að meta heildaráhrifin á þjóðarbúið, þ.e. kostnað þjóðarinnar við hugsanlega aðild. Þessi kostnaður skiptist milli ríkissjóðs, almennings og fyrirtækja. Greiðslur til ESB koma að mestu úr ríkissjóði, en framlögum frá ESB er úthlutað til verkefna sem nýtast almenningi og fyrirtækjum. Bein áhrif sammingsins ættu því að bæta afkomu þeirra sem framlögunum nemur auk þeirrar lækkunar sem gera má ráð fyrir að verði á innflutningstollum. Því er ekki hægt að líta eingöngu á afkomu ríkissjóðs heldur verður að líta til greiðslujöfnuðar þjóðarinnar í heild.

²¹² Hagstofa Íslands (2006). Landsframleiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.
<http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719>

Til að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs og tekjutapi vegna sammingsins bendir Deloitte & Touche á að gera megi ráð fyrir að ríkið geri hugsanlega gagnráðstafanir, t.d. með lækkun framlaga til landbúnaðar og lækkun á framlögum til byggðaverkefna á móti styrkjum frá ESB til landbúnaðar og byggðaverkefna, sem og hugsanlega með hækkun virðisaukaskatts á matvæli á móti lækkun tolla á landbúnaðarafurðir.²¹³

4.4. Aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru á Íslandi

Nefndin lagði áherslu á að kanna kosti og galla evrunnar fyrir Ísland ítarlega og fékk m.a. á sinn fund Arnór Sighvatsson aðalhafsráðgjafi Seðlabanka Íslands og Þórarinn G. Pétursson deildarstjóri rannsóknardeildar Seðlabankans, auk þess sem málið var rætt við fjölmarga aðra gesti nefndarinnar. Þá fékk nefndin einnig Hagfræðistofnun HÍ til að taka saman greinargerð um helstu kosti og galla evrunnar fyrir Ísland.

4.4.1. Skilyrði fyrir upptöku evrunnar

Aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (Economic and Monetary Union, EMU) er skilyrði fyrir upptöku evrunnar, en nokkur smáríki nota reyndar einnig evruna sem gjaldmiðil án slíkrar aðildar.²¹⁴ Öll 27 aðildarríki ESB eru aðilar að Efnahags- og myntbandalaginu og 13 þeirra, með alls um 311 milljónir íbúa, hafa tekið upp evruna sem gjaldmiðil. Þar er um að ræða Austurríki, Belgíu, Finnland, Frakkland, Grikkland, Írland, Ítalíu, Lúxemborg, Holland, Portúgal, Slóveníu, Spán og Þýskaland, en einungis þessi 13 ríki eiga fulltrúa í stjórn Seðlabanka Evrópu.²¹⁵

Kýpur og Malta stefna að því að taka upp evruna árið 2008, Slóvakía árið 2009 og Tékkland og Ungverjaland árið 2010, en Búlgaría, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía og Svíþjóð²¹⁶ hafa ekki sett markmið um það hvenær þau stefni að því að taka upp evruna.²¹⁷ Danmörk og Bretland hafa kosið að taka ekki upp evruna að sinni og hafa sérstaka undanþágu sem heimilar þeim slíkt.²¹⁸ Önnur aðildarríki hafa ekki sambærilega undanþágu og þurfa því að taka upp evruna um leið og þau uppfylla skilyrði fyrir upptöku evrunnar.²¹⁹

²¹³ Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Á vefslóðinni:

[http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

²¹⁴ Þar er fyrst og fremst um að ræða ríki sem áður notuðu gjaldmiðil einstakra aðildarríkja ESB. Evran er t.d. notuð með sérstöku leyfi ESB í Mónakó, Vatíkaninu, San Maríno og Andorra. Þá er evran einnig notuð í Kosovo og Svartfjallalandi, en þar var áður notast við þýska markið. Sjá nánar á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/euro_world_main_en.htm

²¹⁵ Sjá nánar um sögulegan bakgrunn EMU: *How the idea of EMU was developed in the treaties of the European Union*, á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/history/part_a_1.htm

²¹⁶ Svíþjóð hefur valið að gera ekki nauðsynlegar lagabreytingar og uppfyllir því ekki lagaleg skilyrði fyrir upptöku evrunnar, en Svíar höfnuðu upptöku evru í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2003. Svíþjóð er því með undanþágu til að taka þátt í EMU án þess að taka upp evruna (member with a derogation).

²¹⁷ Nýju aðildarríkin stefna þó öll að því að taka upp evruna sem fyrst og Litháen stóð nærri því að uppfylla skilyrðin fyrir upptöku evru um síðustu áramót.

²¹⁸ Gengi dönsku krónunnar fylgir gengi evrunnar vegna aðildar Danmerkur að gengissamstarfi ESB (ERM II).

²¹⁹ Sbr. upplýsingar á vefsíðunni: http://europa.eu/pol/emu/overview_en.htm. Ný aðildarríki ESB (utan Slóvaníu sem tók upp evruna 1. janúar 2007) eru eins og Svíþjóð með undanþágu til að taka þátt í EMU án þess að taka upp evruna. Þessar undanþágur byggjast á 122. gr. Maastricht sáttmálans.

Til að taka upp evruna þurfa aðildarríkin að uppfylla eftirfarandi meginskilyrði um árangur í efnahagsmálum:²²⁰

- Halli á ríkissjóði má ekki vera meira en 3% af landsframleiðslu og heildarskuldir hins opinbera mega ekki vera meira en 60% af landsframleiðslu.
- Verðbólga má ekki vera meira en 1,5% hærri en meðaltal verðbólgu í þeim þremur löndum ESB þar sem hún er lægst.
- Langtímavextir mega ekki vera meira en 2% hærri en í þeim löndum ESB þar sem verðlag er stöðugast.
- Viðkomandi ríki þarf að hafa verið í gengissamstarfi Evrópu (Exchange Rate Mechanism, ERM II) í að minnsta kosti tvö ár án gengisfellingar og innan vikmarka, sem nú eru 15%.

Til að taka upp evruna þurfa aðildarríki ESB einnig m.a. að gera tilteknar lagabreytingar og uppfylla skilyrði um sjálfstæði seðlabanka sinna.²²¹

4.4.2. Aðild Íslands að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru á Íslandi

Raunhæfir kostir Íslands í peningamálum eru að flestra mati einungis tveir, annars vegar núverandi fyrirkomulag og hins vegar upptaka evru samhliða aðild að ESB og EMU.²²² Ísland gæti reyndar fræðilega séð tekið upp evruna einhliða eða með sérstöku samkomulagi við ESB, en báðir þeir kostir verða í reynd að teljast óraunhæfir.²²³

Ljóst er að 2 ára aðild að gengissamstarfi ESB (ERM) er skilyrði fyrir upptöku evru. Ekki yrði hægt að taka upp evru hérlendis fyrr en í fyrsta lagi 2 árum eftir að Ísland yrði fullgildur aðili að ESB, þ.e. 4-5 árum eftir að sótt væri um aðild að ESB, að því gefnu að lagaleg og efnahagsleg skilyrði fyrir upptöku evru væru uppfyllt. Það liggur hins vegar fyrir að Ísland myndi ekki uppfylla þau skilyrði um þessar mundir, m.a. þar sem vextir og verðbólga hérlendis eru hærri en skilyrðin leyfa. Ísland uppfyllir hins vegar skilyrði varðandi halla á ríkissjóði og heildarskuldir hins opinbera.²²⁴

²²⁰ Skilyrðin eru sett fram í bókun við stofnsáttmála ESB (Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty establishing the European Community). Skilyrðin, skýringar á þeim og umfjöllun um hvernig þau hafa verið túlkuð af framkvæmdastjórn ESB eru á heimasíðu Seðlabanka Evrópu, á vefslóðinni: <http://www.ecb.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.en.html>

²²¹ Samantekt á því hvaða ríki uppfylltu skilyrðin 1998 er að finna á: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/125037.htm> og upplýsingar um Slóveníu eru á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/slovenia/main_en.htm

²²² Þetta er niðurstaða tveggja nýlegra skýrsla um gengismál á Íslandi, annars vegar skýrslu Hagfræðistofnunar sem Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson unnu (2005), *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi – Horft til framtíðar* og hins vegar skýrslu Viðskiptaráðs (2006), *Krónan og atvinnulífið*.

²²³ Það hefur komið fram hjá Percy Westerlund, sendiherra og yfirmanni fastanefndar ESB gagnvart Íslandi, að ekki sé pólitískur vilji til að leyfa upptöku evru án aðildar að sambandinu, en Westerlund kannaði málið sérstaklega í kjölfar umræðu hérlendis í mars 2006. Í ræðu Inigo Arruga Oleaga á fundi um evruna sem Evrópuréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík stóð fyrir 2. mars 2007 kom fram að einhliða upptaka evrunnar, án samþykkis ESB, væri að hans mati líklega ekki í samræmi við ákvæði EES-samningsins um samráð og samvinnu samningsaðila, m.a. á sviði efnahags- og peningamála, og gæti því hugsanlega sett framkvæmd EES-samningsins í uppnám. Oleaga starfar hjá lagadeild Seðlabanka Evrópu. Að auki myndi einhliða upptaka evrunnar þýða að Ísland myndi ekki njóta ýmissa kosta evrunnar né heldur baktryggingar Seðlabanka Evrópu ef til fjármálakreppu kæmi á Íslandi.

²²⁴ Sjá svar Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, við fyrirspurn á Alþingi um hvaða skilyrði fyrir upptöku evru Ísland uppfylli: <http://www.althingi.is/raeda/133/rad20070228T122631.html>

4.4.3. Kostir og gallar evrunnar fyrir Ísland

Spurningunni um áhrif upptöku evru á Íslandi er ekki auðsvarað. Ákvörðunin byggist ekki síður á pólitískum en efnahagslegum þáttum. Efnahagslegu áhrifin eru óviss, bæði í bráð og lengd. Einhvern tíma þyrfti til aðlögunar til að uppfylla skilyrði fyrir upptöku evru og yrði aðlögunin tæpast auðveld að öllu leyti fyrir íslenskt efnahagslíf.

Ætla má að upptaka evru hefði víðtæk áhrif á Íslandi, jafnt á fjármálamarkaði, vörumarkaði og vinnumarkaði.

Helstu kostir sem fylgja upptöku evru eru aukinn verðstöðugleiki (og þar með lægri verðbólga) og lægri viðskiptakostnaður, a.m.k. sé litið til viðskipta við evrusvæðið.

Samkeppni kynni að aukast á ákveðnum sviðum, m.a. vegna þess að lægri viðskiptakostnaður gæti gert evrópskum fyrirtækjum auðveldara að hefja starfsemi hér á landi. Áhugi erlendra fjárfesta kynni að aukast, þótt þeir festi nú þegar mikið fé í íslenskum krónum.

Gengissveiflur innan evrusvæðisins myndu hverfa, en evran sveiflast gagnvart öðrum gjaldmiðlum og gengisáhætta myndi því ekki hverfa en hún myndi minnka frá því sem nú er.²²⁵ Vextir myndu væntanlega lækka og á það bæði við um innláns- og útlánsvexti.

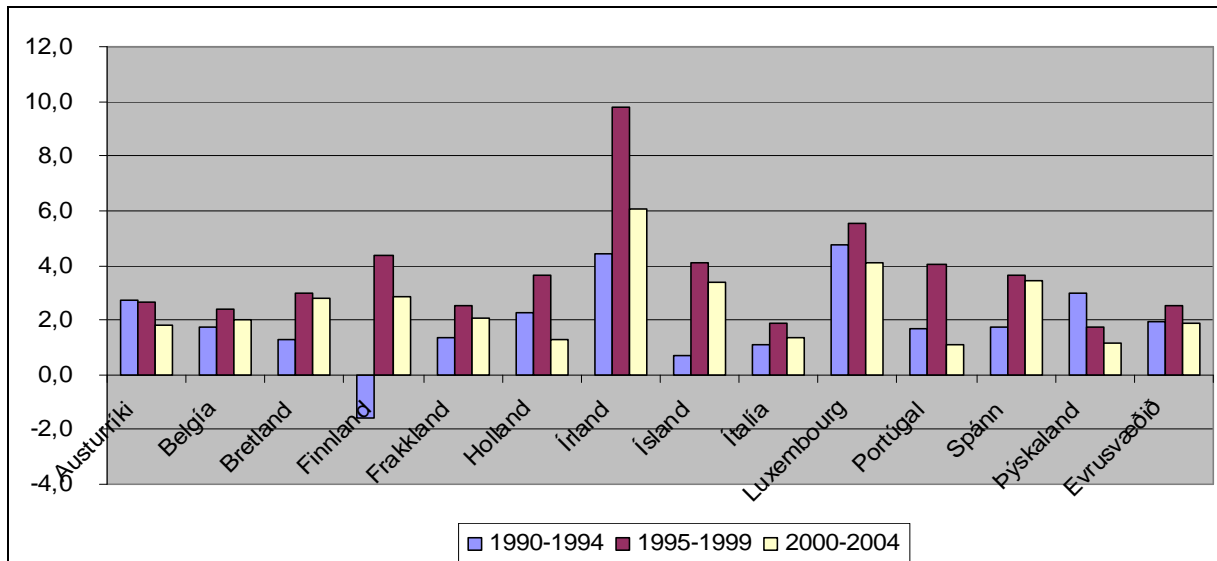
Helstu gallar upptöku evru tengjast því að ekki yrði lengur hægt að beita peningamála-stjórnstækjum í hagstjórn. Ekki væri því hægt að bregðast við þenslu með því t.d. að hækka vexti og afleiðingin af því gæti orðið aukið atvinnuleysi. Sveigjanlegt regluverk á íslenskum vinnumarkaði kynni að vega á móti í aðlögunarhæfni hagkerfisins.

Hagstjórnarvandi hefur hér verið annar en almennt á evrusvæðinu. Síðustu ár hafa einkennst af þenslu á Íslandi meðan helstu vandamál evrusvæðisins hafa verið barátta við atvinnuleysi og lítinn hagvöxt. Þetta ástand hefur leitt til hækkunar stýrivaxta Seðlabanka Íslands til að vinna gegn verðbólguþrýstingi meðan vextir hafa haldist lágir í Evrópu til að örva hagvöxt. Ólíklegt verður að teljast að Seðlabanki Evrópu myndi taka tillit til ástands efnahagsmála á Íslandi við vaxtaákvæðanir sínar, þrátt fyrir að Ísland gengi í Evrópusambandið og tæki upp evruna. Einu Evrópusambandsríki, Írlandi, hefur tekist að samræma meiri hagvöxt en hér hefur verið evruaðild og efnahagslegum stöðugleika.

Mjög erfitt er að álykta nokkuð um áhrif upptöku evru á hagvöxt á Íslandi. Lægri viðskiptakostnaður og óvissa ætti að öðru jöfnu að auka hagvöxt eða tækifæri til hagvaxtar. Hins vegar hefur hagvöxtur verið mun lægri á evrusvæðinu en á Íslandi lengst af þess tímabils sem evran hefur verið notuð sem gjaldmiðill, eins og sjá má af mynd 5. Vaxtastig í Evrópu hefur tekið mið af því eins og fyrir hefur verið nefnt.

²²⁵ Ekki eru þó allir sammála um það og telja þvert á móti að gengissveiflur hérlendis gætu aukist með upptöku evru. Sjá t.d. umfjöllun á bls. 83 í greininni *Efnahags- og peningamál*, eftir Má Guðmundsson, þáverandi aðalhafgræðing Seðlabanka Íslands, í bókinni *Ísland í Evrópu - Evrópuúttekt Samfylkingarinnar* frá 2001. Már bendir á að það sé einfaldlega eðli gjaldmiðla að sveiflast. Evrópuúttektin er á vefslóðinni: <http://www.framtid.is/?i=18>

Mynd 5. Meðaltalshagvöxtur (%) á evrusvæðinu og einstökum aðildarríkjum ESB.



Heimild: OECD. Myndin er tekin úr greinargerð Hagfræðistofnunar 2007 um kosti og galla evrunnar.

Það er því opin spurning hvort upptaka evru myndi leiða til þess að hagkerfi Íslands og evrusvæðisins yrðu meira samstiga en áður, sem aftur gæti þýtt að viðfangsefni í hagstjórn yrðu þau sömu hér og á evrusvæðinu. Hins vegar verður ekkert fullyrt á þessu stigi um langtímaáhrif á hagvöxt, hvort sem er í Evrópu eða hér á Íslandi. Hagvöxtur ræðst af mörgum öðrum þáttum en fyrirkomulagi gjaldeyrismála.

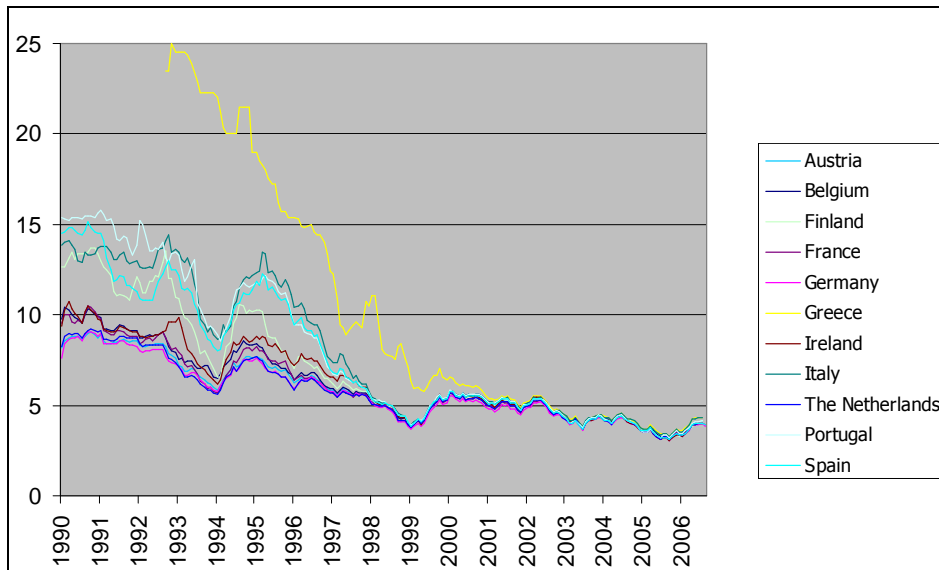
Rannsóknir benda til að íslenska hagkerfið og hagkerfi evrusvæðisins sveiflist sögulega séð ekki í takt,²²⁶ og það myndi því reyna mjög á fjármálastjórn hins opinbera að óbreyttu ef evran yrði tekin upp á Íslandi. Þó verður að líta til þess að eitt af markmiðum með upptöku sameiginlegs gjaldmiðils í löndum Evrópusambandsins er og var að auka samræmingu hagkerfanna í álfunni. Bent hefur verið á, að ósamfella í hagsveiflum sé regla frekar en undantekning hjá aðildarríkjum evrunnar og leiðin sem þau hafi fundið til að takast á við það viðfangsefni sé einmitt evruaðild og aukinn agi í hagstjórn.²²⁷ Virk peningamálstefna sé einnig til þess fallin að draga úr einsleitni og umgjörð evrunnar leiði því til mesta ávinnings fyrir þau ríki sem beitt hafi mestum aðgerðum á sviði peningamála.²²⁸

²²⁶ Sjá t.d. Tryggvi Þór og Gylfi Zoega (2005).

²²⁷ Sjá t.d. erindi Ingólfs Bender á fundi FVH 24. janúar 2007, á www.fvh.is

²²⁸ Sjá t.d. erindi dr. Jóns Þórs Sturlusonar á fundi FVH 24. janúar 2007, á www.fvh.is

Mynd 6. Langtímavextir á evrusvæðinu (10 ára ríkisskuldabréf).



Heimild: Eurostat

Efnahagsástand undanfarinna ára hefur sem fyrr segir ekki verið með þeim hætti að upptaka evru sé auðveld. Í skýrslu Viðskiptaráðs, *Krónan og atvinnulífið*, sem út kom í júlí 2006 var bent á það að evran kæmi „ekki til álita sem lausn á þeim vanda sem steðjar að íslensku efnahagslífi um þessar mundir. Til þess að Íslendingar geti í framtíðinni átt raunhæft val á milli evru og íslensku krónunnar, á grundvelli efnahagslegra og stjórnmálalegra forsendna, þarf að beita samræmdum aðgerðum á sviði hagstjórnar til þess að mynda jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Meginverkefni hagstjórnar á næstunni er því að beita samhæfðri stefnu til að tryggja að jafnvægi og stöðugleiki náist í efnahagslífinu.“²²⁹

Í skýrslunni segir enn fremur „Kostir inngöngu væru margir (hér er aðeins fjallað um hagfræðilegar afleiðingar, en ekki litið til margs konar annarra áhrifa sem fylgja inngöngu) og þyngst vegur afnám vaxtamunar við evrusvæðið og lækkun viðskiptakostnaðar, sem gerð hafa verið ítarleg skil í rannsóknum Rose (2001) auk þess sem Hagfræðistofnun HÍ (2006) hefur fjallað ítarlega um málið. Að sama skapi má ætla að vegna jákvæðra áhrifa á milliríkjavíðskipti geti upptaka evru stuðlað að auknum hagvexti en að sama skapi væri ekki unnt að bregðast við ytri skellum með aðlögun í gengi innlendrar myntar.“²³⁰

Í nýju og jákvæðu mati alþjóðlega matsfyrirtækisins Moody's á láns hæfi íslensku viðskiptabankanna þriggja kemur fram að það hafi jákvæð áhrif á láns hæfi bankanna hversu mikilvægir þeir eru í íslensku efnahagskerfi í heild sinni og hvaða þýðingu þeir hafa í greiðslumiðlunarkerfi landsins. Moody's lítur meðal annars á það sem styrk að þeir skuli vera í ríki þar sem seðlabanki fer með prentunarvald, þ.e. ríki sem hafi eigin mynt.²³¹

²²⁹ Viðskiptaráð (2006). *Krónan og atvinnulífið*, bls. 56. Skýrslan er niðurstaða sérfræðinganevndar sem Viðskiptaráð Íslands skipaði vorið 2005 til að draga fram helstu kosti landsmanna í gengismálum og ræða þá út frá hagsmunum íslensks atvinnulífs. Skýrslan er á vefsíðunni: <http://www.vi.is/files/848329678Krónan%20og%20atvinnulífið.pdf>

²³⁰ Viðskiptaráð (2006). *Krónan og atvinnulífið*, bls. 49.

