

## Viðauki II: Um samningskaflana sem liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins

Höfundar: Dóra Guðmundsdóttir, LL.M, aðjúnt við lagadeild Háskóla Íslands og Benedikt Egill Árnason, hdl.

## EFNISYFIRLIT

I. Hluti:	Inngangur.....	1
II. Hluti:	Upphaf aðildarviðræðna .....	3
III. Hluti:	Aðildarviðræðurnar .....	4
IV. Hluti:	Staða hvers samningskafla í aðildarviðræðnum við ESB .....	11
V. Hluti:	Nánar um hvern samningskafla .....	13
1.	SAMNINGSKAFLI – FRJÁLSIR VÖRUFLUTNINGAR.....	15
2.	SAMNINGSKAFLI – FRJÁLS FÖR VINNUAFLS .....	27
3.	SAMNINGSKAFLI – STAÐFESTURÉTTUR OG ÞJÓNUSTUFRELSI .....	37
4.	SAMNINGSKAFLI – FRJÁLSIR FJÁRMAGNSFLUTNINGAR .....	55
5.	SAMNINGSKAFLI – OPINBER INNKAUP .....	65
6.	SAMNINGSKAFLI - FÉLAGARÉTTUR.....	68
7.	SAMNINGSKAFLI - HUGVERKARÉTTINDI .....	73
8.	SAMNINGSKAFLI - SAMKEPPNISMÁL .....	80
9.	SAMNINGSKAFLI - FJÁRMÁLAÞJÓNUSTA.....	87
10.	SAMNINGSKAFLI – UPPLÝSINGASAMFÉLAGIÐ OG FJÖLMÍDLAR.....	96
11.	SAMNINGSKAFLI – LANDBÚNAÐUR OG DREIFBÝLISÞRÓUN .....	102
12.	SAMNINGSKAFLI - MATVÆLAÖRYGGI OG DÝRA- OG PLÖNTUHEILBRIGÐI.....	115
13.	SAMNINGSKAFLI - SJÁVARÚTVEGUR .....	125
14.	SAMNINGSKAFLI – FLUTNINGASTARFSEMI .....	137
15.	SAMNINGSKAFLI - ORKUMÁL .....	142
16.	SAMNINGSKAFLI - SKATTAMÁL .....	153
17.	SAMNINGSKAFLI - EFNAHAGS- OG PENINGAMÁL.....	163
18.	SAMNINGSKAFLI - HAGTÖLUR.....	173
19.	SAMNINGSKAFLI – FÉLAGSMÁL OG VINNUMÁL .....	177
20.	SAMNINGSKAFLI – FYRIRTÆKJA- OG IÐSTEFNA .....	185
21.	SAMNINGSKAFLI – SAMEVRÓPSK NET .....	188
22.	SAMNINGSKAFLI - BYGGÐASTEFNA OG SAMRÆMING UPPBYGGINGASJÓÐA .....	192
23.	SAMNINGSKAFLI – RÉTTARVARSLA OG GRUNDVALLARRÉTTINDI.....	202
24.	SAMNINGSKAFLI - DÓMS- OG INNANRÍKISMÁL.....	210
25.	SAMNINGSKAFLI - VÍSINDI OG RANNSÓKNIR.....	221
26.	SAMNINGSKAFLI – MENNTUN OG MENNING .....	227
27.	SAMNINGSKAFLI - UMHVERFISMÁL.....	231
28.	SAMNINGSKAFLI – NEYTENDA- OG HEILSUVERND .....	242

29.	SAMNINGSKAFLI - TOLLABANDALAG .....	253
30.	SAMNINGSKAFLI - UTANRÍKISTENGL.....	260
31.	SAMNINGSKAFLI - UTANRÍKIS-, ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL.....	270
32.	SAMNINGSKAFLI - FJÁRHAGSLEGT EFTIRLIT.....	278
33.	SAMNINGSKAFLI - FRAMLAGSMÁL .....	284

## I. Hluti: Inngangur

Meginmarkmið þessarar samantektar er að veita almenna yfirsýn yfir þá efnislegu samningskafla sem liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins (ESB).

Aðildarviðræðum Íslands við ESB var skipt niður í 35 samningskafla og varða þeir einkum mismunandi svið og málaflokka innan sambandsins og réttarreglum þess í þeim efnunum. Nánar tiltekið er um að ræða eftirfarandi samningskafla:

- 1. samningskafla – Frjálsir vöruflutningar
- 2. samningskafla – Frjáls för vinnuafls
- 3. samningskafla – Staðfesturéttur og þjónustufrelsi
- 4. samningskafla – Frjálsir fjármagnsflutningar
- 5. samningskafla – Opinber innkaup
- 6. samningskafla – Félagaréttur
- 7. samningskafla – Hugverkaréttur
- 8. samningskafla – Samkeppnismál
- 9. samningskafla – Fjármálþjónusta
- 10. samningskafla – Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar
- 11. samningskafla – Landbúnaður og dreifbýlisþróun
- 12. samningskafla – Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði
- 13. samningskafla – Sjávarútvegur
- 14. samningskafla – Flutningastarfsemi
- 15. samningskafla – Orkumál
- 16. samningskafla – Skattamál
- 17. samningskafla – Efnahags- og peningamál
- 18. samningskafla – Hagtölur
- 19. samningskafla – Félags- og vinnumál
- 20. samningskafla – Fyrirtækja- og iðnstefna
- 21. samningskafla – Samevrópskt net
- 22. samningskafla – Byggðastefna og samræming uppbyggingasjóða
- 23. samningskafla – Réttarvarsla og grundvallarréttindi
- 24. samningskafla – Dóms- og innanríkismál
- 25. samningskafla – Vísindi og rannsóknir
- 26. samningskafla – Menntun og menning
- 27. samningskafla – Umhverfismál
- 28. samningskafla – Neytenda- og heilsuvernd
- 29. samningskafla – Tollabandalag
- 30. samningskafla – Utanríkistengsl
- 31. samningskafla – Utanríkis-, öryggis- og varnarmál
- 32. samningskafla – Fjárhagslegt eftirlit
- 33. samningskafla – Framlagsmál
- 34. samningskafla – Stofnanir
- 35. samningskafla – Önnur mál

Eiginlegir efniskaflar eru fyrstu 33 samningskaflarnir og þar af fellur 21 samningskafla undir gildissvið EES-samningsins.

Samantekt þessi skiptist í fimm hluta. Í kafla II er fjallað um upphaf aðildarviðræðna og í kafla III er fjallað um framvindu og stöðu aðildarviðræðnanna. Í kafla IV er að finna yfirlit um stöðu hvers samningskafla og í kafla V er að finna nánari umfjöllun um hvern samningskafla.

Efni samantektar þessarar byggist eingöngu á gögnum sem eru aðgengileg opinberlega, einkum gögnum sem hafa verið birt á vef aðildarviðræðnanna, [www.viðraedur.is](http://www.viðraedur.is), og á skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013, Aðildarviðræður Íslands og ESB: framvinda og staða: umsókn Íslands um aðild að ESB, sem nálgast má á vefsíðu utanríkisráðuneytisins, <http://www.utanrikisraduneyti.is/>.

## II. Hluti: Upphaf aðildarviðræðna

Þingsályktunartillaga utanríkisráðherra, nefndarálit meirihluta utanríkismálanefndar og umsókn Íslands um aðild að ESB

Þann 25. maí 2009 lagði þáverandi utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu þess efnis að Alþingi ályktaði um að ríkisstjórn Íslands skyldi falið að leggja inn umsókn að aðild að ESB. Í kjölfarið var tillagan tekin til umfjöllunar í utanríkismálanefnd Alþingis.

Meirihluti utanríkismálanefndar skilaði af sér nefndaráliti, dags. 9. júlí 2009, um þingsályktunartillögu utanríkisráðherra. Í I. kafla nefndarálitsins kemur fram það álit meirihlutans að með álitinu hafi orðið til mikilvægur vegvísir að aðildarviðræðum við ESB og í þeim efnum væri vísað til þess að þar séu álitamál tekin til umfjöllunar á skipulegan hátt er varði upphaf aðildarviðræðna, hvernig að þeim skuli staðið og hvaða meginatriða skuli gæta, og þá sé fjallað um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings.

Nefndarálitinu er skipt í ellefu kafla en í sjöunda kafla þess er að finna greinargerð um meginhagsmuni Íslands í aðildarviðræðum við ESB. Í þeim kafla er greint frá því mati meirihluta utanríkismálanefndar að afar mikilvægt væri að afmarkaðir væru þeir meginhagsmunir Íslands er vörðuðu aðildarviðræðurnar og að samningsmarkmið Íslands í aðildarviðræðunum væru byggð á þeim þrátt fyrir að þau myndu að endingu ráðast þegar ljóst væri hvaða atriði í aðildarviðræðunum þörfnuðust samningaviðræðna við ESB.

Þann 9. júlí 2009 voru einnig lögð fram tvö nefndarálit, þ.e. af hálfu fyrsta og öðrum minnihluta utanríkismálanefndar.

Meirihluti Alþingis samþykkti þann 16. júlí 2009 þingsályktunartillögu, með breytingum utanríkismálanefndar, um að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn Íslands að ESB og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðisgreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Þá kemur fram í ályktuninni að við undirbúning viðræðna og skipulag þeirra skal ríkisstjórnin fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í áliti meirihluta utanríkismálanefndar.

Formleg aðildarumsókn Íslands að ESB var afhent utanríkisráðherra Svíþjóðar og formanni ráðherraráðs ESB, þann 23. júlí 2009.

### III. Hluti: Aðildarviðræðurnar

Pingsályktunartillaga utanríkisráðherra, nefndarálit meirihluta utanríkismálanefndar og umsókn Íslands um aðild að ESB

Utanríkisráðherra skipaði Stefán Hauk Jóhannesson, sendiherra, sem aðalsamningamann Íslands í aðildarviðræðunum og þá skipaði hann jafnframt samninganefnd Íslands um aðildarviðræður við ESB sem var ætlað að fara fyrir tíu samningahópum. Formenn samningahópanna áttu sæti í samninganefnd Íslands, ásamt 8 öðrum.

Í erindisbréfi samninganefndar Íslands kemur fram að hlutverk samninganefndarinnar væri að veita aðalsamningamanni ráðgjöf og stuðning í samningaviðræðunum við ESB, en að stjórn aðildarviðræðnanna við ESB væri í höndum aðalsamningamanns Íslands í umboði utanríkisráðherra.

Aðalsamningamaður Íslands gætti jafnframt formennsku í samninganefnd Íslands og stjórnaði starfi nefndarinnar og að honum meðtöldum áttu átján einstaklingar sæti í nefndinni en formenn samningahópanna voru þar á meðal.

Í upphafi aðildarviðræðnanna fólst vinna samninganefndar Íslands einkum í yfirferð á greinargerðum um þá samningskafla sem voru undir í aðildarviðræðunum við ESB en þær höfðu verið unnar voru af samningahópnum til að undirbúa þá fyrir fyrirhugaða rýnifundi með framkvæmdastjórn ESB.

Áherslur í störfum samninganefndar Íslands breyttust hins vegar þegar aðildarviðræður Íslands við ESB voru komnar á það stig að samningaviðræður við sambandið áttu sér stað um samningskaflana. Samninganefnd Íslands hafði m.a. þá það hlutverk að fjalla um samningsmarkmið Íslands í aðildarviðræðunum en rammi um þau hafði verið mótaður af meirihluta utanríkismálanefndar í umfjöllun um meginhagsmuni Íslands í nefndaráliti. Féll það einnig í hlut samninganefndar Íslands að taka til umfjöllunar og móta frekar drög að samningsafstöðu Íslands, þegar hún lá fyrir um einstaka samningskafla og höfðu verið útbúin af samningahópnum.

Þá var samninganefnd Íslands einnig ætlað samkvæmt erindisbréfi að fjalla um viðræðuáætlun og framkvæmd hennar ásamt því að vera upplýsinga- og samráðsvettvangur formanna einstakra samningahópa.

#### **Samningahópar Íslands í aðildarviðræðunum við ESB**

Í aðildarviðræðum Íslands við ESB þurfti að semja sérstaklega um hvern og einn samningskafla. Fyrirkomulaginu var þannig háttað að vinnu við undirbúning fyrir aðildarviðræðurnar við ESB um samningskaflana var í upphafi skipt niður á milli 10 mismunandi samningahópa sem fékk hver úthlutað sínum málefna sviðum.

Þeir tíu samningahópar sem settir voru á laggirnar í upphafi voru eftirfarandi:

1. Byggða- og sveitastjórnarmál.
2. Dóms- og innanríkismál.
3. Fjárhagsmálefni.
4. Gjaldmiðilsmál.
5. Lagaleg málefni.
6. Landbúnaðarmál.

7. Sjávarútvegsmál.
8. Utanríkisviðskipti, utanríkis- og öryggismál.
9. EES I.
10. EES II.

Tveir síðastnefndu hóparnir, EES I og EES II, sameinuðust síðan í einn hóp, EES-málefni. Voru samningahóparnir því nú talsins þegar leið á ferlið. Mismunandi var eftir samningahópum hvort fleiri en eitt málefnasvið átti undir þeirra verkvið en í sumum tilfellum voru samningahópar aðeins með eitt málefnasvið.

Fulltrúar ráðuneyta, stofnana og hagsmunaaðila og félagssamtaka tóku sæti í samningahópunum, í samræmi við það málefnasvið sem samningahópunum var falið. **Fjöldi einstaklinga í hverjum samningahópi var þó mismunandi. Má áætla að þessi hópur hafi talið á þriðja hundrað manns.**

Segja má að í grófum dráttum hafi vinna samningahópanna í aðildarviðræðunum við ESB verið tvíþætt, þ.e. annars vegar undirbúningsvinna og hins vegar veiting ráðgjafar. Í þessari vinnu fólst m.a. greining löggjafar, undirbúningur rýnifunda, gerð sammingsafstöðu og veiting ráðgjafar til aðalsamninganefndar.

Undirbúningsvinna samningahópanna fólst einkum í því að sjá um að undirbúa Ísland fyrir aðildarviðræður við ESB um samningskaflana en það fól í sér að samningahóparnir, hver á sínu sviði, rýndu viðkomandi réttarreglur ESB og báru saman við íslenska löggjöf. Var það gert til að greina eftir atvikum mun þar á og átti rýnivinnan sér stað frá nóvember 2010 til júní 2011.

Á síðari stigum aðildarviðræðanna var samningahópunum einnig falið að gera drög að sammingsafstöðu Íslands og eiga í viðræðum við ESB um hana auk þess, ef þörf var á, að þróa hana áfram eftir því sem leið á aðildarviðræðurnar. Eftir að aðildarviðræður Íslands við ESB hófust þá veittu samningahóparnir jafnframt ráðgjöf til samninganefndar Íslands og aðalsamningamanns.

### **Aðkoma Alþingis að aðildarviðræðunum við ESB**

Í VI. kafla nefndarálits meirihluta utanríkismálanefndar var lögð áhersla á af hálfu meirihlutans að aðkoma Alþingis að ferlinu yrði með sem beinustum hætti á öllum stigum þess og tryggt yrði að það væri virkur þátttakandi og eftirlitsaðili frá upphafi og í ferlinu öllu.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræður Íslands og ESB frá apríl 2013 kemur fram að á grundvelli álits meirihluta utanríkismálanefndar hafi verið viðhaft náíð samráð við Alþingi um alla þætti aðildarferlisins.

### **Samráðshópur um aðildarviðræðurnar við ESB**

Utanríkisráðherra skipaði í lok árs 2011 sérstakan samráðshóp um aðildarviðræðurnar og var hann skipaður 24 einstaklingum. Verkefni hans lutu m.a. að því að koma því í kring að upplýsingum um aðildarviðræðurnar væri miðlað til Íslendinga. Var það gert til að skapa skilyrði fyrir því að umræða um hagsmuni Íslands í aðildarviðræðunum færi fram á málefnalegum nótum og að einnig að það sama myndi gilda um möguleg áhrif aðildar að ESB fyrir Ísland.



## **Aðkoma hagsmunaðila að aðildarviðræðunum við ESB**

Í aðildarviðræðum Íslands við ESB var aðkoma hagsmunaaðila, þ.e. hagsmunahópa, stofnana og ráðuneyta, tryggð með þeim hætti að leitast var við að gefa fulltrúum þeirra sæti í viðkomandi samningahópum en slíkt var talið mikilvægt í nefndaráliti meirihluta utanríkismálanefndar.

## **Helstu samskipti Íslands við aðila innan ESB í aðildarviðræðunum o.fl.**

Í aðildarviðræðum Íslands við ESB þá var það framkvæmdastjórn sambandsins sem gegndi hlutverki gagnaðila við Ísland, þ.e.a.s. stækkunarskrifstofa framkvæmdastjórnarinnar en hún starfar í umboði aðildarríkjanna. En eftir því hvaða málaflokk var um að ræða gátu einnig mismunandi stjórnarskrifstofur innan ESB komið að aðildarviðræðunum sem stækkunarskrifstofa sambandsins gat ráðfært sig við og sótti eftir atvikum þangað umboð sitt.

Í aðildarviðræðunum við ESB áttu íslensk stjórnvöld einnig samskipti við framkvæmdastjórn, ráð og Evrópuþing ESB ásamt því að eiga samskipti við EFTA og önnur umsóknarríki. Annars vísast til fréttatilkynninga utanríkisráðuneytisins varðandi samskipti Íslands við aðildarríki ESB.

## **Upphaf á umsóknarferli Íslands um aðild að ESB**

Þegar ný ríki sækja um aðild að ESB þá fer sú umsókn og samningaferli þeirra við sambandið eftir ákveðnum grundvallarreglum þar sem m.a. lagt er mat á það hvort skilyrði fyrir aðild séu uppfyllt. Þá er borin saman löggjöf umsóknarríkis og réttarreglur ESB en það er gert til að varpa á ljósi þau atriði sem viðkomandi samningaviðræður muni snúa að. Samningaviðræður á milli viðkomandi umsóknarríkis og ESB hefjast svo um samningskaflana þegar niðurstaða um atriði sem út af standa er komin í ljós.

Stuttu eftir að Ísland sótti formlega um aðild að ESB þann 23. júlí 2009 var það samþykkt samhljóða af ráði sambandsins að óska eftir því að framkvæmdastjórn þess gæfi út álit á umsókn Íslands.

Álit framkvæmdastjórnarinnar, sem birt var þann 24. febrúar 2010, byggðist m.a. á svörum Íslands við ítarlegum spurningarlista ESB sem hafði verið lagður fyrir íslensk stjórnvöld. Þrátt fyrir að bent væri á að efla og styrkja mætti ýmsa þætti hér á landi þá var meginniðurstaðan í áliti framkvæmdastjórnarinnar sú að landið stæði fyllilega undir svokölluðum Kaupmannahafnarviðmiðum en þau kveða á um stöðugt stjórnarfar, grundvallarréttindi, stofnanir, réttarríkið og virkt markaðshagkerfi. En við matið horfir framkvæmdastjórnin einkum til þeirra viðmiða þar sem þau skera úr um hvort skilyrðum fyrir aðild sé fullnægt af hálfu umsóknarríkis.

Til að aðildarviðræður Íslands og ESB gætu hafist þá þurfti í kjölfar álits framkvæmdastjórnarinnar að liggja fyrir formleg ákvörðun þess efnis sem skyldi tekin í leiðtogaráði sambandsins.

Ísland fékk stöðu umsóknarríkis í júní 2010 eftir að það var samþykkt samhljóða af leiðtogaráði ESB að hefja aðildarviðræður við landið. Ákvörðun leiðtogaráðsins naut jafnframt stuðnings þingmanna Evrópuþingsins en þeir samþykktu ályktun þess efnis þann 7. júlí 2010.

Fyrsta ríkjaráðstefnan var haldin í Brussel þann 27. júlí 2010 og hófust þar með aðildarviðræður Íslands og ESB með formlegum hætti. Lagði sambandið þar fram samningsramma aðildarríkjanna er gerði grein fyrir þeim grundvallarreglum er skyldu gilda um aðildarviðræðurnar.

Í samningsrammanum var m.a. greint frá þeirri afstöðu ESB að frávik í ákvæðum EES-samningsins frá réttarreglum ESB fælu ekki í sér fordæmi í aðildarviðræðunum. Á ríkjaráðstefnunni var lögð fram af hálfu Íslands skrifleg yfirlýsing þar sem komið var á framfæri helstu hagsmunum þess en í henni var m.a. lögð áhersla á efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegsins og þátt landbúnaðarins í íslensku samfélagi.

**Samkvæmt skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræður Íslands og ESB frá apríl 2013, var í aðildarviðræðum Íslands við ESB í gildi sú almenna regla að ekki yrðu gerðar breytingar á löggjöf og stofnunum hér á landi sem tengdust aðild að sambandinu fyrr en að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu um aðild af íslensku þjóðinni.**

### **Rýnivinna samningahópa og undirbúningur fyrir tvíhliða rýnifundi með framkvæmdastjórn ESB**

Í kjölfar ríkjaráðstefnunnar þann 27. júlí 2010 hófust ekki umsvifalausar eiginlegar viðræður á milli Íslands og ESB heldur fólst næst skref í því að samningahóparnir, hver á sínu málaefnasviði, hófust handa við að útbúa skriflegar greinargerðir sem þeir skiluðu síðan til samninganefndar Íslands. Var það gert til að undirbúa samningahópana fyrir tvíhliða fundi, þ.e. rýnifundi, með framkvæmdastjórn ESB en með greinargerðunum var greint hvar bæri á milli löggjafar Íslands og réttarreglna ESB í hverjum samningskafla og þar með að afmarka þau atriði sem samningaviðræðurnar áttu eftir að snúa að.

Eftir að samningahóparnir höfðu staðið skil á greinargerðum um samningskaflana til samninganefndar Íslands og þær yfirfarnar af nefndinni þá voru þær því næst kynntar í ráðherranefnd um Evrópumál, svo í utanríkismálanefnd Alþingis og þá að endingu í ríkisstjórn.

Í kjölfarið áttu sér stað hinir tvíhliða fundir samningahópanna og framkvæmdastjórnar ESB um hvern samningskafla en tilgangur þeirra var sá að fram færi rýnivinna um samningskaflana og að eftir fundina myndi liggja fyrir samanburður á löggjöf Íslands og réttarreglum ESB og þá jafnframt á hvaða sviðum reglunum bæri á milli. Jafnframt lægi fyrir hvaða atriði þyrfti að semja um og hvort og hvaða breytingar þyrfti eftir atvikum að ráðast í á löggjöf og stofnunum hér á landi ef af aðild yrði. Þessi samanburður átti síðan eftir að leiða í ljós hvaða svið yrðu undir í samningaviðræðunum.

Fyrstu rýnifundirnir voru haldnir í nóvember 2010 og þeir síðustu í júní 2011 en þeir fóru fram um einstaka samningskafla og gildi einu hvort þeir stóðu fyrir utan eða voru innan gildissviðs EES-samningsins.

Að jafnaði voru haldnir tveir rýnifundir um hvern samningskafla og á þeim fyrri voru viðkomandi réttarreglur ESB um samningskaflann jafnan útlistaðar af framkvæmdastjórninni og í kjölfarið gátu íslensk stjórnvöld ráðist í frekari upplýsingaöflun.

Seinni rýnifundurinn laut að því að íslensk löggjöf er varðaði viðkomandi samningskafla, er þá var til umræðu, var útlistuð af hálfu íslenskra stjórnvalda ásamt því að þau veittu svör við spurningum ESB.

### **Rýniskýrslur framkvæmdastjórnarinnar og mótun á samningsafstöðu Íslands fyrir viðkomandi samningskafla**

Í framhaldi af framangreindum rýnifundum gaf framkvæmdastjórnin út rýniskýrslur í kjölfar rýnifundanna, sem haldnir voru um hvern samningskafla, fyrir aðildarríki sambandsins og var skýrslunum ætlað að meta stöðu Íslands á því sviði sem umsóknarríkis og þá eftir atvikum að geta þess hvort að einhver viðmið þyrftu fyrst að vera uppfyllt áður en hægt væri að hefja samningaviðræður um viðkomandi samningskafla og þeir opnaðir.

### **Um samningsafstöðu Íslands og ESB**

Samningahópunum var falið í aðildarviðræðunum að útbúa drög að samningsafstöðu Íslands fyrir hvern samningskafla, sem féll undir þeirra verksvið, að höfðu samráði við hagsmunaðila og koma áfram til samninganefndar Íslands.

Samningsafstaða Íslands fyrir viðkomandi samningskafla var m.a. unnin á grundvelli þeirrar rýnivinnu sem hafði þá þegar farið fram fyrir hina tvíhliða fundi með framkvæmdastjórn ESB og því sem hafði komið fram á rýnifundunum við sambandið um samningskaflana. Þá var hún einnig mótuð í samræmi við þau samningsmarkmið sem tilgreind voru í nefndarálit meirihluta utanríkismálanefndar varðandi tiltekna málaflokka. Í samningsafstöðu gat fyrir viðkomandi samningskafla t.a.m. eftir atvikum verið óskað eftir veitingu tímabundins frests til að samræma löggjöf á Íslandi við réttarreglur ESB eða farið fram á sérlausnir varðandi tilgreind atriði.

Af hálfu ESB féll það í skaut stækkunardeildar sambandsins að móta samningsafstöðu þess í aðildarviðræðunum við Ísland þar sem gerð var grein fyrir kröfum sambandsins en hún þyrfti að endingu að hljóta samhljóða samþykki svokallaðrar COELA-nefndar en það er vinnunefnd skipuð fulltrúum aðildarríkjanna í Brussel sem fjalla um stækkunarmál (COELA).

Eftir að samningahóparnir höfðu staðið skil á drögum að samningsafstöðu Íslands um viðkomandi samningskafla til samninganefndar Íslands þá fór fram umræða um drögin í nefndinni og þau mótuð frekar með samningahópunum. Að umræðum loknum um drögin í samninganefnd Íslands var þeim, í hverju tilviki fyrir sig, komið áfram til ráðherranefndar um Evrópumál til að hljóta einnig umfjöllun þeirrar nefndar.

Því næst fór fram kynning á drögum að samningsafstöðu Íslands um viðkomandi samningskafla í utanríkismálanefnd Alþingis og ef að athugasemdir bárust við drögin voru þau endurskoðuð áður en að þau voru að endingu borin undir ríkisstjórn Íslands til að hljóta samþykki.

Eftir að samningsafstaða Íslands fyrir samningskafla, í hverju tilfelli fyrir sig, hafði verið samþykkt af ríkisstjórn Íslands, þá var hún því næst send til ESB.

## **Samráðshópur samningahópa um fjárhagsmálefni, utanríkisviðskipti, utanríkis- og öryggismál, landbúnaðarmál og sjávarútvegsmál**

Þess ber að geta að skipaður var samráðshópur um samningahópa fyrir samningskafla nr. 11., 13., 29 og 30 samkvæmt erindisbréfi þess efnis dags. 11. nóvember 2011. Það var gert til að samræma samningsafstöður um utanríkisviðskipti/utanríkistengsl og tollamál sem því tengjast í samningsafstöðum um framangreinda samningskafla samningaviðræðna um aðild Íslands að ESB. Í samráðshópnum áttu sæti fulltrúar samningahópanna og áttu starfsmenn þeirra að starfa með samráðshópnum. Var því vinna við samningsafstöðu Íslands einnig á hendi samráðshópsins í tilfelli samningskaflans.

### **Opnun og lokun samningskafla í aðildarviðræðum Íslands og ESB**

Í aðildarviðræðum Íslands við ESB fóru fram samningaviðræður um hvern samningskafla eftir að viðræður um þá höfðu verið formlega opnaðar á ríkjaráðstefnum en það var gert í kjölfar þess að framkvæmdastjórnin hafði skilað rýniskýrslu með tillögum um að viðkomandi samningskaflar yrðu opnaðir. Jafnframt lá þá bæði fyrir samþykki nefndar fastafulltrúa (COREPER) og COELA nefndar þess efnis.

Á ríkjaráðstefnunum lá jafnframt fyrir samningsafstaða Íslands og samningsafstaða ESB og á þeim vettvangi gerðu bæði fulltrúar á vegum Íslands og sambandsins grein fyrir afstöðu beggja aðila um einstök álitamál og þá hvert viðfangsefni viðræðnanna um viðkomandi samningskafla skyldi vera. Auk Íslands voru aðrir þátttakendur á ríkjaráðstefnum framkvæmdastjórnin og öll aðildarríki ESB.

Hafist var því handa við að semja um mismun á milli löggjafar Íslands og réttarreglna ESB en samningsatriðin gátu varðað t.d. lagasetningu, hvort sem um var að ræða einfalda eða grundvallar breytingu, breytingar á stofnunum og/eða að Ísland fengi að halda sérlausnum á grundvelli EES-samningsins eða um aðrar sérlausnir sem taldar voru mikilvægar fyrir Ísland.

Samningsköflum, í hverju tilfelli fyrir sig, var svo eftir atvikum lokað til bráðabirgða á sérstakri ríkjaráðstefnu eftir að samningaviðræðum Íslands og ESB var lokið um þann mismun sem var að finna í löggjöf Íslands og réttarreglum ESB.

Í aðildarviðræðum Íslands við ESB var í gildi það verklag að sambandinu var heimilt að setja opunarviðmið fyrir einstaka samningskafla ef það var talið nauðsynlegt og þurfti þeim viðmiðum að vera náð áður en viðræður um samningskaflana voru opnaðar.

Líkt og þegar viðræður um samningskaflana, í hverju tilfelli fyrir sig, voru opnaðar þá var jafnframt í gildi það verklag í aðildarviðræðum Íslands við ESB að lokunarviðmið gátu í sumum tilfellum verið sett til að hægt væri að loka viðkomandi samningskafla til bráðabirgða. Í þeim tilfellum er viðmið voru sett fyrir lokun samningskaflana, í hverju tilfelli fyrir sig, þá þurfi, áður en hægt var að loka þeim til bráðabirgða, að fá staðfestingu á því að viðkomandi viðmið hefði verið uppfyllt. Fyrirkomulagi á staðfestingu þess efnis var þannig að háttað að Ísland veitti framkvæmdastjórn ESB útskýringar með skriflegum hætti hvernig viðmiðum sambandsins hefði verið náð varðandi þann samningskafla er var undir í aðildarviðræðunum.

Opunarviðmið og lokunarviðmið snúast oftast að stjórnsýslulegri getu hins verðandi aðildarríkis til þess að hrinda sameiginlegri löggjöf ESB í framkvæmd og axla þannig þær skyldur og njóta þess ávinnings sem af aðild leiðir. Þegar framkvæmdastjórnin telur að

viðmiðum sé fullnægt setur hún mat sitt fram í skýrslu sem samþykkja þarf í COELA-nefndinni. Í kjölfar slíks samþykkis er hægt að opna eða loka viðkomandi kafla.

Ef niðurstaða rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um samningskaflana, í hverju tilviki fyrir sig, fól í sér tillögu um að opnað skyldi á samningaviðræður um viðkomandi samningskafla þá stóð Íslandi til boða að setja fram samningsafstöðu þess um viðkomandi samningskafla.

### **Fyrirkomulag við lok aðildarviðræðna og aðildarsamningur**

Aðildarviðræðum við ESB er formlega lokað á ríkjaráðstefnu að undangengnu því að samningaviðræðum um alla samningskaflana sé lokið en þá eru niðurstöður þeirra viðræðna um samningskaflana færðar í aðildarsamning.

Undirritun á aðildarsamningi fer fram eftir að samningaviðræðum er lokið og er hann undirritaður af viðkomandi umsóknarríki og aðildarríkjum ESB en þá hefst fullgildingarferli sem þarf að eiga sér stað áður en hann verður bindandi. Evrópuþingið þarf að samþykkja aðildarsamninginn ásamt því að ráðherraráð sambandsins fallist á hann. Jafnframt þarf aðildarsamningurinn að vera fullgildur af umsóknarríkinu og aðildarríkjum ESB. Hins vegar hefur umsóknarríki frá undirritun aðildarsamnings fulla áheyrnaraðild að öllum fundum ESB og er því þátttakandi meðan fullgilding stendur yfir.

Gert var hlé á aðildarviðræðum Íslands og ESB um mitt ár 2013 með ákvörðun núverandi ríkisstjórnar og var stækkunarstjóra ESB tilkynnt um það á fundi með utanríkisráðherra Íslands þann 13. júlí 2013.

#### **IV. Hluti: Staða hvers samningskafla í aðildarviðræðnum við ESB**

Af þeim 33 samningsköflum sem vörðuðu aðildarviðræður Íslands við ESB þá var ellefu af þeim lokað til bráðabirgða áður en hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands við sambandið en alls höfðu samningaviðræður um 27 samningskafla verið opnaðar. Stóðu því enn yfir viðræður um 16 samningskafla. Jafnframt hafði Ísland afhent samningsafstöðu sína um tvo samningskafla til viðbótar en þeir voru ekki opnaðir á meðan aðildarviðræður Íslands og ESB stóðu yfir.

Eftirfarandi samningskaflar voru opnaðir í aðildarviðræðunum og lokað til bráðabirgða.

- 2. samningskafla – Frjáls för vinnuaflds
- 6. samningskafla – Félagaréttur
- 7. samningskafla – Hugverkaréttur
- 8. samningskafla – Samkeppnismál
- 20. samningskafla – Fyrirtækja- og iðnstefna
- 21. samningskafla – Samevrópskt net
- 23. samningskafla – Réttarvarsla og grundvallarréttindi
- 25. samningskafla – Vísindi og rannsóknir
- 26. samningskafla – Menntun og menning
- 28. samningskafla – Neytenda- og heilsuvernd
- 31. samningskafla – Utanríkis-, öryggis- og varnarmál

Eftirfarandi samningskaflar voru opnaðir í aðildarviðræðunum en viðræðum um þá var ekki lokið.

- 1. samningskafla – Frjálsir vöruflutningar
- 5. samningskafla – Opinber innkaup
- 9. samningskafla – Fjármálaþjónusta
- 10. samningskafla – Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar
- 14. samningskafla – Flutningastarfsemi
- 15. samningskafla – Orkumál
- 16. samningskafla – Skattamál
- 17. samningskafla – Efnahags- og peningamál
- 18. samningskafla – Hagtölur
- 19. samningskafla – Félags- og vinnumál
- 22. samningskafla – Byggðastefna og samræming uppbyggingasjóða
- 27. samningskafla – Umhverfismál
- 29. samningskafla – Tollabandalag
- 30. samningskafla – Utanríkistengsl
- 32. samningskafla – Fjárhagslegt eftirlit
- 33. samningskafla – Framlagsmál

Eftirfarandi samningskaflar voru ekki opnaðir í aðildarviðræðunum, en samningsafstöðu Íslands hafði verið skilað til ESB.

- 12. samningskafla – Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði
- 24. samningskafla – Dóms- og innanríkismál

Eftirfarandi samningskaflar voru ekki opnaðir í aðildarviðræðunum og samningsafstöðu Íslands hafði ekki verið skilað til ESB.

- 3. samningskafla – Staðfesturéttur og þjónustufrelsi
- 4. samningskafla – Frjálsir fjármagnsflutningar
- 11. samningskafla – Landbúnaður og dreifbýlisþróun
- 13. samningskafla – Sjávarútvegur

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræður Íslands og ESB frá apríl 2013, kemur fram að mótun samningsafstöðu í framangreindum fjórum samningsköflum á að vera vel á veg komin en ákveðið hafi verið að bíða með að ljúka gerð þeirra fram yfir alþingiskosningarnar í apríl 2013.

## V. Hluti: Nánar um hvern samningskafla

Í þessum hluta er að finna almenna umfjöllun um einstaka samningskafla sem lágu til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og ESB.

Umfjöllun um hvern samningskafla er skipt niður í fimm hluta.

Í fyrsta lagi er fjallað almennt um efni samningskaflans og byggist sú umfjöllun yfirleitt á upplýsingum sem er að finna á vefsíðum ESB um hvert málefna svið.

Í öðru lagi er fjallað um samningsafstöðu Íslands (ef hún var afhent ESB) en upplýsingar um þær afstöður sem liggja fyrir er að finna á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is).

Í þriðja lagi er fjallað um þróun viðræðnanna á milli Íslands og ESB. Til að lýsa framgangi aðildarviðræðnanna á milli Íslands og ESB um einstaka samningskafla var notast við fundarfrásagnir samningahópanna sem eru aðgengilegar á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), og upplýsingar í tveimur framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna við Ísland, annars vegar framvinduskýrslu frá 12. október 2012 og hins vegar framvinduskýrslu frá 16. október 2013. Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram hvernig þróunin hafi verið á Íslandi á ýmsum sviðum á viðkomandi skýrslutímabili og þá einnig hvaða atriði framkvæmdastjórnin telur að standi út af þannig að ósamræmi er á milli löggjafar á Íslandi og réttarreglum ESB á tilteknum sviðum. Þá er einnig greint frá því á hvaða sviðum Ísland hafi náð góðu stigi samræmingar við réttarreglur ESB. Báðar skýrslur er hægt að nálgast á vefsíðu ESB um stækkunarferli ESB.

Í fjórða lagi er að finna stutta og almenna umfjöllun um réttarreglur ESB sem féllu undir samningskaflann og eftir atvikum hvernig íslensk löggjöf væri í samræmi við réttarreglur ESB. Umfjöllun byggir að stórum hluta á þeirri rýnivinnu sem unnin var af hálfu samningahópanna við að greina þær réttarreglur ESB sem féllu undir samningskaflana á sínum tíma. Í umfjöllun um einstaka kafla, einkum grundvallarreglurnar um fjórfrelsið, er að finna ýtarlegri efnislega umfjöllun. Hér er einkum átt við innihald greinargerða sem unnar voru af samningahópunum um viðkomandi samningskafla og samningsafstöðu Íslands, þegar hún lá fyrir um viðkomandi samningskafla, auk rýnskýrslna framkvæmdastjórnarinnar. Er umfjöllunin einkum byggð á gögnum sem er að finna á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), og vefsíðum ESB um viðkomandi málefna svið (í slíkum tilvikum er vísað til ESB).

Í fimmta lagi eru helstu atriði varðandi samningskaflann og stöðu viðræðnanna dregin saman í stutta samantekt.

Það skal tekið skýrt fram og lögð er áhersla á að umfjöllun í þessari samantekt er ekki ætlað að veita tæmandi talningu á þeim atriðum sem um er fjallað, sérstaklega þeim réttarreglum sambandsins er geta snert hagsmuni Íslands og eða þeim áhrifum sem ákvæði þeirra geta haft ef af aðild Íslands í ESB yrði. Líkt og ráða má af ofangreindu byggist samantekt þessi einkum á þeim gögnum sem nálgast má á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), framvinduskýrslum ESB, dags. 12. október 2012 og 16. október 2013 og umfjöllun á vefsíðum ESB um einstaka efnisflokka. Til einföldunar er ekki vísað til framangreindra heimilda í hverju tilviki fyrir sig.



Í ljósi þess að samningahóparnir höfðu ráðist í umfangsmikla rýnivinnu í að rýna réttarreglur ESB og þröngs tímaramma við gerð samantektar þessarar var ekki ráðist í sjálfstæða rannsóknarvinnu á réttarreglum samningskaflanna fyrir gerð hennar. Rétt er þó að taka fram að rannsóknarvinna fór fram að því er varðar grundvallarreglur, einkum á sviði fjórfrelsisins. Af sömu ástæðum var hvorki skoðuð þróun réttarreglnanna né mögulegar breytingar sem hafa getað átt sér stað eftir að greinargerðir samningahópanna eða samningsafstaða Íslands um samningskaflana lágu fyrir. Í sumum tilvikum gerðu samningahóparnir jafnframt grein fyrir því að gildistíma sumra réttarreglna ESB færi senn að ljúka eða að endurskoðun á þeim væri yfirvofandi og/eða á Alþingi lægju fyrir frumvörp sem ætlað var að samræma löggjöf á Íslandi við viðkomandi réttarreglur ESB. Afdrif slíkra réttarreglna ESB eða íslenskra frumvarpa voru heldur ekki könnuð sérstaklega. Þar af leiðandi ber að hafa í huga við lestur samantektarinnar, að réttarreglur sem vikið er að í umfjölluninni kunna að hafa breyst eða verið felldar úr gildi.

Í ljósi framangreinds þá er samantekt þessari ætlað að veita almenna yfirsýn um efni og innihald þeirra samningskafla er voru undir í aðildarviðræðum Íslands við ESB á grundvelli þeirra gagna sem lágu fyrir er hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands og ESB og þá jafnframt hver staða aðildarviðræðnanna var um hvern samningskaflana á þeim tímapunkti.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Umfjöllun um samningskafla 1., 2., 3., 4., 5., 7., 10., 14., 18., 19., 20., 21., 26., 27., 28. og 29. var unnin af Dóru Guðmundsdóttur, lögfr., og umfjöllun um samningskafla 6., 8., 9., 11., 12., 13., 15., 16., 17., 22., 23., 24., 25., 30., 31., 32. og 33. var unnin af Benedikt Agli Árnasyni, hdl. og Bjarka Ólafssyni, hdl. hjá LOGOS lögmannsþjónustu.

# 1. SAMNINGSKAFLI – FRJÁLSIR VÖRUFLUTNINGAR

## 1.1 Almenn um samningskaflann

Grunnþáttur í sameiginlegum markaði ESB er að hindranir á innflutningi og útflutningi vöru eru bannaðar, hvort sem hindranirnar eru í formi tolla, gjalda eða annarra hafta eða hindrana. Mikilvægustu ákvæði frumréttar ESB um frjálsa vöruflutninga eru 30. gr. SSESB (áður 25 gr. Rs) sem bannar tolla á innflutning og útflutning, svo og gjöld sem hafa samsvarandi áhrif, sem og fjáröflunartolla milli aðildarríkjanna<sup>2</sup> og 34 gr. SSESB (áður 28. gr. Rs) sem kveður á um að *magntakmarkanir á innflutningi, svo og allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif, séu bannaðar milli aðildarríkjanna*. 35 gr. SSESB (áður 29. gr. Rs) mælir fyrir um samsvarandi bann við takmörkunum á útflutningi. Þessi ákvæði frumréttar hafa verið óbreytt frá upphafi og hafa verið staðfest í dómaframkvæmd.

Í þessum ákvæðum frumréttar felst neikvæð lagasamræming, sem þýðir að ryðja verður úr vegi hindrunum sem brjóta gegn ákvæðunum og sem aðildarríkin bera ábyrgð á. Slíkar hindranir geta falist í lögum, stjórnsluframkvæmd og jafnvel í framkvæmd eða athöfnum samtaka og einkaaðila. Hindranir, hvort sem þær fela í sér mismunun, eða hindrun á markaðsaðgangi, eru bannaðar, nema aðildarríki geti réttlætt þær með því að vísa í sjónarmið sem byggjast á 1) *almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaoöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða verndar eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta*, í samræmi við 36. gr. SSESB eða 2) öðrum sjónarmiðum í þágu almannahagsmuna og sem staðfest hafa verið í dómaframkvæmd. Má þar nefna sjónarmið eins og *umhverfisvernd, vernd menningarverðmæta, neytendavernd, öryggi á vegum, skipulag heilbrigðis- og dómskerfis, réttarvernd og baráttu gegn glæpum*. Réttlættingarástæður mega þó ekki fela í sér gerræðislega mismunun eða duldar hömlur og þær verða að virða meðalhófsreglu og aðrar meginreglur ESB-réttar, þ.m.t. mannréttindavernd.

Samræming innri markaðarins á sviði vöruflutninga er vel á veg komin. Árangurinn af því að ryðja burtu hindrunum á vöruflutningum og samræma reglur skilar sér í auknum – og auðveldari – viðskiptum milli aðildarríkjanna. Á tímabilinu frá 1992 til 2011 jukust vöruflutningar milli aðildarríkja ESB úr 800 billjónum evra í 2.8 trilljón evra.<sup>3</sup>

Þrátt fyrir ágæta samræmingu eru enn til staðar hindranir sem stafa af mismunandi reglum og framkvæmd í aðildarríkjunum. Þetta geta verið tæknilegar reglur, varðandi gerð og samsetningu vöru, eða hindranir geta stafað af reglum aðildarríkjanna sem lúta að því hvar og hvernig má selja vörur, auglýsa þær og koma þeim á framfæri. Einnig hefur borið á því að erfitt sé að fylgja reglunum eftir í framkvæmd, vegna fyrirstöðu í stjórnsluframkvæmd aðildarríkjanna, en það leiðir til tafa og kostnaðar fyrir þá sem stunda viðskipti á innri markaðinum. Áherslan á undanförunum árum hefur því verið lögð á það að stuðla að því tryggja enn frekar aðgang vöru að markaði með því að mæla fyrir um

---

<sup>2</sup> Skattlagning sem mismunar vöru eftir uppruna hennar er einnig bönnuð skv. 110 gr. SSESB (sjá umfjöllun um samningskafla 16).

<sup>3</sup> [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/internal\\_market\\_en.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/internal_market_en.pdf), bls. 3.

gagnkvæma viðurkenningu vöru sem ekki fellur undir samræmingartilskipanir ESB, en þetta er gert með Reglugerð 764/2008. Jafnframt er unnið að því með lagasamræmingu að styrkja beitingu reglna sem samræma þær lágmarksöryggiskröfur sem gerðar eru til vöru, sbr. ákvörðun þingsins og ráðsins 768/2008 um ramma um samræmingarlöggjöf og með því að styrkja markaðseftirlit, sbr. Reglugerð 765/2008 (RAMS). Mælt er fyrir um lágmarksöryggiskröfur sem gerðar eru til vöru í samræmingarreglum, en staðlaráð setja reglur um öryggiskröfur og framleiðendur velja hvort þeir vilja CE-merkja vöruna. Ef vara er CE merkt telst hún sjálfkrafa (fyrirfram) fullnægja lágmarkskröfum og á aðgang að markaði alls staðar innan ESB og EES. Aðildarríkin skuldbinda sig til að hafa eftirlit með markaði (markaðseftirlit) til að sjá til þess að vörur sem ekki fullnægja lágmarkskröfum ESB séu ekki á markaði.

Heimildir Sambandsins til að samræma reglur aðildarríkjanna sem varða vöruflutninga koma fram í ákvæðum SSES, 113-117. gr. um innri markaðinn, og er mikilvægasta heimildin hin almenna heimild 114. gr. SSES.<sup>4</sup> Hafa þessar heimildir til lagasamræmingar ekki breyst í gegnum tíðina og þeim var ekki breytt með Lissabonsáttmálanum. Hins vegar má almennt segja að þróunin hafi verið sú að reglur ESB sameina í vaxandi mæli sjónarmið um frjálsa för annars vegar og mikilvæg sjónarmið í þágu almannahagsmuna hins vegar, s.s. heilsuverndar- og neytendaverndar. Kemur þetta m.a. fram í þeim reglugerðum frá árinu 2008 sem vísað var til hér að ofan.

## 1.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði og miðast samningsafstaðan við regluverkið eins og það stóð **1. mars 2012**, með fyrirvara um niðurstöðu samningaviðræðnanna. Þá kemur fram að Ísland muni við aðild hafa lokið við innleiðingu á öllu því regluverki sem ekki hefur verið innleitt, með fyrirvara um niðurstöður samningaviðræðna í kaflanum.

Ísland hefur farið fram á tvær sérlausnir, sem koma fram í samningsafstöðu Íslands og varða annars vegar viðmiðunarmörk fyrir kadmíuminnihald í áburði og hins vegar markaðsleyfi fyrir lyf og tungumálakröfur á pakkningum og fylgiseðlum lyfja sem seljast í litlu magni.

- **viðmiðunarmörk fyrir kadmíuminnihald í fosfóráburði samkvæmt** reglugerð nr. 2003/2003 um áburð, ásamt breytingarreglugerðum, verði áfram miðuð við 50 mg Cd per kíló fosfórs og Ísland viðhaldi þannig strangari hámarksgildum fyrir kadmíuminnihald í fosfóráburði, á grundvelli lýðheilsusjónarmiða og sérstakra aðstæðna í jarðvegi og búskaparháttum á Íslandi
- markaðsleyfi fyrir lyf og tungumálakröfur á pakkningum og fylgiseðlum lyfja sem seljast í litlu magni.

Hér óskar Ísland eftir sérlausn að því er varðar markaðsleyfi í III. bálki og tungumálakröfur í V. bálki tilskipunar 2001/83 að því er varðar lyf sem seljast í litlu magni. Möguleikar verða áfram kannaðir á nánari tengslum við stærri markað varðandi markaðsleyfi fyrir lyf og lýtur sérlausnin að því að markaðsleyfi á stærri markaði gildi á

---

<sup>4</sup> Áður 95. gr. Rs. og enn áður grein 100. a, sem tekin var upp í sáttmálana með Einingarlögum Evrópu (1986).

Ísland og Ísland fái undanþágu frá tungumálakröfum, í það minnsta að því er varðar lyf sem seljast í litlu magni.

Ekki hefur verið óskað eftir öðrum sérlausnum sem varða sérstaklega þennan samningskafla, en tengsl eru hins vegar milli þessa kafla og annarra samningskafla, eins og fram kemur í umfjöllun hér á eftir.

### **1.3 Þróun og staða samningaviðræðna**

#### **1.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Í greinargerð samningahóps (I) um samningskaflann kemur fram að innleiðing þeirra gerða ESB, sem ekki eru þegar hluti EES-samningsins, muni ekki fela í sér teljandi vandkvæði.

Í greinargerðinni var mælt með því að undanþágum sem samið var um vegna EES-samningsins yrði viðhaldið. Af fjórtán sérlausnum sem EES-samningurinn mælir fyrir um taldi samningahópurinn að óska ætti eftir sjö (en meðal þeirra eru þær tvær sérlausnir sem koma fram í samningsafstöðu Íslands hér að ofan).<sup>5</sup> Um er að ræða tímabundnar undanþágur varðandi markaðssetningu plöntuvarnarefna skv. Reglugerð 1107/2009 (tímabundin heimild fyrir nógildandi skráningarkerfi og varanleg undanþága að því er varðar markaðsaðgang í samræmi við þá löggjöf sem er í gildi við gildistöku samnings) og ótímabundnar undanþágur varðandi endurnýtingu umbúða samkvæmt tilskipun 94/62/EB (vegna strjálbýlis), sérúrræði varðandi gæðakröfur fyrir bensín samkvæmt tilskipun 2003/17, eftir því sem þörf er á vegna þess að landið er háð framleiðslu frá öðrum löndum og sérúrræði varðandi gerð birgðatanka fyrir bensín sem nú kemur fram í Viðauka I við Tilskipun 94/63 um varnir vegna losunar rokgjarnra lífrænna efnasambanda við geymslu á bensíni og dreifingu þess.

Samningahópurinn hélt sextán fundi á tímabilinu frá 2. desember 2009 til 1. október 2012. Í fundarfrásögnum fjórða fundar samningahópsins 26. ágúst 2010 kemur fram að greinargerð um kaflann hafi verið kynnt og vísað til aðalsamninganefndar. Í fundarfrásögn þrettánda fundar 20. febrúar 2012 kemur fram að samningsafstaða hafi verið kynnt fyrir samninganefndinni.

Af fundarfrásögnum aðalsamninganefndar má ráða að samningahópur I hafi kynnt helstu svið þar sem huga þyrfti að sérlausnum. Í fundarfrásögn níunda fundar aðalsamninganefndar 30. ágúst 2010 er minnst á selaafurðir, en um það atriði er fjallað frekar í samningskafla 27 (umhverfismál). Þá kemur fram í fundarfrásögninni að nokkrar sérlausnir og undanþágur séu til staðar samkvæmt EES-samningnum sem rétt sé að halda til haga, þar sem forsendur þeirra hafi ekki breyst, þ. á m. sérúrræði vegna umbúða og umbúðaúrgangs og reglur um tilbúinn áburð. Í fundarfrásögn níunda fundar kemur einnig fram að gera megi ráð fyrir kostnaði vegna úrbóta á samræmismati, markaðseftirliti og faggildingu.

Loks kemur fram í fundarfrásögn níunda fundar aðalsamninganefndar að helstu breytingar við aðild á þessu sviði felist í því að Ísland gangi í tollabandalag með ESB og taki upp

---

<sup>5</sup> Þetta er staðfest í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins 26. ágúst 2010.

sameiginlega viðskiptastefnu við þriðju ríki, en vísað er um þessi atriði til kafla 29 (tollamál) og 30 (utanríkistengsl). Í fundarfrásögn fertugasta fundar aðalsamninganefndar 22. febrúar 2012 kemur einnig fram að tekið verði á nokkrum þeim atriðum sem flaggað var á rýnifundum í samningsafstöðu sem varðar aðra kafla.

### 1.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB

Með bréfi dags. 25. janúar 2012 var tilkynnt að viðræður um samningskaflann gætu hafist.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 12. október 2012 er niðurstaðan sú að sviðið sé í meginatriðum vel samræmt, vegna EES-samningsins. Þó er tekið fram, þar sem fjallað er um *meginreglur* að löggjöf sambandsins um áfenga drykki hafi ekki verið samþykkt. Í umfjöllun um *eldri aðferð vörulöggjafarinnar*, taldi framkvæmdastjórnin að gerðum sambandsins um innflutning bifreiða væri ekki fylgt. Þá er tekið fram í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar að vinna þurfi að innleiðingu efnareglna (REACH)<sup>6</sup> og lyfjamála, en um þessi atriði er fjallað í kafla 27 um umhverfisvernd.

Í umfjöllun um *þverlægar ráðstafanir* (e. *horizontal measures*) gerir framkvæmdastjórnin ekki athugasemdir við staðlamál en telur að samhæfingarreglur vörulöggjafarinnar hafi ekki verið innleiddar algerlega og að reglur um faggildingu séu enn ekki virkar þar sem þar sem jafningjamat á Faggildingarsviði Einkaleyfastofu (ISAC) hafi ekki farið fram. Tekið er fram að unnið sé að skipulagi markaðseftirlits og tekið er fram að Ísland hafi birt markaðseftirlitsáætlun (e. *Market Surveillance Programme*) í janúar 2012. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar kemur hins vegar fram að styrkja þurfi markaðseftirlit og að styrkja þurfi stofnanaramma og stjórnsýslugetu.

Loks var það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar í skýrslunni að áfram þyrfti að vinna að samræmingu og innleiðingu gerða á tilteknum sviðum sem varða *nýja aðferð og heildaraðferð við vörulöggjöf*, sérstaklega að því er varðar rafföng innan spennumarka, leikföng, byggingarvörur og þrýstibúnað.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 16. október 2013 er tekið fram að úrbætur hafi verið gerðar varðandi innflutning bifreiða, REACH sem og varðandi snyrtivörur. Aðlögun sé ekki lokið á sviðum sem falla undir nýja aðferð og heildaraðferð við vörulöggjöf.

### 1.3.3 Staða viðræðnanna

Samningsafstaða Íslands var afhent í mars 2012 og viðræður um kaflann hófust 18. desember 2012.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að Evrópusambandið hafi fallist á að Ísland héldi strangari hámarksgildum fyrir kadíum í fosfóraburði. Varðandi markaðsleyfi lyfja og tungumálakröfur hefur ESB óskað eftir frekari upplýsingum frá Íslandi.

---

<sup>6</sup> REACH eru efnareglur, þ.e. reglugerð 1907/2006 um skráningu, mat, leyfisveitingu og takmarkanir að því er varðar efni og um stofnun Efnastofnunar Evrópu.

Lokunarviðmið kaflans eru þau að frekari árangur verði í innleiðingu reglna ESB um lyf til notkunar fyrir dýr og menn<sup>7</sup> og að Ísland sýni fram á árangur í skipulagningu markaðseftirlits og í aðlögun reglna að reglum ESB um markaðseftirlit.

Viðræður stóðu yfir um samningskaflann þegar hlé var gert á aðildarviðræðunum.

#### 1.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Það svið sem fellur undir samningskaflann einkennist af neikvæðri lagasamræmingu. Í samræmi við dómaframkvæmd dómstóls ESB hefur hindrunum verið rutt úr vegi þannig að frjálsir vöruflutningar eru nú mikilvæg undirstaða innri markaðarins. Þegar með Dassonville-dómi dómstólsins (1974) varð ljóst að allar viðskiptahindranir sem innlendir reglur eða framkvæmd stjórnvalda gætu brotið gegn frumrétti ESB, hvort sem þær fólu í sér raunverulega eða hugsanlega, beina eða óbeina hindrun á frjálsum vöruflutningum.<sup>8</sup> Á sama tíma var löggjöf aðildarríkjanna samræmd, á ákveðnum sviðum, með aðferð sem vísað er til sem eldri aðferð vörulöggjafarinnar.

Þessi aðferð við lagasamræmingu gekk hægt fyrir sig vegna þess hversu þung í vörum hún var. Eftir dóm dómstólsins í Cassis de Dijon (1979) breyttist staðan nokkuð. Cassis de Dijon dómurinn<sup>9</sup> heimilaði aðildarríkjunum að víkja frá grundvallarreglunni um frjálsa för vöru ef um brýna almannahagsmuni er að ræða. Dómurinn setti einnig fram regluna um gagnkvæma viðurkenningu, en í reglunni um gagnkvæma viðurkenningu (e. *mutual recognition*) felst að vörur sem framleiddar eru í einu aðildarríki eigi aðgang að markaði annarra aðildarríkja án frekari skilyrða, með fyrirvara um réttlætíngarástæður. Það felur í sér að ef aðildarríki getur ekki sýnt fram á mikilvæga almannahagsmuni, s.s. heilsuvernd, til að hindra aðgang vöru að markaði, á meginreglan um gagnkvæma viðurkenningu við.

Ef reglunni um gagnkvæma viðurkenningu er beitt þýðir það að ekki þarf að samræma reglur sérstaklega. Þær reglur sem gilda í hverju ríki um sig um framleiðslu vöru tryggja nægilega gæði þeirrar vöru. Nýja samræmingaraðferðin (e. *new approach to harmonisation*) byggist á meginreglunni í Cassis de Dijon, þ.e. þeirri hugmynd að stofnanir ESB þurfa ekki að samræma löggjöf nema að því er varðar þau atriði sem lögmætt er fyrir aðildarríkin að beita fyrir sig til að hindra markaðsaðgang, s.s. neytendavernd eða heilsuvernd. Því voru settar sameiginlegar lágmarkskröfur til öryggis vöru á þeim sviðum sem lagasamræming var talin nauðsynleg. Þessu til viðbótar voru settar reglur um það að aðildarríkin skyldu tilkynna framkvæmdastjórninni um allar nýjar tæknilegar reglur sem settar væru, og framkvæmdastjórnin hafði ákvörðunarvald um það hvort aðildarríkin mættu setja slíkar reglur, eða hvort þær fælu í sér viðskiptahindranir. Komu þessar reglur fram í tilskipun um tilkynningaskyldu 83/189, sem nú er tilskipun 98/34. Um aðrar vörur gildir reglan um gagnkvæma viðurkenningu.

Fjallað verður um löggjöf sem heyrir undir þennan samningskafla með svipuðum hætti og gert er í Samningsafstöðu Íslands, þ.e. fjallað er sérstaklega um meginreglur, eldri aðferð vörulöggjafarinnar, nýju samræmingaraðferðina og heildaraðferð við lagasamræmingu og

---

<sup>7</sup> E. community codes relating to medicinal products for veterinary and human uses.

<sup>8</sup> Mál 8/74 *Dassonville* [1974] ECR 1107.

<sup>9</sup> Mál 120/78 *Rewe-Zentrale AG v Bundesmonopolverwaltung für Brantwein (Cassis de Dijon)* [1979] ECR 649.

þverlægar ráðstafanir. Mikill fjöldi gerða fellur undir þetta svið, einkum tæknilegar reglur, og verður umfjöllunin því bundin við meginatriði þessa sviðs.

### **Meginreglur**

Eins og komið er fram er frumréttur sambandsréttar (34. og 35. gr., sbr. 36. gr. um leyfilegar takmarkanir) fastmótaður og hefur verið grundvallarþáttur innri markaðarins í langan tíma. Einstaklingar geta byggt rétt á ákvæðum frumréttar og fengið réttindum sínum framfylgt fyrir dómstólum í aðildarríkjunum, eftir efni sínu, eða til greiðslu skaðabóta ef aðildarríki brjóta gegn ákvæðunum.

Neikvæð lagasamræming er skilvirk aðferð við að koma á innri markaði, en aðferðin getur þó haft í för með sér að til verði lagalagt tómarúm, þ.e. að reglur séu afnumdar án þess að aðrar reglur komi í staðinn (e. *deregulation*). Þetta getur gerst ef hugtakið (viðskipta)hindrun er skýrt mjög rúmt, eins og gert var í dómi dómstólsins í Dassonville, eða ef réttlættingarástæður aðildarríkjanna eru ekki viðurkenndar.

Dómstóll ESB hefur almennt sýnt því skilning aðildarríkin eru ekki að öllu leyti ánægð með slíkt afnám reglna. Þetta kemur fram í Cassis de Dijon, sem enn er grundvallardómur á þessu sviði, og setur fram þær grundvallarreglur að lögmæt sjónarmið geti réttlætt hindranir á vöruflutningum, en jafnframt að sé þeim lágmarkskröfum fullnægt, eigi vara að komast inn á markað í aðildarríkjunum án hindrana.

Öryggi og gæði vöru eru mikilvægir þættir í framleiðslu og dreifingu. Vörur eru þó mismunandi að þessu leyti og sumar vörur, s.s. samgöngutæki, lyf, leikföng og matvara geta augljóslega valdið neytendum tjóni á meðan aðrar vörur skapa ekki sambærilega hættu. ESB setur ekki samræmdar reglur um vörur sem ekki stafar hættu af og fellur um helmingur vöruviðskipta á innri markaðinum undir þann flokk.<sup>10</sup> Hinn helmingurinn fellur undir svið þar sem einhver áhætta er af notkun vöru og eru þá settar samræmdar kröfur um framleiðslu vörunnar og er það skilyrði þess að hún varan geti farið á milli landa að hún fullnægi þeim skilyrðum.

### **Eldri aðferð vörulöggjafarinnar**

Á fyrri stigum lagasamræmingar var gerð tilraun til að samræma reglur um framleiðslu vöru, á tilteknum sviðum með nákvæmum reglum.

Lagasamræming fer fram með mismunandi hætti. Hægt er að setja nákvæmar reglur og má sem dæmi nefna reglur um framleiðslu, pakkningu og merkingu snyrtivara. Þá eru nákvæmar reglur settar um efni sem má nota til framleiðslunnar, pökkun og merkingu. Ef þetta er gert og öll atriði samræmd er talað um heildarsamræmingu eða allsherjarsamræmingu (e. *exhaustive harmonisation*) og felst í því að stofnanir ESB setja reglurnar og aðildarríkin verða að tryggja a) að vörur sem eru boðnar til sölu uppfylli þau skilyrði sem ESB-reglan setur og b) markaðssetning varanna sé ekki hindruð í aðildarríki svo framarlega sem vörunnar eru í samræmi við ESB-regluna. Sem dæmi um slíka lagasamræmingu má nefna tilskipun 76/768 um framleiðslu og markaðssetningu snyrtivara, en framangreindar kröfur koma fram í 7. gr. og 3. gr. tilskipunarinnar. Auk

---

<sup>10</sup> Sjá eu.europa.eu/internal\_market/top\_layer/goods/index\_en.htm .

snyrtivara féllu undir eldri aðferð vörulöggjafarinnar svið eins og vélknúin ökutæki, landbúnaðardráttarvélar, mælitæki, rafmagnsvörur, lyf, lækningatæki, snyrtivörur, vefnaðarvörur, hættuleg efni, áfengir drykkir, sprengiefni og tilbúinn áburður.

Nákvæm lagasamræming gaf ekki góða raun, sérstaklega ef um heildarsamræmingu var að ræða, enda var bæði pólitískt og tæknilega erfitt að ná samkomulagi um alla þætti sem máli skipta við framleiðslu vöru. Algengara er því að lágmarksamræming sé notuð (e. *minimum harmonisation*). Í lágmarkssamræmingu felst að stofnanir ESB setja lágmarkskröfur, en hvert aðildarríki um sig getur ákveðið að gera meiri kröfur í landslögum. Þær kröfur taka til þeirra sem framleiða vöruna á yfirráðasvæði þess ríkis. Hins vegar getur ríkið ekki hindrað innflutning á vörum sem eru framleidd í samræmi við lágmarkskröfur tilskipunarinnar í öðrum aðildarríkjum og er það í samræmi við meginregluna um gagnkvæma viðurkenningu (e. *mutual recognition*) sem fjallað hefur verið um hér á undan.

### **Nýja samræmingaraðferðin og „heildaraðferð“ við lagasamræmingu**

Nýja samræmingaraðferðin, sem tekin var upp 1985<sup>11</sup> felur í sér að stofnanir ESB setja nauðsynlegar lágmarksreglur á sviðum þar sem talin er þörf á lagasamræmingu. Reglurnar ná til tiltekinnar framleiðsluvöru en hver tilskipun um sig er þverlæg (e. *horizontal*) og setur fram meginreglur um tiltekinn flokk t.d. reglur um lækningavörur, leikföng, sprengiefni o.s.frv. Munurinn á þessari aðferð og eldri aðferð við lagasamræmingu er sá að ekki er settur fjöldi tilskipana á hverju sviði fyrir sig, heldur almennar meginreglur sem fela í sér lágmarkskröfur til að tryggja öryggi vöru. Svigrúm er til þess að útfæra reglurnar með mismunandi hætti, sem teljast jafngildar leiðir til að ná markmiðinu.

Útfærsla reglnanna er ekki í höndum sérfræðinga framkvæmdastjórnarinnar, eða nefnda á hennar vegum, heldur í höndum sjálfstæðra aðila sem kallast staðlasamtök. Ef framleiðsluvara fullnægir stöðlum, oft með tilheyrandi vottun um það, má gera ráð fyrir því að varan fullnægi lágmarkskröfum og komist inn á markað í öllum aðildarríkjum ESB.

Eftirfarandi sjónarmið liggja að baki nýju samræmingaraðferðinni, sem auk þess byggist á því að reglan um gagnkvæma viðurkenningu sé meginregla og að aðeins þurfi að samræma löggjöf sem réttlæta má með vísan til brýnna almannahagsmuna: 1) Aðeins eru settar lágmarksreglur um öryggi vöru og ef varan fullnægir þeim og hlýtur CE merkingu getur hún komist inn á markað hvar sem er innan ESB (og EES). 2) Staðlasamtök setja reglurnar í umboði framkvæmdastjórnarinnar,<sup>12</sup> 3) Reglurnar eru valkvæðar, þ.e. framleiðendur geta valið um að fylgja þeim kröfum sem gerðar eru og setja CE marki á vöruna (ef vörur eru ekki framleiddar í samræmi við reglurnar geta þær hins vegar ekki komist inn á markað í öðrum aðildarríkjum ESB (og EES). 4) Ef stöðluðum reglum er fylgt við framleiðslu er gert ráð fyrir því að vörurnar uppfylli lágmarkskröfurnar (sbr. CE merkingu) og 5) Hvert aðildarríki um sig ábyrgist að hafa eftirlit með framleiðslu vöru á yfirráðasvæði þess.

---

<sup>11</sup> E. *new approach to technical harmonisation and standardisation*. Þessi aðferð var kynnt til sögunnar í Hvítbókinni um innri markaðinn árið 1985 (COM(85)310).

<sup>12</sup> Staðlasamtökin eru CEN (staðlasamtök Evrópu ) CENELEC (Rafstaðlasamtök Evrópu ) og ETSI (Fjarskiptastaðlasamtök Evrópu).



Það leiðir af framangreindu að CE merking vöru segir aðeins til um það að framleiðandi vörunnar hafi farið eftir þeim stöðlum sem eiga við um vöruna, en staðfestir ekki að varan hafi verið prófuð af þar til bærum aðilum.<sup>13</sup> Það eru því aðeins líkur á því að varan fullnægi þeim kröfum sem gerðar eru. Ef svo er á varan að eiga óheftan aðgang alls staðar innan innri markaðarins og svipar þessari aðferð að því leyti til heildarlagasamræmingar að aðildarríkin geta ekki beitt 36. gr. eða öðrum réttlætningarástæðum til að hindra aðgang vörunnar að markaði.

Kerfið hvílir hins vegar á þeim grunni, annars vegar, að faggildingaraðilar starfi með samræmdum hætti innan innri markaðarins og að aðildarríkin fari með markaðseftirlit, þ.e. geti gripið inn í og jafnvel tekið vöru af markaði ef ástæða er til, og í samræmi við ákvæði Reglugerðar 765/2008 (RAMS), sem einnig mælir fyrir um upplýsingaskipti milli aðildarríkjanna (RAPEX).

### **Ný aðferð og heildaraðferð við vörulöggjöf**

Frekari þróun ofangreindra meginregla má sjá í reglum ESB sem settar voru árið 2008, en þær voru settar í kjölfar þeirrar viðleitni stofnana ESB að draga úr raunverulegum hindrunum á vöruflutningum á innri markaði ESB.<sup>14</sup> Reglugerð 765/2008 um faggildingingu og markaðseftirlit (RAMS) tekur til allra vara sem falla undir samhæfingarlöggjöf Bandalagsins (þ.e. samræmdar reglur sem eiga við um vöru, hvaða flokki sem hún tileyrir, en samhæfingarlöggjöf Bandalagsins er skilgreind í 2. gr. reglugerðarinnar sem öll löggjöf Bandalagsins þar sem skilyrði fyrir markaðssetningu á vöru eru samræmd).

Allar gerðir sem settar eru samkvæmt nýju aðferðinni munu því í framtíðinni taka mið af þeim grundvallarreglum sem koma fram í Reglugerðinni. Reglugerðin tekur þannig m.a. til ákvörðunar 768/2008 um sameiginlegan ramma um markaðssetningu á vörum og er henni til fyllingar.

Í Reglugerð 765/2008 eru settar reglur um faggildingingu þeirra stofnana sem sjá um samræmismat. Ein stofnun (opinber stofnun) sér um faggildingingu í hverju ríki fyrir sig og fer faggildingarsvið Einkaleyfastofu (ISAC) með það hlutverk hér á landi. Hugsunin er sú að ef þeir sem sjá um samræmismat njóti faggildingar tryggi það samræmi vöru við öryggiskröfur. Auk þess mælir reglugerðin fyrir um markaðseftirlit sem er í höndum stjórnvalda hvers aðildarríkis og felst í sannprófun upplýsinga og prófun á vöru, ef ástæða er til, auk heimilda til að fá upplýsingar frá rekstraraðila, ákvæðum um miðlun upplýsinga milli ríkja og skráningu upplýsinga í gagnagrunninn RAPEX.

Ef ástæða er til hafa yfirvöld sem sjá um markaðseftirlit heimildir til að grípa inn í og taka vöru af markaði, en tilkynna skal rekstraraðila og framkvæmdastjórninni um slíka ákvörðun og ástæður hennar. Þegar um fyrstu markaðssetningu vöru innan ESB er að ræða (þ.e. vöru sem er upprunnin utan ESB) skulu aðildarríkin veita tollyfirvöldum þær heimildir sem nauðsynlegar eru til markaðseftirlits.

---

<sup>13</sup> Sjá frekar Catherine Barnard: *The Substantive Law of the EU* (OUP 2013), 668-669.

<sup>14</sup> Sjá COM (2007) 35 final (Communication from the commission of 14 February 2007, „The Internal market for Goods: a cornerstone of Europe’s competitiveness“).

Auk þessa gildir áfram tilskipun 2001/95 um öryggi vöru (sem á við um svið sem ekki falla undir sérstakar reglur). Í reglugerð 764/2008 um málsmeðferð ef reglum er beitt sem hindra vöruflutninga eru lagðar skyldur á stjórnvöld að rannsaka, útskýra og rökstyðja hverja þá ákvörðun eða fyrirhugaða ákvörðun sem mælir fyrir um að vöru, sem er löglega á markaði í öðru aðildarríki, megi ekki markaðssetja, eða taka skuli hana af markaði. Sama á við um kröfur um viðbótarprófun á vörunni o.þ.h. Þessar reglur eiga við um vörur sem ekki falla undir samræmingarlöggjöf Bandalagsins.

Reglugerðin styrkir verulega stöðu rekstraraðila, eða atvinnurekanda, þar sem sú kvöð er lögð á stjórnvöld að hafa samband við rekstraraðilann, upplýsa málið og skýra þau sjónarmið sem bann eða mögulegt bann byggjast á. Þar sem um reglugerð er að ræða munu reglurnar gilda beint í aðildarríkjunum og leggja skyldur á stjórnvöld við málsmeðferð. Auk þess eru settar reglur um vörutengilið (e. *product contact point*), sem hefur það hlutverk að veita rekstraraðilum upplýsingar um tæknilegar hindranir á markaði, um stjórnvöld sem fara með mál og önnur þau atriði sem auðvelda rekstraraðilanum að markaðssetja vöru. Vörutengiliður er stjórnvald og skal ekki taka þóknun fyrir þær upplýsingar sem veittar eru.

Af því sem komið er fram hér að ofan má sjá að þróun hefur orðið í þeim reglum sem gilda um frjálsa vöruflutninga innan ESB og EES. Reglurnar miða í auknum mæli að því að reglur séu settar innan ESB um framleiðslu- og öryggiskröfur, að því er varðar ákveðnar vörur. Um aðrar vörur gildir reglan um gagnkvæma viðurkenningu, þannig að vara sem er löglega framleidd í einu ríki á í öllum aðalatriðum aðgang að markaði hvar sem er á innri markaðinum. Þessar reglur, sérstaklega nýrri reglur, fela í sér ákveðið svigrúm og eru oft í formi staðla, leiðbeininga o.s.frv., sem framleiðandi ber ábyrgð á að fylgja og aðildarríki eiga að hafa eftirlit með. Kemur sú aðferð í stað eldri reglna, þar sem leitast var við að setja nákvæmar reglur um framleiðslu og öryggi vara.

Ekki er ástæða til að fjalla hér um inntak þeirra reglna sem gilda um framleiðslu mismunandi tegunda vöru og vöruflokka, enda er um mikið magn reglna að ræða.<sup>15</sup>

### **Málsmeðferð**

Auk reglna um málsmeðferð í hverju aðildarríki sem auðvelda eiga vöruflutninga á innri markaðinum, hafa lengi verið í gildi reglur um að aðildarríkin tilkynni framkvæmdastjórninni um tæknilegar reglur um vörur og fjarþjónustu (tilskipun 98/34). Dómstóll ESB hefur komist að þeirri niðurstöðu að ef aðildarríki tilkynna ekki um (nýjar) tæknilegar hindranir á vöruflutningum, í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar, leiði það til þess að þeim reglum verði ekki beitt í einkaréttarlegu réttarsamandi einstaklinga, þ.e. reglur landsréttar verða óvirkar af þessum sökum.<sup>16</sup> Styrkir þetta einnig virkni sambandsréttar á þessu sviði, og réttarstöðu einstaklinga sem beita fyrir sig reglunum.

Auk þess má almennt sjá meiri áherslu á að einstaklingar og lögaðilar sem stunda viðskipti á innri markaðinum eigi auðveldara með að fylgja eftir réttindum sínum og eigi

---

<sup>15</sup> Sjá m.a. yfirlit yfir nokkrar mikilvægar gerðir í samningsafstöðu Íslands, sjá [http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/01/Samningsafstada\\_kafli1.pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/01/Samningsafstada_kafli1.pdf)

<sup>16</sup> Sjá einkum dóma dómstólsins í málum C-194/94 CIA [1996] ECR I-2201 og C-443/98 Unilever [2000] ECR I-7535.

rétt á að fá upplýsingar frá stjórnvöldum í innflutnings- eða útflutningsríki um réttarstöðu sína. Kemur þetta m.a. fram í áðurgreindri Reglugerð 764/2008, en Reglugerðin leggur þá skyldu að stjórnvöld í aðildarríkjunum að tilkynna einstaklingum/lögaðilum um þær tæknilegu reglur sem leiða til takmarkana á innflutningi og rökstyðja þær takmarkanir, áður en unnt er að beita þeim.

### **Fyrirsjáanlegar breytingar á löggjöf ESB og staðan innan EES**

Um rótgróið svið innri markaðarins er að ræða. Engar grundvallarbreytingar á löggjöf sambandsins eru fyrirsjáanlegar á þessu sviði en búast má við því að Sambandið haldi áfram að beita sér fyrir því að reglur á þessu sviði séu virkar, setji reglur í því skyni og beiti eftirliti, auk þess sem fyrirsjáanlegt er að réttarstaða neytenda og þeirra sem stunda viðskipti styrkist með bættri virkni innri markaðarins.<sup>17</sup>

EES-samningurinn tekur til frjálsra vöruflutninga, innflutnings og útflutnings, og leggur jafnframt bann við beinum og óbeinum sköttum, sbr. 11. – 13. gr. og 14. gr. EES-samningsins. Þá eru tollar bannaðir í 10. gr. á milli samningsaðila. Þær reglur sem gilda um vöruflutninga í EES-samningnum gilda hins vegar með fyrirvara um þær vörur sem falla undir samninginn samkvæmt 8. gr. 3. mgr. samningsins. Auk þess hafa upprunareglur áhrif á það hvaða vörur falla undir ákvæðin.

Þannig falla sumar landbúnaðar- og sjávarútvegsafurðir utan gildissviðs EES-samningsins, en aðrar afurðir, einkum unnar landbúnaðarafurðir, falla undir samninginn í samræmi við 8. gr. EES og bókun 3 við samninginn. Loks eiga tilteknar reglur samningsins við um landbúnaðarafurðir sem falla að öðru leyti utan gildissvið samningsins, sbr. 23. gr. EES-samningsins, Bókun 12 og Viðauka II – en þetta þýðir að samræmingarreglur um tæknileg atriði, staðla, vottun o.þ.h. eiga við um vörurnar. Sömu sjónarmið eiga m.a. við um vín, sem ekki fellur undir gildissvið samningsins að öllu leyti, en reglur um afnám tæknilegra hindrana eiga þó við um vín innan EES-samningsins.

Tilgangurinn með þessu fyrirkomulagi var sá að hindra ekki flæði vöru meira en leiddi af sérstökum hagsmunum samningsaðila við gerð EES-samningsins. Eins og fram hefur komið var lagasamræmingu á þessu sviði ætlað að koma í veg fyrir tæknilegar viðskiptahindranir milli samningsaðila. Voru þessar reglur teknar upp í Viðauka II við EES-samninginn, sem í upphafi tók yfir um 600 gerðir. Viðaukinn er uppfærður með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, og hafa gerðir á þessum sviðum verið teknar upp í samninginn og innleiddar hér á landi.

Eins og kemur fram í samningsafstöðu Íslands tekur EES-samningurinn að fullu til samningskaflans og kemur fram að Ísland innleiði og beiti regluverkinu innan Evrópska efnahagssvæðisins með samfelldum hætti.<sup>18</sup> Þetta tekur til þeirra sviða sem samningurinn tekur til. Auk þess leiðir af því sem sagt er hér að framan, að varðandi tæknilegar

---

<sup>17</sup> Sjá almennt COM (2012) 573 final (Single Market Act II) (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions) og SWD (2012) 21 final Commission Staff Working Document. Delivering the Single Market Act : A state of Play.

<sup>18</sup> [http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/01/Samningsafstada\\_kafli1.pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/01/Samningsafstada_kafli1.pdf), bls. 1.

hindranir á vöruflutningum yrði ekki veruleg breyting á réttarstöðunni frá því sem EES-samningurinn mælir fyrir um í samanburði við sambandsrétt.

Við upptöku þeirra gerða sem settar voru innan ESB á árinu 2008, og vísað er til hér að framan, í EES-samninginn var tekið fram að reglugerð 764/2008 gildi aðeins um vörur sem 3. mgr. 8 .gr. samningsins tekur til.<sup>19</sup> Ekki eru sambærilegir fyrirvarar gerðir við Reglugerð 765/2008 og ákvörðun 768/2008.

Loks er rétt að benda á að tekið er fram í greinargerð samningahóps (I) um vöruflutninga að þó að reglur á sviði samræmismats, faggildingar og markaðseftirlits séu að fullu innleiddar hér á landi, sé framkvæmd þeirra nokkuð ábótavant.<sup>20</sup> Það er einnig tekið fram í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar að áfram þurfi að vinna að innleiðingu (þ.m.t. framkvæmd) á þessu sviði og í lokunarviðmiðunum kaflans eru gerðar kröfur um aðlögun og bætta framkvæmd á sviði markaðseftirlits.

Í greinargerð samningahópsins er tekið fram að úrbætur á þessu sviði gætu falið í sér kostnað, en sá kostnaður er ekki áætlaður.

Um frekari umfjöllun verður að vísa til samningskafla 29. um tollabandalag og samningskafla 30 um utanríkistengsl, að því er varðar viðskipti við ríki utan ESB. Eins og kemur fram í umfjöllun um þessa kafla (og í yfirliti samráðshóps samningahópa fyrir samningskafla nr. 11., 13., 29. og 30.) myndi aðild að ESB breyta nefndum sviðum, sem tengjast vöruflutningum, umtalsvert. Áhrif aðildar að ESB á reglur um frjálsa för vöru innan innri markaðarins, reglur um markaðsaðgang, lágmarkskröfur, markaðseftirlit, vottun o.þ.h eru hins vegar ekki umtalsverð.

## 1.5 Samantekt

Samningskaflinn tekur til frjálsra vöruflutninga, sem eru grunnstoð innri markaðarins, og hafa efnisreglurnar verið hluti EES-samningsins frá upphafi, á þeim sviðum sem EES-samningurinn tekur til. Rýmkun reglnanna til þeirra sviða sem EES-samningurinn tók ekki til mun ekki hafa veruleg áhrif að því er varðar frjálsa vöruflutninga, en um áhrif þeirra breytinga að því er varðar tolla vísast til umfjöllunar um samningskafla 29. og 30.

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið eins og það stóð **1. mars 2012**, með fyrirvara um niðurstöðu samningaviðræðnanna og með ósk um tvær sérlausnir og hefur verið fallist á aðra þeirra og upplýsinga óskað um hina, þ.e. beiðni Íslands um frávik frá reglum um markaðsleyfi lyfja, þ.m.t. tungumálaskilyrði.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins en innleiðingu ekki lokið, m.a á sviðum sem falla undir nýja aðferð og heildaraðferð við vöruölggjöf. Lokunarviðmið lúta að því Ísland sýni fram á árangur í skipulagningu markaðseftirlits og í aðlögun reglna að reglum ESB um markaðseftirlit auk þess sem frekari innleiðing reglna um lyf fyrir dýr og menn er sett sem lokunarskilyrði.

---

<sup>19</sup> Sbr. breytingu á lið 3 f í IXI kafla II viðauka við EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 126/2012 (2012/EES/63/04) <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2012-is/su-nr-63-is-08-11-2012.pdf>

<sup>20</sup> Sbr. greinargerð samningahóps um kaflann, bls. 9.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að samningaviðræður um kaflann hafi verið opnaðar 18. desember 2012 og stóðu þær yfir er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Engar grundvallarbreytingar hafa verið gerðar á reglum ESB eftir 1. mars 2012 eða eru almennt fyrirsjáanlegar á þessu sviði sambandsréttar.

## 2. SAMNINGSKAFLI – FRJÁLS FÖR VINNUAFLS

### 2.1 Almennt um samningskaflann

Samningskaflinn fjallar um frjálsa för vinnuafls, en hugtakið vinnuafl tekur til ríkisborgara aðildarríkjanna sem fara á milli landa sem launþegar. Sambandsréttur veitir þeim tiltekin réttindi og njóta aðstandendur launþega, eftir nánari skilgreiningu, sömu réttinda. Það gildir einnig þótt aðstandendur séu ekki ríkisborgarar aðildarríkis, en um aðra ríkisborgara þriðju ríkja gilda sérstakar reglur sem settar eru með heimild í reglum sem falla undir samningskafla 24. um dóms- og innanríkismál. Hér verður þó fjallað í stuttu máli um þær reglur sem settar hafa verið og varða rétt ríkisborgara þriðju ríkja til að koma til og vinna í aðildarríkjunum.

Um reglur á vinnumarkaði verður að öðu leyti fjallað í umfjöllun um samningskafla 3 (staðfesturéttur og þjónustustarfsemi) og í umfjöllun um samningskafla 19. (félags- og vinnumál) eftir því sem við á.

#### Aðgangur að vinnumarkaði

Reglur um frjálsa för vinnuafls hafa verið við lýði lengi. Eins og önnur fjórfrelsisákvæði ESB miða ákvæðin að því markmiði að vinnuafl, sem einn nauðsynlegur þáttur efnahagslegrar starfsemi, gæti farið á milli aðildarríkjanna án hindrana. Ákvæðin veita launþegum og aðstandendum þeirra rétt til að koma til annars aðildarríkis og taka þar upp launuð störf, og auk þess geta ríkisborgarar aðildarríkjanna ferðast til annarra ríkja í atvinnuleit. Reglurnar veita launþegum, aðstandendum þeirra, þeim sem eru í atvinnuleit eða hafa látið af atvinnu, og aðstandendum þeirra, víðtæk réttindi og almennan rétt til jafnræðis á við eigin þegna, bæði að því er varðar vinnu, launakjör og önnur starfs- og ráðningarskilyrði, en einnig að því er varðar öll þau félagslegu gæði<sup>21</sup> sem þeir njóta sem eru búsettir í landinu. Einnig njóta launþegar og aðstandendur þeirra jafnréttis varðandi skattlagningu, en í því felst að við skattlagningu verður að taka mið af för á milli landa og gæta að því að launþegar verði ekki fyrir mismunun eða óhagræði vegna flutninga á milli landa.

Undantekningar má gera á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis og lýðheilsu.

Reglurnar veita launþegum frá öðrum aðildarríkjum ekki rétt til að taka upp störf í opinberri þjónustu, en með því er átt við störf sem hafa slík tengsl við framkvæmd ríkisvalds að ríkisborgararéttur sé skilyrði þess að vinna þau störf. Sem dæmi má nefna stöðu dómara, ríkissaksóknara og annarra starfa sem tengist náíð stjórnskipulagi ríkisins. Miðað er við að störfin feli í sér þátttöku í meðferð ríkisvalds og verkefni sem varða hagsmuni ríkisins. Almenn störf opinberra starfsmanna, s.s. kennara, heilbrigðisstarfsmanna og annarra opinberra starfsmanna falla þannig ekki undir undantekninguna. Þrátt fyrir upptöku ríkisborgararéttar ESB hafa engar breytingar orðið á

---

<sup>21</sup> Sjá um hugtakið hér á eftir. Almannatryggingalöggjöf (Reglugerð 883/04) var einnig talin falla undir hugtakið félagsleg gæði í dómi dómstóls ESB í máli C- 287/05 *Hendrix* [2007] ECR I-6909.

Þessum undantekningum, sem áfram heimila að tiltekin störf séu eingöngu opin eigin ríkisborgurum.

Valdheimildir sambandsins á þessu sviði hafa ekki breyst verulega frá upphafi, enda er frjáls för launþega einn grunnþátturinn í innri markaði ESB og EES. Þó hafa reglur um töku ákvarðana breyst og er nú minna en áður um að krafist sé einróma samþykkis og meira um að almennu lagasetningarmeðferðinni sé beitt. Þó er mikilvæg löggjöf, eins og reglur um samhæfingu almannatryggingakerfa enn sett með lagaheimild sem í undantekningartilvikum leyfir aðildarríki að vísa málum til leiðtogaráðsins, sem getur beitt sér fyrir því að reglur verði ekki settar án þátttöku allra aðildarríkjana (einróma samþykki).

Ekki er hægt að útiloka að ríkisborgararéttur ESB hafi þau áhrif í framtíðinni, að þeir ríkisborgarar ESB sem ekki falla lengur undir launþegaskilgreiningu ESB réttar, og aðstandendur þeirra, geti byggt rétt á reglunum um ríkisborgararétt ESB og notið ákveðinna félagslegra gæða og jafnvel félagslegrar aðstoðar á þeim grunni. Stofnanir ESB setja afleiddar reglur til að útfæra réttindi launþega og ríkisborgara og er því ekki líklegt að fallist verði á mun víðtækari réttindi að þessu leyti en aðildarríkin, eða meirihluti þeirra, eru tilbúin til að samþykkja.

### **Samræming almannatryggingakerfa**

Samræming almannatryggingakerfa aðildarríkjana fer fram með heimild í 48. gr. SSESB og hefur sú heimild verið allt frá upphafi. Reglur aðildarríkjana eru ekki samræmdar, heldur fela reglurnar í sér samhæfingu á almannatryggingakerfum aðildarríkjana, sem miða að því, aðallega að samstillta reglur um það hvar bætur og aðrar greiðslur koma til greiðslu (í því landi þar sem viðkomandi stundar atvinnu) og að tímabil sem miðað er við til að öðlast og viðhalda bótarétti séu lögð saman, hvar sem til þeirra er stofnað. Samræmingin tekur þannig ekki til efnislegra réttinda, nema að litlu leyti, og hún heimilar aðildarríkjunum að koma í veg fyrir að bætur almannatrygginga séu fluttar úr landi með viðkomandi bótaþega, í allmörgum tilvikum, þó að meginreglan sé sú að áunnin réttindi séu persónubundin og geti því fylgt bótaþega þegar hann eða hún flytur til annarra aðildarríkja.

## **2.2 Samningsafstaða Íslands**

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði að öllu leyti og miðast samningsafstaðan við regluverkið eins og það stóð **9. febrúar 2011**. Ekki var óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabilum. Í samantekt um samningsafstöðu Íslands kemur einnig fram að Ísland muni hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki kaflans fram til þess dags við aðild og að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu.