²³¹ Sjá t.d. frétt í Fréttablaðinu 25. febrúar 2007, *Íslensku bankarnir fá hæstu einkunn*.

4.5. Íslensk sjávarútvegsmál og Evrópusambandið

Sjávarútvegur fellur utan við gildisvið EES-samningsins, að öðru leyti en því að fjallað er um viðskipti með fisk og aðrar sjávarafurðir í bókun 9 við samninginn. Einnig eru samræmdar reglur fyrir Ísland og ESB samkvæmt EES-samningnum um heilbrigði og hollustu við framleiðslu á sjávarafurðum og ná þær til aflameðferðar, framleiðslu og búnaðar um borð í fiskiskipum. Þá hefur EES-samningurinn áhrif á sjávarútveg t.d. með reglum um aðbúnað, hollustu afurða og vinnutíma.

Nefndin lagði mikla áherslu á að kynna sér hugsanleg áhrif ESB-aðildar á íslenskan sjávarútveg og fékk m.a. á sinn fund fulltrúa frá sjávarútvegsráðuneyti og LÍÚ til að ræða þetta mál. Að auki kynnti nefndin sér ítarlega skýrsluna, *Fiskveiðiaudlöndin. Ísland og Evrópusambandið*, sem starfshópur á vegum utanríkisráðuneytis, sjávarútvegsráðuneytis og hagsmunaaðila í sjávarútvegi skilaði í september 2004 og kom Jón Sigurðsson, formaður starfshópsins, ásamt Grétari Má Sigurðssyni og Aðalsteini Leifssyni, sem sæti áttu í starfshópnum, á fund nefndarinnar til að ræða um niðurstöður skýrslunnar. Nefndin ræddi sjávarútvegsmálafund ESB við Claus Grube, sendiherra Danmerkur gagnvart ESB, en hann hefur mikla reynslu af samningaviðræðum um sjávarútvegsmál, auk þess sem nefndin fékk á sinn fund dr. Michael Köhler, ráðgjafa framkvæmdastjóra ESB á sviði sjávarútvegsmála, og Serge Beslier, yfirmann alþjóðasamskipta á sviði sjávarútvegsmála hjá framkvæmdastjórn ESB, en hann hefur verið meðal samningamanna ESB í viðræðum við ný aðildarríki um sjávarútvegsmál síðastliðna áratugi og tók m.a. þátt í samningaviðræðum um sjávarútvegsmál við Noreg. Loks hélt nefndin opinn morgunverðarfund um sjávarútvegsstefnuna í samvinnu við fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi, þar sem dr. Michael Köhler flutti erindi.²³²

4.5.1. Staða sjávarútvegs á Íslandi

Sjávarútvegur er mikilvægasti útflutningsatvinnuvegur Íslendinga. Árið 2005 var útflutningsverðmæti sjávarafurða um 57% af verðmæti alls vöruútflutnings.²³³ Þá var vægi fiskveiða og vinnslu sjávarafurða í landsframleiðslu 6,8% árið 2005, en þess ber að geta að vægi sjávarútvegs í landsframleiðslu og útflutningi hefur minnkað nokkuð undanfarin ár.²³⁴

Heildarafla á Íslandi árið 2005 var rúmlega 1.667.000 tonn,²³⁵ en afli erlendra ríkja við Ísland sama ár var um 114.000 tonn og veiddu Noregur og Færeyjar stærstan hluta þess afla. Ísland var 13. mesta fiskveiðipjóð í heiminum árið 2004, með 1,8% af heimsaflanum í tonnum talið.²³⁶

Góð samskipti Íslands og Evrópusambandsins á sviði sjávarútvegs eru báðum aðilum mikilvæg, enda fór um 75% af útflutningi íslenskra sjávarafurða árið 2005 til Evrópusambandsins²³⁷ og

²³² Ræða Köhlers er á vefsvæðinu: http://www.esb.is/seminar/Reformed_EU_CFP.htm

²³³ Hagstofa Íslands (2006). *Utanríkisverslun, nr. 2006:1*, frá 16. september 2006. Hlutfall sjávarútvegs í heildarverðmæti útfluttrar vöru og þjónustu árið 2005 var tæplega 40% samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegsráðuneyti.

²³⁴ Útflutningsverðmæti sjávarafurða um 75% af verðmæti alls vöruútflutnings árið 1994 og vægi fiskveiða og fiskvinnslu í landsframleiðslu var 9,4% árið 2000. Hagstofa Íslands (2006). *Landsframleiðsla 2005 – bráðabirgðatölur*, 13. september 2006.

²³⁵ Sbr. frétt frá Hagstofunni nr. 5/2006, <http://www.hagstofa.is/?PageID=95&NewsID=1777>

²³⁶ Hagstofa Íslands (2007). *Hagtíðindi – sjávarútvegur, nr. 1:2007, 16. janúar 2007. Afli erlendra ríkja við Ísland 2004 og 2005 og heimsaflinn 2004*. <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=5870>

²³⁷ Hagstofa Íslands (2006). *Hagtíðindi – utanríkisverslun, nr. 1:2006, 16. maí 2006. Utanríkisverslun með vörur 2005*. <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4266>.

Ísland var næststærsti innflytjandi sjávarfurða til ESB árið 2004, með 8,3% af heildarinnflutningi.²³⁸ Ríki ESB nýta einnig nokkra deilistofna sameiginlega með Íslandi.

Nýting fiskveiðiauðlindarinnar er og hefur verið einn mikilvægasti þátturinn í efnahagslegu sjálfstæði íslensku þjóðarinnar og íslensk stjórnvöld telja af þeim ástæðum ekki koma til greina að aðrir en Íslendingar sjálfir fari með forræði fiskistofnanna, sem og samninga við önnur ríki um veiðar úr fiskistofnum við Ísland. Þá hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að ráðandi hlutur í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum sé í eigu Íslendinga þar sem talið er að með því móti nýtist arður af fiskveiðiauðlindinni íslensku þjóðinni betur en ella. Því var lögð áhersla á það í samningaviðræðum um EES-samninginn á sínum tíma að halda sjávarútvegi og fjárfestingum í sjávarútvegi utan samningsins og náðust viðunandi samningar um þau atriði. Íslenskur sjávarútvegur er rekinn með arðsemi að leiðarljósi og stefnt er að forystu í markaðssetningu, vöruþróun, framleiðni og tækniþróun. Meginmarkmið íslenskra stjórnvalda er að tryggja að sjávarútvegurinn skili þjóðarbúinu hámarksarði til frambúðar og áhersla er lögð á sjálfbæra nýtingu fiskistofnanna og ábyrga fiskveiðistjórnun.²³⁹

4.5.2. Sérstaða Ísland í samanburði við aðildarríki Evrópusambandsins

Ísland hefur mikla sérstöðu í sjávarútvegi samanborið við aðildarríki Evrópusambandsins og felst sú sérstaða fyrst og fremst í mikilvægi sjávarútvegs fyrir þjóðarbúskapinn. Sérstaðan felst einnig í því að Íslandsmið eru ekki samliggjandi við mið aðildarríkja þess og margir af helstu fiskistofnunum hér við land eru staðbundnir á Íslandsmiðum en ekki sameiginlegir, auk þess sem aðrar þjóðir hafa ekki nær enga veiðireynslu í íslenskri efnahagslögsögu síðastliðin 30 ár. Íslendingar hafa einnig aflað sér talsverðrar veiðireynslu á öðrum miðum og hafa mikilla hagsmuna að gæta varðandi úthafsveiðar og deilistofna.

Sérstaða Íslands er einnig fólgin í því að stjórn fiskveiða er skilvirk og hraðvirk hér og stuttar samskiptaleiðir milli stjórnvalda og hagsmunaðila í greininni. Að auki eru fiskveiðar Íslendinga sjálfbærar og sjávarútvegurinn er arðbær atvinnugrein hér á landi og styðst ekki við styrkjakerfi eins og í ríkjum ESB. Álit stjórnvalda og hagsmunaaðila í sjávarútvegi er að nauðsynlegt sé að tryggja þessa sérstöðu og hagsmuni Íslands í samskiptum og samningum við Evrópusambandið, sem og aðra aðila.²⁴⁰

4.5.3. Sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins

Þótt sameiginleg sjávarútvegsstefna sé bundin í ákvæðum Rómarsáttmálans þá er lítið fjallað um hana þar, sem endurspeglar ef til vill að hluta til lítið vægi sjávarútvegs í efnahagslífi stofnríkja ESB. Sjávarútvegur vegur ekki þungt í efnahagskerfi ESB-ríkjanna, sem sést best á því að verðmæti sjávarafurða er innan við 1% af landsframleiðslu þeirra. Pólitískt vægi greinarinnar er hins vegar mun meira, þar sem sjávarútvegur er mikilvæg atvinnugrein á mörgum efnahagslega vanþróuðum svæðum þar sem oft er lítið um önnur atvinnutækifæri en þau sem snerta fiskveiðar

²³⁸ Tölur um innflutning til ESB eru úr skýrslunni *EU's import of fishery products from extra-EU 2004* (merkt: EU DG FISH-B-4/MDV, 18.04.2005). Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/fisheries/stat_import/statistics_imports_en.pdf

²³⁹ Þessi sjónarmið komu fram á fundum nefndarinnar og þau eru sett fram á svipaðan hátt í skýrslunni *Fiskveiðiauðlindin. Ísland og Evrópusambandið*, sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2004.

²⁴⁰ Þessi sérstaða Íslands kom fram á fundum nefndarinnar og er sett fram á svipaðan hátt í skýrslunni *Fiskveiðiauðlindin. Ísland og Evrópusambandið*, sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2004.

á einhvern hátt, auk þess sem fiskur er einnig mikilvægur hluti af fæðu fólks í aðildarríkjunum.²⁴¹

Sjávarútvegsstefnan fellur undir landbúnaðarkafla Rómarsáttmálans, en í 32. gr. hans segir að með landbúnaðarafurðum sé átt við afurðir jarðræktar, búfjárræktar og fiskveiða, sem og afurðir af fyrsta vinnslustigi er tengist þessum afurðum beint. Markmið hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu eru í grundvallaratriðum þau sömu og markmið landbúnaðarstefnunnar sem kveðið er á um í 33. gr. sáttmálans, en þar segir að stefnt skuli að því að auka framleiðni með því að stuðla að tækniframförum og hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta, sérstaklega vinnuafls. Jafnframt skuli tryggja þeim er starfa við greinina sanngjörn líf skjör, tryggja jafnvægi og stöðugleika á mörkuðum og sanngjarnt verð til neytenda.

Í grunnreglugerð ESB um sjávarútvegsmál, reglugerð nr. 2037/2002, segir jafnframt að hin sameiginlega sjávarútvegsstefna skuli tryggja nýtingu lifandi sjávarauðlinda sem haldi uppi sjálfbærum efnahagslegum, umhverfislegum og félagslegum skilyrðum.²⁴²

Hin sameiginlega sjávarútvegsstefna ESB, sem samþykkt var árið 1983 og síðast endurskoðuð árið 2002, byggist í meginatriðum á fjórum meginþáttum; fiskveiðistjórnun og verndun, sameiginlegu markaðsskipulagi, sameiginlegri uppbyggingarstefnu og samningum við önnur ríki.²⁴³

Lagasetningarvald á sviði sjávarútvegs er fyrst og fremst hjá stofnunum ESB og aðildarríkin hafa framselt vald til stefnumótunar á sviði sjávarútvegs til sambandsins.²⁴⁴ Afleidd löggjöf á þessu sviði þarf aukinn meirihluta atkvæða í ráðherraráðinu til að hljóta samþykki, en Evrópuþingið hefur eingöngu ráðgefandi hlutverk á þessu sviði.²⁴⁵

Samkvæmt meginreglunni um jafnan aðgang hafa öll aðildarríki ESB ótvíráðan rétt fyrir fiskiskip sín til veiða á öllum miðum aðildarríkjanna innan 200 mílna markanna.²⁴⁶

Sá aðgangur er þó ekki ótakmarkaður því reglur sambandsins um ákvörðun hámarksafla og úthlutun aflaheimilda til aðildarríkjanna fela í sér „veigamikla takmörkun á meginreglunni um jafnan aðgang“ þar sem fiskiskipum er einungis heimilt að veiða á þeim svæðum og úr þeim stofnum sem aflaheimildirnar eru bundnar við.²⁴⁷

²⁴¹ *About the Common Fisheries Policy. The fisheries sector in the European Union.* Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fisheries_sector_en.htm

²⁴² Council Regulation No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Reglugerðir ESB um sjávarútvegsmál er að finna á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/basic_en.htm

²⁴³ *About the Common Fisheries Policy. Managing a common resource.* Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en.htm

²⁴⁴ Sbr. m.a. 5. gr., 6. gr. og 7. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁴⁵ Sbr. 2. mgr. 37. gr. Rómarsáttmálans. Hingað til hafa eingöngu verið settar reglugerðir á sviði sjávarútvegs, en ekki tilskipanir. Það er meginregla að stofnanir ESB hafa valdheimildir til að setja reglur á sviði sjávarútvegs. Í dómi gegn Bretlandi nr. 804/79 kom fram að þótt ráðið hefði ekki sett reglur á því sviði sem valdframsal aðildarríkjanna tekur til hefðu aðildarríkin ekki heimild til að setja reglur á viðkomandi sviði. Því var einnig slegið föstu að vald til þess að setja reglur um verndarráðstafanir á hafinu féllu að öllu leyti undir valdsvið stofnana ESB en ekki undir valdsvið aðildarríkjanna.

²⁴⁶ Sbr. 17. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁴⁷ Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), bls. 53-54.

Aðildarríkjunum er einnig heimilt að takmarka veiðar á svæðinu út að 12 mílum við eigin skip,²⁴⁸ auk þess sem veiðar á nokkrum öðrum svæðum eru takmarkaðar vegna verndar-sjónarmiða.²⁴⁹ Þá er aðildarríkjum heimilt að grípa til neyðarráðstafana og setja reglur til verndar fiskistofnunar þegar ákveðnir fiskistofnar eða fiskimið eru í verulegri hættu og talið er að tafir myndu leiða til tjóns.²⁵⁰ Loks ber að nefna að aðildarríkjum er heimilt að grípa til ráðstafana sem miða að verndun og stjórnun fiskistofna þegar um er að ræða fiskistofna sem eru staðbundnir og varða eingöngu skip frá viðkomandi aðildarríki. Þessar ráðstafanir verða þó að vera í samræmi við markmið sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar og mega ekki ganga lengra en löggjöf ESB segir til um.²⁵¹

Helsta gagnrýnin á sjávarútvegsstefnuna snýr m.a. að ofveiði, brottkasti, slöku eftirliti og ófullnægjandi viðurlögum við brotum, en markvisst er unnið að því að innan sambandsins að bæta úr þessum þáttum.²⁵²

4.5.3.1. Úthlutun aflaheimilda og meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika

Ráðherraráð ESB tekur ákvörðun um leyfilegan hámarksafla aðildarríkjanna á grundvelli tillagna frá framkvæmdastjórninni, sem byggir sínar tillögur á ráðleggingum nefndar sem í sitja vísindamenn aðildarríkjanna.²⁵³ Framkvæmdastjórnin getur einnig leitað eftir ráðgjöf frá sérstökum svæðisbundnum ráðgjafaráðum (Regional Advisory Councils). Nokkuð er um það að farið sé fram úr tillögum vísindamanna, aðallega á grundvelli félags- og efnahagslegra ástæðna.²⁵⁴

Ráðherraráðið skiptir hámarksafli á milli aðildarríkjanna á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslegan stöðugleika, en aðildarríkjunum er í sjálfvald sett hvernig þau ráðstafa sínum aflaheimildum.²⁵⁵ Þótt aðildarríki veiði ekki allan þann kvóta sem það hefur fengið úthlutaðan frá ráðherraráðinu hafa önnur ríki ekki rétt á því að veiða það sem upp á vantar.²⁵⁶

²⁴⁸ Sbr. 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 17. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁴⁹ Sérstakar reglur gilda t.d. í kringum Hjaltlandseyjar og Orkneyjar og um veiðar í Miðjarðarhafi og Eystrarsalti.

²⁵⁰ Sbr. 8. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002. Þessar ráðstafanir mega ekki vara lengur en 3 mánuði og þarf aðildarríki m.a. að tilkynna þær til framkvæmdastjórnarinnar, sem þarf að samþykka verndaraðgerðirnar, breyta þeim eða hafna innan 15 vinnudaga frá tilkynningu.

²⁵¹ Sbr. 10. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁵² Sbr. t.d. ræðu Michaels Köhlers á morgunverðarfundi Evrópunefndar og fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi. Ræðan er á vefslóðinni: http://www.esb.is/seminar/Reformed_EU_CFP.htm

²⁵³ Sjá: http://ec.europa.eu/fisheries/faq/resources_en.htm. Væri Ísland í ESB mætti gera má ráð fyrir að tillögur að hámarksafla í íslensku lögsögunni myndu fyrst og fremst byggjast á ráðleggingum íslenskra vísindamanna.

²⁵⁴ Sbr. t.d. umfjöllun í skýrslunni *Fiskveiðiaudlindin. Ísland og Evrópusambandið*, bls. 28 og ræðu Michaels Köhlers á morgunverðarfundi Evrópunefndar og fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi.

²⁵⁵ Sbr. 3. mgr. 20. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002. Úthlutun danskra stjórnvalda á dönskum kvóta sem fól í sér skiptingu kvótans milli grænlandska, færeyska, danskra og franskra skipa var kærð árið 1981 á þeim grundvelli að skiptingin hefði falið í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Dómstólinn komst að þeirri niðurstöðu að kvótaskiptingin fæli ekki í sér ólögmeta mismunun þar sem þau sjónarmið sem lágu henni til grundvallar væru byggð á efnisrökum og að sú aðferð sem dönsk yfirvöld notuðu til að úthluta kvóta væru í samræmi við hlutlægar forsendur sem tóku m.a. tillit til þarfa íbúa strandhéraða. Sjá *Kerr-málið* nr. 287/81, á vefslóðinni:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981J0287:EN:HTML>

²⁵⁶ Þetta var staðfest með dómi Evrópudómstólsins í *Romkes-málinu* nr. 46/86, á vefslóðinni:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986J0046:EN:HTML>

Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika er einn af hornsteinum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Í reglunni felst að veiðiheimildum er úthlutað til aðildarríkjanna með þeim hætti að hverju aðildarríki séu tryggðar hlutfallslega stöðugar veiðar úr hverjum stofni eða fyrir hverjar veiðar miðað við sögulega veiðireynslu þeirra og þarfir svæða sem sérstaklega eru háð fiskveiðum.²⁵⁷

Fram kom á fundi nefndarinnar með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB að hægt væri að víkja frá meginreglunni um hlutfallslegan stöðugleika með auknum meirihluta í ráðherraráðinu við úthlutun aflaheimilda hverju sinni og hægt væri að breyta reglunni með auknum meirihluta, en það væri ólíklegt að slíkt yrði gert í reynd þar sem reglan væri mikilvægur hluti af sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni og aðildarríkin væru sátt við hana. Noregur hefði í sínum aðildarsamningi brugðist við þessum möguleika með því að fá samþykka sérstaka yfirlýsingu um mikilvægi reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika.²⁵⁸ Sjávarútvegssérfræðingar framkvæmdastjórnar ESB bentu á að Ísland þyrfti væntanlega að undirstrika mikilvægi reglunnar í svipaðri yfirlýsingu, bókun eða sérákvæði til að tryggja sig gagnvart hugsanlegum breytingum, þó ólíklegt væri að slíkar breytingar yrðu. Almennt væru slíkar meginbreytingar heldur ekki gerðar nema í sátt við þau aðildarríki sem hefðu verulegra hagsmuna að gæta í viðkomandi máli. Í þessu sambandi er rétt að minna á að yfirlýsingar hafa pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað. Lagaleg staða sérlausnar eða bókunar í aðildarsamningi er hins vegar sterk því aðildarsamningur hefur sama lagalega gildi og stofnsáttmálar ESB.

Á fundinum kom einnig fram að hlutfallslegur stöðugleiki miðaðist við hlutdeild aðildarríkja í kvótum en ekki magn og breytingar á stofnstærðum hefðu því ekki áhrif á hlutfallslega hlutdeild einstakra ríkja í viðkomandi stofnum. Hefði Ísland til að mynda 100% hlutdeild í einhverjum stofnum myndi slíkt haldast hvort sem stærð viðkomandi fiskistofna minnkaði eða stækkaði.

Í grænbók framkvæmdastjórnarinnar um endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar árið 2001 kemur fram að framkvæmdastjórnin hafi á þeim tíma ekki séð raunhæfan valkost við regluna um hlutfallslegan stöðugleika. Hins vegar kemur einnig fram að þegar búið verði að taka á vandamálum innan sjávarútvegsins og efnahagslegar og félagslegar aðstæður innan greinarinnar verði orðnar stöðugri væri hægt að endurskoða þörfina á að viðhalda reglunni um hlutfallslegan stöðugleika og möguleikann á því að leyfa markaðsöflum að starfa á sviði fiskveiða eins og annars staðar í efnahagslífinu.²⁵⁹ Svipuð sjónarmið koma fram í vegvísi fyrir framkvæmd

²⁵⁷ Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), bls. 65. Úthlutun aflaheimilda byggist á 20 gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Greinin er svohljóðandi: Article 20. Allocation of fishing opportunities: The Council, acting by qualified majority on a proposal from the Commission, shall decide on catch and/or fishing effort limits and on the allocation of fishing opportunities among Member States as well as the conditions associated with those limits. Fishing opportunities shall be distributed among Member States in such a way as to assure each Member State relative stability of fishing activities for each stock or fishery.

²⁵⁸ Yfirlýsingin er svohljóðandi: *Declaration on relative stability*. The Union recognises the major importance to Norway and Member States of maintaining the principle of relative stability as the fundament in achieving the goal of a permanent system of distribution of fishing possibilities in the future.

²⁵⁹ Commission (2001). *Green Paper. The future of the Common Fisheries Policy*, bls. 24: „When the structural problems of the fisheries sector have been addressed and the economic and social situation within the sector has become more stable, it may be possible to reconsider the need to maintain the relative stability principle and the possibility of allowing market forces to operate in fisheries as in the rest of the EU economy.“

Á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/fisheries/publications/reform/green_paper_en.htm#volume1

endurbóta á sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni, en þar segir m.a. að endurbæturnar geti með tímanum skapað hagstæðari aðstæður fyrir notkun venjulegra efnahagslegra skilyrða á sviði fiskveiða og fyrir afnámi hindrana á borð við úthlutun aflaheimilda til aðildarríkja og meginreglunnar um hlutfallslegan stöðugleika.²⁶⁰

4.5.3.2. Söguleg veiðireynsla

Miklu skiptir við hvaða tímabil væri miðað þegar söguleg veiðireynsla aðildarríkja er ákveðin og það mál var því rætt sérstaklega fundi nefndarinnar með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB. Þar kom fram að gengi Ísland í ESB myndi söguleg veiðireynsla verða miðuð við nýlegt tímabil sem gæfi eðlilega mynd af veiðum á viðkomandi stofnum undanfarin ár (recent and representative period). Ekki væri um eitthvað eitt viðmið um tíma að ræða heldur tæki tímallengdin sem miðað væri við mið af aðstæðum. Í aðildarsamningnum við Noreg hefði t.d. verið miðað við 1-10 ára tímabil eftir svæðum og tegund fiskistofna, en tímabilið sem miðað væri við þyrfti hins vegar að vera samþykkt af báðum samningsaðilum.

Það kom fram á fundinum að ekki væri lengur tekið tillit til kröfu aðildarríkja um bætur vegna tapaðra aflaheimilda við útfærslu efnahagslögsögunnar í 200 mílur, eins og gert var upphaflega.²⁶¹ Þetta viðhorf hefur verið staðfest af öðrum sem nefndin hefur rætt við, m.a. sendiherra Danmerkur hjá ESB, sem hefur mikla reynslu af samningagerð á þessu sviði.

4.5.3.3. Kvótahopp

Aflaheimildir sem ráðherraráðið úthlutar til aðildarríkjanna tilheyra viðkomandi aðildarríkjum og þeim er í sjálfsvald sett hvernig þau úthluta þeim innanlands. Landskvótinn er bundinn við fiskiskip sem sigla undir fána aðildarríkis og eru skrásett þar, en tilgangurinn með því er að tryggja einstökum ríkjum ákveðna hlutdeild í heildarafla sambandsins og hlutdeild í þeim ávinningi sem af veiðunum hlýst. Þar sem aflaheimildir einstakra ríkja eru minni en fiskveiðigeta skipa þeirra hefur þetta hefur hins vegar leitt til þess að útgerðarmenn í þeim ríkjum hafa skráð skip sín í öðrum ríkjum en heimalandinu og þannig öðlast rétt á aflaheimildum frá viðkomandi ríki, en þetta hefur verið nefnt kvótahopp.²⁶²

Til að takmarka möguleika á kvótahoppi hafa mörg ríki sett reglur um að uppfylla þurfi skilyrði um ákveðin efnahagsleg tengsl við það ríki sem úthlutar kvótanum. Kvótahopp var sérstaklega áberandi á tímabili í Bretlandi, en það skýrist af því að Bretar ákváðu upphaflega að hafa opið fiskveiðikerfi, sem leiddi til þess að auðvelt var fyrir aðila frá öðrum ríkjum að fá breska fiskveiðikvóta. Bretar breyttu því kerfi hins vegar í kjölfar mikillar gagnrýni árið 1998 og settu strangar reglur til að reyna að takmarka kvótahopp. Í þeim reglum fólst m.a. að til að fá úthlutað breskum kvóta þyrfti 75% eignarhlutur í því félagi sem fengi kvótann að vera í höndum breskra ríkisborgara með heimilisfesti í Bretlandi eða í höndum fyrirtækja sem væru skráð í Bretlandi og væru í 75% eigu breskra ríkisborgara. Dómstóll ESB úrskurðaði hins vegar að þær reglur væru of

²⁶⁰ Commission (2002). *Communication from the Commission on the reform of the Common Fisheries Policy. Roadmap*, bls. 21: „If the Community takes action to address these issues, on the basis of the proposals now put forward, it will gradually create a climate that will be more favourable to the introduction of more normal economic conditions and the elimination of such barriers to normal economic activity as national allocations of fishing possibilities and the principle of relative stability.“ http://ec.europa.eu/fisheries/publications/facts/reform_en.pdf

²⁶¹ Þegar Spánn gekk í ESB 1986 var t.d. kröfu Spánverja um að fá hlutdeild í kvótum á grundvelli sögulegra veiða fyrir útfærslu efnahagslögsögunnar í 200 mílur hafnað af ESB.

²⁶² Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 74.

strangar og í andstöðu við stofnsáttmála ESB, en taldi hins vegar að setja mætti ákveðin skilyrði um efnahagsleg tengsl.²⁶³ Hægt væri að gera kröfu um að skip sem væri rekið frá tilteknum útgerðarstað í aðildarríki ætti almennt séð að starfa frá þeim stað og að sýnt væri fram á að skip væri rekið frá tilteknum stað í ákveðnu aðildarríki. Einnig væri hægt að gera kröfu um að daglegur rekstur og starfsemi skips ætti sér stað í ákveðnu aðildarríki, sem og að hluta af afla væri landað í þeim byggðum sem háð væru fiskveiðum.²⁶⁴

Í framhaldi af úrskurði dómstólsins breyttu Bretar sínum reglum og frá janúar 1999 þurfa breskir fiskibátar sem eru yfir 10 metrar að lengd og landa meira en 2 tonnum af kvótasettum fiski að sýna fram á efnahagsleg tengsl við fiskveiðisamfélög (fishing communities) í landinu. Það þarf að gera með því að uppfylla eitt af eftirfarandi fjórum skilyrðum:

1. Landa þarf a.m.k. 50% aflans í Bretlandi, eða
2. a.m.k. 50% áhafnar þurfa venjulega að vera búsett á bresku strandsvæði (UK coastal area), eða
3. verulegur hluti útgjalda útgerðar skips þarf að eiga sér stað á bresku strandsvæði, eða
4. sýna þarf fram á efnahagsleg tengsl með öðrum hætti (m.a. með samsetningu framangreindra þátta), til hagsbóta fyrir íbúa sem háðir eru fiskveiðum og tengdum greinum.

Þessi skilyrði voru sett til að tryggja að breskir strandbæir sem væru háðir fiskveiðum og tengdum iðnaði fengju efnahagslegan ávinning vegna þeirra fiskibáta sem veiddu breskan kvóta. Skilyrðin voru sett eftir ítarlegt samráð við framkvæmdastjórn ESB sem hefur staðfest að þessi skilyrði séu að hennar mati í samræmi við löggjöf ESB.²⁶⁵

4.5.3.4. Fjárfestingar í sjávarútvegi

Ísland hefur samkvæmt EES-samningnum heimild til að takmarka fjárfestingar útlendinga í íslenskum sjávarútvegi og í gildi eru sérstök lög þar að lútandi.²⁶⁶ Á fundi nefndarinnar með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB kom fram að ólíklegt væri að hægt yrði að viðhalda þessum takmörkunum ef Ísland gengi í ESB, en hugsanlega væri þó hægt að halda þeim tímabundið, auk þess sem hægt væri að setja ákveðin skilyrði um efnahagsleg tengsl við Ísland, sbr. umfjöllun um kvótahopp.²⁶⁷

4.5.3.5. Sérstök stjórnunarsvæði

Talsvert hefur verið rætt um það hvort íslenska efnahagslögsagan gæti orðið sérstakt stjórnunarsvæði innan sameiginlegrar sjávarútvegstefnu ESB, en undir stjórn Íslands.²⁶⁸

²⁶³ Sbr. umfjöllun í *Fiskveiðiaudlindin. Ísland og Evrópusambandið*, bls. 42. Nánari umfjöllun um kvótahopp er að finna í þeirri skýrslu.

²⁶⁴ Mikilvægir dómur um kvótahopp eru t.d. Jaderow-málið nr. C-216/87 og Factortame-málið nr. C-221/89. Nánari umfjöllun um helstu dóma er m.a. að finna í bók Óttars Pálssonar og Stefáns Más Stefánssonar (2003), *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*. Jaderow-málið má finna á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987J0216:EN:HTML> og Factortame-málið á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0221:EN:HTML>

²⁶⁵ Árlega eru gefnar út skýrslur um hvernig útgerðir uppfylla skilyrði um efnahagsleg tengsl við Bretland. Sjá nánar: *Economic link condition*: <http://www.defra.gov.uk/fish/sea/manage/index.htm>

²⁶⁶ Lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

²⁶⁷ Í aðildarsamningi Norðmanna var samið um þriggja ára aðlögunartíma til að afnema takmarkanir á erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi.

²⁶⁸ Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, ræddi t.d. þennan möguleika í ræðu í Berlín árið 2004. Sjá: <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedur-radherra/nr/1745>

Almennt séð eru tvær tegundir af sérstökum stjórnunarsvæðum fyrir fiskveiðar innan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.

Annars vegar er um að ræða líffræðilega viðkvæm svæði (biological boxes), t.d. Hjaltlandseyjahólfíð, Írska hólfíð, Riga-flóa við Lettland og 25 mílna lögsögu Möltu, en í þessum tilvikum er stjórnunarsvæðið rökstutt með tilliti til verndunarsjónarmiða. Hugsanlega gæti slíkt átt við um tiltekin afmörkuð svæði við Ísland, þ.e. að hægt yrði að semja um að þau yrðu sérstakt stjórnunarsvæði á grundvelli verndunarsjónarmiða, ef það hefði ekki í för með sér mismunun á grundvelli þjóðernis.

Hins vegar eru sérstök stjórnunarsvæði sem byggjast á efnahagslegum og landfræðilegum aðstæðum á viðkomandi svæði, en þar er byggt á 299. gr. stofnsáttmála ESB, um sérákvæði fyrir stjórnsýslusvæði Frakklands utan Evrópu (Guadeloupe, French Guyana, Martinique og Réunion), Azoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira. Þessi svæði eru afskekkt, einangruð og lítil, landslag er óhagstætt og einnig veðurfar, efnahagslífið er háð örfáum tegundum framleiðsluvara og varanleiki og samanlögð áhrif þessara þátta hefta mjög möguleika á framþróun þeirra. Þetta ákvæði getur hins vegar að mati sérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB á sviði sjávarútvegsmála tæplega átt við um Ísland því jafnvel þó þessir þættir ættu að einhverju leyti við um Ísland væri varla hægt að segja að Ísland væri á sama þróunar- og efnahagsstigi og umrædd svæði.

Það kom fram í máli sjávarútvegssérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB að erfitt væri að svara því hvort Ísland gæti samið um sérstakt stjórnunarsvæði, nema ef til vill þar sem hægt væri að rökstyðja að gæta þyrfti sérstakra hagsmuna, t.d. að vernda þyrfti líffræðilega viðkvæm svæði eða hagsmuni fiskimanna á einstökum svæðum. Það væri hins vegar væntanlega ekki hægt að semja um að öll 200 mílna lögsagan yrði sérstakt stjórnunarsvæði, en þar ætti reglan um hlutfallslegan stöðugleika að vernda hagsmuni Íslands.

4.5.3.6. Brottkast

Grundvallarmunur er á reglum ESB og Íslands um brottkast fisks því brottkast er bannað samkvæmt íslenskum lögum, en í ESB er sjómönnum skylt að sleppa eða henda meðafla og umframafla, auk þess sem óheimilt að landa fiski sem ekki stenst mál. Framkvæmdastjórn ESB hefur hins vegar verið að skoða mismunandi reglur um brottkast og skýrsla um málið er væntanleg á fyrri hluta ársins 2007. Í kjölfarið verða væntanlega nýjar tillögur frá framkvæmdastjórninni varðandi reglur um brottkast lagðar fyrir ráðherraráðið, en líklegra er að þar verði lagðar til mismunandi lausnir fyrir mismunandi svæði, frekar en að brottkast verði bannað alfarið.

Ísland gæti hugsanlega samið um bann við brottkasti í íslenskri efnahagslögsögu í aðildarsamningi sínum. Noregur náði þó einungis að semja um tímabundna þriggja ára undanþágu frá banni við brottkasti á hafsvæðinu norðan við 62°N í aðildarsamningi sínum 1994, en breytt viðhorf til brottkasts innan ESB gætu hins vegar hugsanlega auðveldað Íslandi að semja sérstaklega um þau mál.²⁶⁹

²⁶⁹ Sbr. yfirlýsingu nr. 10 við aðildarsamninginn (Joint Declaration on management of fisheries resources in waters north of 62° N): <http://www.legaltext.ee/text/en/T30088.htm>

4.5.3.7. Eftirlit með fiskveiðum

Eftirlit með fiskveiðum hefur verið veikt hjá ríkjum ESB. Upplýsingar um veitt heildarmagn eru oft og tíðum óreiðanlegar en þær miðast við landað magn fisks sem þarf ekki að vera sama magn og veitt er. Kjarni eftirlitskerfis ESB er sá að hvert aðildarríki ákveður sjálft framkvæmd eftirlits á sínu svæði eins og það telur best henta. ESB ræður yfir fámennum hópi starfsmanna til að fylgjast með eftirlitsaðilum aðildarríkjanna og nýlega hefur verið sett á stofn sérstök stofnun sem er m.a. ætlað að stuðla að betra eftirliti.²⁷⁰

4.5.3.8. Hvalveiðar

Hvalveiðar og viðskipti með hvalaafurðir eru bannaðar af ESB, en hvalveiðar falla undir umhverfismálastefnu ESB. Á fundi með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB kom fram að það væri pólitískur vilji innan ESB að banna hvalveiðar og framkvæmdastjórnin og nær öll aðildarríkin væru hlynnt banninu. Það væri því ólíklegt að Ísland gæti fengið undaþágu frá því banni.

4.5.3.9. Alþjóðlegir fiskveiðisamningar og fiskveiðisamningar við ríki utan Evrópusambandsins
Ísland hefur mikilla hagsmuna að gæta hvað varðar fiskveiðisamninga við önnur ríki og svæðisbundin samtök, enda hefur verðmæti þess afla sem veiðist úr úthafsstofnum og deilistofnum innan og utan 200 mílna lögsögunnar verið um eða yfir 30% af heildaraflaverðmæti alls afla undanfarin ár.

Framkvæmdastjórn ESB sér um gerð fiskveiðisamninga við fjölpjóðleg samtök og ríki utan ESB fyrir hönd aðildarríkja sambandsins. Ef Ísland gerðist aðili að ESB myndi framkvæmdastjórnin því sjá um gerð fiskveiðisamninga við önnur ríki fyrir hönd Íslands.

Í janúar 2007 voru í gildi 14 fiskveiðisamningar ESB við þriðju ríki, en þar var um að ræða samninga við Grænhöfðaeyjar, Kómoreyjar, Fílabeinsströndina, Gíneu, Gíneu-Bissá, Míritíus, Míritaníu, Marokkó, Seychelles eyjar, Salómons eyjar, Færeyjar, Noreg og Ísland. Nánari upplýsingar um þessa samninga, m.a. um heildarafla og aðildarríki sem fengið hafa kvóta samkvæmt þessum samningum, má finna á vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar.²⁷¹

Þá var Evrópusambandið í janúar 2007 einnig aðili að 11 svæðisbundnum samtökum um fiskveiðistjórnun, en þar er um að ræða eftirfarandi samtök: Norðvestur-Atlantshafs-fiskveiðistofnunin (North-West Atlantic Fisheries Organisation, NAFO), Norðaustur-Atlantshafs-fiskveiðinefndin (North-East Atlantic Fisheries Convention, NEAFC), Suðaustur-Atlantshafs-fiskveiðistofnunin (South-East Atlantic Fisheries Organisation, SEAFO), Norður-Atlantshafslaxverndunarstofnunin (North Atlantic Salmon Conservation Organisation, NASCO), Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT), General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM), Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC), Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF), Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the

²⁷⁰ Community Fisheries Control Agency, heimasíða: http://ec.europa.eu/cfca/index_en.htm

²⁷¹ *Bilateral fisheries agreements*: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external_relations/bilateral_agreements_en.htm

Western and Central Pacific Ocean (WCPFC). Nánari upplýsingar um þessa samninga má finna á vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar.²⁷²

Ísland er aðili NAFO, NEAFC, ICCAT og NASCO, auk þess að vera aðili að nokkrum tvíhliða og þríhliða fiskveiðisamningum við önnur ríki. Þar er m.a. um að ræða fiskveiðisamning við Færeyjar, loðnusamning við Grænland og Noreg, samning um kolmunnaveiðar og samning við Noreg og Rússland um veiðar í Barentshafi. Þá er í gildi tvíhliða samningur við ESB um skipti á aflaheimildum, sem felur í sér að ESB hefur heimild til að veiða 3.000 tonn af karfa í íslenskri lögsögu, en á móti fær Ísland að veiða 30.000 tonn af loðnu af aflaheimildum sem ESB hefur keypt af Grænlandi.

Við aðild að ESB yrði Ísland aðili að samningum ESB við önnur ríki og svæðisbundin samtök og fiskveiðisamningar okkar myndu renna saman við samninga ESB, en vegna reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika og sögulegrar veiðireynslu ætti það hins vegar ekki að hafa áhrif á aflahlutdeild Íslands samkvæmt þessum samningum. Það gæti hins vegar skapað vandamál að ná samkomulagi um hlutdeild Íslands í fiskistofnum sem ekki er samkomulag um skiptingu á nú þegar, t.d. karfa á Reykjanes hrygg, þó ætla megi að litið yrði til sögulegrar veiðireynslu Íslendinga í viðkomandi veiðum.

Reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar myndi hins vegar einnig þýða að Ísland fengi ekki kvóta á svæðum eða fiskistofnum þar sem Íslendingar hefðu enga sögulega veiðireynslu.

Ísland gæti væntanlega eingöngu fengið meiri kvóta en það hefði nú ef um væri að ræða samninga um veiðar á nýjum svæðum eða samninga um nýja stofna sem önnur ESB-ríki hefðu ekki nýtt, en jafnvel í þeim tilvikum er ekki sjálfgefið að Ísland myndi fá kvóta því ráðherraráðið tekur ákvörðun um úthlutun nýrra kvóta með hliðsjón af hagsmunum hvers aðildarríkis á viðkomandi svæði.²⁷³ Ísland ætti því væntanlega meiri möguleika á því að fá kvóta á nýjum stofnum eða nýjum svæðum sem væru í nágrenni við Ísland. Á fjarlægari svæðum ættu hins vegar ríkin sem næst væru svæðinu væntanlega meiri kröfur varðandi kvóta en Ísland.

4.5.3.10. Sérlausnir tengdar sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins í aðildarsamningum

Í nokkrum tilvikum hefur verið samið um tiltekna sérútfærslur á sjávarútvegsstefnu ESB í aðildarsamningum og hafa þær sérútfærslur sama lagagildi og stofnsáttmálar sambandsins. Yfirlýsingar um sjávarútvegsmál, eins og fylgdu t.d. með aðildarsamningi Norðmanna, hafa þó fyrst og fremst pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað.²⁷⁴ Sérútfærslurnar hafa fyrst og fremst falið í sér sérstök stjórnunarkerfi sem byggjast á verndarsjónarmiðum. Það á t.d. við um þau sérstök stjórnunarkerfi sem Malta og Lettland sömdu um, en þau byggjast á verndarsjónarmiðum og fela ekki í sér undanþágu frá sjávarútvegsstefnu ESB.

Í aðildarsamningi Möltu er að finna ákvæði um sérstakt stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar innan 25 mílna lögsögu. Sú lausn byggir á verndunarsjónarmiðum og felur ekki í sér undanþágu frá

²⁷² *Regional fisheries organisations:* http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external_relations/rfos_en.htm

²⁷³ Sbr. 2. tölul., 20. gr. í reglugerð ráðherraráðsins nr. 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy: When the Community establishes new fishing opportunities the Council shall decide on the allocation for those opportunities, taking into account the interests of each Member State.