## **2.3 Þróun og staða samningaviðræðna**

### **2.3.1 Þróun Samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Í greinargerð samningahóps um EES kafla (II) sem unnin var áður en samningsafstaða Íslands var mótuð, koma fram ítarlegar upplýsingar um þær gerðir sem tilheyra þessu sviði. Að því er varðar aðgang að vinnumarkaði er tekið fram að Ísland hafi þegar tekið upp þær reglur sem gilda um frjálsa för launafólks, á grundvelli EES-samningsins. Sama máli gegnir um reglur um samhæfingu almannatryggingakerfa, sbr. 29. gr. EES-

samningsins og viðauka VI við samninginn. Að því er þær reglur varðar er bent á tvö atriði:

Í fyrsta lagi var talið mikilvægt að halda þeirri aðlögun við almannatryggingareglugerðir ESB sem samist hefur um á grundvelli EES-samningsins, þ.m.t. undanþágu á sviði lífeyristrygginga almannatrygginga frá beitingu samlagningarreglu vegna áunninna trygginga- eða búsetutímabila erlendis, þegar viðkomandi hefur ekki verið á vinnumarkaði, sbr. einnig aðlögunartexta við reglugerðina sem er sett fram í viðauka við greinargerð samningahóps (II).<sup>22</sup> Þá var talið mikilvægt að standa vörð um hagsmuni ríkisins við árlegar breytingar á reglugerðinni.

Í öðru lagi var vísað til þess að nýjar reglugerðir á sviði almannatrygginga verði teknar upp í EES-samninginn og innleiddar hér á landi með þeim hætti að þær taki ekki til ríkisborgara þriðju ríkja samkvæmt Reglugerð 589/2003, sbr. nú Reglugerð 1231/2010.<sup>23</sup> Í samningsafstöðu Íslands er gengið út frá því að þessi fyrirvari falli niður við aðild. Er tekið fram í greinargerðinni að ekki verði séð að sú rýmkun á gildissviði reglugerðanna, að þær nái til ríkisborgara þriðju ríkja, verði vandkvæðum bundin. Í í fundarfrásögn tuttugasta. fundar aðalsamninganefndar 20. janúar 2011 er þetta staðfest, en tekið fram að rýmkun geti leitt til fjölgunar bótaþega. Þá er vísað til þeirrar afstöðu samningahópsins að ekki sé grundvöllur sé til að óska eftir undanþágum frá gildissviði þessara gerða (sambærilegar við undanþágur Bretlands, Írlands og Danmerkur), vegna Schengen-samvinnu Íslands og ESB.

### **2.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB.**

Með bréfi dags. 29. júní 2011 var tilkynnt um að viðræður gætu hafist um kaflann og var Íslandi boðið að leggja fram samningsafstöðu sína.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 12. október 2012 er niðurstaðan sú að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, aðgangur að vinnumarkaði tryggður (þ.m.t. fyrir ríkisborgara Rúmeníu og Búlgaríu frá janúar 2012) og að þátttaka í samvinnu á sviði opinberrar vinnumiðlunar (EURES), evrópska sjúkratryggingakortsins (EHIC) sé alger og þátttaka í rafrænni miðlun upplýsinga um almannatryggingar ( EESSI) í vinnslu.

Þau málefni sem eftir er að samræma, að mati framkvæmdastjórnarinnar, eru að löggjöf um samræmingu almannatryggingakerfa taki til ríkisborgara þriðju ríkja sem eru löglega búsettir í landinu og að áfram þurfi að vinna að rafrænni miðlun upplýsinga um almannatryggingar.

### **2.3.3 Staða viðræðnanna**

Ísland afhenti samningsafstöðu sína í maí 2011 og hófust viðræður um kaflann 19. október 2011. Var kaflanum lokað til bráðabirgða samdægurs. Engin opunar- eða lokunarviðmið koma fram varðandi kaflann.

---

<sup>22</sup> [http://www.utanrikisraduneyti.is/media/ees\\_ii/Grg-heild-2-frjals-for-folks-og-almannatryggingar.PDF](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/ees_ii/Grg-heild-2-frjals-for-folks-og-almannatryggingar.PDF), bls. 10.

<sup>23</sup> Þessar reglugerðir (Reglugerð 883/2004) og Reglugerð 987/2009) hafa nú verið teknar upp í EES-samningin með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar og innleiddar hér á landi, en þær taka ekki til ríkisborgara þriðju ríkja, sbr. Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 76/2011 frá 1. júlí 2011 .



Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að þær tæknilegu aðlaganir að almannatryggingareglugerðunum sem vísað er til í greinargerð samninganefndar feli í sér tæknilegar aðgerðir sem ekki sé þörf á að tiltaka sem sérlausn í samningsafstöðu.

## 2.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

### Aðgangur að vinnu og jöfn starfs- og launakjör, þ.m.t. lífeyrisréttindi og félagsleg gæði

Frumréttur ESB (45. gr. SSESB) mælir fyrir um rétt ríkisborgara aðildarríkjanna til að taka upp launaða vinnu í öðrum ríkjum ESB og njóta jafnrar stöðu á við eigin ríkisborgara að því er varðar aðgang að vinnu, launakjör og önnur starfs- og ráðningarskilyrði. Löggjöf í ríki þar sem viðkomandi starfar gildir því að öllu leyti um viðkomandi, sem og kjarasamningar, og engin mismunun er heimil.

Þessi meginregla er útfærð í nákvæmri afleiddri löggjöf ESB, fyrst og fremst Reglugerð 1612/68 (nú Reglugerð 492/11, sem kom í stað 1612/68 en felur ekki í sér neinar efnislegar breytingar) og tilskipun 2004/38. Reglur um viðurkenningu starfsréttinda eiga einnig við á þessu sviði, en þær reglur tryggja að launþegi sem hefur prófgráðu eða starfsréttindi á tilteknu sviði fái þau réttindi viðurkennd, sjálfkrafa eða með skilyrðum. Um þær reglur verður fjallað í tengslum við samningskafla 3 (staðfesturéttur og þjónusta).

Reglugerð 492/11 bannar mismunun gagnvart launþegum frá öðrum aðildarríkjum, að því er varðar aðgang að atvinnu, ráðninga- og launakjör, sem og aðgang að stéttarfélögum. Kjarasamningar, reglur um aðbúnað og öryggi á vinnustöðum eiga við að öllu leyti samkvæmt lögum landsins og taka til farandlaunþega. Reglugerðin heimilar að takmarkanir séu gerðar á aðgangi að störfum, sem byggjast á skilyrðum um tungumálakunnáttu, en eingöngu að því marki sem tungumálakunnátta er nauðsynleg til að stunda það starf sem um ræðir. Reglurnar auðvelda launþegum að vinna í öðrum aðildarríkjum, og eru mikilvæg ákvæði í 7. gr. Reglugerðar 492/11 um jafnan rétt til félagslegra gæða<sup>24</sup> og skattaívilnana. Þessi ákvæði tryggja að innlendar reglur um

---

<sup>24</sup> Íslensk þýðing hugtaksins *social advantage* í Reglugerð 1612/68 (nú Reglugerð 492/11) er „félagsleg réttindi“ en það er villandi þýðing, þar sem félagsleg réttindi eru almennt talin taka til réttinda sem veitt eru með lögum, þ.á m. samkvæmt almannatryggingakerfi (og stundum félagslegu kerfi) aðildarríkis. Hugtakið félagsleg gæði er rýmra en hugtökin félagsleg réttindi og félagsleg aðstoð (þ.m.t. fjárhagsaðstoð fyrir bágstadda). Hugtakið *félagsleg gæði* er sjálfstætt hugtak sem hefur verið túlkað mjög rúmt af dómstóli ESB allt frá upphafi og getur tekið til allra þeirra félagslegu gæða sem fylgja búsetu í landi, þ. á m. til menntunar og styrkja, réttarins til að sambúðarmaki fái búsetuleyfi, notkunar eigin tungumáls þegar það á við o.s.frv. Einnig tekur hugtakið til ýmiss konar fjárgreiðslna eða bóta, sem þeir njóta sem búsettir eru í landinu og getur að því leyti einnig tekið til félagslegra réttinda samkvæmt almannatryggingakerfi og félagslegrar aðstoðar. Sem dæmi má nefna að fjárhagsaðstoð (önnur en atvinnuleysisbætur) til þeirra sem eru í atvinnuleit er ekki félagsleg aðstoð (e. *social assistance*) heldur félagsleg gæði (e. *social advantage*) (sbr. mál C-138/02 *Collins* [2004] ECR I-2703 og dóm dómstólsins í sameinuðum málum C-22 og 23/08 *Vatsouras* [2009] ECR I-4585. Félagsleg réttindi samkvæmt

húsnæði, húsnæðisbætur, fjölskyldubætur, aðgang að menntun, starfsþjálfun og fjárhagslegum stuðningi vegna þess (bæði fyrir launþega og aðstandendur) eigi við.

Þeir sem eiga tilkall til ofangreindra réttinda eru launþegar, eins og þeir eru skilgreindir í ESB rétti, en það þeir sem stunda launaða vinnu, jafnt þó að ekki sé um fullt starf að ræða. ESB-launþegar myndu oft falla undir launþegaskilgreiningu í íslenskum rétti, en þó þarf það ekki að vera þar sem um sjálfstætt hugtak er að ræða, sem hefur verið túlkað mjög rúmt. Þeir sem eru í leit að atvinnu teljast einnig launþegar og njóta sömu réttinda, en þó má takmarka réttindi þeirra ef þeir hafa ekki nægileg tengsl við vinnumarkað eða það samfélag þar sem þeir sækjast eftir vinnu. Þannig eiga þeir sem eru í atvinnuleit rétt á fjárhagslegum stuðningi sem miðar að því að auðvelda aðgang þeirra að vinnumarkaði (með skilyrðum), en eiga ekki rétt á félagslegri aðstoð, þ.e. fjárgreiðslum vegna bágra kjara, þar sem 24(2) gr. tilskipunar 2004/38 veitir aðildarríkjunum heimild til að takmarka slíkar greiðslur þann tíma sem sá sem dvelst í landinu í atvinnuleit samkvæmt tilskipuninni. Þeir sem hafa stundað atvinnu í ríkinu en hafa látið af störfum, en halda búseturétti sínum í samræmi við 7. gr. tilskipunarinnar, halda stöðu sinni sem launþegar. Þessi hópur er skilgreindur í tilskipuninni og telur þá sem hafa hætt störfum vegna veikinda eða slysa, atvinnuleysis eftir ákveðinn tíma og/eða stunda nám í framhaldi af vinnu.

Tilskipun 2004/38, um búseturétt, á einnig við um launþega (sem einn hóp ríkisborgara ESB), en tilskipunin mælir fyrir um búseturétt (þ.m.t. rétt til ótímabundins búsetuleyfis eftir 5 ára löglega búsetu) og um jafnan rétt allra þeirra sem falla undir ákvæði tilskipunarinnar í 24. gr. Tilskipunin gengur undir heitinu „ríkisborgararéttartilskipunin“ þar sem hún sameinar ákvæði um alla ríkisborgara ESB, sem flytja á milli landa, rétt þeirra til að koma til að búa í gistiríki, réttarforsreglur, reglur um réttindi aðstandenda og rétt til jafnrar meðferðar.<sup>25</sup>

### **Réttindi aðstandenda**

Aðstandendur eru maki, samvistarmaki,<sup>26</sup> öll börn launþega, maka eða samvistarmaka undir 21 árs aldri, eða á framfæri viðkomandi, og ættingjar í beinan legg upp á við, sem eru á framfæri viðkomandi. Aðstandendur sem sjálfir eru ríkisborgarar aðildarríkis njóta þeirra réttinda sem ESB-reglur mæla fyrri um, eða leiða réttindi sín frá launþega, eftir því hvort er hagstæðara. Þeir aðstandendur sem ekki eru ríkisborgarar aðildarríkis (ríkisborgarar þriðju ríkja) leiða réttindi sín frá launþega sem er ríkisborgari aðildarríkis. Aðstandendur sem eru ríkisborgarar þriðju ríkja eru allir þeir sem ekki hafa ríkisborgararétt í einu af aðildarríkjum ESB (eða EES).

Aðstandendur, hvort sem þeir eru sjálfir ríkisborgarar aðildarríkis eða ríkisborgarar þriðju ríkja, njóta því fullra réttinda, sem fer frekar eftir stöðu aðalrétthafans, þ.m.t. réttar til

---

almannatryggingalöggjöf (Reglugerð 883/04) voru einnig talin falla undir hugtakið félagsleg gæði í máli C- 287/05 *Hendrix* [2007] ECR I-6909.

<sup>25</sup> Tilskipun 2004/38 (ríkisborgararéttartilskipunin) tekur til launþega, sjálfstætt starfandi og þeirra sem geta séð fyrir sér og hafa sjúkratryggingu í búseturíki og tekur heildstætt til allra flokka ríkisborgara, þó þannig að mismunandi hópar ríkisborgara hafa mismikil réttindi og njóta launþegar að jafnaði meiri réttinda en aðrir hópar.

<sup>26</sup> Samvistarmaki er maki af sama kyni, sem hér á landi nýtur réttarstöðu maka samkvæmt hjúskaparlögum.

vinnu, menntunar og félagslegra gæða, sbr. það sem komið er fram hér að ofan. Ákvæði 24. gr. tilskipunarinnar um jafna stöðu á við eigin ríkisborgara á við um þessa aðstandendur.<sup>27</sup> Aðstandendur sem verða fyrir því að missa maka, sem er aðalréttihafi, skilja við maka eða að hann/hún fer úr landi njóta sjálfstæðra réttinda til búsetu, atvinnu og jafnræðis, að tilteknum skilyrðum uppfylltum og koma þau skilyrði fram í greinum 12., 13. og 18. í tilskipun 2004/38; síðastnefnda greinin mælir fyrir um rétt til varanlegrar búsetu eftir 5 ára löglega búsetu.

### **Réttindi ríkisborgara þriðju ríkja á vinnumarkaði**

Ríkisborgarar þriðju ríkja, sem ekki eru aðstandendur launþega, falla almennt ekki undir ákvæði ESB- og EES-réttar, að öðru leyti en því að staða þeirra fellur undir sameiginlega innflytjendalöggjöf ESB eða með samningum við önnur ríki (sjá hér að neðan).<sup>28</sup> Auk þess hefur afleidd löggjöf verið sett um réttindi tiltekinna hópa til að koma til og vinna í aðildarríkjum ESB; réttindi ríkisborgara þriðju ríkja sem eru *löglega búsettir í aðildarríkjunum* og sérstakar reglur gilda um *fjölskyldusameiningu*. Þá hefur ESB gert tvíhliða samninga við tiltekin ríki utan ESB og veita þeir samningar ríkisborgurum þriðju ríkja rétt til búsetu, atvinnu, félagslegra réttinda og almannatrygginga eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglunum. Í öllum tilvikum er þó um það að ræða að ríkisborgarar þriðju ríkja taki upp búsetu eftir löggjöf hvers aðildarríkis um sig, þ.e. samningarnir veita ríkisborgurum þriðju ríkja ekki sjálfstæðan rétt til að koma, taka upp búsetu eða vinna innan ESB, ef frá eru taldar sérstakar tilskipanir um þrönga hópa, sbr. næstu málsgrein.

Lagasamræming um réttindi ríkisborgara þriðju ríkja sem hefur eða getur haft áhrif á vinnumarkað aðildarríkis er ekki umfangsmikil. Þær tilskipanir sem hafa verið samþykktar varða námsmenn, skiptinema og aðra hópa sem hafa óveruleg áhrif á vinnumarkað (tilskipun 2004/114) og tilskipun 2005/71 um þá sem stunda vísindalegar rannsóknir. Auk þess mælir tilskipun 2009/50 fyrir um svokallað „blátt kort“ eða búsetuleyfi fyrir sérfræðinga. Þeir sem hafa sérfræðisþekkingu (yfirleitt háskólamenntun) og sýna fram á atvinnutilboð í ríkinu (og sjúkratryggingu) eiga rétt á að fá bláa kortið, og verða þá að stunda þá atvinnu í tvö ár, áður en þeir eiga rétt á aðgangi að öðrum sérfræðistöðum með sama hætti og eigin þegnar. Aðildarríkin geta takmarkað aðgang, eða neitað að gefa út blátt kort, ef aðstæður á vinnumarkaði mæla með því, fjöldi umsækjenda, eða forgangur ríkisborgara ESB, EES, eða annarra sem hafa forgang mæla með því. Eftir eins og hálfis árs búsetu eiga þessir útlendingar rétt á að flytja og taka upp sérfræðistörf í öðrum aðildarríkjum ESB.

Í tilskipun 2003/109 er fjallað um ríkisborgara þriðju ríkja sem hafa búið a.m.k. 5 ár í viðkomandi landi á grundvelli löggjafar landsins (þó ekki sem námsmenn, au-pairs,

---

<sup>27</sup> Sambúðarmakar (í óvígðri sambúð) njóta ekki sjálfkrafa stöðu aðstandenda, en mælt er með því að aðildarríkin veiti þeim sömu réttindi til komu og búsetu, og þá jafnframt til jafnrar stöðu (sbr. 3(2) tilskipunarinnar). Þar sem sambúð er viðurkennt sambúðarform, eins og er hér á landi, myndi það þó að öllum líkindum fela í sér óheimila mismunun ef sambúðarmakar nytu ekki sömu réttinda og aðrir aðstandendur, eftir atvikum samkvæmt 7(2) Reglugerðar 492/11.

<sup>28</sup> Þau réttindi sem hér er fjallað um eiga undir samningskafla 24 um dóms- og innanríkismál en varða þó efni þessa kafla að svo miklu leyti sem þau hafa áhrif á aðgang að vinnumarkaði og réttindi sem því tengjast. Bretland, Írland og Danmörk hafa í flestum tilvikum ákveðið að taka ekki upp þessar tilskipanir, í samræmi við undanþágu í bókunum við Amsterdamsáttmálann, en geta samið sig undir þær.

tímabundið vinnuafli, eða hælisleitendur svo nokkuð sé nefnt (3. gr.). Þessir útlendingar eiga rétt á að fá útgefið búsetuleyfi til fimm ára, ef þeir sýna fram á næga framfærslu og sjúkratryggingar. Gera má frekari kröfur, s.s. um tungumálakunnáttu. Tilskipunin miðar að því að veita þessum útlendingum sambærilega stöðu við aðra, og við eigin ríkisborgara (sem oft væri reyndar þegar tryggt í landsrétti, þar sem réttindi miðast oft við löglega búsetu). Tilskipunin styrkir þó stöðu þessa hóps og veitir rétt til atvinnu, starfsþjálfunar og menntunar, þ.m.t. til námslána og styrkja; auk þess sem aðgangur að almannatryggingakerfi og félagslegri aðstoð er tryggður með sama hætti og á við um eigin þegna. Einnig veitir tilskipunin þessum útlendingum rétt á því að búa í öðru aðildarríki ESB í meira en þrjá mánuði, ef sambærilegum skilyrðum er fullnægt og við á um ríkisborgara aðildarríkjanna, þ.e. starf, sjálfstæða starfsemi, nægilega framfærslu og sjúkratryggingar. Þannig geta ríkisborgarar þriðju ríkja sem hafa búið lengi í einu ríki, nýtt sér rétt til að flytja til annarra ríkja ESB, með sama hætti og ríkisborgarar ESB geta. Ef aðstandendur þeirra hafa búið með þeim, eiga aðstandendur sama rétt; ef ekki eiga ákvæði tilskipunar 2003/86 (um fjölskyldusameiningu) við.<sup>29</sup> Reglurnar veita því aðgang að vinnumarkaði og félagslegu kerfi hins nýja búseturíkis, en þó geta aðildarríkin skert þessi réttindi, m.a. takmarkað aðgang að vinnumarkaði og veitt ríkisborgurum ESB og EFTA ríkja forgang, samkvæmt reglum sem þegar eru í gildi (sbr. 11.(2) gr.). Réttindi í fyrsta búseturíki tapast ekki, þó að flutt sé á milli landa ESB.

Samningur ESB og Tyrklands (Ákvörðun 1/80) veitir tyrkneskum ríkisborgurum rétt til vinnu í aðildarríkjum ESB. Samningurinn veitir tyrkneskum ríkisborgurum ekki rétt til þess að koma til ríkis ESB og búa þar og er þannig ekki eins hagstæður og reglur um frjálsa för launþega innan ESB. Tyrkneskir ríkisborgarar sem hafa fengið búseturétt í aðildarríki, samkvæmt löggjöf þess ríkis, njóta hins vegar réttinda samkvæmt samningnum.

Almennt miðar samningurinn að því að staða tyrkneskra ríkisborgara verði sem líkust stöðu ríkisborgara aðildarríkja ESB (EES og Sviss), en réttindi sem mælt er fyrir um varða atvinnuleyfi (og aðgang að hvaða starfi sem er eftir 4 ára löglega atvinnu); jafnræði á við eigin þegna varðandi launa- og starfskjör. Aðstandendur njóta einnig réttinda til atvinnu, sem eru takmörkuð og í sumum tilvikum veita tilskipanir um réttarstöðu ríkisborgara þriðju ríkja betri réttindi. Börn tyrkneskra ríkisborgara sem hafa notið starfsþjálfunar geta einnig starfað í ríkinu, eftir þriggja ára vinnu foreldris og eftir fimm ár fá aðstandendur sjálfstæðan búsetu- og atvinnurétt samkvæmt samningnum. Samningurinn veitir tyrkneskum ríkisborgurum sem njóta réttinda samkvæmt honum ekki rétt til að flytjast á milli aðildarríkja ESB til þess að sækjast eftir eða taka upp atvinnu .

---

<sup>29</sup> Reglur um fjölskyldusameiningu eru settar í tilskipun 2003/86. Aðstandendur ríkisborgara þriðju ríkja eiga rétt á búsetu í því aðildarríki þar sem réthafinn býr löglega, hefur búsetuleyfi í a.m.k eitt ár og góðar líkur á að fá ótímabundið búsetuleyfi. Aðstandendur sem eiga sjálfkrafa rétt eru eingöngu maki og börn viðkomandi, ógift og undir lögaldri; fjölkvæni er ekki viðurkennt. Ríkin geta sett skilyrði samkvæmt tilskipuninni, þ.á m. um húsnæði, nægilega framfærslu og sjúkratryggingu og eru skilyrðin nokkuð ströng. Aðgangur að menntun, starfsþjálfun og atvinnu er tryggður og eftir fimm ára löglega búsetu geta aðstandendur fengið búseturétt á eigin forsendum. Tilskipunin veitir aðstandendum ekki aðgang að almannatryggingakerfi eða félagslegri aðstoð.

Sambærilegir samningar eru í gildi við Algeríu, Marokkó, Túnis, Rússland, Albaníu, Makedóníu, Montenegro, Andorra, San Marínó og AKK-ríki Afríku, Karíbahafs og Kyrrahafsríkja.

### **Vinnumiðlun (EURES)**

Vinnumiðlunarnetið EURES (sem sett var upp í samræmi við Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 8/2003 og tekin upp skv. bókun 31 við EES-samninginn) er starfrækt hér á landi.

### **Samræming almannatrygginga og rafræn miðlun upplýsinga**

Aðgangur að almannatryggingakerfi búseturíkis er tryggður fyrir launþega og aðstandendur þeirra sem búa í öðru ríki en heimaríki. Reglur ESB eru í Reglugerð 883/2004 um samræmingu almannatryggingakerfa og er megintilgangur þeirra reglna að mæla fyrir um samhæfingu reglna (m.a. um uppsöfnun réttinda), þannig að þeir sem flytja milli landa verði ekki fyrir óhagræði vegna þess.

Tilskipunin tekur til fleiri hópa en launþega, þ.m.t. sjálfstætt starfandi, nemenda og annarra en réttindi eru mismunandi eftir því hvar í flokk fólk fellur. Tilskipunin tekur til sjúkrabóta, bóta til mæðra vegna meðgöngu og fæðingar og jafngildra bóta til feðra, örorkubóta, bóta vegna elli, bóta til eftirlifenda, bóta vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma, styrkja vegna andláts, atvinnuleysisbóta, bóta sem eru veittar áður en eftirlaunaaldri er náð og fjölskyldubóta. Hún byggir á þeim meginreglum að einstaklingur falli undir það almannatryggingakerfi þar sem hann eða hún stundar atvinnu (sem oft fellur saman við búseturíki); að áunnar bætur tapist ekki þrátt fyrir flutninga milli aðildarríkja og að tilkall til bóta sé lagt saman; að áunnar bætur (s.s. lífeyrisréttindi) fylgi viðkomandi við flutning á milli aðildarríkja (með verulegum undanþágum); að aðildarríkin vinni saman að því er varðar stjórnarsýslu almannatryggingakerfanna og loks að taka skuli mið af atvikum og staðreyndum, sem hafa áhrif á útreikning bóta, með sama hætti hvort sem þeir atburðir eiga sér stað í ríki þar sem viðkomandi er tryggður eða í öðru aðildarríki.

Með reglugerð 859/2003 var gildissvið þágildandi reglugerða um samræmingu almannatryggingakerfi rýmkað til að ná yfir ríkisborgara þriðju ríkja sem eru löglega búsettir í ríkinu. Þessar reglur voru ekki teknar upp í EES-samninginn. Með reglugerð 1231/2010 var fyrri reglugerð uppfærð og mælir reglugerðin fyrir um að reglugerðir 883/2004 og 987/2009 taki til ríkisborgara þriðju ríkja, sem njóta ekki verndar reglugerðanna nú þegar vegna þjóðernis síns. Þetta gildir einnig um aðstandendur og eftirlifendur. Sú takmörkun er gerð að reglurnar gilda ekki um ríkisborgara þriðju ríkja sem búa og hafa alltaf búið í einu aðildarríki og ef viðkomandi eða aðstandendur þeirra hafa ekki flutt á milli aðildarríkjanna. Einnig er tekið fram að reglugerðin hafi engin áhrif á rétt ríkisborgara þriðju ríkja til að koma til aðildarríkis og vinna þar, enda fer sá réttur eftir lögum viðkomandi ríkis. Af þessu leiðir, að reglugerðin rýmkar ekki verulega gildissvið reglugerðar 883/2004, og opnar ekki fyrir aðgang að almannatryggingakerfi ríkisins, umfram það sem þegar leiðir af innlendum reglum, nema að því leyti sem ríkisborgarar þriðju ríkja sem hafa búið og starfað í öðru ríki, koma til landsins, eða fara frá landinu, eða aðstandendur þeirra flytjast á milli landa. Í því tilviki eiga reglurnar við.

Reglur um rafræn upplýsingaskipti milli stofnana sem fara með framkvæmd almannatrygginga koma fram í Reglugerð 987/2009 um framkvæmd reglugerðar 883/2004.

Tilskipun 98/89 um verndun viðbótarlífeyrisréttinda tekur til lífeyrisréttinda vegna skyldubundinnar aðildar að lífeyrissjóði. Mælir tilskipunin fyrir um að áunnin réttindi haldist þrátt fyrir flutning á milli landa og að réttafar geti haldið áfram að greiða í sjóðina, og fengið greiðslur úr sjóðunum eins og við á. Þessi tilskipun hefur verið innleidd hér á landi.

### **Sjúkratryggingakortið (EHIC)**

Evrópska sjúkratryggingakortið er gefið út í samræmi við Reglugerð 883/2004 og er framkvæmdin tryggð einnig í gegnum EES-samninginn. Í samningsafstöðu Íslands, sem miðast við 9. febrúar 2011, kemur fram að það verði ekki séð að það verði vandkvæðum bundið að rýmka innlendar reglur svo að þær taki til ríkisborgara þriðju ríkja, samkvæmt Reglugerð 1231/2010, en samkvæmt þeirri reglugerð yrði kortið gefið út fyrir ríkisborgara þriðju ríkja sem njóta sjúkratrygginga hér á landi.

### **Fyrirhugaðar lagabreytingar og staðan samkvæmt EES-samningnum**

Vert er að taka fram að engar mikilvægar lagabreytingar hafa orðið á þessu sviði innan ESB eftir 9. febrúar 2011 og fyrirhugaðar lagabreytingar á þessu sviði varða einkum viðleitni til að auðvelda framkvæmd, sem og frekari lagasamræmingu varðandi ríkisborgara þriðju ríkja. Áfram er þó um að ræða samræmingu á þröngum sviðum og er líklegt að stofnanir ESB verði varfærnar í að rýmka réttindi ríkisborgara þriðju ríkja.<sup>30</sup>

Öll þau réttindi sem launþegum eru tryggð að sambandsrétti eru einnig tryggð í EES-samningnum, með 28. gr. EES-samningsins og upptöku Reglugerðar 1612/68 (nú Reglugerðar 492/11) og tilskipunar 2004/38, sem hafa verið innleiddar hér á landi. EES-samningurinn tekur til réttinda launþega, annarra hópa ríkisborgara ESB og EFTA ríkja, sem hafa nægilegt fé til framfærslu og sjúkratryggingu. Þeir fyrirvarar sem gerðir voru við upptöku tilskipunar 2004/38 og lúta að ríkisborgararétti í ESB varða annars vegar fyrirvara um dómaþróun um ríkisborgararéttarhugtakið í framtíðinni og hins vegar réttindi ríkisborgara þriðju ríkja, sem ekki falla undir samninginn.<sup>31</sup> Eftirlitsstofnun EFTA hefur gefið út rökstutt álit um vankanta á innleiðingu tilskipunar 2004/38 hér á landi.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Þær tillögur sem eru komnar fram eru tillögur að tilskipun varðandi komu og búsetu ríkisborgara þriðju ríkja sem flytjast á milli landa í starfi fyrir fyrirtæki (52010P0378) og tilskipun um skilyrði fyrir komu og búsetu ríkisborgara þriðju ríkja sem starfa í árstíðabundnum starfsgreinum (52010P0379) sjá <http://eur-lex.europa.eu/en/prep/latest/chap0510.htm>.

<sup>31</sup> Ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007 frá 7. desember 2007 <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea-supplements/icelandic/2008-is/su-nr-26-is-08-05-2008.pdf>

<sup>32</sup> Sum ákvæði tilskipunarinnar hafa ekki verið rétt innleidd, að mati Eftirlitsstofnunar EFTA, sem þann 19. Desember 2012 gaf út rökstutt álit (Dec No 514/12/COL), sem varðar m.a. þær greinar sem mæla fyrir um réttindi aðstandenda sem missa maka, skilja eða aðalrétthafi flytur úr landi. Í samskiptum við Eftirlitsstofnun EFTA hefur Ísland lýst því yfir að það standi til að innleiða þessar greinar og er unnið að innleiðingunni. Því verður að gera ráð fyrir fullu samræmi þegar innleiðingu er lokið.

Þær heimildir sem koma fram í 112.-114. gr. EES-samningsins (öryggisráðstafanir sem hægt er að grípa til vegna erfiðleika í sérstökum atvinnugreinum eða á sérstökum svæðum) myndu falla niður við aðild að ESB. Ekki er gert ráð fyrir samsvarandi heimildum í ESB, varðandi frjálsa för vinnuafls, en um undanþágur frá innflytjendalöggjöf ESB, þar sem slíkar undanþágur væru mögulegar, og um töku ákvarðana og samráð, vísast til kafla 24 (dóms- og innanríkismál).

EURES vinnumiðlunarkerfið er starfrækt hér á landi í samræmi við EES-samninginn. Reglugerð 987/2009 um rafræn upplýsingaskipti hefur verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd og er undirbúningur hafinn að því að koma rafrænum upplýsingaskiptum í framkvæmd.

## 2.5 Samantekt

Reglur ESB um frjálsa för vinnuafls og samhæfingu almannatryggingakerfa eru rótgrónar reglur innri markaðarins og falla að öllu leyti undir EES-samninginn.

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði að öllu leyti eins og það stóð **9. febrúar 2011** og hefur ekki óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabilum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, aðgangur að vinnumarkaði tryggður (þ.m.t. fyrir ríkisborgara Rúmeníu og Búlgaríu frá janúar 2012) og að þátttaka í samvinnu á sviði opinberrar vinnumiðlunar (EURES) og evrópska sjúkratryggingakortsins (EHIC) tryggð. Við aðild þurfi að tryggja að löggjöf um samræmingu almannatryggingakerfa taki til ríkisborgara þriðju ríkja sem eru löglega búsettir í landinu og að áfram þurfi að vinna að rafrænni miðlun upplýsinga um almannatryggingar.

Eins og lýst er hér að framan getur lagasamræming sem varðar réttindi ríkisborgara þriðju ríkja haft áhrif á vinnumarkað aðildarríkis, en sú lagasamræming hefur gengið hægt og taka reglurnar til þröngt afmarkaðra hópa, námsmanna, vísindamanna og sérfræðinga Meginreglan er áfram sú að samræmingin hefur ekki áhrif á rétt ríkisborgara þriðju ríkja til að koma til landsins, en veitir þeim sem eru löglega búsettir ákveðin réttindi. Allar breytingar á innflytjendalöggjöf, þ.e. varðandi rétt ríkisborgara þriðju ríkja til að koma til landsins og taka upp búsetu, falla undir samningskafla 24 (um dóms- og innanríkismál) og vísast frekar í umfjöllun um þann samningskafla.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að viðræður um kaflann hafi hafist 19. október 2011 og var samningskaflanum lokað til bráðabirgða samdægurs.

Engar verulegar breytingar eru fyrirsjáanlegar á þessu sviði. Breytingar vegna upptöku ríkisborgararéttar ESB er erfitt að segja fyrir um, þar sem slíkar breytingar ráðast að einhverju leyti af dómaframkvæmd. Ekki er hægt að útiloka að réttindi launþega, aðstandenda og annarra, sem ekki eru í launaðri eða sjálfstæðri vinnu, styrkist enn frekar vegna ríkisborgaréttarhugtaksins í ESB, bæði að því er varðar rétt til búsetu og rétt til aðgangs að félagslegu tryggingakerfi búsetulands.

### 3. SAMNINGSKAFLI – STAÐFESTURÉTTUR OG ÞJÓNUSTUFRELSI

#### 3.1 Almennt um samningskaflann

Staðfesturéttur og frjáls þjónustustarfsemi eru tveir grundvallarþættir fjórfrelsisins og undirstaða innri markaðarins (ásamt vöruflutningum, flutningum vinnuafis og fjármagns). Reglur ESB hafa frá upphafi miðað að því að staðfesturéttur og þjónustustarfsemi taki til einstaklinga og lögaðila (fyrirtækja) sem eru ríkisborgarar, eða, í tilviki fyrirtækja, sem eru skráð í einhverju aðildarríkjanna. Eins og í tilviki vöruflutninga fer lagasamræming fram annars vegar með neikvæðri lagasamræmingu, þ.e. með því að hindrunum sem beint er gegn þessum frelsisþáttum í aðildarríkjunum er rutt úr vegi og hins vegar með jákvæðri lagasamræmingu, en þá eru reglur aðildarríkjanna samræmdar, í því skyni að auðvelda samkeppni og auðvelda starfsemi þeirra sem bjóða og þiggja þjónustu án tillits til innri landamæra aðildarríkja ESB og EES.

Á fyrri stigum evrópusamrunans leiddi frumréttur ESB, þ.e. ákvæði 49. gr. SSES, áður 43. gr. um staðfesturétt, og ákvæði 56. gr. SSES, áður 49. gr. um þjónustustarfsemi, til þess að starfsemi yfir landamæri varð auðveldari og tók dómstóll ESB virkan þátt í þeirri þróun. Eins og á öðrum sviðum innri markaðarins ber meira á jákvæðri lagasamræmingu eftir því sem tímar líða. Heimildir ESB til lagasamræmingar á þessum sviðum hafa ekki tekið verulegum breytingum frá upphafi en þó hafa breyttar reglur um lagasetningu leitt til þess að á sumum sviðum er auðveldara fyrir stofnanir ESB að koma breytingum í gegn. Þetta er þó ekki einhlítt, eins og málsmeðferð við setningu þjónustutískipunarinnar sýnir.

Það einkennir reglur sem falla undir samningskaflann að þær taka til víðtæks sviðs og snerta hagsmuni einstaklinga og lögaðila. Þegar einstaklingar nýta sér staðfesturétt, flytja þeir á milli ríkja og njóta í gistiríki sömu réttinda til búsetu í því ríki og jafnréttis á við eigin þegna og launþegar gera. Sama máli gegnir um einstaklinga sem veita og þiggja þjónustu. Til að auðvelda einstaklingum frjálsa för hafa einnig verið settar reglur um viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis, og eiga þær reglur við um launþega, sjálfstætt starfandi einstaklinga og þá sem veita þjónustu. Fjallað verður um þessar reglur í tengslum við staðfesturétt í hér á eftir. Þá eiga reglur um staðfesturétt og þjónustustarfsemi einnig við um lögaðila, þ.e. fyrirtæki, bæði fyrirtæki sem eru stofnsett á innri markaðinum og útibú þeirra og dótturfélög. Að þessu leyti skarast reglur um staðfesturétt við fyrirtækjalöggjöf ESB. Loks skarast reglur þessa kafla við reglur um frjálsa fjármagnsflutninga auk þess sem reglur sambandsréttar um samkeppni, opinber innkaup, ríkisaðstoð og jafnvel neytendavernd tengjast einnig þeim reglum sem fjallað er um í þessum kafla.<sup>33</sup>

Reglur um fyrirkomulag þjónustu í almannabágu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (e. *services of general economic interest*) skarast einnig við þetta svið og hefur djúpstæður ágreiningur aðildarríkjanna innbyrðis og aðildarríkjanna og stofnana ESB leitt til málamiðlana bæði að því er varðar reglur um þessa þjónustu sérstaklega og að því er varðar inntak staðfesturéttarins og þjónustuflytninga.

---

<sup>33</sup> Sbr. greinargerð samningahóps (II), bls. 2, en samningahópurinn vísar sérstaklega til 4. kafla (fjármagnsflutningar) að því er varðar takmarkanir á fjárfestingum í fiskiskipum og fiskvinnslu, sem og til umfjöllunar í 13. kafla (sjávarútvegur). Þá er vísað til umfjöllunar um innistæðutryggingar í 9. kafla (fjármálaþjónusta) og til umfjöllunar um atvinnumál í 19. kafla (félags- og vinnumál).



## 3.2 Samningsafstaða Íslands

Samningsafstaða Íslands að því er varðar staðfesturétt og frjálsa þjónustustarfsemi hafði ekki verið mótuð þegar hlé var gert á viðræðunum. Hins vegar hafði íslenskum stjórnvöldum verið boðið að leggja fram samningsafstöðu sína, en með bréfi dags. 18. október 2012 var íslenskum stjórnvöldum tilkynnt að skilyrði væru til þess að opna samningaviðræður um kaflann.

Í bréfinu kemur einnig fram að til viðbótar við þau málefni sem fjallað er um í rýniskýrslum, hafi verið samþykkt að málefni sem varða takmarkanir á staðfesturétti í sjávarútvegi, aðgang að höfnum og aðgang að þjónustu fyrir fiskiskip sem eru skráð undir fána ríkis, sem Ísland hefur ekki samið við um úthafsveiðar<sup>34</sup> eigi undir þennan kafla.

## 3.3 Þróun og staða samningaviðræðna

### 3.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í greinargerð samningahóps (II) um kaflann kemur fram að meirihluti þeirra gerða sem falla undir kaflann séu hluti af EES-löggjöfinni og hafi annað hvort verið innleiddar hér á landi eða innleiðing standi yfir. Miðast þessi niðurstaða við rýningu á gerðum þeim sem falla undir kaflann, sem fór fram í febrúar og mars árið 2010.

Niðurstaða samningahópsins er sett fram með fyrirvara um þau svið þar sem undanþágur gilda samkvæmt EES-samningnum, einkum *fasta undanþágu sem takmarkar erlendar fjárfestingar í fiskiskipum og fiskvinnslu* (sbr. einnig umfjöllun um samningskafla 4).

Auk þess er í greinargerðinni vísað til þess að

- Þriðja tilskipunin um pósthjónustu (tilskipun 2008/6) hafði ekki verið tekin upp í EES-samninginn á þeim tíma og að Ísland muni sækja um tímabundna aðlögun þannig að póstmárkaður verði opnaður síðar en gert er ráð fyrir í tilskipuninni. Talið er að Noregur og Liechtenstein muni einnig fara fram á tímabundna aðlögun.
- Þjónustutilskipunin (tilskipun 2006/123) sem hefur verið tekin upp í EES-samninginn kallaði á samhljóða yfirlýsingu Íslands og Noregs varðandi vernd launafólks og rétt aðildarríkjanna til að ákveða réttindi og reglur á vinnumarkaði.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Úthafsveiðisamningurinn (Samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförulla fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim) fjallar um þessa stofna, sjá frekar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins* (2003), bls. 146.

<sup>35</sup> Yfirlýsingin er svohljóðandi (hér tekin úr greinargerð með lögum nr. 76/2011, um þjónustuviðskipti á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins): Við upptöku þjónustutilskipunarinnar (2006/123) í EES-samninginn er minnt á af hálfu Íslands að tilskipunin hefur m.a. ekki áhrif á ráðningarskilmála og -skilyrði, samskipti milli aðila vinnumarkaðarins, réttinn til þess að semja um og ganga frá kjarasamningum og grundvallarréttindi, svo sem verkfallsréttinn og réttinn til að grípa til aðgerða á vinnustað. Þjónustutilskipunin hefur ekki áhrif á vinnulöggjöf eða þrífliða samvinnu verkalýðsfélaga, vinnuveitenda og stjórnvalda. Af Íslands hálfu er lögð áhersla á að hin víðtæka samstaða meðal Íslendinga um að gera áætlanir um aðgerðir, svo og viðeigandi ráðstafanir, sem miða að því að standa vörð um réttindi innlendra og útlendra starfsmanna og góðan aðbúnað á vinnustöðum, stríði ekki gegn þjónustutilskipuninni. Þær ráðstafanir geta m.a. náð yfir skilvirkt kerfi um almenna beitingu kjarasamninga og innleiðingu sameiginlegrar ábyrgðar verktaka og undirverktaka til þess að tryggja að réttindi vinnandi fólks séu virt. Af Íslands hálfu er lögð áhersla á að það verði áfram á valdsviði innlendra yfirvalda - á öllum stigum stjórnsýslunnar, ríkisvalds og sveitarstjórna - að ákvarða í hvaða mæli hið opinbera skuli veita þjónustu, hvernig hún skuli skipulögð og fjármögnuð og hvaða sérstöku kvaðir skuli gilda um slíka opinbera þjónustu.

- Í greinargerðinni kemur fram að framkvæmdastjórnin hafi lýst því yfir að yfirlýsingin samræmist efni tilskipunarinnar.
- Vakin er athygli á álit meirihluta utanríkismálanefndar þar sem gert er ráð fyrir því að horft verði til þess hvort skynsamlegt geti verið að fara fram á takmarkanir á rétti til að eignast fasteignir hér á landi og að miða þær takmarkanir við lögheimili og fasta búsetu á landinu. Ekki var samið um takmarkanir af þessu tagi við gerð EES-samningsins. Frekari umfjöllun er um þetta atriði í umfjöllun um samningskafla 4 (frjálsir fjármagnsflutningar).

Samningahópur (II) hélt tuttugu og átta fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en samningahópar I og II sameinuðust árið 2012 og funduðu eftir það sameiginlega.

Í fundarfrásögn þriðja fundar frá 15. mars 2010 er greint frá því að Efnahags- og viðskiptaráðuneytið sé langt komið með að rýna gerðir úr samningsköflum 3 og 4 og telji að fá vandamál séu í köflunum. Gerðir og löggjöf séu að langmestu leyti innleidd. Þá kemur fram í fundarfrásögninni að útstandandi mál hafi verið rædd, sérstaklega þær gerðir sem mikilvægt væri að skoða með tilliti til samningsafstöðu.

Í fundarfrásögn fjórða fundar 25. maí 2010 kemur fram að drög að greinargerð vegna kaflans hafi verið kynnt, en engin rýniblöð hafi verið gerð þar sem kaflinn heyri allur undir EES samninginn. Rætt var um þjónustutilskipunina (tilskipun 2006/123) á fundinum og um tilskipun um útsenda starfsmenn og athugasemdir sem hagsmunaaðilar hafa sent Alþingi í tilefni af innleiðingu þeirra gerða. Þá kemur fram að sérstök athygli hafi verið vakin á athugasemdum hagsmunaaðila við lagafrumvarp um innleiðingu þjónustutilskipunarinnar, sem fellur undir EES samninginn.

Í fundarfrásögn tíunda fundar samningahópsins 3. desember 2010 kemur fram að sérfræðingar í þeim málefnum sem falla undir 3. kafla (staðfesturéttur og þjónusta) hafi farið yfir drög að kynningum fyrir tvíhliða rýnifundi með framkvæmdastjórninni.

Í fundarfrásögn fimmtánda fundar aðalsamninganefndar 5. nóvember 2010 kemur fram að mikilvægustu gerðir sem falla undir þetta svið séu þjónustutilskipunin 2006/123 (sem þá sé í meðferð til innleiðingar hér á landi), þriðja pósthjónustutilskipunin 2008/6, sem enn sé til umfjöllunar hjá stofnunum EES-samningsins og tilskipun 2005/36 um gagnkvæma viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, sem hafi að mestu þegar verið innleidd með rammalöggjöf. Þá er tekið fram að fyrirhugað sé að sækja um aðlögun að pósthjónustutilskipuninni líkt og nokkur ESB ríki hafa gert, þannig að pósthjónustur verði opnaður tveimur árum síðar en tilskipunin geri ráð fyrir.