²⁷⁴ Sbr. fyrri umfjöllun.

reglunni um jafnan aðgang heldur er byggt á stærð báta. Ákvæðið felur í sér að einungis fiskibátar sem eru innan við 12 metrar að lengd mega veiða innan 12-25 mílna, en sú útfærsla tryggir að sjómenn frá Möltu fá allan kvótann því vegna fjarlægðar frá miðunum er ekki hagkvæmt að sigla þangað frá öðrum löndum. Sérstakt leyfi þurfti til að veiða innan 25 mílna áður en Malta gekk í ESB og í aðildarsamningnum er kveðið á um að einungis þeir fiskimenn sem hafa slíkt leyfi geti veitt á svæðinu, að engin ný leyfi verði gefin út og ekki verði hægt að auka veiðar nema á grundvelli ráðgjafar vísindamanna. Nýir aðilar sem vilja hefja veiðar þurfa því að kaupa leyfi af núverandi leyfishöfum og á það við hvort sem viðkomandi aðilar eru frá Möltu eða öðru ESB-ríki.²⁷⁵

Hafa verður í huga að staða fiskveiða á Möltu er að verulegu leyti önnur en á Íslandi. Heildaraflí ársins 2005 á Íslandi var rúmlega 1.667.000 tonn,²⁷⁶ en heildaraflí síðastliðin ár á Möltu hefur verið á bilinu 850–1.050 tonn og helstu fiskitegundir sem þar eru veiddar eru túnfiskur, gullmakrill og sverðfiskur.²⁷⁷

Lettland samdi einnig um sérstakt stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar í Riga-flóa á grundvelli verndunarsjónarmiða. Þar er ekki heldur um að ræða undanþágu frá reglunni um jafnan aðgang, heldur er miðað við vélarstærð fiskibáta og má vélarstærð báta sem veiða þar ekki vera yfir 221 kW. Að auki verður gerður sérstakur listi yfir fiskibáta sem leyfi hafa til að veiða í Riga-flóa til að tryggja að heildarfiskveiðigeta þeirra, mæld í vélarstærð (kW), verði ekki meiri en árin 2000-2001.²⁷⁸

Noregur hefur tvívegis sótt um aðild að ESB og í bæði skiptin var lokið við gerð aðildarsamninga, fyrst árið 1973 og síðan aftur árið 1994. Þeir samningar voru hins vegar eins og kunnugt er báðir felldir í þjóðaratkvæðagreiðslum. Noregur fékk engar varanlegar undanþágur frá sjávarútvegsstefnu ESB í aðildarsamningi sínum 1994, heldur einungis nokkrar tímabundnar undanþágur. Að auki var samið um sérstaka tímabundna útfærslu um stjórnun fiskveiða norðan við 62°N, sem er að finna í 49. gr. samningsins og sameiginlegri yfirlýsingu.²⁷⁹ Sú útfærsla hefði hins vegar ekki falið í sér að Noregur myndi stjórna veiðum á því svæði nema í þann tíma sem tiltekinn er í ákvæðinu, þ.e. til 30. júní 1998, og kom það skýrt fram í máli sérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB í sjávarútvegs málum.

4.6. Evrópusambandið og íslenskur landbúnaður

Nefndin skoðaði sérstaklega hvaða áhrif aðild að ESB gæti haft í för með sér fyrir íslenskan landbúnað, sem og hugsanleg áhrif yfirstandandi samningaviðræðna um aukið frelsi í viðskiptum

²⁷⁵ Malta-EU Information Center (2002). *Agreement on Fisheries Management Zone*. Í *Aggornat*, nr. 11/2002, á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE11e_Fisheries.pdf

²⁷⁶ Sbr. frétt frá Hagstofunni nr. 5/2006, <http://www.hagstofa.is/?PageID=95&NewsID=1777>

²⁷⁷ Malta-EU Information Center (2002). *Agreement on Fisheries Management Zone*. Í *Aggornat*, nr. 11/2002, á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE11e_Fisheries.pdf

²⁷⁸ Þessi sérákvæði fyrir Möltu og Lettland er að finna í viðauka III við aðildarsamning þeirra, en þar eru taldar upp breytingar á gerðum ESB sem samningsaðilar hafa samið um. Sjá: *List referred to in Article 21 of the Act of Accession*: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12003T/htm/L2003236EN.079201.htm>

²⁷⁹ 49. gr. er svohljóðandi: „Until 30 June 1998 Norway shall be authorized to set the levels of the rates of exploitation in the form of catch limitations for resources located in the waters falling under its sovereignty or within its jurisdiction north of 62°N, with the exception of mackerel. The full integration of the management of those resources into the Common Fisheries Policy after that date shall be based on the existing management regime as reflected in the Joint Declaration on the management of fisheries resources in waters north of 62°N.“

með landbúnaðarafurðir á vettvangi WTO. Starfshópur á vegum utanríkisráðuneytis skilaði ítarlegri skýrslu um þessi mál í nóvember 2003 og var sú skýrsla, *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, kynnt sérstaklega fyrir nefndinni af Jóni Sigurðssyni, formanni starfshópsins, Martin Eyjólfssyni ritara starfshópsins og Grétari Má Sigurðssyni, þáverandi skrifstofustjóra í utanríkisráðuneyti. Einnig fékk nefndin Guðmund B. Helgason, ráðuneytisstjóra í landbúnaðarráðuneyti, á sinn fund sem og fulltrúa frá Bændasamtökunum. Umfjöllunin í þessum kafla byggist á umræðum við þessa aðila og niðurstöðum framangreindrar skýrslu.

4.6.1. Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenskan landbúnað

Ljóst þykir að innganga Íslands í ESB myndi m.a. leiða til samdráttar og tekjumissis í landbúnaði og afurðastöðvum, í samanburði við núverandi stuðningskerfi ríkisins við landbúnaðinn. Aðalástæðan fyrir því eru breytingar sem gera má ráð fyrir að verði á markaðshlutdeild innlendra framleiðslu vegna aukinnar samkeppni við innflutta framleiðslu. Þó eru samningstækifæri varðandi innlendan stuðning að nokkru marki.

Ef Íslendingar ganga í ESB verður búvörumarkaður hér á landi hluti af innri markaði ESB með tilheyrandi niðurfellingu tolla. Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* frá árinu 2003 segir að þessu muni fylgja verulegar lækkanir á verði til framleiðenda héraendis og reynsla Finna bendir einnig til nokkurrar verðlækkunar til neytenda.²⁸⁰ Hver áhrifin á framleiðslu búvara verða ræddst annars vegar af því hve miklar þessar verðlækkanir verða og hins vegar hvort auknum styrkjum verður beint til landbúnaðarframleiðslu og hvernig þeir dreifast milli framleiðenda.

Í skýrslunni kemur fram að miðað við núverandi aðstæður má gera ráð fyrir að framleiðsla á mjólkurvörum muni minnka nokkuð við inngöngu Íslands í ESB og kjúklinga- og svínakjötsframleiðsla hlutfallslega enn meira. Ætla megi að samdráttur verði einnig í framleiðslu og sölu kinda- og nautakjöts. Þetta velti þó m.a. á reglum um sjúkdómavarnir og innflutning á hráu kjóti. Auk þessara greina hefur verið bent á að samdráttur verði í garðyrkju við inngöngu í ESB.²⁸¹

Í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamvinnu frá árinu 2000 koma að nokkru leyti fram önnur sjónarmið, sérstaklega hvað varðar mjólkurframleiðslu og sauðfjárbúskap.²⁸²

Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* kemur fram að framleiðslumagn hafi til skamms tíma skipt miklu varðandi möguleika til að fá styrki samkvæmt hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, en við endurskoðun stefnunnar minnkaði hins vegar slík tenging

²⁸⁰ Við inngöngu Finna í ESB lækkaði verð á matvælum um u.p.b. 10%, sbr. utanríkisráðuneytið (2003), *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, bls. 38.

²⁸¹ Utanríkisráðuneytið (2003), *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*.

²⁸² Í skýrslunni er m.a. fjallað um áhrif ESB-aðildar á landbúnaðarmál héraendis (bls. 204-218). Niðurstaða þess hluta er sú að aðild að ESB myndi hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. Talað er um að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðslu og jafnvel nautgriparækt gæti vegnað þokkalega. Afkoma sauðfjárbænda gæti hugsanlega batnað. Samanlagður stuðningur við mjólkurbændur færi langt með að vega upp á móti afnámi beingreiðslna við hugsanlega aðild. Í skýrslunni kemur fram að tekjur nautakjötsframleiðenda myndu lækka verulega við aðild. Hvort hugsanlegar endurgreiðslur bættu þann tekjumissi sé hins vegar erfitt að meta án nákvæmari skoðunar. Þá er tekið fram að umhverfis- og harðbýlisstuðningur nýtist þessum búgreinum sérstaklega. Svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðendum myndi vegna illa og sá búskapur jafnvel leggjast af. Þá er talað um að nokkuð öruggt sé að matvælaíðnaðurinn myndi eiga undir högg að sækja gagnvart fjálsfum innflutningi og íslenskir bændur gætu lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.

verulega. Í skýrslunni kemur einnig fram að framleiðslumagn sem grunnur stuðningsaðgerða sé einnig samningsatriði í aðildarsamningum að ESB, en ólíklegt sé að heimildir fáist til að auka heildarstuðning við búvöruframleiðsluna frá því sem nú er.

Í síðustu endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar var ákveðið að draga mjög úr beinum ríkisstuðningi við búvöruframleiðsluna og mæta því og fækkun starfa, með auknum stuðningi við byggðapróun, umhverfisverkefni og aðra nýsköpun á landsbyggðinni. Enn fremur mun „grænn“ stuðningur koma í stað framleiðslutengingar og framleiðsluhvata. Vætanlega munu íslensk stjórnvöld reyna svipaðar leiðir og slík úrræði eru í samræmi við stefnu WTO.

Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* kemur fram að aðild Íslands að ESB myndi færa landbúnaðinum aðstoð sem flokkast einkum á eftirfarandi hátt:

- Framleiðslutengdir styrkir samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. ESB fjármagnar þessa styrki að fullu, en eftir endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB dregur mjög úr framleiðslutengdum styrkjum og í staðinn koma styrkir ótengdir framleiðslu, sem þó byggjast á sögulegri viðmiðun.
- Stuðningur við byggðapróun, samfélög og atvinnusköpun á landsbyggðinni (svonefndir „grænir“ styrkir). Þessi stuðningur beinist ekki aðeins að landbúnaði, heldur fremur að búháttabreytingum, framleiðni aukandi verkefnum og annarri atvinnusköpun á landsbyggðinni.
- Umhverfisstyrkir samkvæmt skilyrðum ESB (í Finnlandi fjármagnar ESB um 55% þeirra).
- Styrkir til harðbýlla svæða (Least Favoured Area, LFA). Í Finnlandi greiðir ESB um 30% þeirra. Þess má vænta að allt Ísland verði flokkað sem harðbýlt svæði.
- Heimildir til norðurslóðaáðstoðar (Nordic aid), líkt og Finnar og Svíar hafa, en eins og þeir verða Íslendingar sjálfir að kosta þessa aðstoð. Semja verður sérstaklega um þetta mál, m.a. umfang og ráðstöfun.

ESB hefur gert samninga í aðildarviðræðum um tímabundinn aðlögunarstuðning og um sérlausnir vegna staðbundinna aðstæðna. Í sumum tilvikum hafa slíkar sérlausnir síðan orðið hluti CAP. Til viðbótar þessu koma byggða- og þróunarstyrkir ESB (Structural Funds), en þeir renna ekki aðeins til þeirra sem stunda landbúnað. Slíkir styrkir skiptast með allt öðrum hætti milli framleiðenda búvöru en sá stuðningur sem þeir njóta nú hérlendis í formi tollverndar og styrkja.

Ekki er óhugsandi að Íslendingar geti fengið viðurkennda sérstöðu varðandi dýraheilbrigði sem varanlega reglu innan ESB. Finnar og Svíar hafa fengið sérstök svæði viðurkennd sem verndarsvæði en að öðru leyti fengið aðlögunartíma. Malta og Kýpur hafa einnig fengið viðurkennda sérstöðu á þessu sviði.

Aðildarsamningar Finna og Svía að ESB gera ráð fyrir að þeir megi sjálfir styrkja landbúnað sinn sem nemur 35% umfram önnur aðildarlönd, en ESB greiðir nú um 40% af heildarstuðningi við finnskan landbúnað. Innanlandsstuðningi Finna er fremur beint til norðurhéraðanna en til Suður-Finnlands og hækkar eftir því sem norðar dregur.

Umræður um endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar hafa einkum beinst að því að draga úr heildarstuðningi við atvinnugreinina og minnka tengsl aðstoðar við framleiðslu og framleiðslumagn, en auka í staðinn framlög til umhverfisverndar, byggðafestu og búháttabreytinga. Við austurstækkun ESB var samið um byrjunaraðstoð sem nemur fjórðungi þeirrar aðstoðar við landbúnað sem hingað til hefur fylgt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni.

Gert er ráð fyrir að þessi aðstoð hækki síðan á aðlögunartímabili uns fullum CAP-stuðningi verður náð. Á meðan geta umsóknarríkin greitt hluta þess sem upp á vantar samkvæmt aðlögunarsamningum. Í þessu samhengi má einnig geta þess að Malta fékk styrki til byggðamála úr síðari stoð („byggðastoð“) CAP á tímabilinu 2004 til 2006, en meginmarkmiðið með slíkum styrkjum er að aðlaga landbúnaðinn breyttum aðstæðum sem skapast við aðild.

Miðað við óbreytt stuðningskerfi hér á landi verður að telja að staða íslensks landbúnaðar væri verri innan ESB en utan þess. Ekki er þó hægt að útiloka að einhver sóknartækifæri og betri útflutningsmarkaðir geti skapast fyrir íslenskan landbúnað innan Evrópusambandsins.²⁸³

4.6.2. Áhrif á matvælavæð

Nefndin skoðaði ekki sérstaklega þróun verðlags á matvörum hér á landi í samanburði við önnur lönd enda hefur þróun matvælavæðs verið til athugunar á vegum forsætisráðuneytisins, bæði áður en nefndin var skipuð og á meðan hún var að störfum. Frá aldamótum hafa einnig komið fram skýrslur og úttektir um matvælavæð á Íslandi í samanburði við Evrópulönd.

Má þar sérstaklega nefna skýrslu Hallgríms Snorrasonar, hagstofustjóra,²⁸⁴ sem var formaður nefndar sem forsætisráðherra skipaði í janúar 2006 til að fjalla um helstu orsakabætti hás matvælavæðs á Íslandi og gera tillögur sem miðuðu að því að færa það nær verðlagi nágrannaríkjanna. Nefndin komst ekki að sameiginlegri niðurstöðu en formaðurinn skilaði skýrslu um vinnu nefndarinnar 13. júlí sl. Í könnun sem Eurostat, tölfræðistofnun Evrópusambandsins, gerði vorið 2001 kom í ljós að verð matvara á Íslandi var um 50% herra en að meðaltali í Evrópusambandinu. Matvörukarfa sem fékk meðaltalsgildið 100 í ESB fékk gildið 154 á Íslandi. Í skýrslu frá Samkeppniseftirlitinu frá 2005²⁸⁵ kemur fram að þá hafi matvælavæð verið 42% herra hér á landi en annars staðar í Evrópu. Verðlagseftirlit ASÍ gerði könnun á matvöruverði í verslunum í höfuðborgum Norðurlandanna í maí 2006. Þar kemur fram að verðið á matarkörfu með algengum undirstöðumatvælum sker sig úr í Reykjavík og Ósló, er 48–54% herra en í Kaupmannahöfn og Helsinki og 85–90% herra en í Stokkhólmi. Svipaður munur kom fram á matvælavæði milli Norðurlandanna í athugun Hagstofu ESB frá 2003, og í skýrslu hagstofustjóra er bent á að munurinn virðist fremur hafa farið vaxandi en hið gagnstæða.

Helstu niðurstöður í skýrslu hagstofustjóra um mismunandi verðlag á matvælum hér á landi og á hinum Norðurlöndunum árið 2003 má sjá í töflu 4.7 um hlutfallslegt verðlag á mat- og drykkjarvöru á Norðurlöndum 2003.

²⁸³ Byggt á skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, sem starfshópur á vegum utanríkisráðuneytis skilaði árið 2003.

²⁸⁴ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skyrsla13072006.pdf>

²⁸⁵ http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/nordic_food_markets.pdf

Tafla 4.7. Hlutfallslegt verðlag á mat- og drykkjarvöru á Norðurlöndum 2003.

	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Matur og drykkjarvörur	148	133	116	149	117
Brauð og kornvörur	167	141	132	155	124
Kjöt	143	132	111	171	112
Fiskur	122	117	102	127	107
Mjólk, ostur, egg	146	105	101	136	109
Olía og feitmeti	147	123	112	139	122
Ávextir, grænmeti, kartöflur	151	133	129	136	118
Aðrar matvörur	149	152	112	148	129
Drykkjarvörur (óáfengar)	155	168	130	161	126

Heimild: Skýrsla hagstofustjóra. *Meðaltal 15 eldri ESB ríkja = 100.

Samkvæmt þeim tölum sem taflan sýnir, var hlutfallslegt verðlag á mat og drykkjarvöru svipað á Íslandi og í Noregi árið 2003, 48-49% yfir meðaltali 15 eldri ríkja ESB. Matvæla-verð hér á landi var þá 11% hærra en í Danmörku og 26-27% hærra en í Svíþjóð og Finnlandi. Ný matvöruverðskönnun fór fram um mitt ár 2006 en niðurstöður hennar hafa ekki verið birtar.

Í skýrslu formanns matvæla-verðsnefndar segir: „Þrenns konar tollar og skattar eru nú lagðir á matvæli, tollur af innfluttum matvælum, vörugjöld af innfluttum og innlendum matvörum og virðisaukaskattur. Þessi skattheimta er ómarkviss og ræðst af sjónarmiðum um innflutningsvernd fyrir innlenda framleiðslu, einkum landbúnaðarframleiðslu, neyslustýringu og tekjuöflun ríkissjóðs. Virðisaukaskattur leggst á síðasta stig en tollar og vörugjöld á millistig í viðskiptum og leggst verslunarálagning og virðisaukaskattur því ofan á þessa skatta. Vörugjöld og tollar hafa þannig uppsöfnunaráhrif, brengla verðhlutföll og gefa ranga mynd af undirliggjandi verði. Þá mynda þessi gjöld skjól fyrir óeðlilega hátt verð á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum og hið sama gildir um hærra þrep virðisaukaskatts.“

Í skýrslu hagstofustjóra eru skýringar á mismun á matvæla-verði hér og annars staðar ræddar með vísun til fyrri skýrslna um matvæla-verð þar sem reifaðar eru helstu skýringar á háu verði matvöru hér á landi. Vitnað er til þess að í skýrslu forsætisráðherra um samburð á matvæla-verði á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins, sem unnin hafi verið af Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og lögð fyrir Alþingi árið 2004 séu helstu skýringarþættir taldi vera lega landsins, markaðsaðstæður, launastig og kaupmáttur, skattlagning og innflutningsvernd.

Legga landsins, óhagstætt loftslag og fjarlægð frá alþjóðlegum mörkuðum valdi því að framleiðslukostnaður verði meiri en ella, flutningskostnaður sé mikill og viðskiptakjör lakari en ella væri. Stjórnvöld geti ekki haft bein áhrif á þessa þætti en öll efnahagssumgerð þjóðarbúsins skipti hér miklu. Við þessum íþyngjandi ytri skilyrðum verði einkum að bregðast með því að skapa hér sem best framleiðslu- og viðskiptaskilyrði sem stuðla að frjálsri og opinni samkeppni og hagkvæmni í framleiðslu og viðskiptum innanlands og gagnvart útlöndum. Slík framleiðslu- og viðskiptaskilyrði séu að flestu leyti fyrir hendi hér á landi en beinar undantekningar frá þeim sé að finna í tilteknum þáttum skatta og í mikilli innflutningsvernd fyrir búvörur.

Hér á landi sé launastig tiltölulega hátt og kaupmáttur mikill. Hagfræðistofnun nefni í skýrslu sinni frá 2004, að laun séu verulegur hluti framleiðslukostnaðar og hækkun launa undanfarin ár hafi því þrýst afurðaverði upp á við. Kaupmáttur skipti þó ekki minna máli í þessu samhengi og sé bent á að alþjóðlegir framleiðendur hagi verðlagningu sinni með hliðsjón af kaupmætti og tekjum í hverju landi. Verðsetningin miðist því einatt við það sem markaðurinn sé talinn bera og

samkeppnisaðstæður leyfi fremur en að hún ráðist af kostnaðarsjónarmiðum. Þetta atriði sé ein skýring háa vöruverðs hér á landi í samanburði við þær þjóðir sem búi við minni kaupmátt en dugi skammt sem skýring á háu matvælaaverði hér á landi í samanburði við hin Norðurlöndin þar sem kaupmáttur sé næsta svipaður.

Í skýrslu hagstofustjóra kemur fram að það sé samnefnt þeim athugunum, sem varða verð á matvælum og birtar hafi verið undanfarin misseri, að sú stefna stjórnvalda að vernda innlendan landbúnað fyrir samkeppni frá erlendum vörum, sé ein helsta ástæða þess hve matvælaaverð er hátt hér á landi. Ein meginniðurstaðan í skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna um matvörumarkaðinn sé sú að „innflutningshömlur á landbúnaðarafurðum“ í Noregi og á Íslandi „virðist vera meginástæða þess að verðlag á matvörum í þessum tveimur löndum er mun hærra en á hinum Norðurlöndunum og í öðrum löndum Evrópu.“ Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá apríl 2004 segir meðal annars, að stuðningur við landbúnað á Íslandi sé með því mesta sem gerist í iðnvæddum ríkjum. Þar vegi tollvernd á búvörum þungt og sé sú ályktun dregin að lækka megi matarreikning landmanna töluvert væru innflutningshömlur afnumdar. Um þetta efni megi enn fremur vísa til ritgerðar Rannsóknarmiðstöðvar um samfélags- og efnahagsmál, Ísland og alþjóðaviðskipti²⁸⁶, en þar sé ein helsta niðurstaðan sú að ábatinn við að aflétta innflutningsvernd gæti orðið ein mesta kjarabót sem heimilum hér á landi gæti áskotnast á næstu árum.