Í fundarfrásögn fimmtugasta og annars fundar aðalsamninganefndar 20. desember 2012 kemur fram að drög að samningsafstöðu fyrir kaflann hafi verið kynnt, með fyrirvara um afgreiðslu EES-samningahóps. Þá kemur fram að fjallað hafi verið um atriði sem varða sjávarútveg og rætt um kröfur Íslands í kaflanum, m.a. tengt þjónustutilskipuninni. Þá kemur fram að áfram verði unnið með drögin í samræmi við ábendingar sem komu fram á fundinum.

Í fundarfrásögn fimmtugasta og þriðja fundar aðalsamninganefndar 15. janúar 2013 kemur fram að aðalsamningamaður hafi gert grein fyrir samkomulagi stjórnarflokkanna um fyrirkomulag aðildarviðræðna við ESB, sem samþykkt var á fundi ríkisstjórnarinnar daginn áður. Í samkomulaginu hafi falist að ekki yrði unnið frekar að mótun

samningsafstöðu í þeim fjórum köflum sem voru ófrágengnir, þ.m.t. þessum samningskafla.

### **3.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 18. október 2012 var staðfest að skilyrði væru til að opna samningaviðræður um kafla 3. Fyrir lá að ekki væru sett opnunarviðmið af hálfu ESB. Í bréfinu kemur einnig fram að til viðbótar við þau málefni sem fjallað er um í rýnskýrslum, hafi verið samþykkt að málefni sem varða takmarkanir á staðfesturétti í sjávarútvegi, aðgang að höfnum og aðgang að þjónustu fyrir fiskiskip sem eru skráð undir fána ríkis, sem Ísland hefur ekki samið við um úthafsveiðar (veiðar úr deilistofnum)<sup>36</sup> eigi undir þennan kafla.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að samræming sé góð á þessu sviði, vegna EES-samningsins, með fyrirvara um takmarkanir á staðfesturétti og þjónustuflytningum í sjávarútvegi. Tekið er fram að stjórnsýslukröfur sem gerðar eru til starfsmannaleiga hafi verið samræmdar ESB-reglum og að reglur um faglega menntun og hæfi hafi verið samræmdar reglum ESB. Þó hafi kröfur um viðurkenningu á menntun og hæfi heilbrigðisstétta í íslenskri löggjöf á þeim tíma ekki verið aðlagðar ákvæðum tilskipunarinnar.

Loks er tekið fram að EFTA-ríki EES-samningsins hafi á þeim tíma ekki samþykkt þriðju tilskipun ESB um pósthjónustu.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 kemur fram að innleiðingu gerða um gagnkvæma viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis sé nánast lokið.

### **3.3.3 Staða viðræðnanna**

Íslandi hefur verið boðið að leggja fram samningsafstöðu, en það hefur ekki verið gert og eru samningaviðræður ekki hafnar um þennan kafla.

## **3.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

### **Staðfesturéttur**

Meginreglur ESB um staðfesturétt einstaklinga eru tiltölulega óumdeildar og svipar réttarstöðu einstaklinga til réttarstöðu launþega, þar sem gengið er út frá því að búseturéttur og réttur til félagslegra gæða og skattfríðinda þeirra og aðstandenda þeirra, sé sambærilegur við eigin þegna.<sup>37</sup> Að öðru leyti er lagasamræming um gagnkvæma viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis líklega mikilvægasta lagasamræming frá sjónarhóli þeirra sem stunda sjálfstæða starfsemi.

### **Fagleg menntun og hæfi**

Gagnkvæm viðurkenning faglegrar menntunar (þ.m.t. starfsmenntunar) og hæfis er mikilvægt skilyrði þess að einstaklingar geti farið á milli landa og starfað þar við

---

<sup>36</sup> Úthafsveiðisamningurinn (Samningur um framkvæmd ákvæða hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna frá 10. desember 1982 um verndun deilistofna og víðförla fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim) fjallar um þessa stofna, sjá frekar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins (2003), bls. 146.

<sup>37</sup> Um þetta má vísa í umfjöllun í samningskafla 2 (frjáls för vinnuafis).

starfsgrein sína. Hindranir á þessu frelsi koma til af löggjöf aðildarríkja sem lögvernda starfsemi og veita þannig einkarétt á tiltekinni starfsemi, s.s. í iðngreinum<sup>38</sup> og í starfsemi sérfræðinga.<sup>39</sup> Einnig geta hindranir falist í því að lögvernda starfsheiti.<sup>40</sup> Lögverndun eða löggilding er yfirleitt miðuð við kröfur um menntun og starfsþjálfun í viðkomandi ríki.

Lengi var krafist einróma samþykkis í ráðinu til að hægt væri að samþykkja reglur á þessu sviði innan ESB og gekk lagasamræming því hægt. Dómaframkvæmd dómstóls ESB leiddi hins vegar til þess að meginreglan um gagnkvæma viðurkenningu var notuð á þeim sviðum þar sem samræmd löggjöf var ekki til staðar. Það þýddi að líkur voru á að t.d. lögfræðingur menntaður í einu aðildarríki gæti starfað í öðru aðildarríki án þess að þurfa að fullnægja þarlandum kröfum um menntun og þar gistiríki að meta menntun umsækjandans og hæfi. Ef menntunin var ekki talin jafngild, gat gistiríki krafist þess að viðkomandi tæki hæfnispróf eða krafist frekari þjálfunar.<sup>41</sup>

Núgildandi tilskipun, 2005/36 kemur í stað eldri tilskipana bæði um einstakar starfsstéttir (t.d. heilbrigðisstéttir, lögfræðinga/lögmenn<sup>42</sup>, arkitekta) og tilskipanir sem giltu almennt, þ.e. tilskipun 89/48 um háskólanám; tilskipun 92/51 um styttra nám og tilskipun 99/42 um verknám /iðngreinar. Tilskipun 2005/36 samræmir ekki kröfur um menntun, nema að því er varðar heilbrigðisstéttir, en byggist á reglunni um gagnkvæma viðurkenningu, þannig að löglíkur eru taldar á því að þeir sem hafa lokið faglegri menntun (og starfsþjálfun) í einu aðildarríki, og hafa starfsréttindi þar, hafi einnig nægilega menntun og færni til að starfa í öðrum aðildarríkjum. Tilskipunin styrkir stöðu þeirra sem fara á milli landa með því að auðvelda stjórnsýslu við umsóknir. Tilskipunin mælir þó ekki fyrir um sjálfkrafa viðurkenningu, nema að hluta.

Viðurkenning á faglegri menntun og hæfi í gistiríki er með þrennum hætti í tilskipuninni: 1) *almennar reglur um viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis* í öðru aðildarríki og er þar um fimm þrep að ræða samkvæmt 11. gr. tilskipunarinnar.<sup>43</sup> Reglan um gagnkvæma viðurkenningu á við hér og ber móttökuríki að leyfa þeim aðgang að störfum sem sýna fram á nám og/eða starfsþjálfun sem samsvarar þrepi lægra en við á í móttökuríkinu.<sup>44</sup> Ef starfsréttindi eða starfsheiti eru lögvernduð í móttökuríki, en ekki í

---

<sup>38</sup> Löggiltar iðngreinar hér á landi voru tæplega 60, samkvæmt reglugerð 940/1999, sbr. skýrslu nefndar vegna endurskoðunar iðnaðarlaga frá febrúar 2012 ( birt á vef iðnaðarráðuneytis), bls. 20.

<sup>39</sup> Löggiltar heilbrigðisstéttir eru 33 talsins og eru tilteknar í nýjum lögum nr. 34/2012.

<sup>40</sup> Lög nr. 8/1996 um löggildingu nokkurra starfsheita sérfræðinga í tækni- og hönnunargreinum (s.s. verkfræðinga, tæknifræðinga, arkitekta, byggingafræðinga, húsgagna- og innanhúsarkitekta, iðnfræðinga, landslagsarkitekta, skipulagsfræðinga, raffræðinga og grafískra hönnuða) skipar þessum málum. Löggilding starfsheitis veitir einkarétt til að nota starfsheiti, en ekki einkarétt til ákveðinna starfa, sbr. framangreind skýrsla (nmgr. 7), bls. 9.

<sup>41</sup> Mál C-340/89 *Vlassopoulou* [1991] ECR I-2357.

<sup>42</sup> Starfsemi lögfræðinga fellur aðeins að hluta undir tilskipunina, en auk hennar gilda um lögmenn og þjónustu þeirra tilskipun 77/249 (þjónustustarfsemi) og tilskipun 98/5 (staðfesturéttur), sem mælir fyrir um rétt lögmanna til að starfa í móttökuríki, en á grundvelli starfsréttinda í heimaríki.

<sup>43</sup> Móttökuríki ber að viðurkenna: a) hæfnisvottorð um grunnskólapróf eða sambærilegt próf; b) vottorð um framhaldsskólanám eða tækninám, eða starfsreynslu; c) vottorð um a.m.k. eins árs háskólanám eða nám sem leiðir til löggildingar; d) vottorð um þriggja-fjögurra ára háskólanám og e) vottorð um háskólanám sem er fjögur ár eða meira.

<sup>44</sup> Þetta skýrist af því að nám er mislangt í aðildarríkjunum, m.a. er háskólanám að jafnaði styttra í Bretlandi en hér á landi eða í Þýskalandi. Sjá frekar Barnard: *The Substantive Law of the EU* (OUP 2013), bls. 321.

heimaríki viðkomandi, getur móttökuríkið krafist tveggja ára starfsreynslu í heimaríki, auk vottorða. Einnig geta móttökuríki krafist annað hvort hæfnisprófs eða frekari þjálfunar í ákveðnum tilvikum, s.s. þegar mikill munur er talinn á þeirri menntun sem um er að ræða (14. gr.). Af þessu sést að tilskipunin felur ekki í sér sjálfkrafa viðurkenningu faglegrar menntunar og hæfis á þeim sviðum þar sem starfsgreinar eða starfsheiti eru lögvernduð.

2) *reglur um sjálfkrafa viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi* í handiðnaði, iðnaði og verslun og sambærilegum störfum (kafla II í tilskipuninni), en hér eru þó gerðar kröfur um að viðkomandi hafi starfað í greininni í ákveðinn tíma.

3) *reglur um sjálfkrafa viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi tiltekinna starfsstétta* (einkum heilbrigðisstarfsmanna), þar sem reglur um lágmarksmenntun til að stunda starfsemina eru samræmdar (kafla III í tilskipuninni). Hér er byggt á meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu, en að auki eru í tilskipuninni og viðaukum hennar ítarlegar reglur um það nám sem starfsréttindin byggjast á.

Almennar reglur tilskipunarinnar heimila aðildarríkjunum að gera kröfur um nauðsynlega tungumálakunnáttu, í samræmi við meðalhófsreglu, en leggur þá skyldu á ríkin að leyfa þeim sem njóta réttinda til að starfa aðild að starfsgreinasamtökum, og veita þeim nauðsynlegar upplýsingar (e. *contact point*). Auk þess mælir tilskipunin fyrir um samvinnu aðildarríkjanna.

### **Skilyrði staðfesturéttar**

Þjónustutilskipunin (tilskipun 2006/123) á einnig við um þá einstaklinga og lögaðila sem taka upp staðfestu í öðru aðildarríki. Tilskipunin lögfestir dómaframkvæmd dómstóls ESB á þessu sviði og útfærir ákvæði 49. gr. SSESB um réttinn til að taka upp sjálfstæða starfsemi eða setja upp fyrirtæki í öðru aðildarríki en búsetulandi (frumstaðfesta) eða að stofna útibú eða skrifstofu (afleidd staðfesta).

Ákvæði tilskipunarinnar voru ekki umdeild að því er staðfesturéttinn varðar og setja nú ramma um þá löggjöf og málsmeðferð sem við á þegar starfsemi er háð leyfi stjórnvalda eða þegar aðrar kröfur í innlendri löggjöf leiða til hindrana á staðfesturétti. Leyfisveitingar, þ.e. t.d. starfsleyfi, verða að fullnægja vel þekktum *Gebhard-skilyrðum* ESB-réttar,<sup>45</sup> þ.e. vera réttlættar með vísan í brýna almannahagsmunum, beitt án mismununar, og fullnægja skilyrðum meðalhófsreglunnar.

Brýnir almannahagsmunir eru nú í fyrsta sinn taldir upp tilskipuninni, þó að ekki sé um tæmandi talningu að ræða.<sup>46</sup> Ákvæði 10. gr. tilskipunarinnar vísar einnig til þessara

---

<sup>45</sup> Sbr. mál C-55/94 *Gebhard* [1995] ECR I-4165

<sup>46</sup> Sbr. 8. tl. 4. gr. Í greininni segir: : hagsmunir sem eru viðurkenndir sem slíkir í dómaframkvæmd Dómstólsins, þ.m.t. eftirfarandi: allsherjarregla, almannaoöryggi, lýðheilsa, varðveisla fjárhagslegs jafnvægis almannatryggingakerfisins, vernd neytenda, viðtakenda þjónustu og starfsmanna, sanngirni í viðskiptum, barátta gegn svikum, vernd umhverfisins og þéttbýlisumhverfis, heilbrigði dýra, hugverkaréttur, varðveisla sögulegs og listræns þjóðararfs, markmið félagsmálastefnu og markmið stefnu í menningarmálum, sbr. einnig 40. lið í aðfaraorðum tilskipunarinnar.

skilyrða, en auk þess bætir tilskipunin við þeim skilyrðum um málsmeðferð sem dómstóllinn hefur tekið mið af og varða stjórnslumeðferð mála. Þau viðmið sem notuð eru verða að vera skýr og ótvíræð, hlutlæg, birt fyrir fram, og gagnsæ og aðgengileg. Ákvarðanir skulu vera rökstuddar og sæta endurskoðun ef þess er krafist, þ.m.t. fyrir dómstólum. Ber aðildarríkjunum að gæta að því að skilyrði séu ekki sett sem eru sambærileg við skilyrði í heimaríki og viðkomandi hefur þannig þegar uppfyllt.

Aðrar kröfur í löggjöf og framkvæmd aðildarríkjanna, sem ekki fela í sér leyfisveitingar, en fela í sér hindranir á staðfesturétti þeirra sem veita þjónustu eru taldar í 14. gr. og er ekki hægt að réttlæta þessar hindranir. Greinin staðfestir áralanga dómaframkvæmd og tekur til atriða eins og kröfu um þjóðerni eða búsetu fyrir stjórnendur eða starfsmenn og þá sem eiga hlut í fyrirtækjum; kröfur um gagnkvæma samninga milli ríkja (nema að því er varðar orkumál); kröfur um tryggingu í staðfesturíki, sem og fyrirfram skráningu í staðfesturíki eða biðtíma sem er háður búsetu.<sup>47</sup> Loks eru taldar upp hindranir sem geta mögulega falið í sér brot á reglunum um staðfesturétt og þar ber aðildarríkjunum að meta þessar kröfur, sem geta verið af margvíslegum toga, út frá *Gebhard-skilyrðunum* í samræmi við 15. gr. tilskipunarinnar.

Tilskipunin gerir ráð fyrir að ekki verði teknar upp frekari kröfur eða skilyrði sem fela í sér hindranir á staðfesturétti, nema að þær megi réttlæta. Í 15. gr. 7. t. er þess krafist að aðildarríki sem tekur upp nýjar kröfur tilkynni þær til framkvæmdastjórnarinnar. Ekki er þó um það að ræða að ríkin megi ekki beita þeim kröfum nema framkvæmdastjórnin samþykki, eins og við á í tilviki vöruflutninga (sbr. tilskipun 98/34<sup>48</sup>) og takmarka þessar reglur svigrúm ríkjanna því minna en á sviði vöruflutninga. Það verður þó alltaf að hafa í huga að tilskipunin útfærir frumrétt ESB á þessu sviði og þarf því að meta aðstöðu í hverju tilviki út frá ákvæðum tilskipunarinnar. Að því er varðar atriði sem ekki falla undir gildissvið tilskipunarinnar þarf einnig að líta til frumréttar ESB og EES og dómaframkvæmdar dómstóls ESB og EFTA-dómstólsins um túlkun á ákvæðinu um staðfesturétt.

Ákvæðin eiga einnig við um þá sem taka upp sjálfstæða starfsemi hérlendis, án þess að starfsemin eða þjónustan fari að einhverju leyti fram á milli landa. Við innleiðingu tilskipunarinnar hér á landi, í samræmi við EES-samninginn, var þessi leið farin.<sup>49</sup>

### **Staðfesturéttur lögaðila**

Um önnur atriði varðandi staðfesturétt lögaðila vísast til umfjöllunar um samningskafla 6, um félagarétt.

---

<sup>47</sup> Þær hindranir sem eru bannaðar eru taldar upp í 14. gr. tilskipunarinnar.

<sup>48</sup> Sjá umfjöllun um samningskafla 1 (frjálsir vöruflutningar).

<sup>49</sup> Sbr. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 76/2011, taka lögin til þjónustuveitenda sem hafa staðfestu innan EES og hyggjast taka upp staðfestu hér á landi; þjónustuveitenda sem hafa staðfestu innan EES og hyggjast veita þjónustu hér á landi án þess að taka upp staðfestu og þjónustuveitenda sem hafa staðfestu hér á landi.

## **Þjónustustarfsemi**

Þjónustustarfsemi er ekki síður mikilvægur þáttur í nútíma hagkerfi en vöruflutningar og er hlutur þjónustu í vergri landsframleiðslu um 70% í meirihluta aðildarríkja ESB. Þjónusta er skilgreind í ákvæðum frumréttar, í 56. og 57. gr. SSESB. Í 57. gr. SSESB kemur fram að átt sé við þjónustu sem að jafnaði sé veitt gegn þóknun, einkum: a) starfsemi á sviði iðnaðar, b) starfsemi á sviði viðskipta, c) starfsemi handverksmanna og d) sérfræðistörf.<sup>50</sup>

Það einkennir reglur um þjónustustarfsemi að þjónustan getur farið yfir landamæri án þess að nokkur einstaklingur fylgi henni (t.d. þjónusta sem boðin er á vefnum) og eins geta einstaklingar flutt sig yfir landamæri bæði til að bjóða þjónustu og þiggja þjónustu. Öll þessi tilvik eiga undir ákvæði 56. gr. SSESB um bann við hindrunum (höftum) á frjálsum þjónustuflutningum. Það einkennir því sviðið að um margháttaðar reglur er að ræða, sem miða að því að setja reglur um þá sem veita þjónustu, þá sem þiggja þjónustu og þjónustuna sjálfa.

Eins og á við um önnur fjórfrelsisákvæði hefur 56. gr. SSESB verið skýrð þannig að greinin banni a) mismunun á grundvelli þjóðernis þess sem veitir þjónustuna eða ríkis þar sem sá sem veitir þjónustu hefur staðfestu og b) allar hindranir (á markaðsaðgangi), nema þær hindranir séu réttlættar með vísan annað hvort í ákvæði SSESB eða brýna almannahagsmuni, gæti meðalhófs og brjóti ekki gegn grundvallarmannréttindum. Hugtakið hindrun (e. *restriction, obstacle*) hefur verið skýrt svo rúmt í dómaframkvæmd að það taki til reglna eða framkvæmdar sem eru til þess fallin að hindra frjálsa þjónustustarfsemi á innri markaðinum.

Í þjónustutíðskipuninni er gerð tilraun til að útfæra viðmiðin um það hvað felst í hindrun á frjálsum þjónustuflutningum í grein 4(7). Þar er „krafa“ (e. *requirement*) skilgreind *sem hver sú skuldbinding, bann, skilyrði eða takmörkun sem kveðið er á um í lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna eða vegna dómaframkvæmdar, stjórnsýsluvenju, reglna fagfélaga eða vegna sameiginlegra reglna sem fagsamtök og aðrar fagstofnanir hafa samþykkt á grundvelli lagalegs sjálfstæðis*. Hugtakið hindrun er því mjög rúmt, en hlutlausar reglur sem ekki hafa bein áhrif á starfsemi þeirra sem veita þjónustu, s.s. umferðarreglur, reglur um skipulag, byggingastaðla o.þ.h. sem eiga við um alla og varða bæði þjónustustarfsemi og háttarni einstaklinga, sem ekki tengist viðskiptum, falla utan skilgreiningarinnar.

Meginreglan um gagnkvæma viðurkenningu á við á þessu sviði en hún nýtur nokkurrar sérstöðu að því er lýtur að þjónustustarfsemi. Reglur í einu ríki (A) sem eiga jafnt við um alla þjónustu, hvort sem þjónustan er boðin af þeim sem stunda starfsemi í ríki A eða ríki B og verða því ekki taldar fela í sér beina eða óbeina mismunun, geta samt sem áður leitt til hindrunar á þjónustustarfsemi og eru þær hindranir ekki heimilar nema hægt sé að réttlæta þær. Heimaríkisreglan (eða upprunallandsreglan) er nátengd reglunni um gagnkvæma viðurkenningu og byggist á trausti milli aðildarríkjanna. Heimaríkið setur

---

<sup>50</sup> Í ákvæði 57. gr. SSESB kemur fram að ákvæðin um þjónustustarfsemi eigi því aðeins við að málefnið falli ekki undir ákvæðin um frjálsa vöruflutninga, frjálsa fjármagnsflutninga eða frjálsa för fólks. Þessi takmörkun hefur þó verið afnumin í dómaframkvæmd og eiga ákvæðin um þjónustustarfsemi við ef meginatriði málsins (þungamiðja málsins) varðar þjónustustarfsemi, sbr. m.a. mál C-452/04 *Fidium Finanz* 2006 ECR I-9521.

reglur og fylgist með að þeim sé framfylgt; gistiríkið getur þá ekki hindrað það að þjónustan komist inn á markað í gistiríki.

Undantekningar eru mögulegar á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis eða lýðheilsu, auk þess sem önnur sjónarmið í þágu almannahagsmuna geta réttlætt takmarkanir á þjónustustarfsemi, að því marki sem heimaríkið hefur ekki sett sambærilegar reglur. Eins og við á um vörur, minnka möguleikar aðildarríkjanna til að réttlæta takmarkanir á þjónustustarfsemi í réttu hlutfalli við lagasamræmingu stofnana ESB.

Ákvæðin eiga ekki við um þjónustustarfsemi sem fellur undir meðferð opinbers valds (störf í opinberri þjónustu), og er það sama regla og gildir um önnur fjórfrelsisákvæði. Af öðrum meiði eru svo reglur sem varða þjónustu í almannapágu, bæði þjónustu sem ekki er af efnahagslegum toga, og þjónusta sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (e. *services of general economic interest*) og verður fjallað um þær hér á eftir.

### **Þjónustutilskipunin**

Tilskipun 2006/123 um þjónustu á innri markaðinum er sett með heimild í þáverandi 47. gr. og 55. gr. Rs. (nú 53. og 62. gr. SSESB), sem veita stofnunum ESB heimildir til að setja reglur um staðfesturétt og þjónustustarfsemi. Tilskipunin var sett í þeim tilgangi að einfalda og skýra þær reglur sem gilda um þjónustustarfsemi á innri markaðinum, m.a. að einfalda stjórnslu – og skrifinnsku – sem þeir sem veita þjónustu verða fyrir. Auk þess er það markmið tilskipunarinnar að styrkja enn frekar réttindi þeirra sem kaupa þjónustu, þ.e. neytenda, með kröfum um upplýsingar og ábyrgðir og að tryggja gæði þjónustu, með svipuðum hætti og á við um öryggi vöru.

Tilskipunin á bæði við um staðfesturétt, þ.e. þjónustu þeirra sem hafa staðfestu í því ríki sem þjónustan er boðin, sbr. III kafla tilskipunarinnar og umfjöllun hér að ofan og þjónustu þeirra sem hafa staðfestu í öðru ríki, sbr. IV kafla tilskipunarinnar. Setning og útfærsla tilskipunarinnar reyndist mjög umdeild, það tók langan tíma að koma henni í gegnum lagasetningarferli innan ESB, og efni hennar breyttist töluvert, sérstaklega að því er varðar þjónustustarfsemi. Vegna andstöðu aðildarríkjanna og hagsmunasamtaka, varð niðurstaðan sú að allmörg svið falla ekki undir ákvæði tilskipunarinnar.

Tilskipunin tekur þannig ekki til (2. gr.) : a) *þjónustu í almannapágu sem er ekki af efnahagslegum toga*, b) *fjármálaþjónustu*, s.s. bankaviðskipti, lánaþjónustu, váttryggingar og endurtryggingar, starfstengdan lífeyri eða séreignasjóði, verðbréf, fjárfestingarsjóði, greiðslu- og fjárfestingaráðgjöf, þ.m.t. þjónusta sem er skráð í I. viðauka við tilskipun 2006/48; c) *rafræna fjarskiptaþjónustu* og net og tilheyrandi aðstöðu og þjónustu að því er varðar málefni sem tilskipanir 2002/19, 2002/20, 2002/21, 2002/22 og 2002/58 taka til; d) þjónustu á sviði *flutninga*, þ.m.t. hafnarþjónusta, sem fellur innan gildissviðs V. bálks sáttmálans, e) þjónustu fyrirtækja um *framleigu starfsmanna*, f) *heilbrigðisþjónustu*, hvort sem hún er veitt fyrir milligöngu heilbrigðisstofnana eða ekki og óháð því hvernig hún er skipulögð og fjármögnuð á landsvísu eða hvort hún er opinber eða einkarekin; g) *myndmiðlunarþjónustu*, þ.m.t. kvikmyndarþjónusta, hver sem aðferðin við framleiðslu, dreifingu og útsendingu hennar er, og útvarpssendingar; h) *fjárhættustarfsemi* sem felur í sér að veðja fjármunum í áhættuspilum, þ.m.t. happdrætti, fjárhættustarfsemi í spilavítum og veðmálaviðskipti; i) starfsemi sem tengist *framkvæmd opinbers valds* eins og fram kemur í 45. gr. SSESB; j) *félagsþjónustu* að því er varðar félagsbústaði, barnagæslu og stuðning við fjölskyldur og einstaklinga, sem eru aðstoðar þurfi um stundarsakir eða til frambúðar, og sem ríkið, þjónustuveitendur með umboð frá ríkinu eða góðgerðarfélög,



sem eru viðurkennd sem slík af ríkinu, veita; k) *öryggisþjónustu á vegum einkaaðila*; l) þjónustu *lögþekkinga* og fúgetafulltrúa sem eru skipaðir af hinu opinbera. Þá gildir tilskipunin *ekki um skattamál*.

Auk þessa var talin sérstök ástæða til að taka fram, í 1. gr., að tilskipunin hefði ekki áhrif á rétt aðildarríkjanna til að ákvarða hvaða þjónusta telst til þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (e. general economic interest), og tilskipunin hefur ekki áhrif á þá þjónustu. Þá hefur tilskipunin ekki áhrif á ákvörðunarvald ríkjanna um einkavæðingu opinberra stofnana sem veita þjónustu, eða á einkarétt á þjónustustarfsemi, refsirétt aðildarríkja, vinnulöggjöf, almannatryggingalöggjöf, og grundvallarréttindi og kjarasamninga, þ.m.t. þvingunarúrræði vinnuréttar sem viðurkennd eru í rétti aðildarríkjanna (verkföll o.þ.h.). Þá hefur tilskipunin ekki áhrif á ráðstafanir aðildarríkjanna til að vernda eða stuðla að margbreytileika menningar og tungumála og fjölbreyttri fjölmiðlun.

Þrátt fyrir ofangreinda fyrirvara, sem eru verulegir, eiga ákvæði tilskipunarinnar við um aðra þjónustustarfsemi, sem nemur um 40% af vergri landsframleiðslu aðildarríkjanna og tekur tilskipunin m.a. til iðngreina, byggingavinnu; að miklu leyti til lögverndaðra starfsstétta, s.s. lögfræðiþjónustu, þjónustu arkitekta, verkfræðinga, endurskoðenda o.þ.h.), annars konar viðskiptaþjónustu, s.s. ráðgjafar, almannatengsla o.þ.h.; verslunarviðskipta, ferðamannaþjónustu, fasteignasölu og –þjónustu, sem og einkarekinnar menntunarþjónustu svo nokkuð sé nefnt.

Að því er varðar þjónustuflytninga var það yfirlýstur tilgangur tilskipunarinnar að  *festa í sessi heimaríkisregluna – þ.e.a.s. að gera ráð fyrir því að heimaríki þess sem veitir þjónustu setji reglur um þjónustuna og fylgist með að þeim reglum sé fullnægt. Á þeim forsendum eigi frjáls þjónustustarfsemi að eiga greiðan aðgang að markaði alls staðar innan innri markaðarins. Það leiddi þó af andstöðu aðildarríkjanna – og ágreinings milli þeirra – að þetta markmið náðist ekki. Niðurstaða lagasetningarinnar að því er varðar heimaríkisregluna varð svo óskýr að óvíst er hvort það er heimaríkisreglan sem kemur fram í 16. gr. tilskipunarinnar eða ekki.*<sup>51</sup>

Þessi óskýrleiki, sem og sú staðreynd að mörg svið eru undanþegin ákvæðum tilskipunarinnar leiðir til þess að áfram verður við úrlausn mála að taka mið af dómaframkvæmd dómstóls ESB á sviði þjónustuflytninga (56 og 57. gr. SSESB). Getur því áfram verið nokkur fyrirstaða í framkvæmd á frjálsum þjónustuflytningum, sem kemur til af því að meta verður hvert mál fyrir sig og taka þar mið bæði af ákvæðum tilskipunarinnar, þegar þau eiga við, annarra tilskipana á tengdum sviðum og ákvæðum frumréttar.

Hins vegar náðist það markmið að einfalda umsóknir og stjórnsýslu fyrir þá sem vilja nýta sér réttinn til að bjóða þjónustu í öðrum aðildarríkjum ESB, en tilskipunin leggur þær skyldur á aðildarríkin að auðvelda stjórnsýslu (t.d. þannig að ekki megi krefjast þýðingar á skjölum), bjóða upp á rafræna stjórnsýslu í gegnum upplýsinga- og þjónustumiðstöðvar (e. *point of single contact*) sem á að veita upplýsingar og sjá um að hægt sé að sækja um

---

<sup>51</sup> Sjá Barnard: *The Substantive Law of the EU* (OUP 2013), bls. 421.

og fylla út eyðublöð á einum stað, bæði að því er varðar stofnsetningu fyrirtækja og að því er varðar kröfur sem gerðar eru til þeirra sem veita þjónustu. Aðildarríkjunum var einnig gert skylt að meta þær reglur landsréttar sem gilda um leyfisveitingar í þeim tilgangi að draga úr hindrunum sem fela í sér mismunun eða annars konar óhagræði.

Tilskipunin tekur einnig til þeirra sem sækja þjónustu yfir landamæri, bæði með því að staðfesta rétt þeirra til að sækja slíka þjónustu án hindrana og með því að setja reglur um þær upplýsingar sem þeir sem veita þjónustu skulu hafa tiltækar fyrir neytendur. Svipar þessum reglum til þeirra reglna sem settar hafa verið innan ESB á sviði neytendaverndar.

Að því er varðar öryggi þjónustu, er gerð tilraun til að setja reglur um þetta efni, en þær reglur eru þó algerlega valkvæðar og felast í tilmælum um að þeir sem stunda þjónustu hafi með sér samráð um vottun og fylgi starfsreglum, m.a. sem félög starfsgreina setja sér. Ekki er um að ræða bindandi ákvæði sem fela í sér samræmingu reglna.

Af þeim sviðum sem falla utan gildissviðs þjónustutilskipunarinnar og sem geta haft mikilvægar afleiðingar, eða teljast geta haft mikilvægar afleiðingar, innan landsréttar aðildarríkjanna verður fjallað hér um *póstþjónustu, heilbrigðisþjónustu, þjónustu sérfræðinga og tilskipun um útsenda starfsmenn*, en sú tilskipun hefur, eins og þjónustutilskipunin verið umdeild meðal aðildarríkjanna.

### **Tilskipun um póstþjónustu**

Með þriðju tilskipun ESB um póstþjónustu, tilskipun 2008/6 lauk lagasamræmingu sem miðaði að því að opna markaði í póstþjónustu á innri markaði ESB og EES og sem staðið hafði yfir í um 14 ár. Var miðað við að tilskipunin væri komin til framkvæmda að fullu í lok desember 2012, en tilskipunin hefur þó ekki komið til framkvæmda innan EES vegna þess að upptöku hennar í EES-samninginn seinkaði.

Þar sem um er að ræða þjónustu í almannafágu (af efnahagslegum toga), er það markmið tilskipunarinnar annars vegar að opna markaði og tryggja samkeppni í póstþjónustu en hins vegar að tryggja svokallaða *alþjónustu* (e. *universal service*), að tryggja að samkeppni leiði ekki til þess að póstþjónusta við dreifðari byggðir verði fyrir áhrifum hvað varðar gæði og verð. Þetta er gert með því að leggja þær kvaðir á aðildarríkin að tryggja nægilegt magn póstmíðstöðva og tíðni póstdreifinga (sbr. 3. gr.) og með viðmiðum um að verð sé hæfilegt fyrir alla þá sem njóta þjónustunnar. Í þessum tilgangi geta aðildarríkin staðið undir þeim kostnaði sem leiðir af kröfum um alþjónustu, en það skal gert með útboðum. Geta aðildarríkin veitt sérleyfi til ákveðinna aðila til að sjá um alþjónustu og fyrir aðra þá sem veita þjónustu geta aðildarríkin krafist þess að viðkomandi sæki um og fái útgefin leyfi. Í tilskipuninni er að finna kröfur um að útboð og val sé gagnsætt og ekki felist í því nein mismunun. Sérstakt og sjálfstætt stjórnvald skal fara með yfirstjórn póstþjónustumála og fer Póst- og fjarskiptastofnun með það hlutverk hér á landi.

### **Tilskipun um útsenda starfsmenn**

Tilskipun um útsenda starfsmenn (tilskipun 96/71, með síðari breytingum) skipar málum þegar fyrirtæki sem veitir þjónustu í öðru ríki en staðfesturíki notar eigin starfsmenn við

vinnu eða verk. Sem dæmi má nefna að breskt fyrirtæki veiti þjónustu á Íslandi og noti við starfsemina eigin launþega.

Tilskipunin er sett með heimild í frumrétti sambandsréttar, þ.e. nú 56. gr. SSES, <sup>52</sup> sem varðar þjónustustarfsemi, og er bundin við það að starfsemi útsendra starfsmanna sé tímabundin, en það leiðir að öllu jöfnu til þess að reglur gistiríkisins á vinnumarkaði taka ekki til hinna útsendu starfsmanna beint, þar sem þeir tilheyra ekki „launþegum“ þess ríkis. Hins vegar felst það í tilskipuninni að aðildarríkin eiga að sjá til þess að öll ófrávíkjanleg réttindi í gistiríki sem leiða má af löggjöf þess ríkis eða kjarasamningum sem hafa almennt gildi (*erga omnes*). Ákveðnar undantekningar má gera frá þessu. Í þessum reglum tilskipunarinnar felst málamiðlun milli aðildarríkjanna og trygging þess að ekki verði um félagsleg undirboð (e. *social dumping*) að ræða á innri markaðinum. <sup>53</sup>

Það veltur á túlkun á ákvæðum tilskipunarinnar hvað telst til ófrávíkjanlegra réttinda í gistiríki, og hefur reynt á túlkun tilskipunarinnar í dómaframkvæmd dómstóls ESB, þ. á m. í umdeildum málum um þvingunaraðgerðir á vinnumarkaði (verkföll) í tilefni af kjörum útsendra starfsmanna. Í *Laval* <sup>54</sup> skýrði dómstóllinn tilskipunina svo að lög og reglur gistiríkis sem beita skal um útsenda starfsmenn séu *eingöngu þau sem koma fram í 3. (1) gr. tilskipunarinnar*. <sup>55</sup> Önnur atriði, jafnvel þó að þau séu vernduð í lögum eða kjarasamningum, eiga þannig ekki að ná til útsendra starfsmanna. <sup>56</sup> Þá þrengir það einnig beitingu reglna gistiríkis, að þegar um er að ræða kjarasamninga, sem hafa almennt gildi, er miðað við að kjörin varði tiltekna starfsemi, sem tiltekin er í viðauka 1 og fjallar fyrst og fremst um byggingarvinnu.

Tilskipun um útsenda starfsmenn hefur verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd með lögum. <sup>57</sup> Ekki kemur fram í greinargerð samningahóps (II) að vandkvæði leiði af beitingu þessara ákvæða hér á landi, en vísað er til þess í greinargerðinni að við innleiðingu þjónustutilskipunarinnar hafi Ísland og Noregur sent frá sér yfirlýsingu varðandi vernd launafólks og rétt aðildarríkjanna til að ákveða réttindi og reglur á vinnumarkaði í viðkomandi aðildarríki. Þar kemur einnig fram að framkvæmdastjórnin hafi lýst því yfir að yfirlýsingin samræmist efni þjónustutilskipunarinnar.

Eins og fram kom hér að ofan er það tekið fram í þjónustutilskipuninni að hún hafi ekki áhrif á vinnulöggjöf og almannatryggingalöggjöf aðildarríkjanna (grein 1. (6) í

---

<sup>52</sup> Sjá til hliðsjónar mál C-113/89 *Rush Portuguesa* [1990] ECR I-1417.

<sup>53</sup> Ef reglur á vinnumarkaði heimaríkis taka til útsendra starfsmanna, og veita minni réttindi en vinnulöggjöf í gistiríki, virkar það sem hvati á félagsleg undirboð, þ.e. að fyrirtæki sem greiða lægri laun og/eða veita minni vernd taki að sér verk í gistiríki og hafi þannig neikvæð áhrif á vinnuvernd í því ríki.

<sup>54</sup> Mál C-341/05 *Laval* [2007] ECR I-987 og Mál C-438/05 *Viking* [2007] ECR I-10779, sbr. einnig Mál C-346/06 *Rüffert* [2008] ECR I-1989 og Mál C-319/06 *Commission v Luxembourg* [2008] ECR I-4323.

<sup>55</sup> Þar eru talin eftirfarandi atriði: hámarksvinnutími og lágmarkshvildartími; lágmarksfjöldi launaðra frídaga; lágmarkslaun ásamt yfirvinnukaupi; skilyrði fyrir framráðningu starfsmanna; heilbrigði, öryggi og hollustuhættir á vinnustað; verndarráðstafanir vegna barnshafandi kvenna og kvenna sem hafa nýlega fætt barn, sem og barna og ungmenna og reglur um jafna meðferð karla og kvenna.

<sup>56</sup> Í *Laval* stóð ágreiningur m.a. um álag sem átti að standa straum af iðgjöldum líftrygginga, en auk þess var ágreiningur um ákvörðun lágmarkslauna.

<sup>57</sup> Sjá lög nr. 45/2007.

þjónustutilskipuninni). Þetta kom til vegna andstöðu aðildarríkjanna, sem er sambærileg þeirri andstöðu sem kom fram hér á landi. Orðalag í grein 1. (7) tekur á þessu en þar segir:

Þessi tilskipun hefur ekki áhrif á nýtingu grundvallarréttinda eins og þau eru viðurkennd í aðildarríkjnum og í lögum Bandalagsins. Hún hefur heldur ekki áhrif á réttinn til að semja um, ganga frá og framfylgja kjarasamningum og grípa til aðgerða á vinnustað í samræmi við landslög og venjur sem eru í samræmi við lög Bandalagsins.

Það mun velta á dómaframkvæmd dómstóls ESB hvernig fyrirvarinn verður skýrður, þar sem vísað er til þess að hægt sé framfylgja kjarasamningum og grípa til aðgerða í samræmi við lög og venjur *sem eru í samræmi við lög sambandsins* og veltur það á túlkun dómstóls ESB hvenær svo er talið vera.<sup>58</sup>

### **Tilskipun um réttindi sjúklinga**

Önnur þjónustustarfsemi sem var felld út úr þjónustutilskipuninni, vegna andstöðu aðildarríkjanna, var heilbrigðisþjónusta. Tilskipun 2011/24 tekur til réttinda sjúklinga til að sækja heilbrigðisþjónustu til annarra landa – eins og heiti tilskipunarinnar ber með sér mælir hún þó ekki fyrir um *réttinn* til að sækja þjónustu yfir landamæri, heldur *útfærir tilskipunin reglur frumréttar* (56. og 57. gr. SSES) og festir í sessi dómaframkvæmd dómstóls ESB á þessu sviði.

Í III kafla tilskipunarinnar eru ákvæði um þetta og eru þar reglur annars vegar um heilbrigðisþjónustu á sjúkrahúsum (þar sem skilyrði er að viðkomandi fái fyrirfram samþykki almannatryggingakerfis í heimaríki) og heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa (þar sem ekki er skilyrði að viðkomandi fái fyrirfram samþykki almannatryggingakerfis í heimaríki).<sup>59</sup> Í samræmi við dómaframkvæmd eru þær reglur settar, að almannatryggingakerfi í heimaríki endurgreiði kostnað í öðru ríki, en þó ekki hærrí fjárhæð en kostnaður heimaríkis hefði verið og ekki hærrí fjárhæð en þjónustan kostaði. Heimaríki er ekki skylt að endurgreiða kostnað sem leiðir af því að farið er á milli landa, s.s. ferða- og upphaldskostnað.

Þegar um er að ræða heilbrigðisþjónustu innan sjúkrahúsa er fyrirfram samþykki almannatryggingakerfis í heimaríki skilyrði. Það er á valdi aðildarríkjanna að ákveða hvaða heilbrigðisþjónusta telst þess eðlis. Samkvæmt 8. gr. tilskipunarinnar vísar þetta almennt til þjónustu sem kallar á sjúkrahúsvist eða kallar á notkun sérhæfðra og kostnaðarsamra tækja. Er sjónarmiðið sem tilskipunin byggist á það að aðildarríkin geti réttlætt þá ákvörðun að synja sjúklingum um samþykki til að leita heilbrigðisþjónustu í

---

<sup>58</sup> Ef aðgerðir á vinnumarkaði eru ekki í samræmi við lög ESB (eins og staðan var m.a. í *Viking*) leiðir það til þess að ákvæði tilskipunarinnar og ákvæði 56. og 57. gr. SSES geta haft þau áhrif að réttindi þeirra sem veita þjónustu til aðgangs að markaði gangi framar þvingunarúrreðum í landsrétti. Sjá frekar Barnard (2013), bls. 419. Í *Viking* (þar sem reyndi á verkfell í tilefni af meintum félagslegum undirboðum) taldi dómstóllinn að ekki hefði verið um það að ræða að launþegum í gistiríki væri ógnað með starfsemi þjónustufyrirtækis; verkfallsrétturinn vék í því tilviki fyrir hagsmunum þeirra sem buðu þjónustu á innri markaðinum.

<sup>59</sup> Þessi aðgreining er í samræmi við dómaframkvæmd á þessu sviði.

öðrum aðildarríkjum á grundvelli þess að skipulag og fjármögnun heilbrigðisþjónustu verði við það fyrir neikvæðum áhrifum.

Gerð er krafa um að aðildarríkin tilkynni framkvæmdastjórninni um þá þjónustu sem sækja verður um fyrirfram samþykki fyrir, en fylgja verður viðmiðum úr dómaframkvæmd og verða takmarkanir að vera réttlættar með vísan til almannahagsmuna og gæta meðalhófs. Í ákveðnum tilvikum getur heimaríki ekki neitað sjúklingi um samþykki, og má nefna að ef nauðsynleg lækniþjónusta stendur ekki til boða innan hæfilegs tíma, má heimaríki ekki neita sjúklingi um fyrirfram samþykki. Ákvarðanir stjórnvalda verða að vera byggðar á fyrirsjáanlegum ástæðum, vera rökstuddar og verða að sæta endurskoðun stjórnvalda eða dómstóla. Til viðbótar þessu fjallar tilskipunin um sameiginlegar reglur um gæði og öryggi heilbrigðisþjónustu, upplýsingar til sjúklinga almennt um þjónustuna og kæruleiðir (kaflí I) og einnig er í tilskipuninni fjallað um „rafræna heilsugæslu“ (e. *e-health*).

### **Reglur um þjónustu í almannabágu („opinbera þjónustu“)**

Ágreiningur hefur lengi staðið um það hvaða reglur eiga að gilda um þjónustu í almannabágu – oft vísað til almennt sem „opinberrar þjónustu“. Ágreiningurinn er djúpstæður, þar sem hann tengist hugmyndafræði velferðarríkisins annars vegar, þar sem heilbrigðisþjónusta, félagsþjónusta, menntun, og önnur almenn þjónusta á sviði flutninga, pósthjónustu, orku- og vatnsveitu og jafnvel fjarskipta var áður oft á hendi ríkisins, til viðbótar við aðra „þjónustu“ ríkisins, sem ekki er efnahagsleg, á borð við löggæslu, réttarvörslu o.þ.h. Hins vegar koma til sjónarmið, sem liggja nærri kjarna hins evrópska samrunaferlis og sambandsréttar, þ.e. sjónarmið um samkeppni og frelsi í þjónustuflutningum innan innri markaðarins. Fylgir þeim sjónarmiðum áhersla á að ríkisrekstri eða rekstri háðum rekstrarleyfi ríkisins sé breytt, að meira eða minna leyti, í einkarekstur eða rekstrarform sem býður upp á samkeppni.