Við umræður í nefndinni komu fram tvenns konar sjónarmið. Bent var á að þar sem orsakar hins háa matvælaaverðs á Íslandi væri að leita í innflutningstollum myndi afnám innflutningsverndar sem hlytist af aðild Íslands að Evrópusambandinu færa neytendum ávinning með því að knýja á um lækkun matarverðs. Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaðar í alþjóðlegu umhverfi* er m.a. fjallað um áhrif inngöngu Finnlands í ESB á landbúnaðarmál, þar á meðal samkeppni og matvælaaverð. Í skýrslunni segir að við inngöngu Finnlands í ESB hafi samkeppni í landbúnaði og á matvælamarkaðnum aukist:

„Þær breytingar sem inngangan hafði í för með sér kröfðust aðlögunar finnsks landbúnaðar að breyttum aðstæðum. Mestu áhrifin fólust í umtalsvert lægra verði til framleiðenda eftir aðild. Áður var framleiðendaverð hátt en beinn stuðningur frá hinu opinbera minni. Við aðild breyttist þetta og opinber stuðningur jókst en framleiðendaverð lækkaði fyrir dýr og dýraafurðir að meðaltali um 40-45% og um 50% á korni. Eins féll landamæravernd niður, s.s. heilbrigðisskoðanir, og varð matvælaaðurinn að bregðast við aukinni erlendri samkeppni. Fyrir neytendur þýddi innganga raunlækkun matvælaaverðs um 10-11% og frá aðild hefur matvælaaverð hækkað mun minna en verðbólga. Á árunum 1995 til 2000 hækkaði verðlagsvísitala neysluvöru um 8% en matvælaaverð einungis um 2%.“²⁸⁷

Það sjónarmið kom einnig sterkt fram í nefndinni að unnt væri að ná fram svipuðum áhrifum til lækkunar matarverðs án aðildar að sambandinu, kysu stjórnvöld að grípa til sjálfstæðra aðgerða í því skyni. Ekki sé til neitt „Evrópuverð“ á matvælum og aðild að ESB snerti þetta mál aðeins að litlu leyti. Engir tollar séu á innfluttum matvælum frá ESB-ríkjum nema á búvörum, sem íslenskir bændur framleiði. Einföld lagabreyting dugi til að breyta þessu og hún sé ekki á nokkurn hátt háð því að Íslendingar gangi í ESB.

²⁸⁶ Tryggvi Þór Herbertsson, Halldór Benjamín Þorbergsson, Rósa Björg Sveinsdóttir: Ísland og alþjóðaviðskipti. Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál. Desember 2005.

²⁸⁷ Utanríkisráðuneytið (2003). Íslenskur landbúnaðar í alþjóðlegu umhverfi, bls. 35.

Svipað sjónarmið kemur einnig fram í fréttatilkynningu sem ASÍ sendi frá sér í tilefni af skýrslu hagstofustjóra, þar sem segir: „Í skýrslu formanns kemur fram að með breytingum á núverandi stuðningskerfi í landbúnaði, ásamt ýmsum öðrum breytingum á tollum, vörugjöldum og virðisaukaskatti af matvælum (aðallega á drykkjarvörum og sykri) væri hægt að ná matvælaaverði hér á landi niður á sambærilegt stig og í Finnlandi og Svíþjóð.“

Hinn 9. október 2006 kynnti ríkisstjórnin aðgerðir til að lækka matvælaaverð sem byggðust á hugmyndum, sem fram komu í skýrslu hagstofustjóra. Markmið aðgerðanna var, að matvælaaverð á Íslandi yrði sambærilegt við meðalaverð á matvælum á Norðurlöndunum miðað við upplýsingar um matvælaaverð frá Evrópsku hagstofunni (Eurostat).

Vörugjöld af innlendum og innfluttum matvælum, öðrum en sykri og sætindum, skyldu felld niður að fullu 1. mars 2007. Virðisaukaskattur af matvælum skyldi lækka úr 14% í 7% frá 1. mars 2007. Virðisaukaskattur af öðrum matvælum sem hefur verið 24,5% skyldi lækkaður í 7% frá sama tíma. Almennir tollar á innfluttum kjötvörum úr 2. kafla tollskrár skyldu lækkaðir um allt að 40% frá 1. mars 2007. Samhliða þessu verði áfram unnið að frekari gagnkvæmum tollalækkunum og bættum markaðsaðgangi gagnvart helstu viðskiptalöndum Íslands í milliríkjasamningum sem tryggja jafnframt útflutningshagsmuni íslensks atvinnulífs.

Þá var skýrt frá því, að samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði hefðu ákveðið raunlækkun á heildsöluverði mjólkurvara á næstu 12 mánuðum sem yrði náð með óbreyttu verði á þessum tíma, hinu sama og ákveðið var af verðlagsnefnd búvöru þann 1. janúar 2006.

Í svari²⁸⁸ forsætisráðuneytisins 22. desember 2006 við fyrirspurn embættis talsmanns neytenda²⁸⁹ segir að aðgerðir ríkisstjórnarinnar varðandi vörugjöld og virðisaukaskatt séu taldar geta leitt til rúmlega 10% lækkunar á matvælaaverði. Þegar einnig sé tekið tillit til allt að 40% lækkun tolla af innfluttum kjötvörum og ákvörðunar Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði um raunlækkun á heildsöluverði mjólkurafurða megi ætla að áhrif aðgerða til lækkunar á matvælaaverði geti legið á bilinu 12-13%. Til viðbótar muni virðisaukaskattur af veitingaþjónustu lækka úr 24,5% í 7%. Að öllu samanlögðu megi ætla að þessar aðgerðir geti leitt til 14-16% lækkunar á matvælaaverði vísitölu neysluverðs að viðbættri veitingaþjónustu.

Heildaráhrif þessara lækkana séu metin til rúmlega 2% lækkunar vísitölu neysluverðs þegar þau séu að fullu komin fram. Auk þess muni lækkun virðisaukaskatts á annarri vöru og þjónustu úr 14% í 7% geta leitt til um 0,3% lækkunar vísitölu neysluverðs þannig að samanlögð lækkun vísitöluverðs gæti numið rúmlega 2,5% þegar upp er staðið. Við mat á þessum áhrifum sé einkum byggt á upplýsingum úr skýrslu formanns matvælaaverðsnefndar og frá Hagstofu Íslands um vægi viðkomandi skatta og gjalda í vísitölu neysluverðs.

Mikilvægt sé að hafa í huga að verðlagning á matvælum sé að verulegu leyti frjáls og endanleg niðurstaða hvað varðar áhrif þessara aðgerða til lækkunar vöruverðs fari eftir aðstæðum á markaði hverju sinni.

²⁸⁸ <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2464>

²⁸⁹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2464>

4.6.3. Samningaviðræður um landbúnaðarmál á vettvangi WTO

Stefnuákvæðanir Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), sem að líkindum koma til framkvæmda eftir 2006, munu líklega breyta öllum viðhorfum í íslenskum landbúnaðarmálum og m.a. verður þá einnig að endurmeta hugsanleg áhrif ESB og aðildar Íslendinga að ESB. Jafnframt er ljóst að ESB sjálft mun breytast á þessu sama tímabili.

Flest bendir til þess að Íslendingar haldi meira sjálfræði til mótnar eigin landbúnaðarstefnu utan ESB en innan þess. Þessa ályktun má m.a. draga af niðurstöðum nýrrar skýrslu frá hagfræðideild rannsóknastofnunar landbúnaðarins í Noregi (NILF). Eftir sem áður verða Íslendingar að fylgja nýjum stefnuákvörðunum WTO. Innan ESB kynni þó að vera að Íslendingar gætu notfært sér hluta af heildarsvigrúmi sambandsins til tiltekinna stuðningsaðgerða við landbúnað.

Alþjóðaviðskiptastofnunin er drifkraftur í endurskoðun landbúnaðarstefnu á heimsvísu. Búast má við samningum um minnkandi hindranir gegn innflutningi landbúnaðarafurða og einnig um strangar takmarkanir á ríkisstuðningi við landbúnað. Austurstækkun ESB hefur augljós áhrif á viðleitni ESB til að skapa sér samningsstöðu og til að leggja línur fyrir ríki sem hingað til hafa stutt eigin landbúnað til jafns við eða meira en ESB.

Heildarstuðningur við landbúnað á Íslandi árið 2000 var meira en 80% af hámarksheimildum samkvæmt reglum WTO. Ýmislegt bendir til að heildarstuðningur frá ESB eftir hugsanlega inngöngu Íslands geti orðið tæplega helmingur þeirra beingreiðslna sem nú eru veittar hér til framleiðenda. Af þeim sökum er ljóst að til viðbótar þessu munu umsamin viðbótarframlög skipta miklu máli sbr. reynslu Finna. Auk þess má telja víst að innlendar stuðningsaðgerðir og framlög muni hafa mikla þýðingu á sviði landbúnaðarmála hvort sem Ísland gerist aðildarland ESB eða ekki.²⁹⁰

4.7. Aðrar breytingar sem aðild að Evrópusambandinu hefði í för með sér

Hér að framan hefur verið farið yfir helstu álitamálin sem nefndarmenn töldu vera til staðar varðandi hugsanlega aðild Íslands að ESB. Fjöldmörg önnur atriði þarf auðvitað einnig að hafa í huga þegar hugsanleg aðild að ESB er skoðuð og nokkur þeirra mála sem nefnd voru á fundum nefndarinnar eru talin upp í þessum hluta.

Það er til að mynda ljóst að aðild myndi hafa í för með sér aukna þátttöku fulltrúa Íslands í starfi ESB, sem jafnframt hefði för með sér aukið álag og kröfur um aukið starfsframlag miðað við EES-samninginn. Sú aukning myndi falla af mestum þunga á ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra Stjórnarráðsins. Aukinn ferðakostnaður félli að mestu leyti á ESB, en kostnaður við starfsmannahald gæti aukist talsvert.²⁹¹

²⁹⁰ Byggt á skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*. Í pallborðsumræðum á ráðstefnu um Evrópumál sem Alþjóðamálastofnun HÍ hélt í nóvember 2006 sagði Sigurgeir Þorgeirsson, framkvæmdastjóri Bændasamtakanna, að færi allt á versta veg í viðræðum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um landbúnaðarmál, gæti svo farið að í framtíðinni væru bændur betur settir innan ESB, en um það væri þó allt óvíst. Þetta þýddi þó ekki að Bændasamtökin hefðu skipt um skoðun um aðild að ESB. Hann benti á að í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* hefði komið fram að það yrði íslenskum landbúnaði erfitt að laga sig að aðstæðum í ESB og ekkert hefði komið fram sem breytti þeirri niðurstöðu.

²⁹¹ Utanríkisráðuneytið (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, bls. 42. Baldur Þórhallsson hefur skoðað hugsanleg áhrif ESB-aðildar á íslenska stjórnsýslu og komst að þeirri niðurstöðu að íslensk stjórnsýsla myndi ráða við aðild að ESB, þótt vissulega yrði það átak fyrir svo fámenna stjórnsýslu.

Fulltrúar verkalyðshreyfingarinnar sem mættu á fund nefndarinnar bentu á að við aðild að ESB yrðu teknar upp tilskipanir sambandsins gegn mismunum, en þær falla ekki undir EES-samninginn. Einnig hefur verið bent á það að með ESB-aðild myndu lækka skólagjöld sem íslenskir námsmenn þurfa að greiða í Bretlandi.

Meginhluti umhverfisreglna ESB hefur þegar verið tekinn upp á Íslandi með EES-samningnum, en viðkvæmar spurningar gætu vaknað í aðildarviðræðum um tiltekin atriði sem eftir eru. Þannig eru samræmdar reglur um náttúruvernd utan EES-samningsins, jafnt náttúruvætti sem verndaðir stofnar. Kæmi til aðildarviðræðna þyrfti sérstaklega að taka á veiðum á stofnum sem njóta verndar innan ESB og má nefna sem dæmi refi, rjúpur og lunda. Fremur er þetta þó formsatriði þegar um staðbundna stofna er að ræða og auðsótt hefur verið að ganga frá reglum t.d. í Svíþjóð um veiðar á björnum, elgjum og refum. Eftirlit með framkvæmd er og alfarið í höndum aðildarríkja. Þá mætti einnig ætla að hvalveiðar og selveiðar Íslendinga mættu mikilli andstöðu áhrifamikilla aðila innan ESB og gæti það orðið ásteytingarsteinn, ekki síst á vettvangi Evrópuþingsins.²⁹²

²⁹² Utanríkisráðuneytið (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, bls. 42.

5. EES, Schengen, ESB og fullveldi

Við aðild Íslands að EES- og Schengen-samningunum hafa orðið vangaveltur um fullveldi, sem og um það hvort aðildin samræmist stjórnarskránni. Hið sama gildir um hugsanlega aðild Íslands að ESB.

Fjórar lögfræðilegar álitserðir um stjórnarskrána og EES voru lagðar fram á Alþingi við afgreiðslu EES-samningsins. Í fyrsta lagi álitserð fjögurra lögfræðinga, Þórs Vilhjálmssonar, hæstaréttardómara og dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, Gunnars G. Schram, prófessors í stjórnskipunarrétti, Stefáns Mús Stefánssonar, prófessors í réttarfari og Evrópurétti, og Ólafs W. Stefánsson, skrifstofustjóra í dómsmálaráðuneytinu, sem utanríkisráðherra fól að kanna málið og komust þeir að þeirri niðurstöðu, að aðild að samningnum bryti ekki í bága við stjórnarskrána. Í öðru lagi greinargerð frá Davíð Þór Björgvinssyni, þáverandi dósent við lagadeild Háskóla Íslands, sem taldi að aðild að samningnum væri ekki stjórnarskrárbrot. Í þriðja lagi greinargerð frá Birni Þ. Guðmundssyni, prófessor í stjórnsýslurétti við lagadeild Háskóla Íslands, sem taldi vafa á því að samningurinn bryti í bága við stjórnarskrána og vildi þess vegna að henni yrði breytt. Í fjórða lagi greinargerð frá Guðmundi Alfreðssyni, þáverandi lögfræðingi hjá Sameinuðu þjóðunum í Genf, sem taldi að stjórnarskráin yrði brotin ef Alþingi samþykkti EES-samninginn.

Þegar gengið var til samninga um aðild að Schengen-samstarfinu fól utanríkisráðherra lagaprófessorunum Stefáni Má Stefánssyni, Davíð Þór Björgvinssyni og Viðari Má Matthíassyni að taka saman álitserð um það hvort væntanlegt samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samninginn kynni að brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána.

Í lok álitserðar sinnar segja prófessorarnir:

„Framsal á einstökum þáttum ríkisvalds, sem gert er ráð fyrir í samstarfssamningnum [um Schengen-samstarfið] er takmarkað og tekur til afmarkaðra málaflokka. Það framsal ríkisvalds, sem fjallað er um í þessari álitserð er takmarkaðra og fyrirsjáanlegra, en það sem felst í samningunum um EES. Við teljum því, eins og að framan greinir, að það brjóti ekki í bága við stjórnarskrána. Rétt þykir þó að benda á, að þótt takmarkað framsal ríkisvalds með samningum um einstök málefni, eins og Schengen-samstarfið, sé samrýmanlegt stjórnarskránni, er fyrirsjáanlegt að aukin alþjóðleg samvinna einkum milli Evrópuríkja muni kalla á frekara framsal ríkisvalds. Að því kann að koma að talið verði að framsal hafi átt sér stað í of ríkum mæli miðað við reglur stjórnarskrárinnar, eins og þær eru nú. Það er því eðlilegt, þegar horft er fram á vaxandi alþjóðlegt samstarf í framtíðinni, að undirbúa og framkvæma breytingar á íslensku stjórnarskránni, til þess að koma í veg fyrir að sérstakur vafi rísi í hvert sinn, sem stofnað er til samstarfs um tiltekinn málaflokk.“²⁹³

Við gerð frumvarps til samkeppnislaga²⁹⁴ var leitað álits Davíðs Þórs Björgvinssonar, núverandi dómara við Mannréttindadómstól Evrópu, á því hvort frumvarpið stangaðist á við stjórnarskrána. Hann taldi svo ekki vera og sagði að væri tekið mið af sjónarmiðum um breytilega skýringu stjórnarskrárinnar sem fælu í sér allmikið svigrúm fyrir hinn almenna löggjafa til að skýra og beita stjórnarskránni í samræmi við ríkjandi viðhorf í stjórnámálum í víðum skilningi, almenna

²⁹³ <http://www.althingi.is/altext/125/s/0240.html>

²⁹⁴ <http://www.althingi.is/altext/131/s/0883.html>

Þjóðfélagsþróun og þróun alþjóðasamskipta, mætti færa veigamikil rök fyrir því að löggjafanum væri játuð heimild til framsals ríkisvalds innan þeirra marka sem eftirfarandi regla setti:

„Framsál valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana er að vissu marki heimilt að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum: (i) að framsalið sé byggt á lögum, (ii) það sé afmarkað og vel skilgreint, (iii) það sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegnana, (iv) það sé byggt á samningi sem kveði á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mæli fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja, (v) að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnsýslu, (vi) að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra eða efnahagslegra framfara, (vii) framsalið má ekki leiða til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá, (viii) framsalið sé afturkallanlegt.“

Með vísan til þess sem hér er sagt er ljóst að lögfræðingar telja að þeir samningar sem gerðir hafa verið til þessa við Evrópusambandið, EES-samningurinn og Schengen-samningurinn, standist stjórnarskrána. Þá hefur verið kynnt regla, sem er einskönar lögfræðilegur kvarði við mat á því hve langt er unnt að ganga innan marka stjórnarskrárinnar.

Allir stjórnsmálaflokkar eru sammála um að aðild Íslands að ESB sé þess eðlis að hún kalli á breytingar á stjórnarskrá. Setja þyrfti í stjórnarskrá ákvæði sem heimilaði framsal ríkisvalds til yfirþjóðlegra stofnana áður en að aðild að ESB gæti tekið gildi.

6. Niðurstöður og tillögur nefndarinnar

Nefndin telur að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) hafi staðist tímans tönn og að hann sé sá grundvöllur sem samskipti Íslands og ESB byggjast á og rétt er að þróa áfram.

Breytingar innan Evrópusambandsins, aukið vægi þings þess og fjölgun aðildarríkja hafa ekki hróflað við EES-samningnum. Íslensk stjórnvöld, Alþingi og ríkisstjórn, hafa hrundið ákvörðunum vegna aðildarinnar skipulega í framkvæmd og þær stofnanir, sem eiga að fylgjast með framkvæmd samningsins, Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn hafa orðið virkir þátttakendur í framkvæmdinni gagnvart Íslandi.

Schengen-samstarfið verður sífellt viðameira. Innan Evrópusambandsins gætir þeirrar viðleitni, að samvinna ríkjanna á sviði laga og réttar verði ekki lengur á grundvelli þjóðréttarsamninga eins og nú er heldur flytjist undir fyrstu stoð sambandsins og þar með meirihlutaákvæðanir á vettvangi þess. Framkvæmd Schengen-samningsins hvílir efnislega á dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og stofnunum þess. Nauðsynlegt er að fylgjast náið með laga- og stofnanapróun á þessu sviði innan Evrópusambandsins.

Það er mat nefndarinnar, að framkvæmd EES- og Schengen-samninganna hafi almennt gengið vel. Ágreiningsefni hafa verið leyst innan ramma samninganna, en það verður ekki gert án góðrar eftirfylgni. Þegar á heildina er litið telur nefndin, að vel hafi til tekist á vettvangi Alþingis og framkvæmdavaldsins að vinna að framgangi mála á grundvelli EES- og Schengen-samninganna og vel hefur tekist til við að gæta hagsmuna Íslands þegar litið er til þátttöku í nefndum, aðlagana og við stækkun EES 2004. Ráðuneytin og sendiráð Íslands í Brussel gegna lykilhlutverki við þessa hagsmunagæslu, en í sendiráðinu starfa ekki aðeins embættismenn úr utanríkisráðuneytinu heldur einnig frá öðrum ráðuneytum. Við framkvæmd Schengen-samningsins hvílir meginþunginn á dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og starfsmönnum þess. Nefndin telur mikilvægt að tryggð verði öflug starfsemi á vegum ráðuneyta og sendiráðsins í Brussel og jafnframt lögð rækt við náið samstarf við starfsmenn EFTA, sem búa yfir mikilli þekkingu á öllum álitaefnum vegna framkvæmdar EES-samningsins. Í tillögum nefndarinnar felst síður en svo gagnrýni á hið góða starf, sem unnið hefur verið á þessum vettvangi á undanförunum árum, heldur ber að líta á þær, sem ábendingu um, hvert stefna skuli til að styrkja þessa hagsmunagæslu enn betur.

Nefndin er sammála um að æskilegt sé að samskipti Íslands við Evrópusambandið verði aukin á ýmsum sviðum og er víða að finna ábendingar þess efnis í skýrslu nefndarinnar. Þar má nefna að Íslendingar taka þegar virkan þátt í tæplega 200 nefndum og sérfræðingahópum framkvæmdastjórnar ESB en full ástæða er til að efla þá þátttöku og nýta með því enn frekar þau tækifæri sem gefast til að hafa áhrif á stefnumótun sambandsins í þessum efnum. Þá telur nefndin miklu skipta að fylgjast náið með því, hvernig samstarf Evrópusambandsríkjanna þróast á sviði utanríkis- og öryggismála.

Í stuttu máli telur nefndin nauðsynlegt að Ísland leggi áherslu á aukna þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdu Evrópusamstarfi, með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvæðana á þessum vettvangi. Í því sambandi telur nefndin sérstaklega mikilvægt að hugað sé að eftirfarandi atriðum:

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 álitafni, 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 lagaþróun 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 tímundið hjá EFTA, ESA og EFTA-dómstólnum 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.

6. Tryggð sé virk þátttaka embættismanna og sérfræðinga í nefndum vegna Schengen-samstarfsins.

3. Samstarf innan EFTA.

Nefndin telur miklu skipta, að lögð sé rækt við samstarf EFTA-ríkjanna við framkvæmd EES-samningsins. Á vettvangi EFTA er unnið að öflun upplýsinga og stuðlað að því að miðla þeim til þeirra, sem hlut eiga að máli, auk þess sem starfsmenn EFTA taka þátt í fjölda funda með fulltrúum ESB og fylgjast náið með því, sem er að gerast á vettvangi ESB. Er það mat nefndarinnar, að virk aðild Íslands að allri starfsemi EFTA sé mikilvægur liður í því að rækta góð tengsl við ESB.

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.

4. 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 tölfræði 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 settar 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).

5. 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.

6. 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.

7. 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 eru 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 kynna Evrópusamstarfi á þeirra vegum, til dæmis með starfsnámi eða þátttöku í fundum í Brussel og við greiningu á einstökum viðfangsefnum á vettvangi Evrópusamstarfsins.

8. Schengen-samstarfið.

Nefndin lítur á það sem mjög mikilvægan þátt í starfi sínu, að hafa kynnt sér rækilega þróun Schengen-samstarfsins og stofnanir, sem komið hafa til sögunnar vegna þess. Hvetur nefndin til virkrar þátttöku Íslands í þessu samstarfi, sem snýst í æ ríkara mæli um gæslu öryggis og samvinnu í því skyni að sporna við alþjóðlegri glæpastarfsemi.

9. Niðurstöður og álitamál vegna ESB-aðildar.

Nefndinni var ekki ætlað að taka afstöðu til þess, hvort Íslendingar ættu að sækja um aðild að Evrópusambandinu. Þetta mál bar að sjálfsgöðu á góma í störfum nefndarinnar og var meðal annars rætt á fundum hennar í Brussel við Olli Rehn, sem fer með stækkun Evrópusambandsins í framkvæmdastjórn þess. Í skýrslunni kemur fram, að búast megi við, að aðildarferlið gagnvart Evrópusambandinu tæki 2-3 ár en þar er einnig vakið máls á því, að hér heima fyrir þyrfti að breyta stjórnarskrá og efna til þjóðaratkvæðagreiðslu vegna framsals á fullveldi þjóðarinnar.

Í skýrslunni er einnig farið yfir undanþágur og sérlausnir sem aðildarríki ESB hafa samið um, auk þess sem fjallað er um helstu álitamál varðandi hugsanlega aðild Íslands að ESB, þar á meðal upptöku evrunnar og sjávarútvegs- og landbúnaðarmál.

Nefndin taldi eðlilegt, að í niðurstöðum hennar ættu einstakir nefndarmenn þess kost að lýsa afstöðu sinni til ESB-aðildar og þeirra álitamála, sem þar bæri hæst að þeirra mati.

Hér á eftir fylgja álit nefndarmanna.

Álit Hjálmars Árnasonar og Jónínu Bjartmarz, fulltrúa Framsóknarflokksins:

Framsóknarflokkurinn lýsir sérstakri ánægju með skýrslu Evrópunefndar ríkisstjórnarinnar, sem er tímabær og mikilvæg viðbót í umræðu um Evrópumál á Íslandi.

Ísland er Evrópuþjóð og framtíð þjóðarinnar liggur í nánun samstarfi við aðrar þjóðir innan Evrópu. Sú stefna var í reynd vörðuð fyrir fimmtán árum síðan þegar samningurinn um evrópska efnahagssvæðið (EES) var undirritaður. Þróun EES samstarfsins og samstarfs því tengdu hefur síðan orðið æ víðfeðmara.

Því er ljóst að hvort heldur Ísland kys að verða aðili að Evrópusambandinu (ESB) í náninni framtíð eða ekki er Evrópusamstarfið mikilvægasta og umfangsmesta alþjóðasamstarf sem Ísland tekur þátt í. Áhrif þess á réttar- og stjórnafar eru ótvíræð hið sama gildir um efnahagslegt mikilvægi þess.

Efnahags- og myntsamstarf Evrópu hefur þegar bein áhrif á íslenskt efnahagslíf, en þorri ríkja Evrópusamstarfsins eru aðilar að því eða stefna að fullri aðild. Á árinu 2006 var rúmlega 48% alls vöruinnflutnings til Íslands frá núverandi og verðandi evrulöndum. Um 58% alls vöruútflutnings fór til þessara sömu landa. Alls kemur yfir 70% vöruinnflutnings frá EES-svæðinu og yfir 80% vöruútflutnings fer á EES-svæðið. Mikilvægi Evrópu í utanríkisviðskiptum Íslands er því óumdeilt og án hliðstæðu.

Hvort Ísland eigi að sækja um aðild að ESB telur Framsóknarflokkurinn að þeirri spurningu verði fyrst svarað í kjölfar upplýstrar almennrar umræðu óháð flokkadráttum. Skýrsla Evrópunefndarinnar er mikilvægt skref í þá átt. Framsóknarflokkurinn telur jafnframt að langvarandi jafnvægi og varanlegur stöðugleiki í efnahagsmálum sé ein meginforsenda hugsanlegrar aðildar að Evrópusambandinu. Þannig geta Íslendingar byggt ákvarðanir sínar á styrkleika og í samræmi við sinn eigin metnað og vilja, sem frjáls og sjálfstæð þjóð. Framsóknarflokkurinn telur ennfremur nauðsynlegt að stjórnarskrá Íslands verði aðlöguð nýjum veruleika í Evrópu- og alþjóðasamstarfi, meðal annars til þess að tryggja að þátttaka Íslands í því sé hafin yfir allan vafa í nútíð og framtíð.

Þótt Framsóknarflokkurinn telji ekki ástæðu til stefnubreytingar varðandi aðild Íslands að Evrópusambandinu á þessum tímapunkti er ljóst að aðstæður og forsendur geta breyst, jafnvel með skömmum fyrirvara. Þannig vekur Framsóknarflokkurinn sérstaka athygli á því að hann er eini stjórn mála flokkurinn á Íslandi sem unnið hefur að skilgreiningu samningsmarkmiða fyrir Íslands hönd ef til aðildarviðræðna við Evrópusambandið kæmi.

Með tilliti til hugsanlegra aðildarviðræðna í framtíðinni er mikilvægt að Íslendingar gefi sér ekki niðurstöður fyrirfram. Fordæmi sýna að tekið er tillit til sérstöðu ríkja og samningsmarkmið Íslands myndu ávallt hafa að leiðarljósi þjóðarhagsmuni og sérstöðu landsins, yfirráð yfir auðlindum og nauðsynlega aðlögun.

Til að tryggja framtíðarhagsmuni þjóðarinnar telur Framsóknarflokkurinn mikilvægt að áfram verði unnið að stefnumótun og markmiðasetningu Íslands í Evrópusamstarfi. Framsóknarflokkurinn hefur verið leiðandi afl í upplýstri og raunsærri umfjöllun og umræðu um Evrópumál. Kreddulaus og vönduð umræða byggð á bestu fánlegum upplýsingum er grunnforsenda skynsamlegrar ákvörðunartöku í Evrópumálum. Fyrir því mun Framsóknarflokkurinn áfram beita sér.

Álit Brynjars Sindra Sigurðssonar, fulltrúa Frjálslynda flokksins:

Frjálslyndi flokkurinn hefur allan vara á um hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Aðild kemur ekki til greina á meðan reglur sambandsins eru óbreyttar í fiskveiðimálum.

Reglur Evrópusambandsins í fiskveiðimálum, þ.e. hin sameiginlega fiskveiðistefna sambandsins, kveður t.a.m. á um jafnan aðgang aðildarríkjanna að öllum miðum á ESB svæðinu. Þetta er túlkað svo að öll aðildarríki ESB hafa ótvíræðan rétt fyrir fiskiskip sín til veiða á öllum miðum aðildarríkjanna.

Þrátt fyrir að reglan um hlutfallslegan stöðugleika myndi veita Íslendingum mestar veiðiheimildir á svæðinu, þá myndi ráðherraráð ESB ávallt hafa völd til að breyta því síðar án þess að Ísland hefði samningsstöðu í málinu.

Á Íslandi er staðan í sjávarútvegi sú að atvinnuréttur fólksins í greininni, þ.e. kvótinn, er til sölu á frjálsum markaði. Þó eru takmarkanir varðandi fjárfestingar erlendra aðila.

Ef svo færi að Ísland gerðist aðili að ESB þá má telja nær útilokað að samningar næðust um takmarkanir á fjárfestingum erlendra aðila í ákveðnum greinum, þar sem slíkt bryti í bága við megin sjónarmið Evrópusambandsins. Það væri sérlausn sem ætti sér enga hliðstæðu í langri sögu sambandsins.

Frjálslyndi flokkurinn telur almennt að íslensku þjóðinni hafi farnast vel sem sjálfstæðri þjóð utan ESB. Varlega eigi því að fara í aðildarumsókn, sem ekki er tímabær að óbreyttu.

Álit Ágúst Ólafs Ágústssonar og Össurar Skarphéðinssonar, fulltrúa Samfylkingarinnar:

Skýrslan undirstrikar framsýni þeirra sem börðust fyrir aðild Íslands að EES á sínum tíma. EES-samningurinn hefur valdið grundvallarbreytingum á íslensku samfélagi. Hann var alger forsenda þeirrar útrásar sem einkennt hefur íslenskt atvinnulíf á undanförunum árum og hefur skapað íslenskum fyrirtækjum raunhæfar samkeppnisforsendur á stórum heimamarkaði. Ísland er þegar hluti af evrópsku efnahagslífi. Innri markaður ESB er í dag heimamarkaður Íslands. Ísland er hins vegar útilokað frá mikilvægum hlutum samstarfs aðildarríkja ESB og hefur engan rétt til þess að taka þátt í ákvörðunum sem varða framtíð þjóðarinnar. EES-samningurinn veldur því líka að hvorki fólk né fyrirtæki verða bundin vistarbandi – ef Ísland býður ekki upp á sambærilegar aðstæður og þjóðast í öðrum löndum er fólk og fyrirtækjum frjálst að fara. Íslensk stjórnvöld eru því í samkeppni við aðildarríki ESB um að tryggja fyrirtækjum og fólk sem bestar aðstæður til að dafna.

Þessar staðreyndir valda því að stefnumörkun um stöðu Íslands gagnvart ESB er eitt stærsta viðfangsefni í íslensku efnahagslífi og mikilvægt hagsmunamál almennings. Brotakennd aðlögun Íslands að Evrópusamrunanum er þjóðinni skaðleg til lengri tíma litið.

Það er grundvallarafstaða Samfylkingarinnar að Ísland eigi að sýna metnað og hugrekki í samskiptum við önnur ríki. Í því felst að taka fullan þátt í Evrópusamstarfinu, enda ljóst að heildarhagur okkar af þátttöku í því er margfaldur á við mögulega ókosti. Stefnumörkun sem felur í sér endalausar sérlausnir fyrir Ísland, án áhrifa og án tillöguréttar, veldur því að sundur kann að draga milli Íslands og þeirra landa sem við viljum bera okkur saman við og setur landið á sess með áhrifalausum smárikjum í Evrópu. Metnaðarfull þátttaka frjálsrar þjóðar í alþjóðlegu samstarfi er nauðsynleg forsenda þess að Ísland sé áfram eftirsóknarvert sem heimaland kraftmikils fólks og framsækinna fyrirtækja.

Eitt brýnasta úrlausnarefni íslenskra stjórn mála á næstu árum er að koma á efnahagslegum stöðugleika. Það er erfiðleikum bundið í opnu, alþjóðlegu hagkerfi, með jafn lítinn og viðkvæman gjaldmiðil og krónuna. Í ólgusjó alþjóðlegra fjármagnshreyfinga getur örmynt átt erfitt með að standast ákvarðanir fjársterkra aðila í öðrum löndum sem kaupa og selja skuldabréf í íslenskum krónum. Spákaupmennskan með krónuna getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir íslensk fyrirtæki og íslenskan almennig. Miklar sveiflur í gengi krónunnar draga úr trúverðugleika hagkerfisins í augum erlendra fjárfesta og allur verðsamanburður verður erfiðari og samkeppni minni. Allt hefur þetta í för með sér velferðartap fyrir íslensk samfélag sem engin ástæða er til að setta sig við. Margt bendir jafnframt til þess að mörg íslensk fyrirtæki séu einfaldlega að verða of stór fyrir krónuna og því sækja þau eðlilega í uppgjör, skráningu og rekstur í erlendri mynt. Hinn kosturinn sem þau standa frammi fyrir er að flytja starfsemi sína á annað og öflugra myntsvæði.

Afstaða Samfylkingarinnar er sú að hér fari hagsmunir atvinnulífsins og almennings saman. Mikilvægt er að búa svo í haginn að íslensk fyrirtæki reki sig ekki í glerþak þegar þau eru komin í ákveðna stærð og telji sig tilneydd að flytja höfuðstöðvar úr landi. Aðild að efnahags- og myntbandalagi Evrópusambandsins kann að reynast nauðsynleg til að vernda hagsmuni vaxandi

alþjóðlegra fyrirtækja á Íslandi, íslenskra neytenda og íslensks efnahagslífs í heild. Aðild að Evrópusambandinu er eðlilegt skref í árangursríkri alþjóðavæðingu íslensks atvinnulífs. Það er jafnframt mikilvægt að tryggja almenningi í landinu aðgang að þeirri kjarabót sem fæst með efnahagslegum stöðugleika og lægri vöxtum á evrusvæðinu. Um 70% af utanríkisviðskiptum Íslendinga er við ríki Evrópusambandsins. Við aðild að Evrópusambandinu og myntbandalaginu lækkar viðskiptakostnaður íslenskra fyrirtækja, tollar milli Íslands og annarra ESB-ríkja myndu falla niður, viðskipti ykjast og kjör neytenda batna stórlega m.a. vegna lægra matvælavæðs. Smárikjum á jaðri Evrópusambandsins, s.s. Finnlandi og Írlandi, hefur vegnað einstaklega vel innan Evrópusambandsins og myntbandalagsins.

Samvinna ESB á sviði utanríkis- og öryggismála er í þróun. Með brottför varnarliðsins árið 2006 lauk í reynd nánú samstarfi Íslands og Bandaríkjanna á sviði varnarmála. Eftir stendur varnarsamningur sem skilar Íslandi litlu öðru en því sem leiðir af aðild Íslands að NATO. Stjórnvöld eru enda nú þegar í óða önn að leita samninga við nágrannaríki í Evrópu um samstarf um varnar- og öryggismál. Mikilvægt er að Ísland taki fullan þátt í mótun sameiginlegrar stefnu ESB á sviði varnar- og öryggismála. Þannig yrði skotið styrkari stöðum undir stefnumörkun á þessu sviði til lengri tíma lítið og sú stefnumörkun sett í eðlilegt samhengi evrópskrar samvinnu.

Ein mikilvæg niðurstaða þessarar skýrslu er að samkvæmt núverandi reglum ESB munu veiðiheimildir í íslenskri lögsögu falla í hlut Íslendinga, með hliðsjón af reglunni um hlutfallslegan stöðugleika sem byggist á sögulegri veiðireynslu. Sú regla hefur verið og er enn sá grunnur sem sameiginlega sjávarútvegsstefnan byggir á. Við vinnu skýrslunnar kom ekkert í ljós sem bendir til að það breytist.

Ekki er síður mikilvægt úr rannsókn nefndarinnar að enga undanþágu þarf til að tryggja að Ísland hefði forræði á úthlutun kvóta í íslenskri lögsögu. Söguleg veiðireynsla annarra þjóða miðast „við nýlegt tímabil sem gæfi eðlilega mynd af veiðum undanfarin ár.“ Þar sem ekkert ríkja Evrópusambandsins hefur veitt svo neinu nemur í íslenskri landhelgi undanfarna þrjá áratugi þarf enga undanþágu til að tryggja forræði okkar á veiðum í lögsögu landsins. Reglur Evrópusambandsins mæla skýrt fyrir um það. Ráðleggingar íslenskra vísindamanna um leyfilegt heildarmagn á Íslandsmiðum yrðu sömuleiðis áfram grundvöllur á ákvörðun um heildarkvóta. Af hálfu Íslands ætti því vel að vera hægt í aðildarviðræðum að staðfesta til frambúðar með sérstökum hætti að Ísland hafi yfirráð yfir úthlutunum veiðiheimilda úr staðbundnum stofnum í íslenskri lögsögu. Í þessu samhengi er rétt að undirstrika að aðildarsamningur hefur sömu réttarstöðu og sáttmálar ESB.

Samkvæmt reglum Evrópusambandsins getur sérhvert ríki tekið ákvörðun um hvernig þeim veiðiheimildum sem því falla í skaut er ráðstafað. Aðildarríkin sjálf annast eftirlit í sinni lögsögu og hægt er að gera kröfu um að sjávarútvegsfyrirtæki hafi raunveruleg og efnahagsleg tengsl við það landsvæði sem reiðir sig á veiðarnar. Margs konar leiðir eru því til staðar svo hægt megi koma í veg fyrir svokallað kvótahopp. Við aðild að Evrópusambandinu gætu veiðimöguleikar íslenskra útgerðarfyrirtækja jafnframt aukist í krafti tvíhliða samninga sem ESB gerir um veiðiheimildir við stendur fjölmargra ríkja.

Að öðru leyti má gera ráð fyrir að aðild Íslands að ESB verði til að styrkja íslenskan sjávarútveg og auka samkeppnishæfni hans. Á sama hátt og EES-samningurinn aflétti hömlum á erlendum fjárfestingum og starfsemi í öðrum atvinnugreinum, mun aðild að Evrópusambandinu þýða að

hömlum á fjárfestingum og samstarfi erlendra aðila í sjávarútvegi verði aflétt. Sama má að sínu leyti segja um áhrif aðildar á íslenskan landbúnað, þar sem aðild myndi í senn auka á samkeppnishæfni greinarinnar, opna innlendri framleiðslu nýja markaði þar sem hún gæti keppt í krafti einstakra gæða, og jafnframt stuðlað að lægra verði landbúnaðarvöru á markaði fyrir neytendur. Engin þjóðhagsleg rök eru fyrir því að viðhalda höftum gagnvart nágrannaríkjum okkar í Evrópusambandinu í þessum atvinnugreinum.

Með aðild Íslands að ESB myndi sambandið taka yfir forræði við gerð fríverslunarsamninga við önnur ríki. Ísland hefur nú fríverslunarsamninga við ýmis ríki, sem allir utan einn hafa verið gerðir í samvinnu við samstarfsríki í EFTA. Í flestum tilvikum hafa EFTA-ríkin nýtt tækifæri til samningsgerðar sem opnast hafa í kjölfar samninga ESB við önnur ríki. EFTA-ríkin hafa með öðrum orðum, með Ísland innanborðs, fylgt í kjölfar ESB í gerð fríverslunarsamninga í þeirri viðleitni að tryggja fyrirtækjum í EFTA-ríkjunum sama markaðsaðgang og fyrirtæki í ESB njóta. ESB hefur í dag stærsta net viðskiptasamninga í heiminum og nýtur þess í sínum samningum að vera ekki aðeins stærsti einstaki viðskiptaaðili heims, heldur einnig sá aðili sem hefur stærstan innri markað og sá aðili sem veitir meira en helming allrar þróunaraðstoðar í heiminum. Það er því fráleitt að ætla að aðild Íslands að ESB myndi á einhvern hátt verða íslenskum fyrirtækjum til tjóns varðandi aðgang að mörkuðum utan sambandsins. Þvert á móti myndi samstarf með öflugum samstarfsríkjum í Evrópusambandinu í alþjóðlegum viðskiptasamningum styrkja hagsmuni íslenskra fyrirtækja.

Í aðild að ESB felst að sjálfsögðu framsal ríkisvalds til sameiginlegra stofnana Evrópusambandsríkjanna. Við Íslendingar höfum nú meira en áratugsreynslu af því að taka yfir löggjöf ESB um mikilvægustu svið atvinnulífsins, án þess að taka beinan þátt í ákvarðanatöku um þá löggjöf. Sú staðreynd hefur reynt mjög á hefðbundinn skilning á fullveldi Íslands og þurft hefur að sveigja mjög íslenskan lagaskilning til að gera stjórnvöldum kleift að standa við samningsskuldbindingar Íslands innan EES. Það vekur spurningar um efnislegt inntak fullveldis, sem rúmar að innlend löggjöf sé samin eftir erlendri forskrift sem íslenskir fulltrúar hafa ekki tekið þátt í að móta. Þótt EES-samningurinn feli í sér formlegt vald til að neita að taka yfir löggjöf frá Evrópusambandinu hefur aldrei reynt á það ákvæði, þar sem beiting neitunarvaldsins myndi hafa alvarlegar afleiðingar fyrir samninginn og að lokum leiða til endaloka hans.

Með aðild að Evrópusambandinu endurheimtum við aðild að löggjafarvaldi á ýmsum sviðum, sem við höfum ekki í reynd innan EES. Ísland myndi sem fullgildur aðili að ESB deila fullveldi sínu með nágrannaríkjunum við mótun reglna sem gilda fyrir ríkin öll. Ísland á ekki að óttast að taka sér stöðu við hlið annarra Evrópusambandsríkja með þeim réttindum og skyldum sem því fylgir.

Ákvarðanir á vettvangi Evrópusambandsins eru teknar sameiginlega, í mörgum tilvikum með vegnum meirihluta. Hins vegar tryggir svokallað Lúxemborgarsamkomulag, sem á rætur sínar til 1966, að aðildarríkin hafa óformlegt neitunarvald þegar ákvörðunin er meiriháttar eða felur í sér verulega hagsmuni eins ríkis eða fleiri.

Fyrir liggur að mikilvægir hagsmunir kalla á að við tökum þátt í samvinnu á sviðum Evrópusamrunans sem EES-samningurinn veitir ekki aðgang að, svo sem í efnahags- og peningamálabandalaginu og í utanríkismálum. Vægi EES samningsins hefur verið að minnka m.a. með breyttri samvinnu Evrópusambandsins, stækkun sambandsins og nýjum hlutverkum

stofnana ESB sem samningurinn gerði ekki ráð fyrir. Við þessar aðstæður stöndum við frammi fyrir tveimur kostum. Annar er sá að halda áfram að semja um aðgang Íslands að nýjum sviðum Evrópusamrunans með sérsniðnum lausnum, sem jafnframt fela í sér að við höfum hvorki áhrif á þær efnisreglur sem við búum við né á framtíðarþróun ESB. Hinn er sá að taka fullan þátt í Evrópusamstarfinu, með kostum og göllum og njóta þá áhrifa innan sambandsins. Það má að sjálfsögðu ekki ofmeta þau áhrif sem Ísland myndi hafa innan ESB, en það er óþörf minnimáttarkennd að gera því skóna að við hefðum þar engin áhrif. Áhrif smærri ríkja í Evrópusambandinu eru mun meiri en höfðatala gefur til greina. Reynslan hefur sýnt að smærri ríki geta haft umtalsverð áhrif í þeim málaflokkum þar sem hagsmunir þeirra eru brýnastir og þar sem þau beita sér mest. Þótt fámennari ríki hafi að formi til færri atkvæði en stærstu ríkin þá hefur hvert land fyrir sig eina rödd og eitt atkvæði þegar kemur að umræðum og ákvarðanatöku um mikilvæg hagsmunamál. Það er rétt að minna á að þingmenn á Evrópuþinginu skipa sér í hópa eftir stjórnmalaskoðunum en ekki þjóðerni.