Það leiðir af eðli þeirrar efnahagslegu samrunaþróunar sem felst í ESB að „opinber þjónusta“ er af mörgum (þ.m.t. stofnunum ESB, eins og framkvæmdastjórninni) talin betur komin í höndum einkaaðila, sem lúta reglum samkeppnisréttar. Kom þetta m.a. fram í tilmælum framkvæmdastjórnarinnar um þjónustu í almannabágu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (e. *services of general economic interest*), þar sem mælst var til þess að reglur innri markaðarins og samkeppnisreglur tækju til slíkrar þjónustu, á þeim forsendum að samkeppni leiddi til meiri skilvirkni í þjónustu, sem kæmi neytendum til góða.<sup>60</sup>

Fyrstu ákvæði um áhrif reglna frumréttar ESB á slíka þjónustu, sem settar voru í Rómarsáttmálanum, gerðu þó ráð fyrir því að sérsjónarmið giltu um þjónustu í almannabágu, sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Kom fram í 90. gr. sáttmálans að reglur sammingsins, einkum samkeppnisreglur, tækju til fyrirtækja sem fara með slíka þjónustu (þ.m.t. einkasölu ríkisins) að því marki sem beiting þeirra kæmi ekki í veg fyrir að þau geti leyst af hendi þau sérstöku verkefni sem þeim eru falin.<sup>61</sup> Leiddi þetta til þess að þjónusta sem talin var falla undir hugtakið varð ekki fyrir áhrifum af reglum innri

<sup>60</sup> COM (1996) 443 (OJ 1996 C 281/3).

<sup>61</sup> Sbr. nú 106(2) gr. SSES, eftir breytingar, þar sem orðalagið er svipað.

markaðarins og samkeppnisreglna, ef það leiddi til þess að markmið þjónustunnar næðust ekki af þeim sökum.

Með Amsterdamsáttmálanum var ákvæði um þessa þjónustu tekið upp í Sáttmálann um Evrópusambandið (SESB) og er ákvæðið að mestu leyti samhljóða nógildandi 14. gr. SSESB. Var stefnan sú að aðildarríkin ákveði sjálf bæði hvaða þjónusta fellur undir hugtakið og hvernig þjónustan er skipulögð, þ.e. hvort hún er ríkisrekin eða hvort þjónustan er veitt af opinberu fyrirtæki eða einkafyrirtæki. Ljóst er að opinber þjónusta, sem ekki er efnahagsleg, s.s. réttar- og dómgæsla, sem og hluti félagslegrar þjónustu, féll ekki undir ákvæði frumréttar. Þjónusta í almannabágu, sem hefur almenna efnahagslega þýðingu fellur undir ákvæðin, en undanþágur má gera. Að öðru leyti fer ákvörðun þess hvort um þessa þjónustu að ræða eftir mati aðildarríkjanna.

Ákvæði um þjónustu í almannabágu er nú í 14 gr. SSESB sem (eftir breytingar með Lissabonsáttmálanum) hljóðar svo í íslenskri þýðingu:

Með fyrirvara um 4. gr. sáttmálans um Evrópusambandið og 93., 106. og 107. gr. þessa sáttmála og með hliðsjón af því hve þjónusta í almannabágu, sem hefur almenna efnahagslega þýðingu, gegnir veigamiklu hlutverki að því er varðar sameiginleg gildi Sambandsins, sem og þætti hennar í að stuðla að félagslegri samheldni og samheldni milli svæða, skulu Sambandið og aðildarríkin, hvert á sínu valdsviði og innan gildissviðs þessara sáttmála, sjá til þess að slík þjónusta sé veitt í samræmi við meginreglur og skilyrði, einkum efnahagsleg og fjárhagsleg, sem gera þeim kleift að leysa verkefni sín af hendi. Evrópuþingið og ráðið skulu setja slíkar meginreglur og skilyrði með reglugerðum, í samræmi við almenna lagasetningarmeðferð, sbr. þó valdheimildir aðildarríkjanna, samkvæmt sáttmálunum, til að veita, bjóða út og fjármagna slíka þjónustu.

Einu breytingarnar sem gerðar voru á 14. gr. voru að hér er skýrari tilvísun en áður til valdheimilda ESB annars vegar og aðildarríkjanna hins vegar. Þetta tryggir valdheimildir aðildarríkjanna á þessu sviði. Einnig var bætt við tilvísun til þess að meginreglur og skilyrði sem eiga við um þjónustuna séu efnahagsleg og fjárhagsleg og loks fá þingið og ráðið heimild til að setja slíkar meginreglur og skilyrði með reglugerðum, með fyrirvara um heimildir aðildarríkjanna til að bjóða út og fjármagna slíka þjónustu. Þessi heimild til lagasetningar kom upphaflega til sögunnar í stjórnarskrárrögunum og hélt velli í Lissabonsáttmálanum. Sumir telja að hana megi nota til að styrkja þjónustu í almannabágu.

Auk þess er tilvísun til þjónustu í almannabágu í 36. gr. Réttindaskrárinnar, en samkvæmt skýringum við þá grein felur hún ekki í sér ný réttindi.

Framkvæmdastjórnin sent frá sér álit sem staðfestir stöðuna varðandi þjónustu sem hefur efnahagslega þýðingu annars vegar og sem hefur ekki efnahagslega þýðingu hins vegar. Í því álit er einnig fjallað um *félagslega þjónustu sem hefur almenna þýðingu*, en tekið fram að það fari eftir skipulagi þjónustunnar (en ekki lagalegri stöðu þess sem veitir þjónustuna) hvort hún telst hafa efnahagslega þýðingu eða ekki.

Framkvæmdastjórnin stefnir að því að setja frekari reglur um þessa starfsemi, bæði varðandi upplýsingar og eftirlit með gæðum þjónustunnar. Einnig virðist stefnt að því setja frekari reglur á ákveðnum sviðum, s.s. varðandi orku, flutningastarfsemi, rafræn samskipti (*e-communication*), pósthjónustu, félagsþjónustu og heilbrigðisþjónustu. Það

eru einkum síðastnefnd svið, félagsþjónusta og heilbrigðisþjónusta, sem áfram kunna að valda deilum, en einkavæðing þjónustu (með fyrirvara um skipulag þjónustunnar sem þjónustu í almannáþágu) á sviðum á borð pósthjónusta, fjarskipti, flutningastarfsemi er þegar langt komin.

Þjónustutilskipunin, sem í upphaflegri útgáfu átti að taka til ýmissa þeirra sviða sem falla undir þjónustu í almannáþágu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu tekur í endanlegri útgáfu ekki til marga þeirra sviða sem falla undir hugtakið, s.s. heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu, auk þess sem sérreglur gilda um pósthjónustu, fjölmiðlun o.s.frv. Að því marki sem þjónusta, sem sum ríki fella undir hugtakið þjónusta í almannáþágu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu, hefur tilskipunin að geyma sambærilegt ákvæði við það sem í upphafi kom fram í Rómarsáttmálanum, þ.e.a.s. að reglur um frelsi í þjónustuflutningum taki aðeins til þjónustunnar að því marki sem það leiðir ekki til þess að tilganginum með ákvæðunum verði ekki náð af þeim sökum.

Af öllu framangreindu má ráða að ágreiningur aðildarríkjanna innbyrðis og aðildarríkjanna og stofnana ESB sé ekki til lykta leiddur hvað þetta efni varðar. Þau aðildarríki sem vilja forðast markaðsvæðingu þjónustu í almannáþágu, geta vísað í upphafsákvæði 14.gr. (um valdheimildir aðildarríkjanna til að ráða málum), en lagaheimildir stofnana ESB til að setja reglur (með reglugerð) og tilvísun greinarinnar til meginreglna og skilyrða, einkum efnahagslegra og fjárhagslegra, gefur til kynna að áfram verði stefnt að markaðsvæðingu þjónustu. Það yrði þó að öllum líkindum gert þannig að reglurnar taki mið af séreðli þjónustu í almannáþágu og að áfram verði gert ráð fyrir að ríkin fjármagni þau sérúrræði sem þarf til að tryggja að þjónustu sé dreift til allra sem þurfa á henni að halda, á viðráðanlegu verði, og að skyldur verði lagðar á þjónustuveitendur sem sjá um þessa þjónustu.

### **Samantekt um staðfesturétt og þjónustustarfsemi**

Eins og fram kemur í greinargerð samningahóps (II) og framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar er þetta svið innri markaðarins vel samræmt vegna EES-samningsins. Þær reglur sem fjallað er um hér að framan eiga undir EES-samninginn og hafa flestar þeirra verið teknar upp í samninginn, en aðrar eru til umræðu meðal samningsaðila.

Ekki eru almennt fyrirsjáanlegar breytingar á þessu sviði, að öðru leyti en því að líklegt er að sú viðleitni ESB haldi áfram að auðvelda einstaklingum og lögaðilum að nýta sér þau réttindi sem mælt er fyrir um í reglum kaflans. Engar mikilvægar breytingar hafa orðið eftir þann tíma sem rýnivinna miðar við, febrúar og mars 2010, eða eru almennt fyrirsjáanlegar.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Nefna má að tillögur liggja fyrir um reglur um evrópskt fagskírteini (e. *European Professional card*) sbr. COM (2011)367 og um reglugerð um einföldun á opinberum vottorðum til að auðvelda einstaklingum og lögaðilum að nýta réttinn til frjálsrar farar (52013PC0228).

## Fyrirvarar Íslands

Um tillögur er lúta að takmörkunum á rétti til að eignast fasteignir hér á landi er fjallað í samningskafla 4.

### Takmarkanir á staðfesturétti í og þjónustuflytningum í sjávarútvegi

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 er vísað til álits meirihluta utanríkismálanefndar, þar sem það kemur fram varðandi erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi, að tryggja þurfi að afrakstur auðlindarinnar falli áfram til á Íslandi. Þannig verði ekki veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi. Þá er bent á að ríkjum sé heimilt að setja reglur til að sporna við erlendum fjárfestingum, s.s. um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og vinnslu við heimahöfn skips.

Í viðauka VIII við EES-samninginn koma fram þær undanþágur sem samið var um varðandi staðfesturétt í sjávarútvegi, við gerð EES-samningsins en í 9. lið viðaukans segir: „Þrátt fyrir 31.-35. gr. samningsins og ákvæði þessa viðauka er Íslandi heimilt að beita áfram höftum, sem eru í gildi við undirritun samningsins um staðfestu þeirra sem eru ekki ríkisborgarar og ríkisborgara sem hafa ekki lögheimili á Íslandi, á sviði sjávarútvegs og fiskvinnslu.“

Í ákvæðinu er miðað við höft, sem í gildi voru við undirritun samningsins í maí 1992. Þau ákvæði sem sett voru með lögum nr. 34/1991 fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, mæltu fyrir um bann við eignarhaldi og fjárfestingu í sjávarútvegi (fiskveiðum) og frumvinnslu sjávarafurða (fiskvinnsla) fellur því hér undir.

Árið 1996 voru reglurnar hins vegar rýmkaðar þannig að óbein fjárfesting í fiskveiðum og fiskvinnslu var leyfð, og eru reglurnar nú eins og þær koma fram í 4. gr laganna, með síðari breytingum. Greinin tekur til þess að fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands og rétt til að eiga og reka fyrirtæki til frumvinnslu sjávarafurða séu bundnar við íslenska ríkisborgara og aðra íslenskra aðila og íslenska lögaðila sem eru undir yfirráðum íslenskra aðila og „eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutfé eða stofnfé. Fari eignarhlutur íslensks lögaðila í lögaðila, sem stundar veiðar í efnahagslögsögu Íslands eða vinnslu sjávarafurða hér á landi, ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila þó vera allt að 33%.“<sup>63</sup>

Með þessum ákvæðum er bein fjárfesting í sjávarútvegi og fiskvinnslu því takmörkuð, að því er varðar alla erlenda aðila (hvort sem það eru ríkisborgarar ESB og EES-ríkja eða annarra ríkja): Óbein fjárfesting er hins vegar möguleg, í samræmi við reglurnar.

Að því er varðar þjónustustarfsemi er í lögum nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands að finna bann við löndun erlendra skipa í íslenskum höfnum á afla úr sameiginlegum nytjastofnum sem íslensk stjórnvöld hafa ekki gert milliríkjasamning um nýtingu á.

---

<sup>63</sup> Sjá frekar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson: Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins, bls. 151 o. áfr.



Hefur afstaða Íslands verið miðuð við það að meðan ekki hefur verið samið um þau atriði sem varða sjávarútvegskafliann sé rétt að halda til haga þessum fyrirvara.

### **3.5 Samantekt**

Samningskaflinn tekur yfir viðamikið svið innri markaðarins og varðar rétt einstaklinga og lögaðila til staðfestu í öðrum aðildarríkjum og til að veita og þiggja þjónustu. Samningskaflinn fellur að öllu leyti undir EES-samninginn, en í EES-samningnum var samið um *heimild að beita áfram höftum á staðfesturétti þeirra sem eru ekki ríkisborgarar og ríkisborgara sem hafa ekki lögheimili á Íslandi á sviði sjávarútvegs og fiskvinnslu.*

Samningsafstaða Íslands í þessum kafla hefur ekki verið lögð fram.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, með fyrirvara um takmarkanir á staðfesturétti og þjónustuflutningum í sjávarútvegi.

Með bréfi dags 18. október 2012 var Íslandi boðið að leggja fram samningsafstöðu sína. Engin opunarviðmið hafa verið tiltekin en í fyrrgreindu bréfi kemur fram að í viðræðum um þennan kafla verði samið um málefni sem varða takmarkanir á staðfesturétti í sjávarútvegi, aðgang að höfnum og aðgang að þjónustu fyrir fiskiskip sem eru skráð undir fána ríkis, sem Ísland hefur ekki samið við um úthafsveiðar (veiðar úr deilistofnum).

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 er vísað í álit meirihluta utanríkismálanefndar varðandi erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi og tekið fram að staða viðræðna sé sú að Íslandi hafi verið boðið að leggja fram samningsafstöðu.

Engar verulegar breytingar hafa orðið á löggjöf sem heyrir undir þennan kafla frá því að rýnivinna fór fram og engar meiriháttar breytingar eru fyrirsjáanlegar.

## 4. SAMNINGSKAFLI – FRJÁLSIR FJÁRMAGNSFLUTNINGAR

### 4.1 Almennt um samningskaflann

Samningskaflinn fjallar um frjálsa fjármagnsflutninga og greiðslur, en fjármagnsflutningar falla undir fjórða frelsisþátt innri markaðarins. Reglur um fjármagnsflutninga felast fyrst og fremst í neikvæðri lagasamræmingu, þar sem hindranir á frjálsu fæði fjármagns eru bannaðar. Jákvæð lagasamræming á þessu sviði tekur til þess fyrst og fremst að útfæra það bann, sem og að gæta að því að fjármálakerfið sé ekki notað til ólöglegrar starfsemi á borð við peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka. Með Lissabonsáttmálanum var lagaheimild ESB til að sporna við hryðjuverkum og sambærilegum ógnum (m.a. með því að frysta fjármagn og eignir) uppfærð og færð undir V. bálk samningsins um dóms- og innanríkismál, sem fellur undir 24. samningskafla.

Á fyrri stigum evrópusamrunans var fullur skilningur á því að hagstjórn ríkja og efnahagsstefna þeirra tengist náið frelsi í fjármagnsflutningum. Viðurkenndir hagsmunir aðildarríkjanna af því að stjórna efnahagsmálum sínum leiddu til þess að ákvæðin um frjálsa fjármagnsflutninga voru bæði óákveðnari en önnur fjórfrelsisákvæði og voru í fyrstu ekki talin hafa bein réttaráhrif. Eldri ákvæði um fjármagnsflutninga - upphaflega 67. gr. Rs - lagði þá skyldu á aðildarríkin að fækka og stefna að því að afnema hindranir á fjármagnsflutningum sín á milli og mismunun sem byggðist á búsetu aðila eða því hvar fé var fjárfest. Þetta markmið var auk þess bundið því að þetta skyldi gert að því marki sem væri nauðsynlegt til að tryggja starfsemi innri markaðarins.

Ákvæðin voru ekki túlkuð eins rúmt og önnur fjórfrelsisákvæði, þ.e. í þá átt að allar hindranir á fjármagnsflutningum væru bannaðar nema þær væru réttlættar. Ákvæðin miðuðu fyrst og fremst að því að ná fram frjálsræði og banna mismunun á grundvelli þjóðernis. Bann við hindrunum á fjármagnsflutningum var útfært í tilskipun 88/361, en með þeirri tilskipun var mælt fyrir um frjálsræði milli aðildarríkjanna á flestum sviðum fjármagnsflutninga, allt frá frelsi varðandi flutninga fjárverðmæta sem ætluð eru til persónulegra nota, til fjárfestingar, bæði í fyrirtækjum og á fjármálamarkaði.

Nokkuð verulegar breytingar urðu á ákvæðum samninganna með Maastrichtsáttmálanum. Bann var lagt við hindrunum og eftir gildistöku Maastrichtsáttmálans var ákvæðið, nú 63 gr. SSES, talið hafa bein réttaráhrif í landsrétti aðildarríkjanna. Ákvæðið tekur bæði til fjármagnsflutninga og gengra greiðslna (þ.e. greiðslna fyrir vörur, þjónustu o.þ.h.) og reglur tilskipunar 88/361 voru uppfærðar, þannig að efnislega voru þær teknar upp í frumrétt með Maastrichtsáttmálanum. Undir fjármagnsflutninga falla því m.a. fjárfestingar í fasteignum, bein fjárfesting í fyrirtækjum og kaup á hlutum í fyrirtækjum (óbein fjárfesting eða *portfolio-investment*); viðskipti með hlutabréf, skuldabréf, verðbréf o.þ.h. Skattaleg meðferð fjármagnsflutninga fellur einnig undir ákvæðið, s.s. skattaleg meðferð fasteigna, fjárfestinga og gjafa.<sup>64</sup> Engar hindranir eru heimilar, nema hægt sé að réttlæta þær, með vísan í ákvæði samningsins sjálfs eða með vísan til annarra lögmætra sjónarmiða.

---

<sup>64</sup> Sjá frekar Barnard: *The Substantive Law of the EU* (OUP 2013), 589.

Í samanburði við önnur fjórfrelsisákvæði eru heimildir 65. gr. SSESB til að réttlæta hindranir á frjálsum fjármagnsflutningum víðtækar. Auk sjónarmiða um allsherjarreglu og almannaoýruggi, sem skýrðar eru með sama hætti og t.d. á við um vörur (sjá samningskafla 1) og launþega (sjá samningskafla 2) er hægt að réttlæta hindranir með því að vísa í skattalöggjöf og almenn réttarvörslusjónarmið, þ.e. í þeim tilgangi að koma í veg fyrir lögbrot á sviði skattlagningar, eftirlits með fjármálastofnunum o.s.frv. Sami fyrirvari er þó gerður í 63. (3). gr. SSESB og á við um frjálssa vöruflutninga að gerræðisleg mismunun eða dular hömlur eru alltaf andstæð 63. gr. SSESB. Loks er ekki útilokað að við mat á nauðsyn hindrunar, sem og mat á meðalhófi, komi til sérstakrar skoðunar hvort um er að ræða fjármagnsflutninga á innri markaðnum eða fjármagnsflutninga milli ESB og þriðju ríkja.

Mikilvæg aðgreining frá öðrum þáttum fjórfrelsisins felst í því að reglur um frjálssa fjármagnsflutninga eiga einnig við um fjármagn frá þriðju ríkjum. Skýringin á því að frjálssir fjármagnsflutningar eru ekki takmarkaðir við innri markaðinn eru fyrst og fremst hagfræðilegar og í samræmi við stefnu OECD um fjárfestingar yfir landamæri. Auk þess hefur verið bent á að ef ekki væri um samræmda stefnu ESB að ræða, myndi fjármagn leita inn á innri markaðinn í gegnum þau aðildarríki þar sem minnstar takmarkanir eru á erlendri fjárfestingu.

Frekari hindranir eru þó á fjármagnsflutningum milli þriðju ríkja og aðildarríkjanna heldur en á milli aðildarríkja ESB innbyrðis og koma þær hindranir fram í 64. gr. SSESB. Fela þær annars vegar í sér að hindranir sem voru í gildi í lok árs 1993 (og í aðalatriðum á aðildardegi, að því er varðar ný aðildarríkin) geta haldið gildi sínu. Þessar hindranir geta tekið til beinna fjárfestinga, staðfesturéttar, fjármálaþjónustu og skráningu verðbréfa á fjármagnsmarkaði.<sup>65</sup>

Einnig skiptir máli að stofnanir ESB geta sett ný ákvæði sem takmarka beina fjárfestingu og annars konar fjármagnsflutninga frá þriðju ríkjum til aðildarríkjanna. Loks er ráðinu veitt sérstök heimild (sem tekin skal með einróma samþykki í ráðinu) til að samþykkja frekari takmarkanir (64.(3) gr. SSESB) auk þess sem breytingar með Lissabonsáttmálanum innleiddu heimild fyrir ráðið (eða framkvæmdastjórnina) til að samþykkja íþyngjandi skattlagningu aðildarríkis gagnvart þriðja ríki (sbr. 65.(4) gr. SSESB). Þessar aðgerðir verða þó að samræmast markmiðum ESB og starfsemi innri markaðarins, en það er ráðið sem metur það, en ekki dómstóllinn.<sup>66</sup> Loks leyfir 66. gr. SSESB tímabundnar takmarkanir á fjármagnsflutningum milli aðildarríkja og þriðja ríkis, á þeim grundvelli að fjármagnsflutningar ógni starfsemi efnahags- og myntbandalagsins. Heimildin, sem er svipuð þeirri heimild sem aðildarríkin hafa í undantekningartilvikum, er tímabundin og miðast við 6 mánuði.

Dómstóll ESB nýtir einnig það svigrúm sem hann hefur við val á því hvaða fjórfrelsisákvæði á við í tilteknu máli. Í mörgum málum sem varða beina fjárfestingu getur þannig komið til álita að nota annað hvort 63. gr. SSESB um fjármagnsflutninga eða 49.

---

<sup>65</sup> Barnard (2013), 585. Eins og kemur fram í 64. gr. SSESB, var viðeigandi dagsetning fyrir Búlgaríu, Eistland og Ungverjaland 31. desember 1999.

<sup>66</sup> Sú heimild er óvenjuleg og skýrist af því að aðildarríkin vilja hafa hönd í bagga með því hvernig ákvæðin eru túlkuð.

gr. SSESB um staðfesturétt. Ef dómstóllinn telur málið í raun snúast um staðfesturétt fyrirtækja, fremur en frjálsa fjármagnsflutninga, getur hann því notað ákvæðin um staðfesturétt – en þau ákvæði eru miðuð við að fyrirtæki séu stofnsett eða skráð í aðildarríkjum ESB – og takmarka því eignarhald frá þriðju ríkjum meira en reglurnar um fjármagnsflutninga.

Loks verður að hafa í huga að heimildir þriðju ríkja til að fjárfesta í aðildarríkjum ESB koma oft fram í tvíhliða fjárfestingarsamningum ríkja, en eftir breytingar með Lissabonsáttmálanum fer ESB nú með fullar heimildir til að semja við þriðju ríki þegar um beinar fjárfestingar er að ræða. Öðru máli gegnir þegar um óbeinar fjárfestingar er að ræða, en aðildarríkin og ESB fara áfram með sameiginlegar heimildir á því sviði.

Reglur sem snerta frjálsa fjármagnsflutninga verður einnig að skoða í samhengi við reglur um efnahags- og myntbandalag (sbr. umfjöllun um samningskafla 17).

## **4.2 Samningsafstaða Íslands**

Samningsafstaða Íslands hafði ekki verið mótuð þegar hlé var gert á viðræðunum. Hins vegar hafði íslenskum stjórnvöldum verið boðið að leggja fram samningsafstöðu sína, en með bréfi dags. 18. október 2012 var íslenskum stjórnvöldum tilkynnt að skilyrði væru til þess að opna samningaviðræður um kaflann.

## **4.3 Þróun og staða samningaviðræðna**

### **4.3.1 Þróun samningaviðræða frá sjónarhóli Íslands**

Í greinargerð samningahóps (II) um þetta svið er fjallað um tvö atriði sem talið er að halda þurfi til haga við samningsgerð, auk þess sem fjallað er um gjaldeyrishömlur sem settar voru eftir efnahagskreppuna árið 2008 og eru enn við lýði. Þessi atriði eru 1) takmarkanir á fjárfestingu í fiskiskipum og fiskvinnslu, 2) mögulegar takmarkanir á fjárfestingu í fasteignum.

- Um takmarkanir á fjárfestingu í sjávarútvegsgeiranum segir:

Á Íslandi er að finna takmarkanir á staðfesturétti og frelsi til að veita þjónustu innan sjávarútvegsgeirans en samkvæmt EES-samningnum hefur Ísland fasta undanþágu sem takmarkar erlendar fjárfestingar í fiskiskipum og fiskvinnslu, sbr. 4. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991.“ [...] „Ljóst er að mikilvægir grundvallarhagsmunir eru í húfi þegar kemur að málefnum sjávarútvegsins og tengjast þeir m.a. ofangreindum atriðum.

- Um mögulegar takmarkanir á fjárfestingu í fasteignum segir:

Í áliti meirihluta utanríkismálanefndar við þingsályktun um aðildarumsókn að ESB er m.a. gert ráð fyrir að horft verði til þess hvort skynsamlegt geti verið að fara fram á takmarkanir á rétti þeirra sem ekki hafa lögheimili og fasta búsetu á landinu til þess að eignast fasteignir hér á landi með tilliti til þess að viðhald búsetu í sveitum, m.a. með hliðsjón af sérreglum í fyrri aðildarsamningum. Hvað varðar lög um eignarétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, með síðari breytingum, þá sóttist Ísland ekki eftir undanþágu frá reglum um frelsi til fjárfestinga að því er varðar fasteignir á landsbyggðinni í samningaviðræðunum um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Því hafa almennar reglur

Evrópusambandsins gilt á Íslandi frá því að aðild að EES samningnum tók gildi. (sjá einnig greinargerð um 3. kafla).

Þá kemur fram í greinargerðinni að þær hömlur sem settar voru á gjaldeyrisflutninga milli Íslands og annarra ríkja árið 2008 fari í bága við grundvallarreglur ESB og EES um frjálsa fjármagnsflutninga. Um þetta segir í greinargerðinni:

Eins og fram kemur í vinnuskjalinu var í nóvember 2008, í kjölfar efnahagsáfallsins, gripið til verndarráðstafana skv. 43. gr. EES-samningsins sem felast í því að Seðlabanka Íslands var veitt heimild til að gefa út reglur, með samþykki efnahags- og viðskiptaráðherra, sem takmarka eða stöðva tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast ef slíkar hreyfingar fjármagns til og frá landinu valda að mati Seðlabanka Íslands alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Eins og sakir standa eru slíkar takmarkanir í gildi og er viðhaft mjög ítarlegt gjaldeyriseftirlit vegna þeirra. Reglurnar og eftirlit vegna þeirra voru hertar enn frekar í apríl 2009. Losa þarf um þessar hömlur til að Ísland fari að öllu leyti að ákvæðum um fjármagnsfrelsi. Íslensk stjórnvöld hafa samþykkt áætlun um að létta smám saman hömlum af eftirliti með fjármagni. Í nóvember 2009 var fyrsta skref stigið í afnámi gjaldeyrishafta með því að heimila innstreymi erlends gjaldeyris til nýfjárfestinga og útstreymi gjaldeyris sem kann að leiða af því í framtíðinni. Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins vegna fyrstu endurskoðunar á efnahagsáætlun íslenskra stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins var tekið fram að hraðari umbætur í fjármálum hins opinbera og „jafnari gangur í að afnema höft á fjármagnsreikningum— skiptu sköpum við að viðhalda stöðugleika og sjálfbærni. Þess er þó ekki að vænta að mikilvæg stjórnþæki verði lögð af á næstunni.<sup>67</sup>

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu frá 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en eftir það voru samningahópar I og II sameinaðir og fundaði sameiginlegur hópur áfram. Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins 25. maí 2010 kemur fram að Efnahags- og viðskiptaráðuneyti hafi kynnt drög að greinargerð vegna kaflans og var sérstaklega vísað til gjaldeyristakmarkana sem væru undantekning á frjálsu flæði fjármagns.

Í fundarfrásögn ellefta fundar samningahópsins 7. desember 2010 kemur fram að sérfræðingar í þeim málefnum sem falla undir kaflann hafi farið yfir drög að kynningum sem flytja átti á tvíhliða rýnifundum með framkvæmdastjórninni.

Í fundarfrásögn tuttugasta og áttunda fundar, 7. maí 2012 kemur fram að samningahópurinn hafi fjallað um drög að samningsafstöðu fyrir kaflann. Formaður kynnti drögin, sem voru unnin af fulltrúum stjórnsýslunnar og samþykkti samningahópurinn að senda samningsafstöðuna til aðalsamninganefndar.

Í fundarfrásögn fimmtánda fundar aðalsamninganefndar 5. nóvember 2010 kemur fram að fjallað hafi verið um undanþágu Íslands sem takmarkar erlendar fjárfestingar í fiskiskipum og fiskvinnslu, sem einnig er fjallað um á sviði sjávarútvegsmála og takmarkanir sem í gildi eru á öðrum sviðum, t.d. varðandi orkumál, flutninga í lofti og fasteignir, sem gilda

---

<sup>67</sup> Sbr. greinargerð samningahóps, bls. 4. Í greinargerðinni er um þetta vísað til vinnuskjals framkvæmdastjórnarinnar frá 24. febrúar 2010.

aðeins um ríkisborgara þriðju landa en ekki ríkisborgara aðildarríkja innan EES. Í fundarfrásögninni kemur fram að ákveðið hafi verið að kanna hvernig einstök aðildarríki hafa staðið að þessum málum og að rætt hafi verið um þær reglur sem gilda um fjárfestingar í fasteignum í aðildarríkjum ESB, s.s. Danmörku og Möltu.

Í fundarfrásögn fimmtugasta og annars fundar aðalsamninganefndar 20. desember 2012 kemur fram að drög að samningsafstöðu hafi verið kynnt og rætt um tengsl kaflans við aðra samningskafla. Þá kemur fram að farið hafi verið yfir það samráð sem hefur átt sér stað við þá samningahópa sem kaflarnir heyra undir og rætt um mikilvægi heildrænnar framsetningar á þessum mikilvægu atriðum viðræðnanna. Í fundarfrásögninni kemur fram að áfram verði unnið með drögin í samræmi við ábendingar sem komu fram á fundinum.

Í fundarfrásögn fimmtugasta og þriðja fundar aðalsamninganefndar 15. janúar 2013 kemur fram að aðalsamningamaður hafi gert grein fyrir samkomulagi stjórnarflokkanna um fyrirkomulag aðildarviðræðna við ESB, sem samþykkt var á fundi ríkisstjórnarinnar daginn áður. Í samkomulaginu hafi falist að ekki yrði unnið frekar við mótun samningsafstöðu í þeim fjórum köflum sem voru ófrágengnir, þ.m.t. þessum samningskafla.

#### **4.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags 18. október 2012 var tilkynnt að skilyrði væru til þess að opna samningaviðræður um kaflann. Fyrir lá að ekki yrðu sett opunarviðmið af hálfu ESB, en í áðurgreindu bréfi frá 18. október 2012 kemur fram að til viðbótar við þau málefni sem fjallað er um í rýnskýrslu, hafi verið samþykkt að málefni sem varða *takmarkanir á erlendri fjárfestingu í sjávarútvegi og fiskvinnslu* falli undir þennan samningskafla, en ekki 13. samningskafla eins og áður var miðað við.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að Ísland hafi tekið yfir hluta gerða á þessu sviði en að veigamikil frávik séu til staðar. Fyrir utan gjaldeyrishöft, sem eru ekki í samræmi við sambandsrétt tiltekur framkvæmdastjórnin hindranir á fjárfestingu í sjávarútvegi og fiskvinnslu auk þess sem hömlur á erlendri fjárfestingu (fjárfestingu frá þriðju ríkjum) í orkugeiranum, fasteignum og flutningum í lofti séu til staðar.

Þá er tekið fram í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar að þriðja tilskipunin um aðgerðir gegn peningaþvætti hafi ekki verið innleidd að fullu.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 er tekið fram að fjármagnshöft leiði áfram til raskana á fjármáلامarkaði og peningamarkaði og að mikilvægt sé að útbúa nákvæma áætlun um það hvernig höftunum verði aflétt, án þess að raska stöðugleika gjaldeyris. Er vísað til þess að ad-hoc hópur um afnám gjaldeyrishafta, hafi verið settur var upp í júní 2012, sem í sátu fulltrúar frá Evrópska Seðlabankanum, framkvæmdastjórninni og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, til að meta horfur varðandi afnám gjaldeyrishafta.

#### **4.3.3 Staða viðræðnanna**

Íslandi hefur verið boðið að leggja fram samningsafstöðu, en það hefur ekki verið gert og eru samningaviðræður ekki hafnar um þennan kafla.

#### 4.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Í greinargerð samningahóps (II) og í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að efni kaflans um frjálsa fjármagnsflutninga heyrir undir EES samninginn og að flestar gerðir sem heyrir undir kaflann hafi verið innleiddar hér á landi.

##### Í þessu sambandi verður að hafa þrjú atriði í huga.

Í fyrsta lagi var samið um efni EES-samningsins á þeim tíma er eldri ákvæði frumréttar ESB giltu, en eins og kom fram hér að ofan urðu nokkuð verulegar breytingar á frumrétti ESB með Maastrichtsáttmálanum. Öll höft eru bönnuð á greiðslur fyrir vörur, þjónustu o.s.frv. skv. 41. gr. EES-samningsins, en um fjármagnsflutninga er fjallað í 40. gr. EES-samningsins og áfr. Að því er varðar tegund fjármagnsflutninga, sem falla undir ákvæðin er munurinn reyndar ekki mikill þar sem tilskipun 88/361, sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn, mælir fyrir um afnám allra hindrana á öllum hreyfingum fjármagns, og er skilgreining á fjármagni í viðaukum við tilskipunina sambærilegt við það sem við á innan ESB.

Ágreiningur hefur þó verið um það hvort réttur til fjármagnsflutninga sé eins afgerandi í EES-rétti og í sambandsrétti og hafa sumir talið að vegna sögu ákvæðanna verði að miða við það í EES-rétti að réttur til fjárfestinga í fasteignum sé háður því að viðkomandi nýti sér hina frelsisþættina, s.s. um frjálsa för launþega, þjónustu eða stofnsetningarrétt.<sup>68</sup> Ef gengið er út frá þeirri skýringu verður réttur til fjárfestinga í fasteignum sem notaðar eru hluta úr ári þrengri en við á innan ESB og getur aðeins komið til ef aðrir frelsisþættir eru einnig nýttir.

Í öðru lagi, og til mótvægis við það sem að ofan greinir má ráða af dómaframkvæmd dómstóls ESB og EFTA-dómstólsins að miðað sé við að reglur EES-samningsins og sambandsréttar séu skýrðar með sama hætti, þegar um efnislega sambærileg ákvæði er að ræða og að það eigi við um 40. gr. EES-samningsins. Þetta leiðir til þess að gert er ráð fyrir að ákvæði ESB um bann við hindrunum á fjármagnsflutningum innan ESB og EES, gildissvið þeirra ákvæða, leyfilegar takmarkanir og skilyrði slíkra takmarkana séu sambærileg og skýrð með sama hætti. Þó eru frávík frá því í tilvikum þegar lagaramminn er ekki sambærilegur og auk þess verður að halda því til haga að ekki hefur verið leyst úr öllum álitamálum varðandi það hvort reglurnar eru að öllu leyti sambærilegar.

Í þriðja lagi verður að hafa í huga að þrátt fyrir samræmda túlkun reglnanna, eins og þær eiga við innan EES, eru ekki ákvæði í EES-samningnum um frjálsa för fjármagns milli EFTA-ríkja EES-samningsins, annars vegar, og þriðju ríkja hins vegar, en sú útvíkkun á frumrétti ESB kom til með Maastrichtsáttmálanum. Það leiðir til þess, að ef viðhalda á takmörkunum á fjárfestingu frá þriðju ríkjum í aðildarríkjum við inngöngu í ESB, hvort sem er óbeinni fjárfestingu eða beinni fjárfestingu í tilteknum atvinnuvegum (t.d. varðandi orku, fasteignir og flutninga í lofti) er það háð samningnum um slíkt.

---

<sup>68</sup> Sjá m.a. Stefán Már Stefánsson: Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið (2000), 513 og einnig álitgerð um lög nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar (innanríkisráðuneytið 10. desember 2012), sem hnígur í sömu átt, sjá [http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/2012-12-10-Alitsgerd--EGG\\_VS.pdf](http://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2013/2012-12-10-Alitsgerd--EGG_VS.pdf)

Í þessu sambandi má benda á að þegar breytingarnar voru gerðar með Maastrichtsáttmálanum var aðildarríkjunum heimilt að viðhalda þeim takmörkunum á fjárfestingu frá þriðju ríkjum sem í gildi voru þann 31. desember 1993 í samræmi við ákvæði 64. gr. SSESB. Sambærilegar heimildir komu fram við aðild ríkja mið- og austur-Evrópu. Í aðildarsamningum sumra þeirra ríkja var einnig samið um að viðhalda mætti þeim takmörkunum sem voru í löggjöf samningsríkis við aðild og einkum lúta að fjárfestingum í fasteignum eða landi. Fengust einum undanþágur til að viðhalda takmörkunum á fjárfestingum frá öðrum aðildarríkjum ESB, en fyrirvarar voru gerðir varðandi ríkisborgara annarra aðildarríkja sem hafa búið í ákveðinn tíma í viðkomandi landi. Undanþágur frá fjárfestingu í fasteignum eða landi voru í flestum tilvikum tímabundnar (nema að því er varðar Möltu og Danmörku).<sup>69</sup>

Af orðalagi 64. og 65. gr. SSESB leiðir að nýjar ráðstafanir aðildarríkjanna, sem fela í sér takmarkanir á fjárfestingu frá þriðju ríkjum og íþyngjandi ráðstafanir umfram þær ráðstafanir sem sáttmálarnir heimila, séu nú háðar samþykki stofnana ESB og/eða ákvarðanatöku stofnananna, og þrengir þetta því heimildir ríkja til að stjórna beinum fjárfestingum frá þriðju ríkjum. Framangreint er sett fram með fyrirvara um það sem segir um fjárfestingu þriðju ríkja í samræmi við fjárfestingasamninga, en um það er fjallað í samningskafla 30 um utanríkistengsl. Sömu sjónarmið myndu eiga við um sjávarútveg eftir aðild. Hindranir á fjárfestingum frá þriðju ríkjum í sjávarútvegi hefur fallið utan EES-samningsins, en takmarkanir á fjárfestingu frá EES-ríkjum hefur byggst á sérstakri undanþágu sem samið var um með EES-samningnum.

Með Lissabonsáttmálanum fékk ESB lagaheimildir til að semja við þriðju ríki um beina fjárfestingu í aðildarríkjum ESB og kemur sú heimild til með breytingu á 207 gr. SSESB (um utanríkistengsl), sbr. einnig 206 gr. SSESB (um tollabandalag). Ekki er að fullu ljóst hvernig þessar heimildir verða skýrðar og hvernig ákvæði samninganna um staðfesturétt og fjármagnsflutninga virka með ákvæðum 207. gr. SSESB, en ganga má út frá því að stofnanir ESB geti í framtíðinni nýtt sér auknar heimildir til að semja fyrir hönd aðildarríkjanna um beina fjárfestingu frá þriðju ríkjum. Í því sambandi skiptir máli að utanríkisstefna ESB var, í ákvæðum samninganna og í dómaframkvæmd, ekki talin taka til þjónustu, þegar um það var að ræða að þjónustufyrirtæki frá þriðju ríkjum sóttust eftir staðfestu innan ESB og gátu stofnanir ESB því ekki samið um beina fjárfestingu, án þátttöku aðildarríkjanna.<sup>70</sup> Með breytingum Lissabonsáttmálans breytist þetta verulega.

---

<sup>69</sup> Sjá m.a. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_capital/124404\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_capital/124404_en.htm) og Christophe Hillion, The European Union is dead. Long live the European Union.. A Commentary on the Treaty of Accession 2003 (2004) 29 ELRev, 583.

<sup>70</sup> Sbr. álit 1/94 um WTO og sjá almennt Frank S Benyon: Direct Investment, National Champions and EU Treaty Freedoms. From Maastricht to Lisbon (Hart 2010), bls. 80. Benyon telur að mögulegt sé að heimildin í 207. gr. verði túlkuð rúmt, í samræmi við samninga aðildarríkjanna um fjárfestingu, þannig að greinin verði túlkuð án tillits til ákvæða fjórfrelsisins og taki til allra beinna fjárfestinga, hvort sem um er að ræða að fyrirtæki njóti staðfestu með yfirtöku eða samruna eða fjárfestingu (hvort sem um ráðandi yferráð væri að ræða eða ekki). Svo rúm túlkun 207. gr. myndi hins vegar draga úr vægi ákvæða samninganna um innri markaðinn, bæði ákvæða um staðfesturétt og um fjármagnsflutninga og myndi með sama hætti draga úr áhrifum þeirra heimilda sem samningurinn veitir til að takmarka beina fjárfestingu frá þriðju ríkjum. (bls. 82). Sjónarmið um kaflann um utanríkisstefnu sem sérlög gagnvart fjórfrelsinu ganga í sömu átt og ofangreint, en á móti kemur að aðildarríkin munu áfram sækjast eftir því að geta takmarkað fjárfestingu frá þriðju ríkjum í ákveðnum tilvikum.



Í samningsafstöðu Íslands í kafla 30 kemur fram að Ísland hafi gert tíu tvíhliða fjárfestingasamninga, sem fyrir utan Lettland og Litháen, sem nú eru aðildarríki ESB. eru við Chile, Kína, Egyptaland, Indland, Líbanon, Mexíkó, Úganda og Víetnam. Með Liechtenstein og Sviss hefur Ísland undirritað fjárfestingasamning EFTA við Suður-Kóreu og EFTA-ríkin fjögur (Sviss þar með talið) hafa undirritað fríverslunarsamning við Singapúr sem inniheldur kafla um fjárfestingar.

Svo virðist sem fjárfestingaákvæði séu takmörkuð í þessum samningum.<sup>71</sup> Ísland hefur hins vegar í samningsafstöðu sinni um utanríkistengsl (samningskafla 30) lýst því yfir að það muni gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að aðlaga tvíhliða fjárfestingasamninga sína að regluverki ESB fyrir aðild og vísast til frekari umfjöllunar um samningskafla 30 í því sambandi.

Af framangreindu má ráða að

- 1) Við aðild myndu beinar erlendar fjárfestingar hér á landi fara eftir fjárfestingasamningum ESB við þriðju ríki.
- 2) Ef halda á í undanþágur frá fjárfestingu frá þriðju ríkjum í ákveðnum atvinnugreinum, þyrfti að semja um það með svipuðum hætti og gert hefur verið við eldri aðildarsamninga.
- 3) Viðskiptasamningar ESB eiga ekki við um óbeina fjárfestingu (e. *indirect investment*) en reglur um slíka fjárfestingu falla undir sameiginlegar valdheimildir ESB og aðildarríkjanna. Við aðild myndi aðgangur fyrir óbeina fjárfestingu frá þriðju ríkjum þó einnig aukast vegna ákvæðanna um fjármagnsflutninga.

### **Undanþágur í sjávarútvegi**

Í g. lið XII viðauka með EES-samningnum kemur fram undanþága Íslands frá ákvæðum um frjálsa fjármagnsflutninga.

„Þrátt fyrir 40. gr. samningsins og ákvæði þessa viðauka er Íslandi heimilt að beita áfram þeim höftum sem eru í gildi við undirritun samningsins um eignarrétt erlendra aðila og/eða eignarrétt aðila sem ekki eru búsettir á Íslandi á sviði fiskveiða og fiskvinnslu.

Þessi höft skulu ekki koma í veg fyrir fjárfestingar erlendra aðila eða ríkisborgara sem eru ekki með lögheimili á Íslandi í félögum sem taka aðeins á óbeinan hátt þátt í fiskveiðum eða fiskvinnslu. Þó hafa innlend yfirvöld rétt til að skuldbinda fyrirtæki sem hafa að hluta eða að öllu leyti verið keypt af erlendum aðilum eða ríkisborgurum sem ekki eru með lögheimili á Íslandi til að losa sig við fjárfestingar í starfsemi á sviði fiskvinnslu eða í fiskiskipum.“

Þær reglur sem koma fram í 4. gr. laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, með síðari breytingum endurspeglar undanþáguna. Greinin tekur til þess að fiskveiðar í efnahagslögsögu Íslands og rétt til að eiga og reka fyrirtæki til frumvinnslu sjávarafurða séu bundnar við íslenska ríkisborgara og aðra íslenskra aðila og íslenska

---

<sup>71</sup> Ákvæði um réttindi til handa erlendum fjárfestum áður en til staðfestu er stofnað er aðeins að finna í þeim tveimur tvíhliða fjárfestingasamningum sem gerðir voru innan ramma EFTA og mynda hluta af viðkomandi fríverslunarsamningum sem sagt verður upp fyrir aðild.

lögaðila sem eru undir yfirráðum íslenskra aðila og „eru ekki í eigu erlendra aðila að meira leyti en 25% sé miðað við hlutafé eða stofnfé. Fari eignarhlutur íslensks lögaðila í lögaðila, sem stundar veiðar í efnahagslögsögu Íslands eða vinnslu sjávarafurða hér á landi, ekki yfir 5% má eignarhlutur erlendra aðila þó vera allt að 33%.“<sup>72</sup>

### **Takmarkanir á öðrum sviðum**

Lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, setja einnig hömlur á fjárfestingu erlendra fyrirtækja sem stunda orkuvinnslu og orkudreifingu, annarra en EES-aðila. Auk þess er mælt fyrir um það í lögnum að samanlagður eignarhluti erlendra aðila í íslensku atvinnufyrirtæki sem stundar flugrekstur hér á landi megi á hverjum tíma ekki vera meiri en 49%.

### **Löggjöf um greiðslur og um peningabætti**

Nýjar reglur um greiðslur yfir landamæri voru teknar upp innan ESB árið 2009. Reglugerð 924/2009 um greiðslur yfir landamæri í bandalaginu mælir fyrir um framkvæmdaatriði við greiðslur, auðkenni (IBAN og BIC númer) sem og það að sama gjald skuli tekið fyrir greiðslumiðlun innanlands og á milli aðildarríkja ESB. Í greinargerð samningahóps (II) kemur fram að þessar reglur hafi verið teknar upp hér á landi.<sup>73</sup>

Í tengslum við reglur um greiðslur yfir landamæri hafa verið teknar upp reglur um upplýsingar um greiðendur, en í Reglugerð 1781/2006 um upplýsingar um greiðanda eru lagðar skyldur á aðildarríkin að sjá til þess að þeir sem sjá um greiðslumiðlun tryggji að nægilegar upplýsingar um nafn, heimilisfang og reikningsnúmer greiðanda fylgi millifærslum og tilkynni yfirvöldum um grunsamlegar greiðslur. Reglurnar eiga ekki við um greiðslur vegna sviðskipta, s.s. greiðslur sem framkvæmdar eru með greiðslukortum og / eða á netinu, þegar aðrar reglur eiga við, s.s. reglur ESB um peningabætti.

Regluverk ESB um peningabætti miðar að því að koma í veg fyrir að fjármálakerfið sé notað til peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Reglurnar, sem koma fram í tilskipun 2005/60, með síðari breytingum, skylda aðildarríkin til að leggja þá ábyrgð á fjármálastofnanir, sem og aðra þá sem stunda viðskipti og þá sem veita ráðgjöf, s.s. endurskoðendur, miðlara, lögfræðinga, fasteignasala og aðra sem starfa á fjármálasviði, að meta viðskiptavinum með tilliti til hættu á peningabætti þegar viðskipti eða þjónusta er veitt (sem er a.m.k. 15.000 evra virði), sem felst í því að sannreyna hver viðkomandi er, sem og hverjum viðskiptin beinast að og fá nauðsynlegar upplýsingar um viðskiptin, (e. *customer due diligence*). Aðildarríkin skulu banna nafnlausu reikninga í fjármálastofnunum og lögð er skylda á þau að tilkynna Evrópskum eftirlitsstofnunum í þeim tilvikum er þriðju ríki fullnægja jafngildum kröfum um mat á viðskiptavinum. Þá skal hvert aðildarríki setja upp peningabættisskrifstofu (e. *Financial intelligence unit (FIU)*) sem hefur það hlutverk að hafa eftirlit með peningabætti, vinna úr upplýsingum frá þeim sem framfylgja reglum um mat á viðskiptavinum. Valkvætt er hvort aðildarríkin leggja tilkynningaskyldu á sérfræðinga á borð við lögfræðinga, endurskoðendur og skattaráðgjafa, sem starfa fyrir viðkomandi aðila en að því marki sem eftirlitsaðilar fara

---

<sup>72</sup> Sjá frekar Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson, Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins, bls. 151 o. áfr.

<sup>73</sup> Sjá greinargerð samningahóps, bls. 4.

ekki að reglunum er lögð er sú skylda á aðildarríkin að leggja viðurlög við brotum þeirra á reglum sem innleiða tilskipunina.

Þessar reglur hafa verið teknar upp hér á landi, en framkvæmdarráðstöfunum vegna eftirlits með peningabætti sem útfæra ofangreinda tilskipun hafa ekki allar verið teknar upp hér á landi og framkvæmdastjórnin hefur lýst efasemdum um stjórnsýslugetu peningabættisskrifstofunnar hér á landi. Er tekið undir þær athugasemdir í greinargerð samningahópsins, þar sem vísað er til þess að skrifstofan sé mönnuð einum starfsmanni.<sup>74</sup>

#### 4.5 Samantekt

Reglur ESB um frjálsa fjármagnsflutninga hafa verið í samningunum frá upphafi en voru styrktar verulega með Maastricht-sáttmálanum og frá þeim tíma taka þær einnig til fjármagnsflutninga milli ESB og þriðju ríkja, þó að frekari takmarkanir séu heimilar gagnvart þriðju ríkjum en milli aðildarríkja ESB. Ekki er full samstaða um það, miðað við dómaframkvæmd og afstöðu sérfræðinga, hvort reglurnar eru að öllu leyti sambærilegar innan EES-samningsins. EES-samningurinn tekur þó ekki til fjármagnsflutninga frá þriðju ríkjum.

Samningsafstaða Íslands í þessum kafla hefur ekki verið lögð fram.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að Ísland hafi tekið yfir hluta gerða á þessu sviði en að veigamikil frávik séu til staðar. Fyrir utan gjaldeyrishöftin tiltekur framkvæmdastjórnin hindranir á erlendri fjárfestingu í sjávarútvegi og fiskvinnslu auk þess sem hömlur á erlendri fjárfestingu (fjárfestingu frá þriðju ríkjum) í orkugeiranum, fasteignum og flutningum í lofti séu enn til staðar.

Með bréfi dags 18. október 2012 var Íslandi boðið að leggja fram samningsafstöðu sína. Engin opunarviðmið hafa verið tiltekin en í fyrrgreindu bréfi kemur fram að til viðbótar við þau málefni sem fjallað er um í rýnskýrslum, hafi verið samþykkt að málefni sem varða *takmarkanir á erlendri fjárfestingu í sjávarútvegi og fiskvinnslu* falli undir þennan samningskafla, en ekki 13. samningskafla eins og áður var miðað við.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 segir að þau fjármagnshöft sem eru við lýði muni án efa valda erfiðleikum í samningaviðræðum, enda frjálst flæði fjármagns ein af grunnstöðum ESB. Þar kemur einnig fram að stjórnvöld séu skuldbundin til að vinna sig út úr höftunum bæði í samhengi EES-samningsins og aðildarviðræðna við ESB og að Ísland hafi einsett sér að afnema fjármagnshöftin; ræða þurfi afléttingu þeirra í tengslum við þennan kafla.

Viðamesta breytingin sem varð með Lissabonsáttmálanum og varðar þetta svið er án efa að ESB fékk með breytingu á 207 gr. SSESB lagaheimildir til að semja við þriðju ríki um beina fjárfestingu í aðildarríkjum ESB og tekur hún einnig til þjónustustarfsemi. Óvíst er, enn sem komið er, hversu miklar breytingar komi til með að leiða af þessari lagabreytingu.

---

<sup>74</sup>Sjá greinargerð samningahóps, bls. 5.

## 5. SAMNINGSKAFLI – OPINBER INNKAUP

### 5.1 Almenn um samningskaflann

Reglur ESB um opinber innkaup miða að því að jafna aðgang fyrirtækja að opinberum innkaupum hvar sem er á innri markaðinum, hvort sem innkaupin varða vörur, þjónustu eða verksamninga. Þessar reglur fela í sér að verkefni á vegum hins opinbera, sem nema tilteknum fjárhæðum, séu auglýst á Evrópska efnahagssvæðinu til að tryggja jafnan aðgang verktaka, birgja og veitenda þjónustu að þeim. Um mikilvægan þátt er að ræða, þar sem talið er að um 18% af vergri landsframleiðslu aðildarríkja fari til kaupa á aðföngum, vörum og þjónustu.

Reglur á þessu sviði eru settar með stoð í ákvæðum samninganna sem hafa verið lagagrundvöllur á þessu sviði allt frá Einingarlögum (1986). Mikill fjöldi gerða hefur verið settur, og byggir löggjöfin enn á þeim grunni sem settur var með lagasetningu á áttunda áratugnum.

Nýjar reglur eru fyrirhugaðar innan ESB sem ætlað er að samræma og einfalda reglur á þessu sviði.

### 5.2 Samningsafstaða Íslands

Í samningsafstöðu Ísland kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið í kaflanum eins og það stóð **15. nóvember 2010**. Ekki er farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil í þessum kafla.

Þá kemur fram að Íslandi muni hafa lokið við innleiðingu á reglunum fram til þess dags sem ekki hafi verið innleiddar, við aðild, og að Ísland hafi þann löggjafar- og skipulagsramma sem nauðsynlegur sé til að standa áfram að innleiðingu reglnanna.

### 5.3 Þróun samningaviðræðna

#### 5.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í greinargerð samningahóps (I) kemur fram að samningskaflinn um opinber innkaup falli undir EES-samninginn og að flestar gerðir Evrópusambandsins á sviðinu hafi verið teknar upp í samninginn og innleiddar, eða verði innleiddar á næstunni. Ekki hefur verið samið um undanþágur frá löggjöf ESB á sviði opinberra innkaupa. Aðild að Evrópusambandinu myndi því ekki leiða til breytinga á þessu sviði.

Samningahópur (I) hélt sextán fundi á tímabilinu frá 2. desember 2009 til 1. október 2012. Í fundarfrásögn þriðja fundar 28. maí 2010 kemur fram að drög að greinargerð vegna samningskaflans hafi verið kynnt og að engar efnisbreytingar verði á þessu sviði við aðild. Þá kemur fram að innleiðing tilskipunar 2007/24 sé í skoðun og að athuga þurfi reglur um úrræði eða leiðir til að fylgja eftir réttindum (e. *remedies*). Í fundarfrásögn sjötta fundar 21. október 2010 er fjallað um undirbúning tvíhliða rýnifundar og í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins 18. mars 2011 var samningsafstaða kynnt fyrir samningahópnum og hún samþykkt.

#### 5.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB

Með bréfi dags 18. apríl 2011 var tilkynnt að skilyrði væru til að opna viðræður um kaflann. Engin opunarviðmið voru tilgreind vegna kaflans.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2012 kemur fram að samræming á þessu sviði sé góð vegna EES-samningsins og að meginreglur á þessu sviði séu að fullu komnar til framkvæmda hér á landi. Tekið er fram að unnið sé að gerð vefsíðu til að auglýsa útboð og að stjórnarsýslugeta hafi verið aukið á þessu sviði. Tekið er fram að tilskipun um opinber innkaup á sviði öryggis- og varnarmála hafi ekki verið innleidd og að reglur um úrræði hafi ekki verið innleiddar að fullu.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 kemur fram að sviðið sé nánast að fullu samræmt.

### **5.3.3 Staða viðræðnanna**

Ísland afhenti samningsafstöðu sína í apríl 2011 og viðræður um kaflann hófust 27. júní 2011. Lokunarviðmið vegna kaflans eru þau að vinna haldi áfram við innleiðingu gerða um úrræði á þessu sviði og að tilskipun um opinber innkaup á sviði öryggis- og varnarmála verði innleidd. Einnig er það viðmið sett að Ísland sýni fram á að tryggt sé að framkvæmd og úrræði verði virk frá aðildardegi.

Viðræðum um kaflann var ekki lokið þegar hlé var gert á aðildarviðræðunum.

### **5.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Í greinargerð samningahóps (I) eru eftirfarandi gerðir taldar til mikilvægustu gerða á þessu sviði.

Tilskipun 2004/18 um samræmingu reglna um gerð opinberra verksamninga, vörusamninga og þjónustusamninga. Þessi tilskipun, sem er grundvallartilskipun á réttarsviðinu, tekur til allra verk- vöru og þjónustusamninga yfir ákveðnum viðmiðunarmörkum, sem eru ákveðin af framkvæmdastjórninni á tveggja ára fresti og miðast nú við 130 000 evrur fyrir vöru og þjónustusamninga sem stjórnvöld bjóða út; 200 000 evrur fyrir sams konar samninga sem aðrir aðilar en stjórnvöld bjóða út (s.s opinberar stofnanir og aðrar stofnanir sem falla undir reglur um opinber útboð) og 5 millj. evra þegar um verksamninga er að ræða. Reglur eru settar um upplýsingar og form útboða, um hvaða viðmið skal nota við val á tilboðum, samskipti útboðsgjafa og tilboðsgjafa, þ.m.t. rökstuðning og aðrar reglur um framkvæmd útboðanna.

Tilskipun 2004/17 um samræmingu reglna um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og pósthjónustu. Þessi tilskipun setur sömu reglur um útboð á þeim sviðum sem falla undir hana og eiga við samkvæmt grundvallartilskipuninni, 2004/18, en hún tekur þó ekki til sérleyfissamninga um verk (e. *work concessions*). Sérleyfissamningar einkennast af því að sérleyfishafi fær, auk greiðslu, tækifæri til að nýta sér afrakstur af þeirri starfsemi sem um er að ræða.

Tilskipun 89/665 um samræmingu laga og stjórnarsýslufyrirmæla aðildarríkjanna á reglum um meðferð kærur vegna útboðs og gerðar opinberra vörukaupa- og verksamninga á við um úrræði vegna opinberra innkaupa og tilskipun 92/13 um samræmingu laga og stjórnarsýslufyrirmæla um beitingu á reglum bandalagsins um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti miðaði að því að sömu reglum um úrræði væri beitt á sviðum sem falla nú undir tilskipun 2004/17. Tilskipun 2007/66 breytir þessum tilskipunum og samræmir reglur aðildarríkjanna um úrræði, s.s. kæruleið, kærufresti og meðferð kærur mála með nákvæmari hætti en eldri reglur.

Tilskipun 2009/81 um samræmingu reglna varðandi verksamninga, vörusamninga og þjónustusamninga á sviði öryggis- og varnarmála, hefur að geyma sambærilegar reglur og þær tilskipanir sem eiga við á öðrum sviðum, að teknu tilliti til sérstökna miða sem leiða af sérstöku eðli starfseminnar.

Í október 2010 komu fram tillögur framkvæmdastjórnarinnar um að einfalda og uppfæra reglur um opinber innkaup. Eftir samráð um grænbók framkvæmdastjórnarinnar<sup>75</sup> komu fram tillögur til nýrra gerða til að koma í stað tilskipunar 2004/17 (grundvallartilskipunin) og tilskipunar 2004/18 (vatnsveita, orkuveita, flutningar og pósthjónusta). Þá komu einnig fram tillögur um sérleyfissamninga sem miða að því að séu verk og þjónustusamningar háðir sérleyfi eigi allir aðilar á innri markaðinum aðgang að þeim.<sup>76</sup> Reglurnar krefjast þess hins vegar ekki að verk eða þjónusta sé boðin út með þessum hætti. Þessar nýju tilskipanir voru samþykktar árið 2013, en hafa ekki enn komið til framkvæmda í aðildarríkjunum. Þær hafa þær verið gagnrýndar fyrir það að þær nái ekki fram þeirri einföldun sem að er stefnt en leiði til enn flóknara regluverks, en tilgangurinn er eftir sem áður að ná fram því samræmi að verk, vörur og þjónusta, sem opinberir aðilar standa að, og boðin eru út, lúti sambærilegum reglum.<sup>77</sup> Sama gildir um úrræði, en gert er ráð fyrir að tilskipun um úrræði nái einnig til sérleyfissamninga, eftir að þessar breytingar ganga í gildi.

## 5.5 Samantekt

Reglur sem falla undir þennan kafla varða opinber innkaup á aðföngum, vöru og þjónustu innan innri markaðar EES og er markmið þeirra að jafna samkeppnisskilyrði með því að auðvelda aðgang fyrirtækja hvar sem er á innri markaðinum að þeim hluta markaðarins þar sem opinberir aðilar og aðilar á þeirra vegum kaupa verk, vörur og þjónustu. Tilgangurinn er jafnframt að ná fram aukinni hagræðingu.

Í samningsafstöðu Ísland kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið í kaflanum eins og það stóð **15. nóvember 2010**. Ekki er farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins og standa eingöngu eftir atriði sem varðar að innleiða reglur um úrræði og um opinber innkaup á sviði öryggis- og varnarmála og að Ísland sýni fram á að virk framkvæmd verði tryggð frá aðildardegi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að reglur á þessu sviði falli að öllu leyti undir EES-samninginn og séu innleiddar á þeim grundvelli. Þar kemur einnig fram að umræður standi yfir um kaflann.

Fyrirhugaðar eru breytingar á megingartilskipunum á þessum sviðum, sem þó miða fyrst og fremst að því að samræma og einfalda regluverk ESB á þessu sviði, og samræma auk þess reglur um sérleyfissamninga, sem og réttarúrræði þegar um sérleyfissamninga er að ræða.

---

<sup>75</sup> COM(2011) 15 final.

<sup>76</sup> COM (2011) 897 final.

<sup>77</sup> Sjá Sue Arrowsmith. Modernising the European Union's public procurement regime: a blueprint for real simplicity and flexibility (Public Procurement Law Review 2012), 71.

## 6. SAMNINGSKAFLI - FÉLAGARÉTTUR

### 6.1 Almennt um samningskaflann

Á sviði félagaréttar eru markmið ESB m.a. að (i) veita jafna vernd fyrir hluthafa og aðra aðila sem varða fyrirtæki, (ii) tryggja staðfesturétt fyrir fyrirtæki þvert yfir ESB, (iii) ýta undir skilvirkni og samkeppnishæfni fyrirtækja, (iv) hvetja til samstarfs yfir landamæri á milli fyrirtækja í mismunandi aðildarríkjum og (v) örva samræður á milli aðildarríkja um nútímavæðingu félagaréttar og stjórnarhætti fyrirtækja.

### 6.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), segir að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **16. nóvember 2010** og að Ísland muni við aðild hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir þennan kafla fram til þess dags og ekki hefur verið innleitt.

Tekið er fram í samantektinni að Ísland hafi þann löggjafar- og skipulagsramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu réttarreglna samningskaflans. Jafnframt kemur fram að Ísland fari ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

### 6.3 Þróun og staða samningsviðræðna

#### 6.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópurinn EES II virðist hafa haldið tuttugu og átta fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 7. maí 2012. Rétt er taka fram að samningahóparnir EES I og EES II voru sameinaðir í einn hóp um mitt ár 2012 og hélt sameinaði samningahópurinn áfram að funda.

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningahópsins þann 16. mars 2009 er greint frá því að efnahags- og viðskiptaráðuneytið væri langt komið með að rýna réttarreglur samningskaflans og meti það sem svo að fá vandamál séu í samningskaflanum. Þá segir að réttarreglur og löggjöf ESB séu að langmestu leyti innleiddar á Íslandi.

Í fundarfrásögn níunda fundar samningahópsins þann 11. nóvember 2010 segir að sérfræðingar í samningskaflanum hafi farið yfir drög að kynningum sem yrðu fluttar á tvíhliða rýnifundum með framkvæmdastjórninni.

Í fundarfrásögn tuttugasta fundar samningahópsins þann 22. ágúst 2011 er greint frá því að samningahópurinn hafi fjallað um drög að samningsafstöðu fyrir samningskaflann og samþykkt að senda þau til aðalsamninganefndar.

#### 6.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland hafi náð háu stigi samræmingar og beiti umtalsverðum hluta af réttarreglum félagaréttar vegna aðildar sinnar að EES.

Fram kemur að framför hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði félagaréttar og að í febrúar 2012 hafi verið samþykkt löggjöf um skilyrði um skýrslugjöf og skjalfestingu við

samruna og skiptingu. Var það gert til að vera í samræmi við aðra, þriðju og sjöttu félagaréttartilskipanirnar og tilskipun um millilandasamruna hlutafélaga með takmarkaðri ábyrgð. Hins vegar segir að enn eigi eftir að ljúka samræmingu við tilskipun um réttindi hluthafa í hlutafélögum.

Þá segir að engin frekari framför hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði reikningshalds fyrirtækja og enn eigi eftir að nást samræming við tilskipun um sérstakar birtingarkröfur fyrir meðalstór fyrirtæki og skyldu til að gera samstæðureikningsskil.

Tekið er fram að engin frekari framför hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði endurskoðunar og að Ísland haldi áfram að beita gildandi réttarreglum á því sviði. Hins vegar eigi einnig eftir að ljúka samræmingu við alþjóðlega hluta af tilskipun um lögbundna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Þar segir að Ísland hafi náð háu stigi samræmingar og beiti umtalsverðum hluta af réttarreglum á sviði félagaréttar og góð framför hafi orðið á skýrslutímabilinu við að mæta skilyrðum ESB á sviði reikningshalds og endurskoðunar fyrirtækja en hins vegar sé samræmingu við réttarreglur félagaréttar ekki lokið.

### **6.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og lokað til bráðabirgða sama dag.

### **6.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fjalla réttarreglur samningskaflans m.a. um skrásetningu félaga, lágmarkshlutafé í hlutafélögum, samruna og skiptingu hlutafélaga og einkahlutafélög eins aðila. Þá segir að í samningskaflanum séu áberandi reglugerðir um evrópsk félög, þ.e. evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög, evrópufélög og evrópsk samvinnufélög.

Samningskaflinn hefur einnig að geyma réttarreglur um reikningsskil fyrirtækja og endurskoðun samkvæmt greinargerð samningahópsins en reglur um reikningsskil fyrirtækja kveða m.a. á samningu ársreiknings og árshlutareiknings og framsetningu bókhalds. Enn fremur segir þar að réttarreglurnar kveði einnig á um beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla við gerð ársreikninga og árshlutareikninga fyrir stærri fyrirtæki.

Í samningsafstöðu Íslands var greint frá því að EES-samningurinn taki að fullu til samningskaflans um félagarétt og að Ísland innleiði og beiti regluverki sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann með samfelldum hætti.

#### **6.4.1 Tilskipanir á sviði félagaréttar**

Í greinargerð samningahópsins um samningskaflann eru eftirfarandi réttarreglur taldar vera þær mikilvægustu varðandi félagarétt.

Fyrsta félagaréttartilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 101/2009 frá 16. september 2009 um samræmingu verndarráðstafana kveður á um samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar lögboðna birtingarskyldu, sem takmarkar ástæður fyrir



ógildingu skuldbindinga sem fyrirtæki hafa tekist á ásamt því að takmarka ástæður fyrir ógildingu hlutafélaga og einkahlutafélaga.

Önnur félagaréttartilskipun ráðsins nr. 91/1977 frá 13. desember 1976 snertir lágmarkshlutfé í hlutafélögum. Í rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að tilskipunin innihaldi m.a. reglur um stofnun hlutafélaga og breytingar á hlutfé þeirra.

Þriðja félagaréttartilskipun ráðsins nr. 855/78 frá 9. október 1978 um samruna hlutafélaga og sjötta félagaréttartilskipun ráðsins nr. 891/82 frá 17. desember 1982 um skiptingu hlutafélaga, samhæfa innlendar reglur um vernd hluthafa og kröfuhafa varðandi innlenda samruna og skiptingu hlutafélaga samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 109/2009 frá 16. september 2009 innleiðir samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar einfaldari tilkynningarskyldu og kröfur til skjalgæðar ef um er að ræða samruna og skiptingu.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 56/2005 frá 26. október 2005 varðar millilandasamruna hlutafélaga með takmarkaðri ábyrgð. Fram kemur í rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar að tilskipunin kveði á um reglur og verklag til að auðvelda millilandasamruna hlutafélaga og einkahlutafélaga.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 102/2009 frá 16. september 2009 krefst þess af aðildarríkjum að landslög þeirra viðurkenni einkahlutafélög eins aðila samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar.

Ellefta félagaréttartilskipun ráðsins nr. 666/89 frá 21. desember 1989 varðar útibú félaga og samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar kveður hún á um upplýsingaskyldu varðandi útibú.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 36/2007 frá 11. júlí 2007 um réttindi hluthafa í hlutafélögum innleiðir lágmarkskröfur fyrir hluthafa í skráðum félögum að neyta tiltekins réttar samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 25/2004 frá 21. apríl 2004 um yfirtökutilboð mælir fyrir um samhæfðar reglur til að greiða fyrir yfirtökum þvert á landamæri innan ESB samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar ásamt því að bæta gagnsæi og vernd minnihlutahluthafa varðandi slíkar yfirtökur.

Reglugerð ráðsins nr. 2137/85 frá 25. júlí um 1985 um evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög og reglugerð ráðsins nr. 2157/2001 frá 8. október 2001 um Evrópufélög kveða á um tiltekin evrópsk lögákvæðin rekstrarform, þ.e. evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög og Evrópufélög, meðan að mismunandi atriði um innra skipulag og starfsemi skal fara eftir landslögum aðildarríkja samkvæmt rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar.

#### **6.4.2 Tilskipanir á sviði reikningsskila og endurskoðunar**

Í greinargerð samningahópsins um samningskaflann eru eftirfarandi réttarreglur taldar vera þær mikilvægustu varðandi reikningsskil og endurskoðun.

Fjórða félagaréttartilskipun ráðsins nr. 660/78 frá 25. júlí 1978 fjallar um gerð ársreikninga fyrir ákveðnar tegundir fyrirtækja og samkvæmt greinargerð

samningahópsins fellur tilskipunin undir EES-samninginn og hefur verið innleidd samanber lög nr. 3/2006 um ársreikninga.

Sjöunda félagaréttartilskipun ráðsins nr. 349/83 frá 13. júní 1983 fjallar um samstæðureikninga og fellur tilskipunin undir EES-samninginn og hefur verið innleidd samanber lög nr. 3/2006 um ársreikninga samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar er greint frá því að fjórða og sjöunda félagaréttartilskipanirnar kveði einnig á um kröfur við endurskoðun um skyldur varðandi birtingar og útgáfu.

Áttunda félagaréttartilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 43/2006 varðar lögbundna endurskoðun ársreikninga og samstæðureikninga og samkvæmt greinargerð samningahópsins hefur tilskipunin verið innleidd samanber lög nr. 79/2008 um endurskoðendur. Í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar er greint frá því að tilskipunin samræmi m.a. reglur um samþykki og skráningu á löggiltum endurskoðendum, ytri gæðatryggingu, opinbert eftirlit, sjálfstæði endurskoðenda og beitingu á alþjóðlegum stöðlum um endurskoðun.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1606/2002 um beitingu alþjóðlegra reiknings-skilastaðla hefur lagagildi hér á landi og til að gagnsæi og samanburðarhæfni reiknings-skila sé tryggð ásamt skilvirkri starfsemi fjármagnsmarkaðar og innri markaðarins hefur reglugerðin það að markmiði samkvæmt greinargerð samningahópsins að samræma fjárhagsupplýsingar.

## **6.5 Samantekt**

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að réttarreglur samningskaflans um félagarétt lúta m.a. að skrásetningu félaga, lágmarkshlutfé í hlutafélögum, samruna og skiptingu hlutafélaga og einkahlutafélög eins aðila. Þá segir að réttarreglur á sviði reikningsskila fyrirtækja og endurskoðun kveði m.a. á um samningu ársreiknings og árshlutareiknings, framsetningu bókhalds og beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla við gerð ársreikninga og árshlutareikninga fyrir stærri fyrirtæki.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fellur samningskaflinn að fullu undir EES-samninginn og Ísland innleiðir og beitir regluverki er snertir Evrópska efnahagssvæði og fellur undir samningskaflann með samfelldum hætti.

Í greinargerð og fundarfrásögnum samningahópsins um samningskaflann segir að flestar réttarreglur ESB á sviði hans væru nú þegar innleiddar á Ísland. Jafnframt segir í greinargerð samningahópsins að ekki væri talin sérstök þörf á að vekja athygli á sérstökum álitamálum á rýnifundum ásamt því að tekið er fram þar að Ísland hefur ekki samið um undanþágur, aðlaganir eða sérlausnir á sviði félagaréttar.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og 2013 segir að Ísland hafi þá þegar náð háu stigi samræmingar og beiti umtalsverðum hluta af réttarreglunum á sviði félagaréttar. Tekið er fram í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 að góð framför hafi orðið á skýrslutímabilinu við að mæta skilyrðum ESB á sviði reikningshalds og endurskoðunar fyrirtækja en hins vegar væri samræmingu við réttarreglur félagaréttar ekki lokið.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fer Ísland ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og sama dag verið lokað til bráðabirgða. Hvorki voru sett viðmið við opnun samningskaflans né við lokun hans til bráðabirgða.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að innleiðing á tilskipunum ESB sem eigi eftir að taka upp í íslenskan rétt á sviði félagarréttar og reikningshalds og endurskoðun fyrirtækja fæli ekki í sér fyrirsjáanleg vandamál.

## 7. SAMNINGSKAFLI - HUGVERKARÉTTINDI

### 7.1 Almenn um samningskaflann

Reglur um hugverkaréttindi eru sérhæfðar reglur sem eiga uppruna sinn í vernd eignaréttar á sviði óhlutbundinna eignaréttinda. Í rétti ESB hafa þessar reglur þróast fyrir tilstilli þess að undanþágur frá reglum innri markaðarins, s.s. frjálsum vöruflutningum, hafa verið viðurkenndar ef þær byggjast á þeim sjónarmiðum að vernda hugverkaréttindi. Þá hafa reglurnar mótast með hliðsjón af alþjóðlegri vernd hugverkaréttinda annars vegar og þeirri réttarvernd sem aðildarríkin hafa lengi byggt á í eigin löggjöf.

Með Lissabonsáttmálanum voru teknar upp heimildir fyrir stofnanir ESB til að setja reglur á þessu sviði, sem koma fram í 118. gr. SSESB. Þar kemur fram heimild til að ákveða ráðstafanir til að stofna til evrópsks hugverkaréttar og koma þannig á samræmdri vernd hugverkaréttinda alls staðar í Evrópusambandinu, auk miðlægs fyrirkomulags leyfisveitinga, samræmingar og eftirlits. Reglurnar skal setja með almennri lagasetningarmeðferð, en í 2. mgr. 118. gr. kemur fram að þegar reglur eru settar um notkun tungumála í tengslum við evrópskan hugverkarétt skuli nota sérstaka lagasetningarmeðferð og að ráðið skuli taka ákvörðun með einróma samþykki að höfðu samráði við Evrópuþingið. Er þetta til þess fallið að tryggja að öll aðildarríki séu samþykk breytingum.

Í raun má segja að sú heimild sem kemur fram í 118. gr. sé lögfesting á heimildum sem taldar hafa verið vera fyrir hendi í almennum heimildum samninganna, s.s. almennri lagasetningarheimild 352. gr. SSESB og sem þær reglur sem eru til staðar byggja á.

Miðlægar stofnanir ESB á sviði hugverkaréttinda eru Samhæfingarskrifstofa innri markaðarins (e. *Office for harmonisation in the internal market (OHIM)*) sem sér um vernd vörumerkja og hönnunarvernd og Einkaleyfastofnun Evrópu (e. *European Patent Office (EPO)*).

Eins og aðrar Evrópuþjóðir tekur Ísland virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi að því er varðar höfundarétt og er aðili að Alþjóðahugverkastofnuninni, og Alþjóðaviðskiptastofnuninni, auk þess sem Ísland er aðili að starfshópi EFTA um hugverkarétt.

### 7.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann um hugverkarétt eins og það stóð **20. desember 2010**. Í samantekt um samningsafstöðu Íslands kemur fram að lokið verði við innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir þennan kafla fram til þess dags, og ekki hefur verið innleitt, við aðild. Ekki hefur verið farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna þessa kafla.

Tekið er fram í samantekt um samningsafstöðu að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur sé til að standa áfram að innleiðingu reglna á þessu sviði.

## **7.3 Þróun og staða samningaviðræðna**

### **7.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Í greinargerð samningahóps (I) kemur fram að samningskaflinn falli undir EES-samninginn og að flestar gerðir Evrópusambandsins á sviðinu séu þegar innleiddar. Af þrjátíu og einni gerð, sem falla utan EES-samningsins, voru þrjár taldar umfangsmiklar, en það eru reglugerðir um Evrópumerki og Evrópuhönnun og tilskipun um framfylgd hugverkaréttinda (réttarúrræði).

Þá kemur fram í greinargerðinni að mikilvægt sé að fylgjast með þróun innan ESB, að því er varðar tillögur til breytinga og úrbóta á vörumerkjakerfi ESB og undirbúningi að samræmdu einkaleyfakerfi Evrópu og stofnun einkaleyfadómstóls vegna hins nýja einkaleyfakerfis Evrópu.

Samningahópur I hélt sextán fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 1. október 2012 og var fjallað um hugverkaréttindi á þriðja fundi samningahópsins 28. maí 2010 og á áttunda fundi samningahópsins, 24. ágúst 2010.

Í fundarfrásögn þriðja fundar frá 28. maí 2010 kemur fram að fjallað hafi verið um greinargerð en hún ekki afgreidd, þar sem beðið væri eftir álitum frá ýmsum stofnunum. Þar kemur fram að talið sé að breytingar í kjölfar aðildar séu minni háttar. Tekið er fram að ráðuneyti og stofnanir ríkisins þurfi að kanna hvaða áhrif innleiðing gerða á þessu sviði hefur á starfsskyldur þeirra, ekki síst töllyfirvöld og er tekið fram að töllyfirvöld muni vera að kanna þau mál. Þá er fjallað um fyrirhugaðan dómstól um hugverkarétt og að Ísland þurfi að móta afstöðu til hans.

Í fundarfrásögn áttunda fundar aðalsamninganefndar 24. ágúst 2010 kemur fram að niðurstöður rýnivinnu hafi verið kynntar. Flestar gerðir ESB hafi nú þegar verið innleiddar og lagaumhverfi hér á landi sé að miklu leyti í samræmi við alþjóðlegt fyrirkomulag. Í fundarfrásögninni kemur fram að gera megi ráð fyrir að við innleiðingu þeirra muni draga talsvert úr vörumerkja- og hönnunarskráningum hér á landi. Einnig megi gera ráð fyrir að ein þeirra (tilskipun um framfylgni hugverkaréttinda) muni hafa í för með sér kostnað vegna breytts skipulags og rekstrar Einkaleyfastofu. Í fundarfrásögninni er einnig tekið fram að fylgjast þurfi með þróun varðandi undirbúning að einkaleyfakerfi Evrópu, m.t.t. lögsögu dómstóla og hvaða tungumál verði notuð á þeim vettvangi.

Í fundarfrásögn þrítugasta fundar aðalsamninganefndar 19. maí 2011 kemur fram að rætt hafi verið um drög að samningsafstöðu og þær gerðir sem falla utan EES-samningsins og varði dómstól á þessu sviði. Er tekið fram að þær muni koma til skoðunar í víðara samhengi á vettvangi samningahóps um lagaleg málefni við skoðun framsals valds á ákveðnum sviðum.

### **7.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 26. maí 2011 var tilkynnt að viðræður um kaflann gætu hafist.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að samræming á þessu sviði sé góð vegna EES-samningsins. Það sem helst virðist vanta upp á er á sviði framfylgni, þ.e. möguleikanum á að fylgja eftir réttindum, auk þess sem framkvæmdastjórnin telur að löggjöf sem varðar réttindi á sviði iðnaðar hafi ekki verið að fullu aðlöguð að reglum ESB.

### 7.3.3 Staða viðræðna

Samningaviðræður um kaflann hófust þann 11. október 2011. Engin formleg opunar- eða lokunarviðmið voru tiltekin og var kaflanum lokað til bráðabirgða sama dag.

## 7.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

### Hugverkaréttindi á sviði iðnaðar

Undir hugverkaréttindi á sviði iðnaðar falla einkaleyfi, vörumerki, hönnunarvernd og önnur hliðstæð réttindi er varða vernd hugverkaréttar á sviði iðnaðar. Að því er þessi réttindi varðar, er Ísland aðili að Parísarsamþykktinni um vernd eignaréttinda á sviði iðnaðar, bókun við Madrídarsamninginn um alþjóðlega skráningu merkja, samstarfssamningnum um einkaleyfi, Genfargerðinni (1999) um Haag-samninginn um alþjóðlega skráningu iðnhönnunar og Evrópusáttmálanum um einkaleyfi. Ísland á þar að auki aðild að Alþjóðahugverkastofnuninni (WIPO), Einkaleyfastofnun Evrópu (EPO) og Norrænu einkaleyfastofnunni (NPI). Ísland er aðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni og hefur þess vegna innleitt ákvæði samningsins um hugverkarétt í viðskiptum.<sup>78</sup>

Tilskipun 2008/95 um vörumerki fjallar um efnisreglur um vörumerkjavernd og samræmir reglur aðildarríkjanna í því efni. Tilskipunin mælir fyrir um svæðisbundna tæmingu vörumerkjarettar, en ekki hnattræna tæmingu.<sup>79</sup> Í tilskipuninni koma fram reglur um þá vernd sem vörumerki veitir, hvaða skilyrði vörumerki þurfa að uppfylla til að njóta verndar og afleiðingar þess ef vörumerki eru ekki notuð. Þessi tilskipun hefur verið innleidd hér á landi.

Tilskipun 98/44 um lögvernd uppfinninga í líftækni hefur einnig verið innleidd hér á landi en tilskipunin samræmir reglur um það hvaða uppfinningar á þessu sviði geta verið háðar einkaleyfi. Tilskipunin leyfir ekki að mannlíkaminn eða erfðaaúðkenni séu háð einkaleyfi, og sama gildir um plöntur og dýr. Þá bannar tilskipunin einræktun manna og breytingar á erfðaaúðkennum.

Tilskipun 98/71 um lögverndun hönnunar hefur verið innleidd hér á landi, en í hennar stað kemur Reglugerð 6/2002 um hönnun innan ESB og fjallar hún um samræmt kerfi til að fá hönnun verndaða innan ESB (og EES). Veitir kerfið vernd til viðbótar við þá vernd sem aðildarríkin veita hvert um sig. Tilgangurinn að afnema hindranir og ólögmetta samkeppni á innri markaðinum, auk þess sem tilgangurinn er að tryggja réttindi þeirra sem vinna við hönnun. Reglugerðin setur upp valkvætt kerfi: annað hvort getur hönnuður notið verndar á hönnun sem er ekki skráð, sem gildir í þrjú ár, og hins vegar með því að skrá hönnun í samræmi við umsóknarkerfi Samhæfingarskrifstofu innri markaðarins (OHIM). Hönnunarvernd er þá veitt í 5 - 25 ár.

Reglugerð 40/94 um vörumerki innan Bandalagsins var ekki tekin upp í EES-samninginn eða innleidd. Í greinargerð samningahóps (I) kemur fram að þessi gerð, ásamt gerð um hönnunarvernd, hafi ekki verið tekin upp í EES-samninginn þar sem talið var að báðar

---

<sup>78</sup> Sbr. samantekt um samningsafstöðu Íslands, bls. 3.

<sup>79</sup> Sbr. einnig dóm EFTA-dómstólsins í sameiginlegum málum E-9/07 og E-10/07 L'Oreal Norge L'Oreal Norge AS og L'Oreal SA gegn Per Aarskog AS, Nille AS og Smart Club AS, þar sem framkvæmdin innan EES-samningsins var færð til samræmis við rétt Sambandsins.

gerðirnar hefðu í för með sér framsal ákvörðunarvalds sem bryti gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar.

Ný reglugerð gildir nú um vörumerki, og kemur í stað reglugerðar 40/94. Sú reglugerð, reglugerð 207/2009 mælir fyrir um ESB-vörumerki, sem gildir á öllu ESB-svæðinu og fyrirhugað er að það nái einnig til EES. Í reglugerðinni er mælt fyrir um fyrirkomulag skráningar vörumerkis og hvar það megi gera, auk þess sem mælt er fyrir um málsmeðferð. Mælt er fyrir um 10 ára vernd, frá umsókn, og er hægt að endurnýja skráningu að þeim tíma liðnum, en vernd getur fallið niður eins og nánar er mælt fyrir um í reglugerðinni, auk þess sem ákvæði eru um það óska megi eftir því að ESB-vörumerki verði breytt í landsbundið vörumerki.

Upptaka gerðanna myndi leiða til þess að Ísland yrði hluti af samræmdu verndar- og skráningarkerfi fyrir vörumerki og hönnun. Flestar vörumerkja- og hönnunarskráningar hér á landi myndu stafa frá Vörumerkja- og hönnunarskrifstofu Evrópusambandsins á Spáni (OHIM) og landsbundnum umsóknum myndi að líkindum fækka verulega.

Reglur um einkaleyfi hafa verið samræmdar í raun fyrir tilstilli Munchen-sáttmálans sem öll aðildarríkin hafa fullgilt. Með sáttmálanum er einu umsóknarkerfi komið á, þannig að Einkaleyfastofnun Evrópu (e. *European Patent Office*) tekur við umsóknum, sem þá veita einkaleyfi í aðildarríkjunum, sem fara eftir nánari reglum í hverju ríki fyrir sig. Hins vegar gildir einkaleyfið ekki á öllu yfirráðasvæði aðildarríkjanna (ESB) og er það í þeim tilgangi sem ný Reglugerð um evrópskt einkaleyfi hefur verið sett og er ætlað að koma til viðbótar þeim reglum sem fyrir eru.

Ekki náðist samkomulag meðal allra aðildarríkjanna um evrópskt einkaleyfi og voru Reglugerðir 1257/2012 og 1260/2012 settar samkvæmt ákvæðum um aukna samvinnu milli 25 aðildarríkja ESB (án þátttöku Ítalíu og Spánar). ESB einkaleyfi verður veitt af Einkaleyfastofnun Evrópu og reglum Munchen-sáttmálans verður fylgt um það hvenær skilyrði eru til að gefa út einkaleyfi. Einkaleyfið hefur sama gildi alls staðar í sambandinu og veitir eiganda þess vernd gegn beinni notkun, eða óbeinni notkun þeirrar uppfinningar sem nýtur einkaleyfisins.

Þær tungumálakröfur sem settar eru í reglunum eru að einkaleyfi sé gefið út á þýsku eða frönsku og þýtt á ensku, eða öfugt, en ekki er gert ráð fyrir að einkaleyfið verði þýtt á öll opinber tungumál ESB. Þessar reglur taka mið af kostnaði við þýðingar og kostnaði við útgáfu einkaleyfis, en ákvarðanir sem varða tungumál sem einkaleyfi er gefið út og/eða þýtt á hafa verið umdeildar meðal aðildarríkjanna.

Reglur um sérstakan dómstól sem hafi heimildir til að dæma í málum sem varða ESB-einkaleyfið hafa einnig verið umdeildar og hafa enn sem komið er ekki verið samþykktar. Hér er einnig um að ræða samkomulag aðildarríkjanna í þjóðréttarsamningi, sem stendur utan ramma ESB, og verða ríkin að fullgilda samninginn til þess að taka þátt í stofnun dómstólsins og falla undir lögsögu hans. Stofnun dómstólsins vekur spurningar um framsal dómsvalds frá aðildarríkjunum til sérstakra stofnana, en rökin fyrir því að stofna dómstól taka fyrst og fremst mið af hagkvæmni- og kostnaði.

## Höfundaréttur og skyld réttindi

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland tekur virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi að því er varðar höfundarétt og hefur löggjöf einnig verið aðlöguð að reglum ESB, fyrir tilstilli EES-samningsins.

Tilskipun 2006/116 um höfundarétt hefur verið innleidd hér á landi. Tilskipunin samræmir reglur aðildarríkjanna um höfundarétt og skyld réttindi og miðar vernd höfundaréttar við 70 ár frá dauða höfundar (eða síðasta höfundar sem fellur frá, eða leikstjóra, eða tónsmíðs) eða frá útgáfu verksins, ef um nafnlausu birtingu er að ræða. Skyld réttindi, þ.e verk á borð við listræna útfærslu, flutning o.s.frv.) eru vernduð í 50 ár. Upphafstími verndar byrjar á sama tíma í öllum aðildarríkjunum.

Tilskipun 2001/84 um fylgirétt hefur einnig verið innleidd hér á landi, en tilskipunin tekur til fylgiréttar verka sem tilheyra flokkum grafískrar hönnunar eða verka, s.s. mynda, teikninga, stytta, glerlistar, ljósmynda og annarra listaverka, sem eru verk listamannsins eða afrit upphaflega verksins. Réttindin eru einnig vernduð í 70 ár. Einnig er mælt fyrir um hlutfall fylgiréttargjalds (e. *royalty*), sem er ákvarðað milli 0.25% og 4%.

Tilskipun 2006/115 fjallar um útleigu og lán og hefur það að markmiði að samræma reglur aðildarríkjanna, í þeim tilgangi að auka vernd höfunda og listamanna. Höfundur, leikstjóri eða sambærilegur aðili, eru eigendur réttindanna, en aðildarríkin skulu sjá til þess að útlán og leiga séu háð leyfi og að endurgjald fyrir útlán sé tryggt.