Það er í öllu falli ekki röklega tækt að leggjast gegn aðild Íslands að ESB á þeirri forsendu að Ísland muni engin áhrif hafa innan svo stórs sambands, nema menn gangi þá alla leið og gangi einnig úr EES. Ef menn leggjast gegn ESB-aðild á þeirri forsendu að Ísland muni ekki hafa áhrif innan ESB, væri rökrétt að segja upp EES-samningnum þar sem áhrif Íslands innan hans eru augljóslega minni.

Aðild Íslands að Evrópusamrunanum hefur skilað okkur gríðarlegum ávinningi. Það er eðlilegt að taka næsta skref. Óttinn við hið óþekkta er skiljanlegur, en það er vanmetakennd ekki. Jón Sigurðsson forseti skýrði þetta vel í Nýjum félagsritum þegar hann sagði: „*Þegar borin verður umhyggja fyrir að Íslendingar nái menntun og kunnáttu í hverri stétt sem þeim er ætluð ... þá er ekki að kvíða að þeir muni ekki geta átt þátt í sérhverju fyrirtæki, og komist jafnfætis hinum útlendum, því enginn hefur enn friað þeim vits og gáfna, þó þeir hafi verið grunadir um græsku þá sem réttu nafni heitir gunguskapur, og afskiptaleysi um hag sjálfra sín og landsins.*“

Sameiginlegt álit Katrínar Jakobsdóttur og Ragnars Arnalds, fulltrúa Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, og Björns Bjarnasonar og Einars K. Guðfinnsonar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins:

Af skýrslu nefndarinnar má auðveldlega draga þá ályktun, að ekki eru neinir brýnir hagsmunir í þágu þróunar eða vaxtar íslensks samfélags, sem kalla á aðild að Evrópusambandinu. Af þeim hagsmunasamtökum, sem sendu fulltrúa á fund nefndarinnar, kom það aðeins fram hjá fulltrúum Samtaka iðnaðarins, að aðild að Evrópusambandinu væri æskileg. Ljóst er, að innan stjórnmalaflokka eru ólíkar skoðanir á þessu álitaefni og ákvörðun ríkisstjórnar um að sækja um aðild að ESB mundi valda miklum stjórnmaláoróa innan og milli stjórnmalaflokka.

Engar líkur eru á að samist geti um milli Íslands og ESB, að 200 málna efnahagslögsagan umhverfis Ísland verði í heild sinni viðurkennd sem sérstakt fiskveiðistjórnarkerfi undir stjórn Íslendinga enda samrýmist það ekki sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB og á sér engin fordæmi nema hvað varðaði afmörkuð fiskverndarhólf. Veiðiheimildir kynnu að falla í hlut Íslendinga með hliðsjón af reglunni um hlutfallslegan stöðugleika sem byggist á sögulegri veiðireynslu. Sú regla á hins vegar eingöngu stoð í samþykktum ráðherraráðs ESB hverju sinni og ekkert er því til fyrirstöðu að henni verði breytt ef samstaða tekst um það.

Íslenska efnahagslögsagan er 758.000 ferkílómetrar að stærð eða ríflega sjö sinnum stærri en landið sjálft. Íslendingar geta ekki framselt yfirráðin yfir þeim miklu auðæfum sem þar er að finna til Evrópusambandsins, án þess að hafa nokkra vissu fyrir hvaða reglum verði fylgt í sjávarútvegsmálum á komandi áratugum. Engin trygging er fyrir því, að Íslendingar geti varið hagsmuna sína í þessu efni til frambúar sem aðilar að Evrópusambandinu, þar sem ráðherraráðið tekur úrslitaákvæðanir um hámarksafla og hvaða tegundir er leyfilegt að veiða svo og um veiðiaðferðir og veiðarfæri. Í ráðherraráðinu myndu Íslendingar aðeins ráða yfir 3 atkvæðum af 348 miðað við núverandi stærð ESB.

Afli Íslendinga úr svonefndum flökkustofnum sem veiðast bæði innan og utan íslensku efnahagslögsögunnar, þ.e. síld, loðna, kolmunni, rækja og karfi, er háður samningum við önnur nálag ríki svo og við Evrópusambandið. Við aðild að ESB fellur niður réttur aðildarríkja til að gera sjálfstæða fiskveiðisamninga við önnur ríki og fer framkvæmdastjórn ESB með samningsumboð fyrir þeirra hönd. Íslendingar eiga oft í samningum við ESB um þessi veiðiréttindi og hefur oft verið tekist svo hart á um þessa hagsmuni, að viðræður hafa staðið yfir árum saman, sbr. nýlegar samningaviðræður um kolmunna. Ef til aðildar kæmi sæti Evrópusambandið hins vegar báðum megin við samningsborðið þegar tekist væri á um þessi mikilvægu veiðiréttindi. Fyrir þjóð sem byggir afkomu sína að stórum hluta á sjávarútvegi er það frágangssök og með öllu ógerlegt að setta sig við þá aðstöðu enda hefur verðmæti þess afla sem fæst úr flökkustofnum verið nærri þriðjungur af heildaraflaverðmæti landsmanna mörg undanfarin ár.

Réttur ríkja til að gera sjálfstæða viðskiptasamninga við önnur ríki fellur einnig niður við aðild að ESB. Sá réttur hefur reynst Íslendingum afar mikilvægur í árunna rás og um þessar mundir eru tólf viðskiptasamningar í gildi við önnur ríki til viðbótar við EES-samninginn og fríverslunarsamninga EFTA. Á næstunni hefjast samningaviðræður Íslands við Kína um fríverslunarsamning og er þess vænst að hann geti orðið mikilvægur fyrir íslenska verslun landanna og neytendur. Þess er einnig að vænta að Íslendingar geti náð hagstæðum viðskiptasamningum við ýmis ríki í öðrum heimsálfum. Þess vegna er afar óhyggilegt fyrir Íslendinga að glata réttinum til að gera fríverslunarsamninga við önnur ríki.

Aðild að Evrópusambandinu felur í sér framsal ríkisvalds til stofnana ESB á mörgum mikilvægum sviðum. Með inngöngu í ESB færast löggjafar- og framkvæmdavald frá lýðræðislega kjörnum þjóðþingum og ríkisstjórnnum sem starfa í umboði kjósenda á hverjum stað til yfirþjóðlegra valdastofnana þar sem lýðræðislegu eftirliti verður ekki við komið. Löggjafarvaldið er flutt til ráðherraráðs ESB þar sem flestar ákvarðanir eru teknar með auknum meirihluta og Evrópuþingsins. Hluttur Íslendinga á Evrópuþinginu þar sem nú sitja 785 þingmenn yrði bundinn við fimm þingsæti. Áhrif almennings á undirbúning löggjafar mega sín lítils í þessu kerfi miðað við áhrif fjársterkra hagsmunahópa.

Þótt aðild að ESB fylgi ýmsir kostir er hitt fullljóst að þeir hagsmunir og réttindi sem glatast Íslendingum við aðild vega miklu þyngra en kostirnir við aðild. Þess vegna er óhjákvæmilegt fyrir Íslendinga að standa áfram utan Evrópusambandsins eins og málum er nú háttað.

Sérálit Björns Bjarnasonar og Einars K. Guðfinnssonar, fulltrúa Sjálfstæðisflokksins:

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins áréttu þá skoðun, að aðild Íslands að evrópska efnahagssvæðinu hefur reynst Íslendingum heilladrjúg. Hrakspár um áhrif samningsins hafa ekki ræst. EES-

samningurinn hefur þvert á móti verið mikilvægur liður í mesta hagvaxtarskeiði Íslendinga og stuðlað að opnu, frjálsu og öflugum hagkerfi. Reynsla af framkvæmd samningsins sýnir, að Íslendingum hefur tekist betur en aðildarþjóðum Evrópusambandsins að styrkja efnahags- og atvinnulíf sitt, atvinnuleysi þekkist ekki og með þátttöku erlends vinnuafls hefur orðið meiri verðmætasköpun en ella í landinu. Nauðsynlegt er að vinna að framgangi markvissrar stefnu, sem miðar að því að aðlögun útlendinga að íslensku þjóðlífi sé sem best og verði til að styrkja innviði þjóðfélagsins enn frekar. Þá ber einnig að nýta samstarfið undir merkjum Schengen-samningsins til að auka öryggi borgaranna og treysta landamæraeftirlit. Af störfum nefndarinnar draga fulltrúar Sjálfstæðisflokksins þá ályktun, að tvíhliða samningur Íslands og Evrópusambandsins á öðrum grunni en EES-samningnum komi ekki til álita.

Sérálit Katrínar Jakobsdóttur og Ragnars Arnalds, fulltrúa Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs:

Fulltrúar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs leggja áherslu á að hagsmunir fjármagns og heimsfyrirtækja séu í alltof ríkum mæli drifkraftar Evrópusamrunans en miðstýring og skrifræði samfara skorti á lýðræði einkenni stofnanir þess um of. Þótt EES-samningurinn sé langt í frá gallalaus og byggist um of á forræði ESB teljum við reginmun á því fyrir Íslendinga að byggja samskipti sín við ESB á EES-samningnum fremur en með inngöngu í Evrópusambandið með þeim stórfelldu ókostum sem ESB-aðild fylgja eins og fyrr er rakið. Á komandi árum gæti það þjónað hagsmunum Íslands betur en ESB-aðild að þróa EES samninginn í átt til einfaldari tvíhliða ramma um viðskipti og samvinnu.

Viðauki I. Þátttaka Íslands í nefndum og sérfræðingahópum ESB, nóvember 2005

Nefndirnar og sérfræðingahóparnir eru flokkaðir eftir viðaukum EES-samningsins.

Listinn byggist á upplýsingum úr gagnagrunni EFTA-skrifstofunnar í Brussel.

VIÐAUKI I. HEILBRIGDI DÝRA OG PLANTNA: Fóður

Committee of experts on Additives, undesirable substances and bioproteins	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Committee of Experts on Feed and Food Control	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Group of experts on legislation of animal feedingstuff (subgroup on Methods of analysis)	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Standing Committee on the Food Chain and Animal Health (SCoFCAH) (Feedingstuffs)	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Working Group on Official Controls in Animal Nutrition	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið

VIÐAUKI I. HEILBRIGDI DÝRA OG PLANTNA: Plöntur

Commission ad hoc group on seed legislation / Ad hoc Common Catalogues on Varieties	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Committee of experts on Community comparative trials and tests on seeds/propagating material	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Standing Committee on Seeds and Propagating Material for Agriculture, Horticulture and Forestry	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Working Party on Seed Legislation and Propagating Material	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið

VIÐAUKI I. HEILBRIGDI DÝRA OG PLANTNA: Dýr

Simplification of veterinary legislation - animal products	Landbúnaðarráðuneyti
Standing Committee on the Food Chain and Animal Health (SCoFCAH) (Veterinary issues)	Landbúnaðarráðuneyti
Veterinary legislation - aquaculture animals	Landbúnaðarráðuneyti
Veterinary legislation - subgroup veterinary checks	Landbúnaðarráðuneyti
Working Group on Animal by-products	Landbúnaðarráðuneyti
Working Group on Seed Legislation, Sampling and Detection	Landbúnaðarráðuneyti
Working Group on TSE	Landbúnaðarráðuneyti

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Landbúnaðardráttarvélar

Committee for the adaptation to technical progress of legislation on the removal of technical barriers to trade in agricultural and forestry tractors	Umferðarstofa
---	---------------

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Snyrtivörur

Working Party on Cosmetics	Umhverfisstofnun
----------------------------	------------------

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Hættuleg efni

Committee for the adaptation to technical progress of legislation to remove technical barriers to trade in dangerous substances and preparations	Umhverfisstofnun
Competent Authorities for the implementation of Council Directive 67/548/EEC (New Chemicals)	Umhverfisstofnun
Competent Authorities for the implementation of Council Regulation 793/93	Umhverfisstofnun
Standing Committee on Biocidal Products	Umhverfisstofnun
Working Group on Classification and labelling of dangerous substances (Council Directive 67/548)	Umhverfisstofnun

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Rafmagnsvörur

ATEX Standing Comm. on the approximation of the laws of the MS concerning equipment and protective systems intended for use in potentially explosive atmospheres	Neytendastofa Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti (IVR)
EMC Ad hoc meetings between the Commission and the EU Member States	Neytendastofa, IVR
Low Voltage Equipment Ad hoc meetings between the Commission and the Member States	Neytendastofa, IVR

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Áburður

Standing Committee on Fertilizers established under art. 32 of Regulation 2003/2003	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Working Party on Fertilizers	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Matvæli

Committee of Experts - Working Party on Environmental and Industrial contaminants	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið
Standing Committee on Organic Farming	Landbúnaðarráðuneyti
Standing Committee on the Food Chain and Animal Health (SCoFCAH) (Foodstuffs)	Umhverfisráðuneyti, Umhverfisstofnun
Working Group on pesticide residues legislation	Umhverfisstofnun
Working Group on food for particular nutritional use	Umhverfisstofnun
Working Group on food labelling	Umhverfisstofnun
Working Group on material in contact with food	Umhverfisstofnun
Working Group on natural mineral water	Umhverfisstofnun
Working Group on Organic Farming	Landbúnaðarráðuneyti
Working party on agricultural contaminants	Landbúnaðarráðuneyti, Aðfangaeftirlitið

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Almenn ákvæði á sviði tæknilegra viðskiptahindrana

Committee on Product Safety Emergencies	Neytendastofa, Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti (IVR)
Internal Market Advisory Board (IMAC)	Utanríkisráðuneyti
Senior Officials Group on Standardization Policy (SOGS)	Neytendastofa, IVR

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Upplýsingatækni, fjarskipti og gagnavinnsla

Telecommunications Conformity Assessment and Market Surveillance Committee (TCAM)	Flugmálastjórn
---	----------------

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Vélar

Working party on Machinery under SCM	Vinnueftirlitið
--------------------------------------	-----------------

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Mælitæki

Administration of Directive 90/384/EEC on non automatic weighing instruments	Neytendastofa, IVR
--	--------------------

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Lækningatæki

Classification of medical devices/medicinal products	Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneyti
Commission Medical Devices Expert Group	Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneyti

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Lyf

Committee for Orphan Medicinal Products	Landspítali háskólasjúkrahús
Committee for Proprietary Medicinal Products (CPMP)	Lyfjastofnun, Landspítali háskólasjúkrahús
Committee for Veterinary Medicinal Products (CVMP)	Landbúnaðarráðuneyti
Efficacy Working Party (EWP) (CPMP)	Lyfjastofnun
Efficacy Working Party (EWP) (CVMP)	Lyfjastofnun
Joint CPMP/CVMP Quality Working Party (CVMP)	Lyfjastofnun
Pharmacovigilance Working Party (PhVWP) (CPMP)	Lyfjastofnun
Safety of residues working party (SRWP) (CVMP)	Landbúnaðarráðuneyti
Standing Committee on medicinal products for human use (Pharmaceutical Committee)	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti
Standing Committee on veterinary medicinal products (COM)	Landbúnaðarráðuneyti

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Vélknúin ökutæki

Commission Ad hoc group on type approval (OTA)	Umferðarstofa
Commission Motor Vehicle Working Group (MVWG)	Umferðarstofa
Committee for the adaptation to technical progress of legislation on the removal of technical barriers to trade in motor vehicles and their trailers	Umferðarstofa

VIÐAUKI II. TÆKNILEGAR REGLUGERÐIR, STAÐLAR, PRÓFANIR OG VOTTUN: Leikföng

Group of experts on Safety of Toys	Neytendastofa, IVR
------------------------------------	--------------------

VIÐAUKI XIV. SAMKEPPNI

Advisory Committee on Concentrations (Council Regulation (EEC) 4064/89)	Samkeppniseftirlitið
Advisory Committee on Restrictive Practices and Dominant Positions (Council Regulation 17/62)	Samkeppniseftirlitið

VIÐAUKI XV. RÍKISADSTOÐ

Advisory Committee on State Aid	Fjármálaráðuneyti
---------------------------------	-------------------

VIÐAUKI XVI. OPINBER INNKAUP

Advisory Committee on Public Contracts (ACPC)	Fjármálaráðuneyti, Ríkiskaup
---	------------------------------

VIÐAUKI IX. FJÁRMÁLAPJÓNUSTA

Banking Advisory Committee (BAC)	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti Fjármálaeftirlitið
Committee of European Securities Regulators	Fjármálaeftirlitið
Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti
European Banking Committee	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti
European Securities Committee	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti
Expert Group on Insurance Mediation	Fjármálaeftirlitið
Expert Group on Solvency Margin of Insurance Undertakings	Fjármálaeftirlitið
GTIAD - Working Group on the Interpretation of the Banking Directives	Fjármálaeftirlitið
Insurance Committee (IC)	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti Fjármálaeftirlitið
Mixed Technical Group on Financial Conglomerates	Fjármálaeftirlitið
Payment Systems Government Expert Group (PSGEG)	Seðlabankinn
Working Group on Market Abuse	Fjármálaeftirlitið

<i>VIÐAUKI X. HLJÓÐ- OG MYNDMIÐLUN</i>	
Cinema Expert Group	Menntamálaráðuneyti
Contact Committee of the Television without frontiers Directive	Menntamálaráðuneyti
<i>VIÐAUKI XI. FJARSKIPTAÞJÓNUSTA</i>	
Communications committee	Samgönguráðuneyti
<i>VIÐAUKI XI. FJARSKIPTAÞJÓNUSTA: Gagnavernd</i>	
Data Protection Committee (Committee on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)	Persónuvernd
Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data	Persónuvernd
<i>VIÐAUKI XIII. SAMGÖNGUR: Samgöngur í lofti</i>	
Regulatory Committee for Civil Aviation Security	Flugmálastjórn
<i>VIÐAUKI XIII. SAMGÖNGUR: Samgöngur á sjó</i>	
Committee on Safe Seas (COSS)	Siglingastofnun
Short Sea Shipping Focal Points	Siglingastofnun, samgönguráðuneyti
<i>VIÐAUKI XIII. SAMGÖNGUR: Samgöngur á vegum</i>	
Committee for the adaptation to technical progress of the laws relating to roadworthiness tests for motor vehicles	Umferðarstofa
Committee for the adaptation to technical progress of the legislation on recording equipment in road transport (tachographs)	Umferðarstofa
Committee on the driving licence	Dómsmálaráðuneyti
European Road Transport Research Advisory Council	Vegagerðin
<i>VIÐAUKI XXII. FÉLAGARÉTTUR</i>	
Accounting Regulatory Committee	Fjármálaráðuneyti
Company Law Expert Group	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti
<i>VIÐAUKI VI. FÉLAGSLEGT ÖRYGGI</i>	
The Administrative Commission on Social Security for Migrant Workers	Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneyti
The Audit Board (Social Security for Migrant Workers) (under the authority of the Administrative Commission)	Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneyti
<i>VIÐAUKI VII. GAGNKVÆM VIÐURKENNING Á STARFSMENNTUN OG HÆFI</i>	
Committee of Senior Officials on public health	Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneyti
<i>VIÐAUKI XIX. NEYTENDAVERND</i>	
Commission Expert Group Consumer Education	KHÍ, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti
Commission Expert Group on Commercial Communications	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti Neytendastofa
Commission Expert Group on the European Extra-Judicial Network (EEJ-NET)	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, Neytendasamtökin
<i>VIÐAUKI XVIII. ÖRYGGI OG HOLLUSTUHÆTTIR Á VINNUSTÖÐUM, VINNURÉTTUR OG JAFNRÉTTI KYNJANNA</i>	
Advisory Committee on Safety and Health at Work	Vinnueftirlitið, fjármálaráðuneyti, ASÍ
Senior Labour inspectors (SLIC)	Vinnueftirlitið
<i>VIÐAUKI XX. UMHVERFISMÁL: Loft</i>	
Expert Group on Air pollution by ozone	Umhverfisstofnun
Steering Group on Ambient Air Quality	Umhverfissráðuneyti
<i>VIÐAUKI XX UMHVERFISMÁL: Efni, áhætta í iðnaði og lífvækni</i>	
82/501 "Seveso" COMAH (Major Accident Hazards of certain Industrial Activities) Committee	Umhverfissráðuneyti
90/219 GMO (Art. 21) Comp. Auth., Regulatory Committee	Umhverfisstofnun
Working Group on risk assessment (90/219)	Umhverfisstofnun
<i>VIÐAUKI XX. UMHVERFISMÁL: Almenn</i>	
Committee on the deliberate release of GMO's into environment	Umhverfissráðuneyti
ENVECO: Environment Economics, Expert Group	Umhverfissráðuneyti
<i>VIÐAUKI XX. UMHVERFISMÁL: Úrgangur</i>	
91/156 (Art. 18) Adaptation to scientific and technical progress of EC Legislation on Waste, Committee	Umhverfissráðuneyti

VIÐAUKI XX. UMhverfismál: Vatn

91/271 Urban waste water treatment, Committee	Umhverfisráðuneyti
91/676 (Art. 9) Nitrates in agriculture, Committee	Landbúnaðarráðuneyti
Drinking Water Committee	Umhverfisstofnun
Expert Group of Water Directors	Umhverfisstofnun