Tilskipun 93/83 um útsendingu um gervihnött og endurvarp um kapal er einnig sett í þeim tilgangi að vernda hagsmuni rétthafa og er heimild höfundar, eða rétthafa, skilyrði dreifingar með þessum hætti. Tilskipunin tekur til þeirra sem flytja verk og veitir þeim einkarétt til útsendingar um gervihnött, upptöku og fjölföldun efnisins.

Tilskipun 2001/29 um höfundarétt í upplýsingasamfélaginu hefur verið innleidd en sú tilskipun mælir fyrir um vernd forrita, lán og útleigu og aðra vernd gagnagrunna. Tilskipunin fjallar sérstaklega um rétt til endurgerðar (fjölföldunar) og rétt til dreifingar. Þessi réttindi skulu vera vernduð og bundin við höfunda, að því er varðar upprunalegt verk og afrituð verk, og fyrir þá sem flytja verk réttindi til að stjórna upptöku og dreifingu verka. Aðildarríkjunum ber skylda til að sjá til þess að hægt sé að fylgja eftir brotum á viðeigandi réttindum.

Auk þess eru frekari tilskipanir sem lúta að samræmingu reglna og vernd gagnagrunna og tölvuforríta, þ. á. m. í tilskipun 96/9 um vernd gagnagrunna og tilskipun 2009/24.

Eins og fram kemur í samantekt um samningsafstöðu Íslands, hófst þriggja ára áætlun um umbætur á höfundarétti hér á landi í október 2009 og var tilgangurinn að vinna að nýjum lögum um höfundarétt, sem miða að því að skýra og einfalda reglur, með það að langtímamarkmiði að staðfesta mikilvægi höfundaréttar í menningarlegu, efnahagslegu og alþjóðlegu tilliti.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Sjá samningsafstöðu Íslands, bls. 2-3.



## Framfylgd

Tilskipun 2004/48 um framfylgd hugverkaréttar hafði ekki verið tekin upp í EES-samninginn þegar rýnivinna vegna kaflans fór fram, en nokkur hluti hennar hafði verið innleiddur hér á landi. Eftir því sem fram kemur í greinargerð samningahóps (I) var fyrirhuguð vinna við heildarinnleiðingu hennar í íslenskan rétt. Tilskipunin hefur það að markmiði að samræma reglur um það hvernig hugverkaréttindum er framfylgt, en áður en tilskipunin var sett fór það eftir löggjöf í hverju aðildarríki fyrir sig hvernig réttarúrræðum var háttað.

Tilgangurinn með því að samræma löggjöf um réttarúrræði og framfylgd réttinda er að hluta til að reyna að koma í veg fyrir brot á þeim réttindum sem njóta verndar, með markaðssetningu eftirlíkinga og vara sem brjóta gegn vernduðum réttindum. Þar sem framfylgd réttinda er ábótavant má gera ráð fyrir brotum á réttindum og útbreiðslu eftirlíkinga á innri markaðinum, með tilheyrandi tjóni fyrir hagkerfin (að því er varðar m.a. skattgreiðslur), réttthafa og fyrir neytendur.

Reglurnar samræma málsmeðferð um vernd hugverkaréttinda, þ. á m. um aðgerðir til að sporna við eftirlíkingum, m.a. með því að leita aðstoðar dómstóla til að skylda þá sem eru grunaðir um að brjóta gegn hugverkaréttindum að veita upplýsingar eða sýna gögn um uppruna vörunnar og beita lögbanni gegn dreifingu þeirra ef nauðsynlegt er til að vernda hugverkaréttindi, sem og að ákveða skaðabætur. Tilskipunin á ekki við um höfundarétt, og reglur hennar hafa ekki áhrif á alþjóðlegar skuldbindingar ríkja undir TRIPS-samningnum, eða ákvæði í lögum aðildarríkjanna um refsiviðurlög vegna brota á hugverkarétti.

## 7.5 Samantekt

Samningskaflinn fjallar um hugverkaréttindi og undir hann falla sérhæfðar reglur um vernd eignaréttar á sviði óhlutbundinna eignaréttinda, uppfinninga, auðkenninga, listaverka, hönnunar og forritunar. Hefur samræming á þessum réttindum farið fram innan ESB annars vegar í þeim tilgangi að vernda þessi réttindi og hins vegar að jafna samkeppnisskilyrði og tryggja vernd réttindanna yfir landamæri. Lagasetningarheimild er nú í 118. gr. SSESJ eftir breytingar með Lissabonsáttmálanum.

Mikill hluti þessara reglna er í gildi hér á landi, bæði vegna EES-samningsins og vegna alþjóðlegrar samvinnu á þessu sviði. Reglur um sameiginlega skráningu vörumerkja og hönnunarverndar í sambandinu hafa þó ekki verið teknar upp hér á landi og sömuleiðis hafa bindandi reglur um sameiginlegt einkaleyfi ESB komið til eftir þann dag sem samningsafstaða Íslands miðast við. Þær reglur eru settar með sérstöku samkomulagi 25 ríkja, þar sem ekki náðist samkomulag milli allra aðildarríkjanna um hið nýja kerfi.

Ísland hefur fallist á reglur kaflans miðað við **20. desember 2010** og hefur ekki farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, en að innleiða þurfi reglur um framfylgd réttinda.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að viðræðum um kaflann hafi verið lokið sama dag og samningskaflinn var opnaður, þann 19. nóvember 2011.

Þær breytingar sem eru fyrirsjáanlegar á þessu sviði eru helst aukin samræmd framkvæmd stofnana ESB að því er varðar skráningu og vernd réttinda, auk þess sem samræmt einkaleyfakerfi kallar á breytingar. Síðastnefndar breytingar fara þó fram fyrir tilstilli aukinnar samvinnu milli þeirra aðildarríkja sem velja að taka þær upp og samþykkja lögsögu sérstaks Einkaleyfadómstóls til að fylgja þeim eftir.

## 8. SAMNINGSKAFLI - SAMKEPPNISMÁL

### 8.1 Almenn um samningskaflann

Reglur ESB er snúa að samkeppni eru hannaðar til að tryggja sanngjörn og jöfn skilyrði fyrir fyrirtæki á meðan rými er veitt fyrir nýsköpun, sameiginlega staðla og þróun lítilla fyrirtækja.

Reglur ESB á þessu sviði felast einkum í eftirfarandi takmörkunum á starfsemi fyrirtækja. Í fyrsta lagi mega þau ekki fastsetja verð eða skipta upp mörkuðum sín á milli. Í öðru lagi mega þau ekki misnota markaðsráðandi stöðu á sérstökum markaði til að þrýsta út smærri samkeppnisaðilum. Í þriðja lagi mega þau ekki sameinast ef það kemur þeim í markaðsráðandi stöðu. Stór fyrirtæki, sem eiga mikil viðskipti innan sambandsins, er óheimilt að sameinast án fyrirfram samþykkis frá framkvæmdastjórninni og þrátt fyrir að þau séu staðsett utan ESB.

Framkvæmdastjórnin getur fallist á að fyrirtæki njóti einokunarstöðu undir sérstökum kringumstæðum og hefur starfsemi kostnaðarsamra grunnvirkja verið nefnd sem dæmi. Eftirfarandi skilyrði eru hins vegar sett fyrir slíkri einokun. Í fyrsta lagi verða fyrirtæki í einokunarstöðu að geta sýnt fram á að þau meðhöndli önnur fyrirtæki með sanngirni. Í öðru lagi þá verður náttúruleg einokun að gera grunnvirki aðgengileg öðrum. Í þriðja lagi má hagnaður frá því að veita opinbera þjónustu ekki vera nýttur til að niðurgreiða rekstur í ábataskyni og þá mögulega undirbjóða verð samkeppnisaðila.

Þegar stærri fyrirtæki eiga í viðskiptum við smærri fyrirtæki mega þau ekki nota sterka samningsstöðu sína til að setja skilyrði sem gera birgjum eða viðskiptavinum þeirra erfitt fyrir að eiga í viðskiptum við samkeppnisaðila slíkra fyrirtækja. Framkvæmdastjórnin hefur heimildir til að leggja sektir á slíka starfshætti fyrirtækja. Þá taka rannsóknir ESB á samkeppnishamlandi starfsháttum ekki aðeins til vöru heldur einnig til menntastétta og þjónustu, þ.m.t. fjármálaþjónustu.

Framkvæmdastjórnin hefur einnig eftirlit með ríkisaðstoð, hvort um sé að ræða (i) lán og styrki, (ii) skattaívilnanir, (iii) sölu á vörum og þjónustu á ívilnandi kjörum og (iv) ríkisábyrgðir. Almenn er aðildarríkjum óheimilt að veita aðstoð til fyrirtækja sem standa illa og hafa enga von um að verða fjárhagslega hagkvæm.

Hins vegar eru til staðar ýmsar undantekningar á samkeppnisreglum sambandsins. Meðal annars er fyrirtækjum heimilt að starfa saman til þess að þróa tæknilega staðla og þá er litlum fyrirtækjum heimilt að eiga samstarf ef það styrkir getu þeirra til að eiga í samkeppni við stærri fyrirtæki. Þá getur aðildarríkjum verið heimilt að veita aðstoð ef það er raunhæfur möguleiki á því að fyrirtæki í vandræðum (eða nýr rekstur) geti að endingu orðið hagkvæmur, ef það er í hag sambandsins, þ.e. með að skapa og varðveita störf.

Víðtækt vald framkvæmdastjórnarinnar til að rannsaka og stöðva brot á samkeppnisreglum sambands sætir endurskoðunarvaldi dómstóla ESB.

### 8.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland hafi fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **6. desember 2010** og að Ísland muni við

aðild hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir samningskaflann fram til þess dags, og ekki hefur verið innleitt nú þegar.

Fram kemur í samantektinni að Ísland hafi þann löggjafar- og skipulagsramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu réttarreglna samningskaflans. Jafnframt er greint frá því að Ísland fari ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

### **8.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **8.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið sextán fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 1. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningshópsins þann 28. maí 2009 er tekið fram að kynnt hafi verið drög að greinargerð um samningskaflann og að viðskiptaráðuneytið mæti það sem svo að sá hluti löggjafar sem standi utan EES væri ekki talinn mikilvægur en að við aðild yrði helst að gera tæknilegar breytingar. Nefnt er í þeim efnum að breyta vísunum til Eftirlitsstofnunar EFTA í lögum í framkvæmdastjórnina og að það gildi jafnt um samkeppni- og ríkisstyrkjareglur. Þá var greint frá því að greinargerðin hafi verið samþykkt án athugasemda. Að auki er vísað til þess að í meirihlutaálitni utanríkisnefndar Alþingis komi fram að sækjast skuli eftir að viðhalda hlutverki Íbúðalánasjóðs og ÁTVR.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins þann 18. mars 2011 er greint frá því að samningsafstaða um samkeppnismál hafi verið kynnt fyrir samningahópnum (samningahópnum var falið í aðildarviðræðunum að útbúa drög að samningsafstöðu Íslands fyrir hvern samningskafla).

#### **8.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland hafi þá þegar náð háu stigi af samræmingu og beiti réttarreglunum með fáum undantekningum á sviði samkeppnismála vegna aðildar sinnar að EES.

Ekki var hægt að greina frá framþróun í átt að regluverki ESB á skýrslutímabilinu á sviði samkeppnisréttar en á sviði ríkisaðstoðar varð framför í ljósi skoðunar Eftirlitsstofnunar EFTA á helstu ráðstöfunum Íslands til fjármálageirans. Í júlí 2012 samþykkti Eftirlitsstofnun EFTA ríkisaðstoð sem var veitt til endurskipulagningar tveggja íslenskra banka. Eftirlitsstofnun EFTA starfaði náið með íslenska Samkeppniseftirlitinu við að meta áhrif ráðstafananna á samkeppni. Jafnframt ákvað Eftirlitsstofnun EFTA að opna formlega rannsókn á yfirfærslu veðlána tryggðum með veði í íbúðarhúsnæði frá fjármálafyrirtækjum til Íbúðalánasjóðs

Varðandi ríkisaðstoð til Ríkisútvarpsins þá voru lagðar fyrir Alþingi tillögur um að breyta fjármögnunarfyrirkomulagi þess til að færa það til samræmis við leiðbeiningar um ríkisaðstoð líkt og krafist er af Eftirlitsstofnun EFTA.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni

kemur fram að Ísland hafi náð háu stigi af samræmingu og beiti verulegum hluta af réttarreglunum á sviði samkeppni og að aðgerðir Íslands varðandi ríkisaðstoð sem teknar hafi verið í kjölfar fjármálakreppunnar haldi áfram að vera í samræmi við réttarreglurnar.

### **8.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 30. mars 2012 og að honum hafi verið lokað til bráðabirgða þann 18. desember 2012.

### **8.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Samningskaflinn fjallar um samkeppnisrétt en ríkisaðstoðarreglur eru einnig hluti af honum. Regluverk ESB á sviði samkeppni leggur bann við ólögmætu samráði fyrirtækja og misnotkun á markaðsráðandi stöðu ásamt því að setja skilyrði fyrir samrunum fyrirtækja og ríkisstyrkjum samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að EES-samningurinn taki að fullu til samningskaflans um stefnu í samkeppnismálum og að Ísland innleiði og beiti regluverki sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann með samfelldum hætti.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins eru meginreglur á sviði samkeppni og ríkisstyrkja að finna í SSESB og því eru réttarreglur á sviði samkeppnismála ekki ýkja margar en þessar meginreglur um samkeppni og ríkisstyrki er að finna í 101. – 109. gr. SSESB en samsvarandi meginreglur er að finna í 53. – 64. gr. EES samningsins.

Reglugerð ráðsins nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 mælir fyrir um samkvæmt ESB um reglur um framkvæmd ákvæði SSESB varðandi samninga, ákvarðanir af samtökum fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem geti hindrað samkeppni, 101. gr. SSESB, og misnotkun á markaðsráðandi stöðu, 102. gr. SSESB.

Í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar um leiðbeiningar um beitingu á 101. (3) gr. SSESB (áður 81. (3) gr. Rs.) setur framkvæmdastjórnin viðmið fyrir mat samkvæmt 101. (3) gr. SSESB með því sjónarmiði að undanþiggja samninga milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem eru bannaðar samkvæmt 101. (1) gr. SSESB samkvæmt ESB. En 101. (1) gr. SSESB bannar alla samninga milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem hafa það að markmiði eða áhrif að hindra, takmarka eða brengla samkeppni. Undantekningu frá þessari reglu er að finna í 101. (3) gr. SSESB samkvæmt ESB en bönn í 101. (1) gr. geta verið talin ógild í tilfellum þar sem samningar stuðla að því að auka framleiðslu eða dreifingu vara eða hvetja til tæknilegrar og efnahagslegrar framþróunar á meðan neytendum er veittur sanngjarn hluti af ábata sem af leiðir og að ekki séu álagðar takmarkanir, sem ekki eru ómissandi við að ná þessum markmiðum. Jafnframt að þessum fyrirtækjum sé ekki veittur möguleiki á að uppræta samkeppni varðandi umtalsverðan hluta af vörunni sem um ræðir.

Reglugerð ráðsins nr. 139/2004 um eftirlit með samfylkingum fyrirtækja var ætlað að styrkja meginregluna um „afgreiðslu á einum stað“ samkvæmt ESB og þá veitir hún jákvæðan hvata fyrir samkeppnisstjórnvöld í hverju landi til að taka þátt og einfaldar ferlið fyrir tilkynningar og rannsóknir. Samkvæmt ESB á reglugerðin við um samfylkingu fyrirtækja með Evrópuþætti en samfylking kemur upp þegar breyting verður á stjórnun á viðvarandi grunni og stafar af annars vegar samruna tveggja eða fleiri áður sjálfstæðra

fyrirtækja eða hluta af fyrirtæki. Hins vegar öflun, af einum eða fleiri einstaklingum (sem nú þegar stjórna að minnsta kosti einu fyrirtæki) eða af einum eða fleiri fyrirtækjum sem stjórna beint eða óbeint einu eða fleiri fyrirtækjum.

Tilkynning framkvæmdastjórnarinnar frá 10. maí 2010 um viðmiðunarreglur um lóðréttar takmarkanir veitir ramma til að hjálpa fyrirtækjum að framkvæma eigið mat í hverju tilviki fyrir sig um samhæfi lóðréttra samninga samkvæmt samkeppnisreglum ESB. Samkvæmt ESB lýsa viðmiðunarreglurnar aðferð við greiningu og framfylgdarstefnu sem notuð er af framkvæmdarstjórninni í einstökum málum varðandi lóðrétt samninga samkvæmt 101. gr. SSESB.

Viðmiðunarreglur um lárétta samstarfssamninga er ætlað að hjálpa fyrirtækjum að ákvarða í hverju tilviki fyrir sig hvort að samstarfssamningar þeirra séu samhæfir við endurskoðaðar samkeppnisreglur með að kveða á um ramma fyrir mat samkvæmt 101. (1). gr. og 101. (3). gr. SSESB. Samstarf hefur lárétt réttaráhrif ef gengið er til samninga eða samstilltar aðgerðir milli raunverulegra eða mögulegra samkeppnisaðila.

Viðmiðunarreglur um mat á láréttum samrunum er ætlað að veita viðmið um hvernig framkvæmdastjórnin metur lárétta samruna þar sem viðkomandi fyrirtæki eru raunverulega eða mögulega samkeppnisaðilar á sama viðkomandi markaði. Samkvæmt ESB felur mat framkvæmdastjórnarinnar venjulega í sér annars vegar skilgreiningu á viðkomandi vöru og landfræðilegum markaði og hins vegar samkeppnislegt mat á samrunanum samkvæmt ESB.

Tilkynning framkvæmdastjórnarinnar um viðmiðunarreglur fyrir áhrif á viðskiptahugmyndir dregur saman efnismikla dómaframkvæmd dómstóla ESB og skýrir beitingu reglna fyrir viðeigandi stjórnvöldum í hverju aðildarríki og fyrirtæki. Samkvæmt ESB þá er hugtakið áhrif á viðskipti grundvöllur fyrir lögsögu sem ákveður hvort að samkeppnisreglur ESB eigi við og að það sé sérstaklega mikilvægt í nýja kerfinu að beita reglunum sem skyldar landsbundna dómstóla og samkeppnisyfirvöld að beita samkeppnisreglum ESB um alla samninga og starfshætti sem eru færir um að hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkja.

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 33/2010 frá 20. apríl 2010 fjallar samkvæmt ESB um beitingu 101 (3). gr. SSESB um flokka lóðréttra samninga og samstilltar aðgerðir og veitir undanþágur fyrir flesta lóðrétt samninga.

Reglugerð ráðsins nr. 944/98 frá 7. maí 1998 fjallar um beitingu 107. og 108. gr. SSESB um lárétta ríkisaðstoð. Framkvæmdastjórn hefur vald til að samþykkja reglugerðir sem mynda samhæfi við ákveðnar aðstoðar aðgerðir innan hins sameiginlega markaðar en þessar aðstoðaraðgerðir eru undanskyldar frá tilkynningarskyldu 108 (3). gr. SSESB samkvæmt ESB.

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1218/2010 frá 14. desember 2010 veitir samkvæmt ESB hópundanþágu fyrir sérhæfingarsamninga og með því miðar hún að því að tryggja virka vernd fyrir samkeppni og veita fullnægjandi réttarvissu fyrir aðila að sérhæfingarsamningum.

Reglugerð ráðsins nr. 659/1999 frá 22. mars 1999 hefur að geyma ítarlegar reglur um beitingu 108. gr. SSESB og eru ætlunin að setja fram reglugerð um málsmeðferð um

beitingu 108. gr. SSESB og til þess að auka gagnsæi og réttarvissu fyrir ríkisaðstoð samkvæmt ESB.

Í greinargerð samningahópsins segir að samkeppnisreglum EES-samningsins sé einungis beitt þegar samningar og ákvarðanir og fyrirtækja á EES-svæðinu geti haft bein og óbein áhrif á viðskipti milli ríkja en samkvæmt samningahópnum gilda samkeppnisreglur EES-samningsins samhliða hinum íslensku samkeppnislögum nr. 44/2005.

Í umfjöllun um samningsafstöðu Íslands um samkeppnisrétt er tekið fram að í samkeppnislögum nr. 44/2005 sé að finna grundvallarreglur um samkeppnishömlur, markaðsráðandi stöðu og samrunaeftirlit og þá sé mælt fyrir ítarlegar málsmeðferðarreglur í reglugerð (er væntanlega átt við reglur nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins). Þá er greint frá því að löggjöf Íslands um samkeppnisrétt sé í samræmi við réttarreglur ESB.

Í samningsafstöðu Íslands eru tilgreind þau ákvæði samkeppnislaga nr. 44/2005 sem eru í samræmi við ákvæði SSESB og EES-samningsins en þau eru eftirfarandi: Í 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er lagt bann við samkeppnishömlum í samræmi við 101. gr. sáttmálans og 53. gr. EES-samningsins. Í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er mælt fyrir um reglur varðandi undanþágur frá ákvæðum um samkeppnishömlur í samræmi við 3. mgr. 101. gr. sáttmálans. Í 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er lagt bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu í samræmi við 102. gr. sáttmálans og 54. gr. EES-samningsins. Í V. kafla samkeppnislaga nr. 44/2005 er mælt fyrir um eftirlit með samruna fyrirtækja á Íslandi.

Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir því að Ísland innleiði afleidda löggjöf að því er varðar samkeppnisrétt, að samruna meðtöldum og að það hafi verið gert með setningu reglugerða, sem ekki eru tilgreindar sérstaklega, og að þar komi fram að sú réttarregla ESB sem um ræðir gildi á Íslandi og að þýðing á henni fylgi í viðauka við innleiðingarlöggjöfina. Að auki kemur fram í greinargerð samningahópsins að breytingar hafi á samkeppnislögum nr. 44/2004 til þess að innleiða afleidda löggjöf, án þess að þær breytingar séu tilgreindar sérstaklega.

Í greinargerð samningahópsins er vakin athygli á reglugerð ráðsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans (nú 101. og 102. gr. sáttmálans) og samkvæmt samningahópnum var reglugerðin innleidd í íslenskan rétt með samkeppnislögum nr. 44/2005 og reglugerð nr. 811/2006. Samningahópurinn gerir grein fyrir því að framkvæmdastjórnin hafi víðtækar heimildir til gera athuganir (húsleitir) samkvæmt reglugerðinni og að Eftirlitsstofnun EFTA hafi á grundvelli 22. samkeppnislaga nr. 44/2005 sömu heimildir og framkvæmdastjórnin. Hins vegar séu heimildir Samkeppniseftirlitsins til gera athuganir töluvert þrengri samkvæmt samningahópnum.

Í umfjöllun í samningsafstöðu Íslands um ríkisaðstoð segir að helstu ákvæði EES-sáttmálans þess efnis séu í samræmi við ákvæði SSESB og að 61. gr. EES-samningsins og 1. gr. í I. hluta bókunar 3 við samninginn um eftirlitsstofnun og dómstól séu nánast efnislega samhljóða 107. gr. og 108. gr. SSESB. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fellur ekki undir EES-samninginn d-liður 3. mgr. 107. gr. SSESB um lögmati ríkisaðstoðar til að stuðla að verndun menningar og menningararfleifðar. Jafnframt segir þar að í 7. gr. EES-samningsins sé kveðið á um að ákvæði laga sem um getur eða er að

finna í viðaukum við samninginn séu bindandi fyrir EFTA ríkin sem eiga aðild að samningnum og skuli tekin upp í landsrétt. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að í XV. viðauka við EES-samninginn sé að finna viðkomandi regluverk ESB sem gildir á sviði ríkisaðstoðar.

Í umfjöllun í samningsafstöðu Íslands um önnur mál er tiltekið að lagaramminn byggji á samkeppnislögum nr. 44/2005 og samkeppnisreglum EES-samningsins og samkvæmt því sem þar segir samsvarar 59. gr. EES-samningsins 106. gr. sáttmálans og gerir Eftirlitsstofnun EFTA kleift að beita samkeppnisreglum gagnvart fyrirtækjum með sérleyfi eða einkaleyfi með sömu skilmálum. Í samningsafstöðu Íslands er það metið sem svo að löggjöf á Íslandi á sviði samkeppnismála sé í samræmi við réttarreglur ESB.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Íbúðalánasjóður hafi á þeim tíma verið til athugunar hjá Eftirlitsstofnun EFTA sem hafi lýst því yfir að þjónusta sem nær til markmiða lánveitinga Íbúðalánasjóðs geti hugsanlega talist þjónusta sem hefur almenna efnahagslega þýðingu og réttlætir ríkisaðstoð. Tekið er fram að Eftirlitsstofnun EFTA telji að vafi sé uppi hvort að tilteknir þættir lánveitinganna geti samrýmst framkvæmd EES-samningsins. Jafnframt segir að Eftirlitsstofnun EFTA hafi heimilaði 33 milljarða króna framlag íslenska ríkisins í formi björgunaraðstoðar til Íbúðalánasjóðs í mars 2011 og að aðstoðin hafi verið samþykkt til bráðabirgða með fyrirvara um endurskipulagningu Íbúðalánasjóðs. Fram kemur að Ísland hyggst viðhalda og tryggja tilvist opinbers félagslegs íbúðalánasjóðs.

Ennfremur er greint frá því í samningsafstöðu Íslands að Ísland hyggist viðhalda núverandi fyrirkomulagi á verslun með áfengi og tóbak sem grundvallast á einkaleyfi fyrirtækis í ríkiseigu, þ.e. Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins. Talið er að fyrirkomulagið sé í samræmi við réttarreglur ESB. Fram kemur að ákvæði um verslun með áfengi og tóbak er að finna í lögum nr. 63/1969 og talið er að reglur um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins sé í samræmi við viðeigandi ákvæði EES-samningsins sem samkvæmt samningahópnum eru samhljóða viðkomandi ákvæðum SSES

## **8.5 Samantekt**

Samningskaflinn fjallar um samkeppnisrétt en ríkisaðstoðarreglur eru einnig hluti af honum. Regluverk ESB á sviði samkeppni leggur bann við ólögmætu samráði fyrirtækja og misnotkun á markaðsráðandi stöðu ásamt því að setja skilyrði fyrir samrunum fyrirtækja og ríkisstyrkjum.

EES-samningurinn tekur að fullu til samningskaflans um stefnu í samkeppnismálum og það regluverk sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann er innleitt og beitt með samfelldum hætti á Íslandi. Framkvæmdastjórnin tekur ákvörðun um það hvort aðstoð sem ríki veitir (ríkisaðstoð) teljist samrýmanleg innri markaðinum.

Í fundarfrásögnum samningahópsins er greint frá því að við kynningu á drögum að greinargerð um samningskaflann hafi viðskiptaráðuneytið metið það sem svo að sá hluti löggjafar sem stendur utan EES væri ekki talinn mikilvægur en að við aðild yrði helst að gera tæknilegar breytingar, einkum að breyta tilvísunum frá Eftirlitsstofnun EFTA í framkvæmdastjórnina. Að auki er vísað til þess að í meirihlutaáliti utanríkisnefndar Alþingis komi fram að sækjast skuli eftir að viðhalda hlutverki Íbúðalánasjóðs og ÁTVR.



Fram kemur í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2103 að Ísland hafi heilt yfir litið náð háu stigi samræmingar og beiti verulegum hluta af réttarreglunum á sviði samkeppni og að aðgerðir Íslands varðandi ríkisaðstoð, sem teknar hafi verið í kjölfar fjármálakreppunnar, haldi áfram að vera í samræmi við réttarreglurnar.

Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans samkvæmt samningsafstöðu Íslands. Hins vegar kemur fram þar fram að Íslandi hyggst viðhalda og tryggja tilvist opinbers félagslegs íbúðalánasjóðs. Jafnframt segir að Ísland hyggst viðhalda núveranda fyrirkomulagi á verslun með áfengi og tóbak en talið er að hálfu Íslands að fyrirkomulagið sé í samræmi við regluverk ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 30. mars 2012 og að honum hafi verið lokað til bráðabirgða þann 18. desember 2012. Ekki voru sett opunarviðmið við opnun kaflans þann 30. mars 2012. Hins vegar við lokun kaflans voru sett þau viðmið að Ísland haldi áfram að sýna fram á viðunandi framkvæmd á sviði samkeppnislöggjafar, samrunaeftirlits og ríkisaðstoðar.

Í greinargerð samningahópsins er greint frá því að ekki yrði séð að innganga Íslands í ESB myndi krefjast annarra breytinga en á VII. kafla samkeppnislaga þessi efnis að stofnanir ESB tækju við af stofnunum EFTA. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að löggjöf hér á landi varðandi hringamyndun sé í samræmi við regluverk ESB og að afleidd löggjöf í þeim efnum sé innleidd hér á landi að samrunum meðtöldum. Jafnframt eru málsmeðferðarreglur um beitingu samkeppnisreglna í samræmi við reglur ESB um málsmeðferð. Varðandi ríkisaðstoð þá er greint frá því í samningsafstöðu Íslands að helstu ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð væru í samræmi við ákvæði SSESB en tekið fram að d. liður 3. mgr. 107. gr. SSESB falli ekki undir EES-samninginn.

## 9. SAMNINGSKAFLI - FJÁRMÁLAPJÓNUSTA

### 9.1 Almenn um samningskaflann

Stefnu ESB um fjármálaþjónustu er ætlað að skila stöðugum, öruggum og skilvirkum fjármálamörkuðum og tryggja samræmi og samkvæmni milli ólíkra stefnusviða líkt og bankþjónustu, váttrygginga, verðbréfa og fjárfestingasjóða, innviði fjármálamarkaða, almenna fjármálaþjónustu og greiðslukerfi.

Í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 varð stöðugleiki fjármálamarkaða forgangsatriði og voru umbætur í fjármálageiranum þýðingarmikið tæki til að ná því. Tveir meginþættir í þeirri vinnu voru annars vegar að bæta reglugerðir fjármálageirans og hins vegar að styrkja eftirlit fjármálageirans í Evrópu.

Löggjafar hefur verið samþykkt innan ESB til að kljást við óhóflegan óstöðugleika á fjármálamörkuðum, þ.m.t. í tengslum við vogunarsjóði, skortsöluaðferðir, lánshæfismatsfyrirtæki og afleiður sem ekki er verslað með á skipulegum verðbréfamarkaði. Þá er vinna nú í gangi á mjög umtalsverðum löggjafarþálki til að lagfæra reglugerðir um banka og fjármagnsmarkaði ásamt ramma fyrir kreppuförvörn og stjórnun fyrir banka og innstæðutryggingakerfi.

Ferli umbreytingar í fjármálageiranum í Evrópu verður að halda áfram samkvæmt EBS þar sem nýjar áskoranir og forgangsatriði koma í ljós. Í þeim efnum er einkum nefnt að til þess að brjóta neikvæða samtengingu á milli banka og ríkisstjórna þá sé þörf á að byggja upp raunverulegt bankasamband í Evrópu á meðan innri markaður fyrir fjármálaþjónustu er að fullu varðveittur. Framkvæmdastjórnin hefur einnig kynnt löggjafartillögur og heildaráætlun í þessu sambandi.

ESB á í samstarfi á alþjóðavísu við alþjóðlega aðila með virkri þátttöku í G20 og á öðrum alþjóðavettvangi til að bæta alþjóðlegt fjármálaeftirlit og kreppustjórnun. Framkvæmdastjórnin er aðili að ráðgjafarnefnd um fjármálastöðugleika (e. *Financial Stability Board (FSB)*) og hefur einnig þróað reglur eða önnur skoðanaskipti við helstu viðskiptaaðila sambandsins, þá einkum Bandaríkin (í þessu samhengi vegna „*EU-US Financial Market Dialogue*“) og Japan, en einnig vaxandi fjármálaþjónustumarkaði í Kína, Indlandi, Rússlandi og Brasilíu.

Einnig er stuðlað að samleitni reglna og samræmingu við réttarreglur sambandsins á sviði fjármálaþjónustu í ramma um viðræður um tvíhliða og marghliða samningum við þriðjuríki.

### 9.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **1. mars 2012**. Þá mun Ísland við aðild hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir þennan kafla fram til þess dags og ekki hefur verið innleitt.

Fram kemur í samantektinni að EES-samningurinn taki til samningskaflans og að Ísland innleiði jafnóðum og beiti regluverki sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann.

Samkvæmt samantektinni hefur Ísland þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að halda áfram að innleiða regluverkið í þessum kafla. Ísland óskar eftir einni aðlögun samkvæmt sammingskaflanum. Nánar tiltekið kemur fram í sammingsafstöðu Íslands að Ísland óski eftir að eftirfarandi aðlögunartexta verði bætt við 5. lið 8. gr. tilskipunar nr. 138/2009 (Gjaldþolsáætlun II):

„á Íslandi, Viðlagatrygging Íslands.“

Í sammingsafstöðu Íslands er eftirfarandi skýring gefin á framangreindri ósk Íslands um aðlögun.

„Í greininni eru tilgreindar stofnanir í fjórum ríkjum sem reka skaðatryggingar og eru undanskildar tilskipuninni, nema stöðu þeirra eða gildandi lögum sé breytt að því er varðar bærnei.

Á Íslandi er Viðlagatrygging Íslands opinber stofnun sem váttryggir gegn tjóni af völdum náttúruhamfara sem einkarekin tryggingafélög bæta ekki. Viðlagatrygging Íslands fellur undir lög um váttryggingastarfsemi og lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Hlutverk Viðlagatryggingar Íslands er sambærilegt hlutverki þeirra stofnana sem um getur í 8. gr. tilskipunarinnar þar sem umfang starfsemi stofnunarinnar takmarkast við náttúruhamfarir.

Það er afstaða Íslands að gildissvið tilskipunarinnar myndi vera óþarflega íþyngjandi fyrir Viðlagatryggingu Íslands.“

### **9.3 Þróun og staða sammingsviðræðna**

#### **9.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn EES-II virðist hafa haldið tuttugu og átta fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá. Rétt er taka fram að samningahóparnir EES I og EES II voru sameinaðir í einn hóp um mitt ár 2012 og hélt sameinaði samningahópurinn áfram að funda.

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningahópsins þann 16. mars 2009 segir að efnahags- og viðskiptaráðuneytið hafi verið á þeim tíma langt komið með að rýna réttarreglur úr sammingskaflanum og taldi að fá vandamál væru til staðar og að réttarreglur og löggjöf væri að langmestu leyti innleidd.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 25. maí 2010 segir að efnahags- og viðskiptaráðuneytið hafi kynnt drög að greinargerð vegna sammingskaflans og komið hafi fram ábendingar og athugasemdir og óskað eftir ítarlegri umfjöllun um efni og áhrif kaflans í ljósi mikilvægi hans.

Í fundarfrásögn tuttugasta og sjöunda fundar þann 15. mars 2012 segir að fjallað hafi verið um drög að sammingskaflanum og að komið hafi fram nokkrar lagfæringartillögur á texta og drögin hafi verið samþykkt með fyrirvara um breytingar í samræmi við tillögurnar. Þá er greint frá því að ákveðið hafi verið að bera einstök atriði sammingsafstöðunnar undir samráðshóp um gjaldeyrishöft.

### 9.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningaviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland hafi náð háu stigi samræmingar og beiti umtalsverðum hluta af réttarreglunum á þessu sviði vegna EES aðildar.

Fram kemur að einhver þróun hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði banka- og fjármálasamsteypa og breytingar hafi verið gerðar varðandi slitameðferð sem tryggja jafnræði kröfuhafa fjármálafyrirtækja sem eru í skiptameðferð ásamt því að tryggja jafna meðferð íslenskra og erlendra aðila.

Fram kemur að enn átti eftir að samþykkja löggjöf um nýtt innstæðutryggingakerfi, byggt á nýjum réttarreglum, þ.m.t. um lágmarks tryggingu á 100,000 evrum og þá væri vinna ekki hafin á að innleiða tilskipun um fjármálasamsteypur og Omnibus I tilskipunina.

Tekið er fram að ekki hafi náðst full samræming í átt að regluverki ESB við eiginfjárkröfutilskipunina (CRD II) (e. *capital requirements directive (CRDII)*) þrátt fyrir takmarkaða framför. Enn fremur segir að löggjafarvinna haldi áfram varðandi það að semja reglur um (i) góða viðskiptahætti og venjur, (ii) lán tryggð með veðréttindum í hlutabréfum eða tilteknum ábyrgðaryfirlýsingum (e. *guarantee capital certificates*), (iii) útreikning áhættuskuldbindinga, (iv) blandaða fjárfestingu (e. *hybrid capital*) og hvað telst vera öruggt veð, (v) mat á tengslum milli aðila í skilningi reglna um stórar áhættuskuldbindingar, (vi) undantekningar frá reglum um innri endurskoðunareiningar (e. *internal auditing unit*) fyrir fjármálafyrirtæki og virka eignarhlutdeild utan fjármálageirans.

Greint er frá því að framför hafi orðið á sviði váttrygginga og starfstengds lífeyris með innleiðingu tveggja tilskipana um ökutækjatrýggingar og þá sé undirbúningur í gangi um samræmingu við Solvency II. Þá segir að nýjar reglur hafi verið teknar upp til að fjalla um atriði um fjárhagslegt sjálfstæði, mat á menntun og hæfni og endurgjald til stjórnarmeðlima og framkvæmdastjóra.

Aftur á móti var ekki hægt að greina frá þróun í átt að regluverki ESB á sviði innviða fjármálamarkaða og þá þurfi að innleiða breytingartilskipanir um endanlegt uppgjör og fjárhagslegar tryggingarráðstafanir. Hins vegar hafi framför orðið í átt að regluverki ESB varðandi verðbréfamarkaði og fjárfestingaþjónustu með samræmingu við tilskipun um verðbréfasjóði. Að auki segir að Fjármálaeftirlitið hafi gefið út reglur um framkvæmd tilskipunar um áhættustýringu en að halda þurfi áfram samræmingu á sviðum eins og markaðstorgi með fjármálagerninga, lýsingar, markaðsmisnotkun og verðbréfasjóði.

Fram kemur að hægt var að greina frá einhverri framþróun í átt að regluverki ESB varðandi stjórnarsýslulega getu og að í janúar 2012 hafi Fjármálaeftirlitið lokið stofnanalegri endurskipulagningu.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að samræming Íslands á sviði fjármálaþjónustu sé viðunandi en vinna við að samræma og innleiða nýjar réttarreglur sem falla undir samningskaflann, sé ekki fullgerð.

### 9.3.3 Staða viðræðnanna

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 24. október 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

### 9.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Samningskaflinn er hluti af innri markaði ESB og fellur hann undir EES-samninginn en Ísland hefur innleitt réttarreglur ESB með reglubundnum hætti. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands þá er lagaramminn fyrir hendi til áframhaldandi innleiðingar þeirra réttarreglna sem falla undir samningskaflann en nánar tiltekið tekur IX. viðauki við EES-samninginn til regluverksins um fjármálaþjónustu.

Í greinargerð samningahópsins segir að reglur um veitingu starfsleyfa, rekstur og eftirlit með starfsemi fjármálastofnana á sviði bankaþjónustu, trygginga, viðbótarlífeyris-sparnaðar, fjárfestingarþjónustu og verðbréfamarkaða, falli innan samningskaflans. Einnig nær samningskaflinn til samræmingu reglna um fjármálastofnir og reglna til að fjarlægja takmarkanir við að stunda viðskipti innan hins sameiginlega markaðs ESB.

#### 9.4.1 Réttarreglur ESB á sviði banka og fjármálasamsteypa

Tilskipun Evrópuþingsins nr. 48/2006 tilgreinir samkvæmt ESB áhættu lánastofnana sem afleiðing af rekstri þeirra og setur skilyrði fyrir um stofnun og rekstur lánastofnana og inniheldur ákvæði um staðfesturétt og þjónustufrelsi, tengsl við þriðju ríki ásamt meginreglum og tæknileg tæki fyrir varfærniseftirlit. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin hafi verið tekin upp í íslenskan rétt með lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 49/2006 er ætlað samkvæmt ESB að tryggja jafna meðferð á milli lánastofnana og fjárfestingarfyrirtækja með því að samræma eiginfjárkröfur ásamt því að setja almennan ramma við að meta markaðsáhættu sem lánastofnanir og fjárfestingarfyrirtæki kljást við. Tilskipunin var tekin upp í íslenskan rétt með lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, reglum nr. 215/2007 og reglum nr. 216/2007 samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 87/2002 setur samkvæmt ESB reglur um heildarramma vegna viðbótareftirlits með eftirlitsskyldum aðilum sem tilheyra fjármálasamsteypum og þá er lögð áhersla á mögulega áhættu á margþættri skuldsetningu (margþætta skuldsetningu eiginfjár) og samstæðuáhættu. Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að tilskipunin hafi verið tekin upp í íslenskan rétt með lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lögum um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010 og reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 920/2008.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 19/94 felur samkvæmt ESB m.a. í sér að hvert aðildarríki skuli sjá til þess að innan þess svæðis sé eitt eða fleiri innlánatryggingakerfi tekin upp og opinberlega viðurkennt. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin sé tekin upp í íslenskan rétt með lögum um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999 reglugerðum nr. 120/2000 og 864/2002 en hins vegar hafi tilskipun nr. 14/2009, um breytingu á tilskipun nr. 19/94 ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 24/2001 stefnir samkvæmt ESB að því að tryggja þegar lánastofnun með útibú í öðrum aðildarríkjum verður gjaldþrota þá sé einni slitaaðferð beitt um alla kröfuhafa og fjárfesta. Reglur ESB um endurskipulagningu og slit hafa verið teknar upp hér á landi með lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lögum nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl. og reglugerð nr. 1049/2008 samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að viðamesta löggjöfin á Íslandi um banka og fjármálasamsteypur eru lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 og lög um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999. Þar er jafnframt tekið fram að reglugerðir nr. 1093/2010, nr. 1094/2010 og nr. 1095/2010, er snúa að því að koma á fót þremur evrópskum eftirlitsstofnunum (ESA), hafa ekki á þeim tíma verið teknar upp í EES-samninginn en að allan þann undirbúning sem krafist er til að taka að fullu þátt í starfsemi eftirlitsstofnanna verði framkvæmdur af Íslandi. Annað hvort samkvæmt EES-samningnum eða við aðild í síðasta lagi. Enn fremur kemur fram í samningsafstöðu Íslands að hið sama gildi um reglugerð nr. 1092/2010 er fjallar um þjóðhagsvarúðareftirlit ESB með fjármálakerfinu og stofnun Evrópuþingsins um kerfislega áhættu (e. *European Systemic Risk Board, ESRB*).

#### **9.4.2 Réttarreglur ESB á sviði váttrygginga og starfstengds lífeyris**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 83/2002 gildir samkvæmt ESB um starfrækslu á sjálfstætt starfandi starfsemi á frumtryggingum af fyrirtækjum með staðfestu eða fyrirkjómum sem óska eftir að verða staðfest í aðildarríki. Tilskipunin varðar einkum líftryggingar sem byggjast á samningum og tiltekinni sparnaðarstarfsemi byggðum á samningi. Tilskipunin er tekin upp með lögum um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010 samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Tilskipun Evrópuþingsins nr. 68/2005 veitir regluramma fyrir endurtryggingarstarfsemi í ESB og að eftirlit með að endurtryggjendum sé veitt af lögbæru yfirvaldi í heimaaðildarríki þeirra á þeim grunni að þeir geti starfað innan ESB samkvæmt sambandinu. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin sé tekin upp með lögum um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 138/2009 (Gjaldþolsáætlun II) hefur það að markmiði samkvæmt ESB að innleiða lagaramma til að gera váttrygginga- og endurtryggingastofnunum kleift að veita þjónustu þvert yfir innri markaðinn.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 103/2009 er samkvæmt ESB ætlað að ná fram ábyrgðatryggingu ökutækja og þar með að stuðla að frjálsri för fólks og farartækja. Tilskipunin hefur verið tekin upp með umferðarlögum nr. 50/1987 og reglugerð nr. 424/2008 samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 92/2002 er ætlað að auðvelda váttryggingamiðlurum að notfæra sér staðfesturéttinn og þjónustufrelsi og að tryggja hátt stig af vernd fyrir viðskiptavinum þeirra samkvæmt ESB. Í samningsafstöðu Íslands segir að tilskipunin sé tekin upp með lögum um miðlun váttrygginga nr. 32/2005, lögum um miðlun váttrygginga nr. 30/2004, lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, reglugerð nr. 592/2005, reglugerð nr. 590/2005 og reglugerð nr. 972/2006.