BÓKUN 31. Hljóð- og myndmiðlun

Measures to encourage the development of the audiovisual industry (MEDIA Plus)	Menntamálaráðuneyti , MEDIA skrifstofan
Training programme for professionals in the European audiovisual programme industry (MEDIA Training)	Menntamálaráðuneyti , MEDIA skrifstofan

BÓKUN 31. Almennavarnir

Civil protection programme (II): Meetings of Directors General for Civil Protection	Ríkislögreglustjóri
Civil protection programme (II): Permanent Network of National Correspondents (PNNC)	Ríkislögreglustjóri
Committee for the action programme and for the mechanism in the field of civil protection: Management Committee	Ríkislögreglustjóri

BÓKUN 31. Neytendavemd

General framework for Community activities in favour of consumers (2004-2007)	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti Neytendastofa
---	---

BÓKUN 31. Menntun, hjálfun og æskulýðsmál

Advisory Committee on Vocational Training	Menntamálaráðuneyti
Copenhagen Coordination Group	Menntamálaráðuneyti
EURYDICE Meeting of Senior Officials (Information Network on Education in Europe)	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block A: Teacher and Trainer Education	KHÍ
Future Objectives Working Groups: Block B: Basic Skills, foreign language teaching, entrepreneurship	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block B2: sub-group on foreign language learning	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block C: ICT in education and training	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block D: Increasing participation in math and science	HÍ
Future Objectives Working Groups: Block E: Resources	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block F: Mobility and European Cooperation	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block G: Open learning environment, active citizenship, inclusion	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Block H: Making learning more attractive, strengthening links with working life and society	Menntamálaráðuneyti
Future Objectives Working Groups: Indicator group	Menntamálaráðuneyti
Leonardo da Vinci programme committee	Menntamálaráðuneyti
Meeting of Directors-General in Higher Education	Menntamálaráðuneyti
Meeting of Directors-General in Vocational Training	Menntamálaráðuneyti
Meeting of the Leonardo National Agencies	Leonardo Da Vinci landsskrifstofan
Meeting of the Socrates National Agencies	Sókrates landsskrifstofan
Meeting of the Youth National Agencies	Landsskrifstofan fyrir Ungt fólk í Evrópu
Multiannual programme for the effective integration of information and communication technologies (ICT) in education and training systems in Europe (e-Learning)	Menntamálaráðuneyti
Programme for the enhancement of quality in higher education and the promotion of intercultural understanding through cooperation with third countries (Erasmus Mundus)	Menntamálaráðuneyti
Socrates programme committee	Menntamálaráðuneyti
Socrates subcommittee for adult education	Menntamálaráðuneyti
Socrates subcommittee for higher education	Menntamálaráðuneyti
Socrates subcommittee for school education	Menntamálaráðuneyti, Rannís
Youth programme committee	Menntamálaráðuneyti

BÓKUN 31. Umhverfismál

Accidental or intentional marine pollution	Umhverfisstofnun
Environment Agency Management Board	Umhverfisráðuneyti
EPRG: Environment Policy Review Group	Umhverfisráðuneyti

BÓKUN 31. Upplýsingahjónusta og öryggi upplýsingakerfa

eContentPlus Management Committee, Programme to make digital content in Europe more accessible, usable and exploitable	Menntamálaráðuneyti
Monitoring of e Europe, dissemination of good practices and the improvement of network and information security (Modinis)	Forsætisráðuneyti, menntamálaráðuneyti

BÓKUN 31. Almannaheilbrigði

Committee of the programme of Community action in the field of public health (2003-2008)	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti
Health Security Committee	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti Landlæknisembættið
High level Committee on Health	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti
Network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases	Landlæknisembættið

BÓKUN 31. Rannsóknir og tæknipróun (Research and technological development)

Comité de la Recherche Comité de la Recherche Scientifique et Technique (CREST)	Menntamálaráðuneyti
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 1: Life sciences, genomics and biotechnology for health	deCode Genetics, Landspítali háskólasjúkrahús
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 2: Information Society Technologies	HÍ, Rannís
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 3: Nanotechnologies and nano-sciences, knowledge-based multifunctional materials and new production processes and devices	Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins Iðntæknistofnun
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 4: Aeronautics and Space (2002-2006)	Menntamálaráðuneyti
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 5: Food quality and Safety (2002-2006)	Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins, Rannís
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 6-1: Sustainable Energy Systems	HÍ, ÍSOR
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 6-2: Sustainable Transport Systems	Vegagerðin
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 6-3: Global Change and Ecosystems	Rannís, HA
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Specific Configuration for priority 7: Citizens and governance in a knowledge-based society	Rannís, HÍ
FP6 (2003-2006): Integrating and Strengthening the European Research Area: Horizontal Configuration	Menntamálaráðuneyti
FP6 (2003-2006): Structuring the European Research Programme: Horizontal configuration	Menntamálaráðuneyti
FP6 (2003-2006): Structuring the European Research Programme: Human resources and mobility	HÍ, HR
FP6 (2003-2006): Structuring the European Research Programme: Research and Innovation	Iðntæknistofnun, Rannís
FP6 (2003-2006): Structuring the European Research Programme: Research Infrastructure	Menntamálaráðuneyti, Rannís
FP6 (2003-2006): Structuring the European Research Programme: Science and Society	Menntamálaráðuneyti Rannsóknarþjónusta HÍ
High level group on Benchmarking Research and Technological Development Policies and Mapping of Scientific Excellence	Menntamálaráðuneyti Rannís

BÓKUN 31. Lítil og meðalstór fyrirtæki.

SME: Enterprise Programme Management Committee (EPMC) of the Multiannual Programme for Enterprises and Entrepreneurship	Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti
---	--------------------------------

BÓKUN 31. Social policy

Programme relating to the Community Strategy on gender equality	Jafnréttisstofa
The Daphne II programme	Jafnréttisstofa

BÓKUN 31. Fjarvirk gagnaskipti milli stjórnsýslustofnana í bandalaginu (Telematic interchange of data between administration)

Interoperability of and access to trans European networks for the electronic interchange of data between administrations (IDA)	Fjármálaráðuneyti
--	-------------------

BÓKUN 31. Ferðamál

Advisory Committee on Tourism	Samgönguráðuneytið
-------------------------------	--------------------

Viðauki II. Þáttaka Íslands í samstarfsáætlunum ESB, nóvember 2006

Efnissvið	Samstarfsáætlanir sem Ísland tekur þátt í	Nýjar samstarfsáætlanir sem eru til skoðunar hjá sérfræðingum Íslands og EES/EFTA-ríkjanna
HLJÓÐ- OG MYNDMIÐLUN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prolongation of Media Training (2006) ▪ Prolongation of Media Plus (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Media 2007 (2007-2013)
ALMANNAVARNIR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Civil protection mechanism ▪ Prolongation of the Civil protection programme (2005-2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The Rapid Response and Preparedness Instrument for major emergencies (2007-2013) ▪ Community Civil Protection Mechanism (recast) ▪ Instrument for Stability
NEYTENDAVERND	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consumer protection (2004-2007) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consumer protection programme (2007-2013)
MENNING	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prolongation of Culture 2000 (2005-2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Culture 2007 (2007-2013) ▪ Europe for Citizens (2007-2013) ▪ European Year of Intercultural Dialogue 2008
MENNTUNAR- OG ÆSKULÝÐSMÁL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Socrates (2000-2006) ▪ Erasmus Mundus (2004-2008) ▪ e-Learning (2004-2006) ▪ Leonardo da Vinci (2000-2006) ▪ European bodies and specific activities in the field of education and training (2004-2008) ▪ Youth (2000-2006) ▪ European bodies in the field of youth (2004-2006) ▪ Europass (2005-2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lifelong learning (2007-2013) ▪ Youth in action (2007-2013)
ATVINNUMÁL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incentive measures in the field of employment (2002-2006) ▪ European Employment Service (EURES) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Employment and Social Solidarity (Progress) (2007-2013)
ORKUMÁL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intelligent energy for Europe (2003-2006) ▪ Coopener (2003-2006) 	
FYRIRTÆKI (ENTERPRISE POLICY)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prolongation of the Multiannual programme for enterprise and entrepreneurship (2006) ▪ Implementation and development of the Internal Market (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Competitiveness and Innovation Programme (CIP) (2007-2013) ▪ Implementation and development of the Internal Market (2007)
UMHVERFISMÁL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accidental or intentional marine pollution (2000-2006) 	
UPPLÝSINGA- OG FJARSKIPTATÆKNI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ e-Content Plus (2005-2008) ▪ eTEN ▪ Safer Internet Plus (2005-2008) ▪ IDABC (2005-2009) ▪ Prolongation of Monitoring of e-Europe (Modinis) (2006) 	
HEILBRIGÐISMÁL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Public health (2003-2008) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Public health (2007-2013) ▪ Drugs Prevention and Information (2007-2013)
RANNSÓKNIR OG ÞRÓUN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sixth framework programme for research and technological development (2002-2006) ▪ Preparatory action for the enhancement of European security research (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seventh framework programme of the European Community for research, technological development and demonstration for activities (2007-2013)
FÉLAGSMÁL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Combating social exclusion (2002-2006) ▪ Combating discrimination (2001-2006) ▪ Daphne II (2004-2008) ▪ Prolongation of the Gender equality programme (2006) ▪ The European Year of Equal Opportunities for All 2007 (2006-2007) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Community programme for Employment and Social Solidarity (Progress) (2007-2013) ▪ Fight Against Violence (Daphne III) (2007-2013)
TÓLFRÆÐI	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Community Statistical Programme (2003-2007) 	
SAMGÖNGUR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco Polo I (2003-2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Marco Polo II (2008-2013) ▪ SESAR (2007-2013)

Byggt á upplýsingum frá EFTA: <http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/ParticipationInEUProgrammes>

Heimildir og ítarefni

Listi yfir heimildir og helstu gögn sem lögð voru fram á fundum nefndarinnar. Listinn er ekki tæmandi.

Arnór Sighvatsson (2004). „Hagkvæmt gjaldmiðlasvæði. Hversu smátt er of smátt?“ Í *Fjármálatíðindum*, 51. árg., seinna hefti 2004, bls. 53-65. Á vefslóðinni: <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3303>

Arnór Sighvatsson, Már Guðmundsson og Þórarinn G. Pétursson (2001). „Val á hagkvæmstu gengisstefnu fyrir Ísland.“ Í *Fjármálatíðindum*, 48. árg., seinna hefti 2001, bls. 20-49. Á vefslóðinni: http://www.sedlabanki.is/uploads/files/Ft012_2.pdf

Auðunn Arnórsson, Espen Barth Eide, Dag Harald Claes, Hanne Ulrichsen og Asle Toje (2003). *Ísland og Evrópusambandið: EES, ESB-aðild eða „svissnesk lausn“?* Reykjavík: Alþjóðamálastofnun HÍ.

Axel Hall, Gylfi Magnússon, Gylfi Zoëga, Sigurður Ingólfsson, Sveinn Agnarsson og Tryggvi Þór Herbertsson (1998). *Áhrif EMU á íslenskan vinnumarkað*. Á vefslóðinni: http://www.sedlabanki.is/uploads/files/Ft98-1_4.pdf

Ágúst H. Ingþórsson (2006). *Minnispunktar um þátttöku í evrópsku samstarfi í rúman áratug*. Greinargerð unnin fyrir Evrópunefndina um þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB.

Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. Álit samráðshóps sem skipaður var af ríkisstjórn, júní 1998. Á vefslóðinni: <http://www3.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/For-EMU-islensk.pdf>

Árni Þór Sigurðsson (2005). *Evrópska efnahagssvæðið og íslensk sveitarfélög*. Á vefslóðinni: http://www.samband.is/files/633235176skyrsla_arni_thor.pdf

Baldur Þórhallsson (ritstjóri) (2004). *Iceland and European Integration. On the Edge*. Routledge.

Björn Bjarnason (2006). „Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis.“ Í *Bifröst. Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst*. Bifröst: Háskólinn á Bifröst.

Björn Bjarnason (2006a). *Iceland, Schengen and the EEA*. Ræða á ráðstefnu Evrópunefndar um EES, Schengen og samstarf ESB á sviði innanríkis- og dómsmála. Á vefslóðinni: <http://www.bjorn.is/greinar/2006/09/08/nr/3691>

Davíð Þór Björgvinsson (2006). *EES-réttur og landsréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX.

Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Skýrsla unnin að beiðni utanríkisráðuneytisins. Á vefslóðinni: [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

EFTA (2002). *The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees*. Á vefslóðinni: <http://secretariat.efta.int/Web/Publications/EFTABulletin/EFTABulletin/EFTABulletinJune2002.pdf>

EFTA Annual Reports. Á vefslóðinni:

<http://secretariat.efta.int/Web/Publications/AnnualReport/>

Einar Benediktsson (2003). *Iceland and European Development*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Eiríkur Bergmann Einarsson (2003). *Evrópusamruninn og Ísland: Leiðarvísir um samrunaþróun Evrópu og stöðu Íslands í evrópsku samstarfi*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Emerson, Vahl og Woolcock (2002). *Navigating by the Stars. Norway, the European Union and the European Economic Area*. Brussel: Center for European Policy Studies, CEPS. Á vefslóðinni: <http://ceps01.link.be/files/ESF/execsum.php>

Forsætisnefnd Alþingis (1994). *Reglur um þinglega meðferð EES-mála á mótunarstigi*. Samþykktar af forsætisnefnd Alþingis árið 1994.

Forsætisráðuneyti (2001). *Leiðbeiningar til stjórnvalda um innleiðingu EES-gerða*. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/HandbokEES_Vid4.pdf

Forsætisráðuneyti (1998). *Skýrsla nefndar forsætisráðherra um lögleiðingu EES-gerða frá 16. september 1998*. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/HandbokEES_Vid5.pdf

Framsóknarflokkurinn (2001). *Evrópunefnd Framsóknarmanna – Nefndarálit*. Um framtíðarstefnu og samningsmarkmið í Evrópusamskiptum Íslendinga.

Hagfræðistofnun (2002). *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin*. Greinargerð unnin af Hagfræðistofnun fyrir forsætisráðuneytið. Á vefslóðinni: <http://forsaetisraduneyti.is/utgefid-efni/nr/692>

Hagfræðistofnun (2007). *Kostir og gallar upptöku evru sem gjaldmiðils á Íslandi*. Greinargerð unnin fyrir Evrópunefndina.

Hallgrímur Snorrason (2006). *Skýrsla formanns nefndar sem forsætisráðherra skipaði 16. janúar 2006 til þess að fjalla um helstu orsakabætti háa matvælavæðs á Íslandi og gera tillögur sem miða að því að færa matvælavæð nær því sem gengur og gerist í nágrannaríkjum*. Á vefslóðinni: <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skyrsla13072006.pdf>

Ísland og Evrópusambandið. Skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands. (1994). (Í bókinni eru birtar niðurstöður rannsókna fjögurra stofnana Háskóla Íslands á kostum og göllum ESB-inngöngu Íslands, í samanburði við þátttöku okkar í EES samstarfinu. Rannsóknirnar voru gerðar að beiðni utanríkisráðuneytisins). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1993002.html>

Frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið. (Lagt fyrir Alþingi á 116. löggjafarþingi 1992.) Á vefslóðinni: <http://www.althingi.is/altext/116/s/0001.html>

Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003). *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Ragnar Arnalds (1998). *Sjálfstæðið er sívirk auðlind*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Ragnar Árnason (2004). *Upptaka Evru og vextir á Íslandi*. Á vefslóðinni: <http://www.ioes.hi.is/publications/wp/w0307.pdf>

Riksrevisjonen (2005). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk*. Á vefsíðunni: <http://www.utviklingsenteret.no/utvsider/nyhetsarkiv/2006/Riksrevisjonen%20om%20EU-arbeidet%20i%20forvaltninga.pdf>

Samfylkingin (2001). *Ísland í Evrópu. Greining á samningsmarkmiðum Íslands við hugsanlega aðildarumsókn að ESB*. Evrópuúttekt Samfylkingarinnar. Á vefsíðunni: <http://www.framtid.is/?i=18>

Seðlabankinn (1997). *Efnahags- og myntbandalag Evrópu – EMU. Aðdragandi og áhrif stofnunar EMU*. Á vefslóðinni: <http://www.sedlabanki.is/uploads/files/serrit-2.pdf>

Sendiráð Íslands í Brussel (2006). *Yfirlitsskýrsla sendiráðs Íslands í Brussel. Júní til september 2006*. Á vefslóðinni: http://www.iceland.org/media/be/Yfirlitsskyrsla_sendiradsins_i_Brussel_s.hl_2006.pdf

Stefán Már Stefánsson (2003). *The EEA agreement and its adoption into Icelandic law*. 2. útgáfa. Osló: Universitetsforlaget.

Stefán Már Stefánsson (2000). *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Skrifstofa Alþingis / Eva Margrét Ævarsdóttir og Hafdís Ólafsdóttir (2007). *Lög samþykkt á Alþingi sem eiga rætur að rekja til samningsins um Evrópska efnahagssvæðið*. Samantekt unnin fyrir Evrópunefndina.

Skýrsla utanríkisráðherra Halldórs Ásgrímssonar um alþjóðamál. (Lögð fyrir Alþingi á 127. löggjafarþingi 2001–2002.) Mars 2002. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Althjodamal_skyrsla_2001-02.PDF

Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. (Lögð fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003–2004.) Apríl 2004. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Skyrsla2004.pdf>

Skýrsla Valgerðar Sverrisdóttur utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. (Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.) Nóvember 2006. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla_utanrikisradherra_um_utanrikismal_16.11.2006.pdf

Torben Foss, Thorolfur Matthiasson and Hanne Ulrichsen (2003). *Iceland, Norway and the EC Common Fisheries Policy: the potential of the reform – a springboard for Iceland and Norway?* Osló: Norwegian Institute of International Affairs, Reykjavík: University of Iceland Institute of International Affairs.

Tryggvi Þór Herbertsson og Gylfi Zoega / Hagfræðistofnun (2005). *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi: Horft til framtíðar*. Reykjavík: Hagfræðistofnun.

Utenriksdepartementet (2006). *Om gjennomføring av europapolitikken*. St.meld. nr. 23. (2005-2006). Tilråding fra Utenriksdepartementet av 16. juni 2006, godkjent i statsråd samme dag. Á vefslóðinni: <http://www.dep.no/europaportalen/norsk/melding/032001-040045/dok-bn!30009165.html>

Utenriksdepartementet (2002). *Om EØS-samarbeidet 1994-2001*. St.meld. nr. 27, 2001-2002, april 2002. Á vefslóðinni: <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/stmeld/032001-040018/dok-bn.html>

Utenriksdepartementet (2001). *Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre*. St.meld. nr. 12, 2000-2001). Á vefslóðinni: <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/stmeld/032001-040009/dok-bn.html>

Utanríkisráðuneyti (2004). *EES og hagsmunir íslenskra sveitarfélaga. Staða – horfur – tillögur*. Skýrsla starfshóps utanríkisráðuneytisins um framtíðartilhögun að samstarfi ríkisins og sveitarfélaga um EES-mál ásamt tillögum þar að lútandi. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/skyrsla_sveitarstjmal_LOKA240204.pdf

Utanríkisráðuneytið (2004). *Fiskveiðiaudlindin, Ísland og Evrópusambandið*. Áfangaskýrsla starfshóps á vegum utanríkisráðuneytis, sjávarútvegsráðuneytis og hagsmunasamtaka í íslenskum sjávarútvegi, september 2004. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Frettatilkynning/Sjavarutvegsskyrsla.pdf>

Utanríkisráðuneyti (2003). *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*. Skýrsla vinnuhóps á vegum utanríkisráðherra, nóvember 2003. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/IslensturLandbunAlthjodaumhverfi.pdf>

Utanríkisráðuneytið (2003). *Handbók Stjórnarráðsins um EES*. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/436>

Utanríkisráðuneytið (2002). *Horft til framtíðar. Kostir Íslands í ljósi hnattvæðingar og samruna Evrópu. Hugsanleg þróun næstu tíu árin*. Skýrsla nefndar um áhrif hnattvæðingar, unnin að beiðni utanríkisráðherra. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Horft_til_framtidar.pdf

Utanríkisráðuneytið (2001). *Staða EES-samningsins*. Vinnuskjal byggt á viðræðum milli háttsettra embættismanna sem áttu sér stað hinn 18. maí 2001 að frumkvæði utanríkisráðherra Íslands og Noregs. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Isf-final-final.doc>

Utanríkisráðuneyti (2001). *Stækkun Evrópusambandsins. Áhrif á stöðu Íslands innan EES*. Á vefslóðinni: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/StaekkunESB_juni2001.doc

Utanríkisráðuneytið (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*. Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis. Á vefslóðinni: <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/50>

Úlfar Hauksson (2002). *Gert út frá Brussel? Íslenskur sjávarútvegur og Evrópusambandið: Sjávarútvegsstefna ESB rannsökuð út frá hugsanlegri aðild Íslands að sambandinu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Viðskiptaráð (2006). *Krónan og atvinnulífið*. Á vefslóðinni:
<http://www.vi.is/files/848329678Krónan%20og%20atvinnulífið.pdf>

Þórarinn G. Pétursson og Francis Breedon (2004). *Lífið utan EMU: Er krónan viðskiptahindrun*. Á vefslóðinni: <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=3198>

Þórir Ibsen (2006). *Samstarf ESB-ríkja á sviði utanríkis- og öryggismála og tengsl Íslands við það samstarf*. Greinargerð unnin fyrir Evrópunefndina.

Þórunn J. Hafstein (2006). „Samstarf ESB- og EFTA-ríkja um setningu EES-reglna.“ Í *Bifröst. Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst*. Bifröst: Háskólinn á Bifröst.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community. Í *Official Journal C 321E, 29 December 2006*. Á vefslóðinni:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>