Tilskipun ráðsins nr. 674/91 kveður samkvæmt ESB á um sömu útfærslu dálkafyrirsagnar á efnahagsreikningi allra váttryggingafélaga innan sambandsins til að tryggja samanburðarhæfni. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er tilskipunin tekin upp með lögum um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010, lögum um ársreikninga nr. 3/2006, ásamt nokkrum framkvæmdarráðstöfunum sem Fjármálaeftirlitið gefur út, sem ekki eru tilgreindar sérstaklega.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 17/2001 er samkvæmt ESB ætlað að tryggja í þeim tilfellum er váttryggingafélög með útibú í öðrum aðildarríkjum verða gjaldþrota þá sé einni slitaaðferð beitt fyrir váttryggða einstaklinga, váttryggingataka, váttryggingarþega og kröfuhafa. Tilskipunin er tekin upp með lögum um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010 samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 41/2003, um starfsemi og eftirlit með stofnunum sem sjá um starfstengdan lífeyri, hafi verið tekin með lögum um starfstengda eftirlaunasjóði nr. 78/2007 og lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að réttarreglur á sviði líftrygginga og skaðatrygginga og starfstengdra lífeyrissjóða eru innleiddar jafnóðum og að helsta íslenska löggjöfin á sviði líf- og skaðatrygginga, lög um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010, lög um miðlun váttrygginga nr. 32/2005, lög um váttryggingarsamninga nr. 30/2004, lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 og lög um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999. Jafnframt er tekið fram að réttarreglur á sviði skaðatrygginga hafi verið teknar upp á Íslandi, fyrir utan tilskipun ráðsins nr. 371/91 og reglugerð ráðsins nr. 2155/91 og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 36/2008 um framkvæmdarvald sem framkvæmdastjórninni er falið. Fram kemur að Ísland muni innleiða þessar reglur, sem ekki eru innan EES-samningsins fyrir aðild.

Í samningsafstöðu Íslands fyrir samningskaflann segir að réttarreglur um viðbótareftirlit með váttryggingafélögum í váttryggingahópi séu teknar upp með lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, lögum um váttryggingastarfsemi nr. 56/2010 og reglugerð nr. 954/200. Fram kemur að Ísland muni innleiða tilskipun nr. 25/2008 fyrir aðild.

#### **9.4.3 Réttarreglur um grunngerð fjármálamarkaðarins**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 26/98 fjallar samkvæmt ESB um endanlegt uppgjör í greiðsluuppgjörskerfum og uppgjörskerfum fyrir verðbréf og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 47/2002 fjallar um samninga um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir að því er varðar tengd kerfi og skuldakröfur. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands eru báðar framangreindar tilskipanir teknar upp með lögum um öryggi fyrirmæla í greiðslukerfum og verðbréfauppgjörskerfum nr. 90/1999 og lögum um fjárhagslegar tryggingarráðstafanir nr. 46/2005. Einnig kemur fram að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 44/2009 um breytingu á framangreindum tveim tilskipunum hafi ekki á þeim tíma verið tekin upp í íslenskan rétt. Að auki segir að tilmæli framkvæmdastjórnarinnar nr. 784/2009 um málsmeðferð vegna undanþágu frá staðgreiðsluskatti séu innleidd með reglugerð nr. 1082/2009.

#### **9.4.4 Réttarreglur á sviði verðbréfamarkaða og fjárfestingarþjónustu**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 39/2004 var hönnuð til að styrkja lagaramma sambandsins um markaði fyrir fjármálagerninga (MiFiD) og fjármálaþjónustu með það að sjónarmiði að efla tvö markmið samkvæmt ESB. Annars vegar að vernda fjárfesta og tryggja heildarvirkni markaðar með að setja á fót samræmd skilyrði sem stjórna starfsemi viðurkenndra milliliða og hins vegar að hvetja sanngjarna, gagnsæja, skilvirka og samþætta fjármálamarkaði. Í samningsafstöðu Íslands segir að tilskipunin og tilskipun nr. 31/2006 um breytingar á henni séu teknar upp með lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007, lögum um kauphallir nr. 110/2007, lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, lögum um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999 og lögum um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestasjóði nr. 128/2011.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 9/97 snýr að bótakerfi fyrir fjárfesta og er samkvæmt samningsafstöðu Íslands tekin upp með lögum um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999, reglugerð nr. 120/2000 og reglugerð nr. 864/2002.

Tilskipun Evrópuþingsins nr. 34/2001 er ætlað samkvæmt ESB að samræma skilyrði fyrir opinbera skráningu verðbréfa á verðbréfaþing og upplýsingar sem birtar verða um slík verðbréf í þeim tilgangi til að veita jafna vernd fyrir fjárfesta á sambandsvísu. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin og breytingar á henni (tilskipanir nr. 71/2003 og 109/2004) séu teknar upp með lögum um kauphallir nr. 110/2007, lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 og reglugerð nr. 245/2006.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 71/2003 er ætlað samkvæmt ESB að samhæfa skilyrði fyrir samningu, samþykki og dreifingu lýsingar sem á að birta þegar verðbréf eru boðin almenningi eða tekin til víðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði sem er staðsettur eða rekinn innan aðildarríkis. Tilskipunin hefur verið tekin upp með lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007, reglugerð nr. 242/2006, reglugerð nr. 243/2006, reglugerð nr. 169/2007, reglugerð nr. 324/2008, og reglugerð nr. 215/2010 samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 109/2004 eykur gagnsæi samkvæmt ESB með því að leggja á nákvæmar og reglulegar birtingarkröfur á útgefendur verðbréfa til þess að tryggja hátt stig af fjárfestavernd og skilvirka markaði fyrir verðbréf tekin til víðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin sé tekin upp með lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 6/2003 er ætlað samkvæmt ESB að tryggja ráðvendni á evrópskum fjármálamörkuðum og auka tiltrú fjárfesta og markmiðið er að skapa jöfn samkeppnisskilyrði fyrir alla rekstraraðila í aðildarríkjunum sem hluti af framtaki að berjast gegn markaðsmisnotkun. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er tilskipunin tekin upp með lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007, reglum nr. 1013/2007, reglugerð nr. 630/2005, reglum nr. 987/2006, og handbók Fjármálaeftirlitsins um efnið.

Tilskipun ráðsins nr. 611/85 fjallar um verðbréfasjóði og er samkvæmt samningsafstöðu Íslands tekin upp í íslenskan rétt með lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lögum nr. 128/2011 um verðbréfasjóði, fjárfestingasjóði og fagfjárfestasjóði, reglugerð nr. 792/2003,



lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998, reglugerð nr. 924/2009, reglugerð nr. 925/2009 og reglur Fjármálaeftirlitsins nr. 97/2004.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 65/2009 varðar samræmingu á lögum og stjórnslufyrirmælum að því er varðar verðbréfasjóði (UCITS). Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin sé tekin upp að hluta í íslenskan rétt með lögum um verðbréfasjóði, fjárfestingasjóði og fagfjárfestasjóði nr. 128/2011 og að til hafi staðið að leggja fram lagafrumvarp á fyrri hluta árs 2012 til að taka upp alla tilskipunina.

## 9.5 Samantekt

Í greinargerð samningahópsins segir að reglur um veitingu starfsleyfa, rekstur og eftirlit með starfsemi fjármálastofnana á sviði bankaþjónustu, trygginga, viðbótarlífeyrissparnaðar, fjárfestingarþjónustu og verðbréfamarkaða, falli innan samningskaflans. Einnig nær samningskaflinn til samræmingu reglna um fjármálastofnir og reglna til að fjarlægja takmarkanir við að stunda viðskipti innan hins sameiginlega markaðs ESB.

Samningskaflinn fellur undir EES-samninginn og Ísland innleiðir jafnóðum og beitir regluverki sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann.

Fram kemur í fundarfrásögnum samningahópsins að eftir að rýnivinna um réttarreglur samningskaflans var langt komin í mars 2009 að fá vandamál væru talin vera til staðar og að réttarreglur og löggjöf væri að langmestu leyti innleidd.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 um stöðu viðræðnanna segir að heilt á litið væri samræming á sviði fjármálaþjónustu góð en þrátt fyrir að framför hafi orðið í átt að regluverki þá þyrfti að halda áfram vinna við samræmingu og framkvæmd á nýjum réttarreglum á öllum sviðum samningskaflans. Einnig væri þörf á að bæta eftirlitsgetu í ljósi aukinnar ábyrgðar Fjármálaeftirlitsins og framtíðar skuldbindinga sem megi leiða af beitingu réttarreglnanna sem væru að þróast. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 um stöðu viðræðnanna var enn talið að ekki væri fullgerð vinna við að samræma og innleiða nýjar réttarreglur sem falla undir samningskaflann.

Ísland óskar eftir einni aðlögun vegna samningskaflans en nánar tiltekið er óskað eftir því að eftirfarandi aðlögunartexta verði bætt við 5. lið 8. gr. tilskipunar nr. 138/2009 (Gjaldþolsáætlun II):

„á Íslandi, Viðlagatrygging Íslands.“

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 24. október 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett þau viðmið við lokun kaflans að Ísland sýni fram á áframhaldandi framför í árangursríkri framkvæmd og framfylgd á varfærnisefirliti í samræmi við gildandi réttarreglur. Einnig að Ísland löggleiði tilskipun um innstæðutryggingakerfi til að vera í stöðu til að innleiða hana við aðildardag. Jafnframt að framför verði við löggleiðingu á Omnibus I tilskipuninni varðandi nýtt Evrópskt fjármálaeftirlit til að vera tilbúið að framkvæma hana við aðildardag. Að endingu að Ísland sýni fram á framför í að takast á við núverandi skyldur samkvæmt EES-samningnum.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að vegna samningskaflans mætti gera ráð fyrir breytingum á ýmsum lögum á fjármálamarkaði og vísaði er í þeim efnum einkum til laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál, laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og löggjafar á sviði verðbréfiðskipta.

## 10. SAMNINGSKAFLI – UPPLÝSINGASAMFÉLAGIÐ OG FJÖLMIÐLAR

### 10.1 Almenn um samningskaflann

Reglur sem falla undir þennan kafla falla gróflega í þrjá flokka: 1) Reglur um fjarskipti og upplýsingatækni, 2) Reglur um gagnþjónustu og 3) Reglur um fjölmiðla (sjónvarp, útvarp og kvikmyndir). Reglur um fjarskipti taka til fjarskipta, s.s. símaþjónustu og rafrænnar fjarskipta og auk þess til regna um rafræn viðskipti og rafræna þjónustu (þ.m.t. rafræna stjórnslu), en eftir því sem tækniframfarar verða meiri verður erfiðara að gera greinarmun á fjarskiptaþjónustu og rafrænni starfsemi.

Í aðalatriðum fer ESB með heimildir til að styðja og styrkja heimildir aðildarríkjanna á þessum sviðum, þ.m.t. að því er varðar hljóð- og myndmiðlun, þar sem heimildir sambandsins byggjast á 167. gr. SSES. Málefni upplýsingasamfélagsins og fjölmiðla skarast einnig við önnur svið sambandsréttar, þar sem ESB fer með ríkari heimildir til að setja reglur til að samræma löggjöf, fyrst og fremst reglur innri markaðarins, þ.e. reglur um staðfesturétt og þjónustuflutninga, samkeppnisreglur og reglur um vernd neytenda.

Ekki verður fjallað hér um önnur svið sem tengjast efni kaflans, en þar má nefna reglur um vísindi og rannsóknir (samningskafla 25) þar sem fjallað er um samvinnuverkefni sem aðildarríki ESB og EES taka þátt í á sviði fjarskipta og upplýsingatækni. Eins taka reglur í samningskafla 21 (samevrópskt net) til gerðar þeirra neta sem eru nauðsynlegur grunnur upplýsingasamfélagsins. Vísast í umfjöllun í þessum köflum um þau atriði.

### 10.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði eins og það stóð **17. nóvember 2010**. Ekki var óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabilum. Í samantekt um samningsafstöðu Íslands kemur einnig fram að Ísland muni hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir þennan kafla fram til þess dags og ekki hefur verið innleitt við aðild og að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu.

### 10.3 Þróun og staða samningaviðræðna

#### 10.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að EES-samningurinn taki til mála sem varða upplýsingasamfélagið og fjölmiðla. Þar kemur fram að Ísland muni þarfnast tæknilegrar aðlögunar að því er varðar ákvörðun 2008/477 um samræmingu á tíðnisviðinu 2500–2690 MHz, þar eð þetta tíðnisvið er í notkun fyrir stafrænar sjónvarpssendingar.

Þá kemur fram að tæknileg aðlögun hafi verið gerð við reglugerð nr. 544/2009 um reiki á almennum farsímanetum, sem almennt eru ákveðin með því að nota viðmiðunargengi sem Seðlabanki Evrópu birti í Stjórnartíðum Evrópusambandsins, en miðað er við opinbert viðmiðunargengi Seðlabanka Íslands að því er Ísland varðar, þar sem Seðlabanki Evrópu skráir ekki opinbert viðmiðunargengi íslensku krónunnar.

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en samningahópar I og II voru sameinaðir árið 2012 og fundaði sameiginlegur samningahópur áfram. Í fundarfrásögn fimmta fundar 24. júní 2010 kemur fram að Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið hafi kynnt drög að greinargerð vegna kaflans og að sérstaklega hafi verið rætt um gerðir sem

Ísland muni þurfa að aðlagast eins og rótarlénið eu. og tíðnisvið fyrir stafrænar útsendingar sjónvarps. Þá kemur fram að Dóms- og mannréttindaráðuneytið muni greina hvort Ísland þurfi sérlausn um fyrirkomulag áfengis- og happdrættisauglýsinga.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins frá 29. október 2010 var vísað til rýnifunda með framkvæmdastjórninni sem halda ætti 16. – 19. nóvember 2010, og voru drög að forsiðum kynnt, en þar eru talin atriði sem vekja þarf athygli á við framkvæmdastjórnina.

Í fundarfrásögn sautjándra fundar samningahópsins 18. mars 2011 var tekið fram að drög að samningsafstöðu hefðu verið afgreidd til aðalsamninganefndar.

Í fundarfrásögn níunda fundar aðalsamninganefndar 30. ágúst 2010 kemur fram umfjöllun um efni kaflans í kjölfar kynningar á niðurstöðum sérfræðinga á rýnivinnu. Kemur þar m.a. fram sú afstaða að við hugsanlega aðild að ESB væri Íslandi enn heimilt að banna áfengisauglýsingar, nema þegar þær birtast í útsendingum erlendra sjónvarpsstöðva hér á landi. Þar kemur fram að á vettvangi EES sé verið að skoða hugsanlega undanþágu í þessu tilliti, þ.e. að banna mætti allar slíkar auglýsingar, en tekið er fram að málinu sé ekki lokið. Einnig var fjallað um bann við tóbaksauglýsingum, en heimilt er að leggja algert bann við þeim á vettvangi ESB.

### **10.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 7. apríl 2011 var tilkynnt að skilyrði væru til þess að opna viðræður um kaflann og var Íslandi boðið að leggja fram samningsafstöðu sína.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að samræming sé góð á þessu sviði og að mikill hluti gerða ESB um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla gildi hér á landi vegna EES-samningsins. Þau atriði sem talin eru í skýrslunni sem útistandandi eru upptaka nýja „fjarskiptapakans“, upptaka reglna um geymslu gagna sem og reglugerð um .eu lén.<sup>81</sup> Auk þess var talið að tilskipun um rafræn viðskipti hefði ekki verið að fullu innleidd og tekið fram að stefnu á sviði hljóð- og myndmiðlunar, þ.e. að skipta yfir í stafrænar útsendingar, sem eru fyrirhugaðar í lok árs 2014. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013, eru þessi atriði ítrekuð.

### **10.3.3 Staða viðræðnanna**

Samningsafstaða Íslands var afhent í apríl 2011 og viðræður um kaflann hófust 27. júní 2011. Viðræðum var ekki lokið þegar hlé var gert á aðildarviðræðum.

Lokunarviðmið kaflans eru þau að Ísland haldi áfram að vinna að samræmingu löggjafar við gerðir sambandsins, sérstaklega reglurnar um rafræn fjarskipti og er tekið fram að tryggja þurfi sjálfstæði þess innlenda stjórnvalds sem fer með þau mál. Þá er tekið fram að tryggja þurfi aðlögun að gerðum á sviði hljóð- og myndmiðlunarþjónustu og upplýsingasamfélagsins, sérstaklega að innleiða að fullu frá aðildardegi tilskipun 2010/13 um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu og tilskipun 2000/31 um rafræn viðskipti, einkum ákvæði um viðskiptaorðsendingar og um milliliði.

---

<sup>81</sup> Eu lén urðu aðgengileg í janúar 2014.

## 10.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

### Fjarskiptaþjónusta

Fjarskiptaþjónusta hefur verið markaðsvædd innan ESB allt frá þeim tíma er innri markaðurinn komst á. Þær breytingar sem hafa verið gerðar eftir 1989 útfæra frekar stefnu ESB og varða aðgang þeirra sem veita þjónustu að fjarskiptanetum (sbr. tilskipun 2002/19 um aðgang að rafrænum fjarskiptanetum og samtengingu þeirra) og tilskipun 2002/20 um heimild fyrir rafrænum fjarskiptanetum og þjónustu. Þá voru settar reglur um sameiginlegan regluramma (tilskipun 2002/21) og reglur um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og þjónustu, en þar er mælt fyrir um aðgang notenda á viðráðanlegu verði að símaþjónustu og annarri fjarskiptaþjónustu, þ. á m. nettengingu (tilskipun 2002/22 um alþjónustu og réttindi notenda). Loks voru settar reglur um vernd einkalífs og vinnslu persónuupplýsinga á sviði rafrænna fjarskipta í tilskipun 2002/58.

Þessi tilskipun mælir fyrir um skyldur aðildarríkjanna til að tryggja að þeir sem veita rafræna fjarskiptaþjónustu tryggi öryggi persónubundinna upplýsinga þ.e. tryggi að upplýsingum sé ekki breytt, þeim eytt eða þær séu aðgengilegar öðrum en þeim sem hafa aðgang að þeim). Auk þess mælir tilskipunin fyrir um tæknileg öryggisatriði (*spam* og *cookies*). Tilskipun 2006/24 sem breytir þessari tilskipun, er eina tilskipunin sem talin er óinnleidd hér á landi í samantekt um samningsafstöðu Íslands og er vísað til umfjöllunar um þá tilskipun í greinargerð um samningskafla 24 (um dóms- og innanríkismál).

Þær breytingar sem koma fram í nýjum fjarskiptapakka ESB lúta að því að uppfæra áðurgreindar tilskipanir. Þannig breytir tilskipun 2009/140 reglum um aðgang, heimild og sameiginlegar reglur (í tilskipunum 2002/19, 2002/20 og 2002/21) og tilskipun 2009/136 uppfærir og styrkir vernd notenda í tilskipunum 2002/22, 2002/58, eins og henni var breytt með tilskipun 2006/24.

Að öðru leyti er ráð fyrir því gert að samkeppni á innri markaðinum komi smám saman í stað reglusetningar ESB, að frátöldum öryggissjónarmiðum.<sup>82</sup>

Framtíðarstefna ESB kemur fram í áætluninni i2010, *upplýsingasamfélagið í Evrópu í þágu hagvaxtar og atvinnu*, en tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að stefna í málefnum upplýsingasamfélagsins á Íslandi fyrir tímabilið 2008-2012, *Ísland, rafrænt þjóðfélag*, sé sambærileg við i2010 áætlunina, auk þess sem vísað er til verkefnisins *Einfaldara Ísland*, sem felur í sér stefnu á mörgum sérsviðum sem fela í sér áframhaldandi þróun í notkun rafrænnar starfsemi og þjónustu.

Almennt má vænta frekari reglusetningar ESB um atriði sem varða réttindi barna, réttindi tengd friðhelgi einkalífs, gagnavörslu o.þ.h. Einnig má vænta frekari stefnumótunar á sviðum, bæði einkaréttar og opinbers réttar, sem upplýsingasamfélagið snertir, þ.e. um auðkenni, stjórnsýslu, heilbrigðismál, menntamál, vísindi og opinber innkaup. Evrópusambandið hefur lagt sérstaka áherslu á rafræn fjarskipti og rafræn viðskipti í framtíðarþróun innri markaðarins og hefur lagt áherslu á það í stefnumótun innri

---

<sup>82</sup> Sjá almennt COM(2007) 409 um stefnumótun sem lá til grundvallar þeim reglum sem þegar hafa tekið gildi.

markaðarins að starfsemi á þessu sviði verði styrkt og tækniframfarir nýttar í þágu innri markaðarins.<sup>83</sup>

### **Rafræn viðskipti**

Tilskipun 2000/31 gildir um rafræn viðskipti. Tilgangur hennar er að setja lagaumhverfi um rafræn viðskipti, sem m.a. stuðlar að auknu trausti þeirra sem nota þjónustuna, en tekur einnig mið af grunnreglum innri markaðarins (einkum reglum um staðfesturétt og frjálsa þjónustustarfsemi). Tilskipunin tekur til allrar þjónustu sem veitt er rafrænt, af þeim sem hafa staðfestu innan ESB og er meginregla tilskipunarinnar heimaríkisreglan (með sama hætti og kemur fram í þjónustutilskipuninni), þ.e. að sá sem veitir þjónustu á innri markaðinum á undir reglur heimaríkis síns. Þá samræmir tilskipunin reglur á nokkrum sviðum, t.d. er mælt fyrir um skyldu aðildarríkjanna til að sjá til þess að rafrænir samningar séu gildir, mælt er fyrir um að milliliðir beri ekki ábyrgð á þjónustu og einnig er kveðið á um það að það sé heimilt en ekki skylt að leggja ábyrgð á hendur þess sem veitir þjónustu að hafa eftirlit með, eða leita eftir því, hvort ólögleg starfsemi fari fram á netinu.

Reglur tilskipunar 1999/93 eiga við um rafrænar undirskriftir og eru þar settar reglur um markaðsaðgang þeirra sem bjóða eða votta þjónustu fyrir rafrænar undirskriftir, sem og um skyldu aðildarríkjanna til að mæla fyrir um skaðabótaskyldu þjónustuaðila.

### **Reglur um fjölmiðla**

Tilskipun 2010/13 um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu byggir á eldri tilskipunum um útsendingar fjölmiðla milli landa og er sett með heimild í ákvæðum Sambandsréttar um staðfesturétt og þjónustuf lutninga. Meginreglan er, sem áður, heimaríkisreglan, þ.e. að heimaríki þess sem býður þjónustuna setur og framfylgir reglum um starfsemina. Skilgreint er hverjir falla undir ákvæði tilskipunarinnar og gildir hún að meginstefnu til um alla þá sem veita þjónustuna og hafa staðfestu innan ESB, hvort sem skrifstofa (höfuðstöðvar) og ritstjórnarákvarðanir eru í staðfesturíki, eða ritstjórnarákvarðanir og hluti starfsemi eru í öðru aðildarríki, eða jafnvel þriðja ríki.

Móttökuríki getur að meginstefnu til ekki hindrað útsendingar á yferráðasvæði sínu. Undantekningar eru frá því, sérstaklega ef efnið felur í sér ofbeldi, klám eða efni sem er talið skaðlegt börnum, eða ef almannahagsmunir, öryggi, neytendavernd eða lýðheilsusjónarmið eru talin réttlæta bann við útsendingu. Framkvæmdastjórnin gegnir meira hlutverki en áður var, en skilyrði þess að móttökuríki geti bannað útsendingar eru að heimaríki og framkvæmdastjórninni hafi áður verið tilkynnt um forsendur bannsins, skv. 3. gr. tilskipunarinnar.

Eins og fyrri tilskipanir um þetta efni eru einnig í tilskipuninni ákvæði um auglýsingar, eða viðskiptaorðsendingar, og eru nú nákvæmari reglur um innihald þessara viðskiptaorðsendinga, sem og um fjarkaup, í VII. kafla tilskipunarinnar. Viðskiptaorðsendingar verða að vera aðgreinanlegar frá öðru efni, og þær skulu hvorki brjóta gegn jafnræðisreglu, né sjónarmiðum um manngildi, mega ekki hvetja til athafna sem skaða umhverfið né valda börnum skaða. Þá eru sérstakar reglur um það hvort og

---

<sup>83</sup> Sjá sérstaklega COM(2012) um aðgerðir í þágu innri markaðarins (Single Market Act II).

hvenær lyfja- og áfengisauðglýsingar eru leyfðar; tóbaksauðglýsingar eru með öllu bannaðar, en tilskipunin bannar áfengisauðglýsingar sem beint er að börnum.<sup>84</sup>

Loks leggur tilskipunin þá skyldu á fjölmiðla að a.m.k. 10% af útsendingartíma, eða 10% af fjármögnun verkefna sé úthlutað til evrópskra framleiðenda (sem eru óháðir fjölmiðlaveitunni) og tekur þessi krafa ekki til fréttu, íþróttu, leikja, auðglýsinga eða fjarkaupa. Miða ákvæðin að því að vernda hagsmuni sem tengjast fjölbreytni og fjölræði.

Nýleg lög um fjölmiðla nr. 38/2011 innleiða tilskipun 2010/13.

### **Fjölmiðlun og dagskrárgerð**

Aðrar þær reglur sem tengjast fjölmiðlun varða stuðning við dagskrárgerð og efni, og fer fjárstuðningur fram í gegnum MEDIA áætlun ESB, sem á árunum 2007 – 2013 hafði 755 milljónir evra til ráðstöfunar til að styðja við evrópska hljóð- og myndmiðlun, kvikmyndun og margmiðlun með styrkjum til verkefna og dreifingar efnis, sem og framhaldsmenntunar og þjálfunar á þessu sviði. EFTA-ríkin eiga aðild að MEDIA áætluninni í gegnum EES-samninginn.

### **10.5 Samantekt**

Samningskaflinn fjallar um fjarskipti og upplýsingatækni, reglur um gagnþjónustu og reglur um fjölmiðla (sjónvarp, útvarp og kvikmyndir) og tekur EES-samningurinn til þeirra efnissviða sem samningskaflinn fjallar um.

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði eins og það stóð **17. nóvember 2010** og hefur ekki óskað eftir undanþágum eða sérlausnum, að öðru leyti en því að tæknilegar aðlaganir eru nefndar, annars vegar vegna tiltekins tíðnisviðs sem notað er við sjónvarpsútsendingar og hins vegar vegna ákvörðunar á viðmiðunargengi íslensku krónunnar í sambandi við reiki á farsímanetum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, en nokkrar athugasemdir eru gerðar við innleiðingu gerða og sett fram lokunarviðmið sem lúta að frekari aðlögun löggjafar og framkvæmdar. Í lokunarviðmiðum eru tiltekin rafræn fjarskipti, þ.m.t. sjálfstæði þess innlenda stjórnvalds sem fer með þau mál, og tekið fram að tryggja þurfi fulla aðlögun að gerðum á sviði hljóð- og myndmiðlunarþjónustu og rafrænna viðskipta frá aðildardegi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að stefnumótun Íslands sé í samræmi við stefnumótun Sambandsins á þessu sviði. Þá kemur fram að samningaviðræður hafi verið opnaðar 27. júní 2011 og hafi ekki verið lokið er hlé var gert á viðræðunum.

Gera má ráð fyrir breytingum og stefnumótun á þessu sviði í framtíðinni vegna aukinna tækniframfara. Gera má ráð fyrir að þær breytingar miði annars vegar að aukinni

---

<sup>84</sup> Við upptöku tilskipunar 2007/65, sem breytti eldri tilskipun, í EES-samninginn lögðu EFTA-ríki EES-samningsins fram tillögu um aðlögunartexta um útvíkkun banns við auðglýsingu áfengra drykkja í útsendingum um stafræn sjónvarpsnetkerfi á jörðu niðri frá erlendum sjónvarpsstöðvum, sem senda einungis efni til tiltekins EFTA/EES ríkis og á tungumáli þess. Sjá [http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ees\\_i/Samningsafstada-10.-kafli-IS---FINAL.pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ees_i/Samningsafstada-10.-kafli-IS---FINAL.pdf), bls. 3.

samkeppni og hagkvæmni á innri markaðinum og hins vegar að nauðsynlegri vernd notenda, þ.m.t. vernd barna, gagnavernd og vernd friðhelgi einkalífs



## 11. SAMNINGSKAFLI – LANDBÚNAÐUR OG DREIFBÝLISPRÓUN

### 11.1 Almenn um samningskaflann

Sameiginleg landbúnaðarstefna ESB þjónar þeim tilgangi að aðstoða bændur við að framleiða matvæli, vernda umhverfið, bæta velferð dýra og styðja við lífvænleg dreifbýlissamfélög.

Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum kemur fram að hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB er byggð á fjórum samverkandi meginþáttum sem eru (i) beingreiðslur, (ii) sameiginleg viðskiptastefna, (iii) sameiginlegur markaður og (iv) stuðningur við dreifbýlispróun. Hins vegar er tekið fram í greinargerðinni að mestu máli skiptir þar sameiginlegur markaður sambandsins fyrir landbúnaðarvörur en í viðskiptum á milli aðildarríkja sambandsins er hvorki tollum né magntakmörkunum beitt á landbúnaðarvörur. Einnig er tekið fram að af sameiginlega markaðnum leiðir einnig sameiginlegur ytri tollur og sameiginleg viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum. Þá segir að sameiginlegt stuðningskerfi sé fyrir landbúnað innan ESB og er það annars vegar til að tryggja stöðu landbúnaðar í sambandinu og hins vegar að jafna samkeppnistöðu.

Sameiginlega stuðningskerfið skiptist annars vegar í beinar greiðslur til bænda, sem alfarið koma af fjárlögum ESB, og hins vegar stuðning við dreifbýlispróun sem er samfjármagnaður af sambandinu og hverju aðildarríki.

### 11.2 Samningsafstaða Íslands

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningsafstaða Íslands fyrir samningskaflann liggja ekki fyrir. Tekið er fram að ESB hafi sett viðmið fyrir opnun samningskaflans og óskað hafi verið eftir því að Ísland legði fram tímasetta aðgerðaráætlun um undirbúning innleiðingar regluverks ESB á sviði landbúnaðar. Slíkri aðgerðaáætlun var skilað af hálfu Íslands í júlí 2012.

Fram kemur í skýrslunni að aðildarríki ESB hafi fallist á aðgerðaráætlunina og að hinn 12. október 2012 hafi íslenskum stjórnvöldum borist bréf kypversku formennskunnar þess efnis að Ísland hafi uppfyllt opunarviðmiðið og stjórnvöldum boðið að leggja fram samningsafstöðu vegna samningskaflans.

Í sömu skýrslu segir að aðgerðaráætlunin sýni hvað felist í undirbúningi á framkvæmd landbúnaðarstefnu sambandsins að teknu tilliti til sérstöðu Íslands en að áætlunin fjalli ekki efnislega um hvernig Ísland hyggst framkvæma landbúnaðarstefnuna. Tekið er fram í tímasettri aðgerðaráætlun að það hafi verið ætlun íslenskra stjórnvalda að gera tímasettar vinnuáætlanir og áætlanir um innleiðingu regluverksins sem byggjast á niðurstöðum aðildarviðræðna. Þá segir að hvorki verður eiginlegum stofnunum komið á fót né lagabreytingar framkvæmdar fyrr en eftir þjóðaratkvæðagreiðslu.

Varðandi samningsafstöðu Íslands er vikið að því í framangreindri skýrslu að línur fyrir samningsmarkmið á sviði landbúnaðar séu lagðar í álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis og að öll undirbúningsvinna fylgi þeirri leiðsögn. Greint er frá því að álitnið geri ráð fyrir því í meginatriðum að raska sem minnst stuðningi við bændur þó að form stuðnings kunni að breytast, t.d. afnám tollverndar. Jafnframt er tekið fram að samningsmarkmið Íslands sé skýrt og að það sé eftirfarandi:

„að tryggja stöðu íslensks landbúnaðar og viðgang hans til frambúðar, enda er landbúnaður mikilvægur fyrir fæðuöryggi og sjálfbærni og er ein af grunnstoðum atvinnu og búsetu í dreifbýli Íslands.“

Jafnframt kemur fram í sömu skýrslu að einsýnt sé að í samningsafstöðu Íslands verði áhersla lögð á sérstöðu landsins og íslensks landbúnaðar. Enn fremur er tekið fram að sérstaðan sé umtalsverð og gefi tilefni til að skoðaðar verði lausnir um útfærslu stuðningskerfis sem ekki eru til staðar í núverandi regluverki ESB eða þróaðar nýjar aðferðir á grunni þess sem fyrir sé. Vísað er til þess að markmið sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar séu í sjálfu sér lík markmiðum íslensku landbúnaðarstefnunnar en hins vegar sé útfærsla stuðnings gerólík. Í þeim efnum er tekið fram að stuðningur innan ESB sé greiddur að meginstefnu út á stærð landbúnaðarlands en á Íslandi byggjast stuðningsgreiðslur fyrst og fremst á búfjárhaldi. Því segir að kerfi ESB henti þ.a.l. illa þeim landbúnaði sem stundaður sé á Íslandi. Að auki segir að vaxandi skilningur sé á þessum aðstæðum innan ESB og vilji sé til staðar til að skoða leiðir til lausna.

### **11.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **11.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið þrjátíu og fjóra fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 10. janúar 2013, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fyrsta fundar samningahópsins þann 1. desember 2009 segir m.a. að varaformaður samningahópsins hafi gert grein fyrir skipulagi samningaferlisins og fram hafi komið á fundinum að rýnivinnan, og undirbúningurinn fyrir sameiginlega yfirferð löggjafar, yrði vinnufrekasti hluti samningaferilsins. Tekið er fram að undirbúningur rýnivinnu sé þá þegar hafinn og yrði unnin af starfsmönnum hópsins og sérfræðingum í stjórnsýslunni og eftir atvikum fulltrúum í honum þar sem sérþekking þeirra getur nýst.

Í fundarfrásögn annars fundar samningahópsins þann 11. janúar 2010 segir m.a. að gerð hafi verið grein fyrir kynnisferð sem farin var til landbúnaðarskrifstofu ESB í Brussel 8. til 9. desember 2009 og erindum sem þar voru flutt af sérfræðingum ESB. Tekið er fram að erindi hafi verið flutt um landbúnaðarstefnu ESB og íslenska landbúnaðarstefnu.

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningahópsins þann 15. janúar 2010 kemur m.a. fram að flutt hafi verið þrjú erindi á fundinum. Fyrsta erindið varðaði afkomu í íslenskum landbúnaði og var flutt af fulltrúa Hagþjónustu landbúnaðarins. Annað erindið var um íslenskan landbúnað og var flutt af fulltrúa Bændasamtaka Íslands. Þriðja erindið var um íslenskan landbúnað í alþjóðlegu samhengi og var flutt af sérfræðingi frá Hagfræðistofnun HÍ. Jafnframt kemur fram að sérfræðingar hafi kynnt rýniblöð er vörðuðu (i) gjaldmiðilsmál og greiðslu landbúnaðarstyrkja, (ii) gæðastefnu varðandi landfræðilegar merkingar landbúnaðarvar og matvæla og viðurkenningu hefðbundinnar sérvöru og (iii) fjármögnun sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB; greiðslustofnun.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 8. mars 2010 segir að gerð hafi verið grein fyrir helstu atriðum úr áliti framkvæmdastjórnarinnar varðandi landbúnað ásamt ferð embættismanna til Finnlands og að erindi hafi verið flutt um framkvæmd sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar í Finnlandi.

Í fundarfrásögn fimmta fundar samningahópsins þann 3. maí 2010 er m.a. greint frá yfirferð á rýnivinnu varðandi dreifbýlisþróun, markaðsinngríp og stuðning til markaðssetningar. Kynnt hafi verið reglugerð ráðsins nr. 1698/2005 um dreifbýlisþróunarstefnu ESB og framlög úr evrópska landbúnaðarsjóðnum fyrir dreifbýlisþróun en um sé að ræða grundvallarreglugerð á sviði dreifbýlisþróunar. Fram kemur að leggjast yrði í talsverða undirbúningsvinnu á Íslandi ef framkvæma ætti dreifbýlisþróunarstefnuna á réttan hátt sem er forsenda þess að fá stuðningsgreiðslur frá ESB. Á fundinum voru jafnframt kynntar reglugerðir nr. 1974/2006 og 1975/2006 sem fjalla um nánari útfærslu reglugerðar (EB) nr. 1698/2006 og vakin var athygli á því að í þessum réttarreglum fælist nánari útfærsla og leiðbeiningar til aðildarríkjanna um hvernig haga skuli áætlanagerð, mati á styrkhæfum verkefnum og eftirliti. Enn fremur var kynnt ákvörðun ráðsins nr. 144/2006 sem sé stefnumótandi áætlun ESB á sviði dreifbýlisþróunar. Í umræðum á fundinum var bent á mikilvægi þess að tiltaka fjárhagsleg áhrif við upptöku réttarreglu eins og kostur væri á og þá m.a. kostnaður í áætlanagerð og skipulagningu.

Í fundarfrásögninni segir jafnframt að kynnt hafi verið reglugerð ráðsins nr. 1234/2007 en þar sé að finna rúmar heimildir til afskipta af markaði með tiltekna landbúnaðarafurðir til þess að tryggja framleiðendum lágmarksverð og viðhalda stöðugleika á markaði. Jafnframt hafi verið gerð grein fyrir reglugerð ráðsins nr. 3/2008 um upplýsingamiðlun og kynningarstarf fyrir landbúnaðarafurðir á innri markaðinum og í þriðju ríkjum auk framkvæmdareglugerðar (EB) nr. 501/2008. Fram kemur í fundarfrásögninni að þörf sé á endurskoðun varðandi fyrirkomulag stuðnings við markaðsstarf eins og það er í dag ef til aðildar kæmi. Stafar það af hinu sameiginlega markaðsskipulagi sem m.a. leiðir af reglugerð nr. 1234/2006.

Í fundarfrásögn samningahópsins er einnig greint frá því að komið hafi fram þau sjónarmið að niðurlagning kvótakerfis á Íslandi, á sama tíma og ESB afnemi mjólkurkvóta innan sambandsins árið 2015, sé ekki raunhæft. Hins vegar sé kerfið á Íslandi eðlisólíkt því kerfi sem er innan ESB og tíma þurfi til að aðlaga mjólkurframleiðslu að nýjum aðstæðum ef til aðildar kæmi.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins þann 28. júní 2010 er m.a. greint frá stöðu rýnivinnu og yfirferð fyrirbyggjandi rýniblaða. Gerð hafi verið grein fyrir rýniblöðum um beingreiðslur og þá einkum reglugerð ráðsins nr. 73/2009 sem myndi rammann um það efni. Tekið er fram að upptaka kerfisins myndi þýða gerbreytt starfsumhverfi í landbúnaði. Þá segir að fyrirspurn hafi komið fram um hvaða forsendum yrði beitt á Íslandi til að ákvarða greiðslurétt. Í frásögninni segir að slíkt væri að talsverðu leyti samningsatriði og velti m.a. á skilgreiningum lands og þeim viðmiðunartíma sem samkomulag næst um að nota.

Í fundarfrásögninni segir einnig að gerð hafi verið grein fyrir niðurstöðu rýnivinnu varðandi ríkisstyrkjareglur og að ríkisstuðningur umfram reglur sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar sé bannaður samkvæmt Rómarsáttmálanum nema hann hafi sérstaklega verið heimilaður af framkvæmdastjórn ESB. Þá er framkvæmdastjórninni einnig heimilt að setja almennar heimildir um ríkisstuðning og það hefur hún víst gert varðandi minni styrkverkefni og stuðning til lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Tekið er fram að þessar heimildir gætu reynst gagnlegar í tilvikum Íslands.

Í fundarfrásögninni er jafnframt gerð grein fyrir rýnivinnu vegna búreikninga (e. *Farm Accountancy Data Network – FADN*) en fram kemur að íslenska búreikningakerfið er

eftirmynd kerfisins í Noregi sem síðan er byggt á kerfi ESB og því væru umtalsverð líkindi milli þess kerfis sem notað er hér á landi og í sambandinu.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 23. ágúst 2010 segir að viðræðuferlið sem er framundan hafi verið kynnt af fulltrúa sendinefndar ESB á Íslandi. Einnig segir að gerð hafi verið grein fyrir réttarreglum er varða inn- og útflutning og tollamál o.fl. en þær snerti m.a. (i) tollflokkun, (ii) meðferð tollkvóta, (iii) reglur um innflutnings- og útflutningsleyfi, (iv) meðferð trygginga fyrir skilvísnum greiðslum, (v) útflutningsbætur, (vi) verðjöfnun á útflutningi, (vii) eftirlit með uppkaupsbirgðum og ráðstöfun þeirra til bágstaddra. Jafnframt kemur fram að formaður hafi gert grein fyrir drögum að greinargerð A. um beingreiðslur, eftirlitskerfi, útverði og eyjar og ríkiastöð. Tekið er fram að vinna sé hafin við að kortleggja fyrirbyggjandi landupplýsingar og rætt hafi verið um mikilvægi þess að vel sé staðið að landskilgreiningum.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins þann 2. september 2010 kemur m.a. fram að gerð hafi verið grein fyrir markaðsréttarreglum sem tengjast mjólk og mjólkurframleiðslu ásamt markaðsréttarreglum um vín og áfenga drykki. Tekið er fram að með yfirferð þessara réttarreglna sé yfirferð meginréttarreglna í landbúnaði lokið.

Í fundarfrásögn níunda fundar samningahópsins þann 1. nóvember 2010 segir að óskað hafi verið eftir því á fundinum að staða og tilgangur greinargerðanna væri skýrður. Tekið er fram í frásögninni að þær ættu að vera upplýsandi fyrir aðalsamninganefnd og ekki stefnumótandi. Jafnframt segir að athugasemdir ættu að byggjast á þeirri rýnivinnu sem fram hefði farið og tiltaka og lýsa því sem þurfi að skoða frekar og þegar væri ljóst að taka þurfi á í samningaviðræðunum. Því sé ekki um mótun samningsafstöðu að ræða. Einnig segir að gerð hafi verið grein fyrir drögum að greinargerð B. er varðar fjármögnun sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB, stjórnarsýslu, gjaldmiðilsmál, búreikninga og tilkynningar til ESB. Jafnframt var kynnt greinargerð C. um markaðsskipulag, utanríkisviðskipti (tollar o.fl.), stuðning við markaðssetningu, gæðamál og lífrænan landbúnað. Í umræðum á fundinum eftir kynninguna kom fram að reglugerðir, sem falla undir framangreinda greinargerð, væru mjög mikilvægar íslenskum hagsmunum.

Í fundarfrásögn tíunda fundar samningahópsins þann 22. nóvember 2010 segir að formaður hafi upplýst að greinargerðum B. og C. hafi verið skilað til aðalsamninganefndar þann 28. nóvember 2010. Einnig segir að gerð hafi verið grein fyrir skriflegri yfirlýsingu sem lögð var fram á ríkjaráðstefnu Íslands og ESB við formlegt upphaf aðildarviðræðnanna þann 27. júlí 2010 en það var tekið til dagskrár á fundinum að beiðni fulltrúa Bændasamtakanna. Tekið er fram í frásögninni að í yfirlýsingunni, sem sé á ábyrgð utanríkisráðherra, sé sérstaklega vikið að landbúnaði og textinn endurspeglir nefndarálit meirihluta utanríkismálanefndar með þingsályktun um aðildarumsókn Íslands. Jafnframt kemur fram að yfirlýsingin hafi verið kynnt í utanríkismálanefnd og efnistöð hennar kynnt í ráðherranefnd um Evrópumál. Tekið er fram að ekki var leitað til einstakra samningahópa við gerð textans.

Í fundarfrásögn ellefta fundar samningahópsins þann 10. janúar 2011 er m.a. greint frá kynningu á skýrslu um sérstöðu íslensks landbúnaðar (e. *Agriculture in Iceland: Conditions and Characteristics*), og er meginsteff skýrslunnar að víða innan Evrópu sé að finna svæði þar sem aðstæður til landbúnaðar eru erfiðar af ýmsum ástæðum en í tilfalli Íslands eigi það við um allt landið og af mörgum ólíkum ástæðum. Tekið er fram að

markmið skýrslunnar sé að sýna fram á sérstöðu landbúnaðar á Íslandi en skýrslan var unnin af Landbúnaðarháskóla Íslands að beiðni SLR.

Í fundarfrásögn tólfta fundar samningahópsins þann 20. janúar 2011 kemur fram að farið hafi verið yfir dagskrá rýnifundar í Brussel dagana 24.-27. janúar 2011 og markmið fundarins hafi verið að samræma framsetningu kynninga sem yrðu fluttar á rýnifundum. Fram kemur að kynnt voru drög að kynningum er snertu (i) inngang um íslenskan landbúnað og landbúnaðarstefnu, (ii) lagaumhverfi landbúnaðarins og fjármögnun landbúnaðarstefnunnar, (iii) stuðningskerfi, (iv) kúabúskap og mjólkurframleiðslu, (v) sauðfjárrækt, kind- og geitakjöt, (vi) stjórnkerfi og eftirlit, (vii) dreifbýlisþróunarverkefni, fyrirkomulag og markmið, (viii) fjármögnun dreifbýlisþróunarverkefna, (ix) markaðsinngríp, (x) dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og (xi) búreikninga.

Í fundarfrásögn þrettánda fundar samningahópsins þann 21. febrúar 2011 segir að formaður hafi upplýst hópinn um seinni rýnifund um landbúnað og dreifbýlisþróun sem haldinn var dagana 24.-27. janúar 2011 þar sem íslenskir sérfræðingar lýstu landbúnaði á Íslandi, sérstökum aðstæðum hans og landbúnaðarstefnu fyrir fulltrúum framkvæmdastjórnar ESB. Þá segir að næsta verkefni samningahópsins sé að móta drög að samningsmarkmiðum varðandi landbúnað sem send yrðu aðalsamninganefnd til meðferðar. Jafnframt er tekið fram að framkvæmdastjórnin myndi vinna skýrslu til ráðherraráðsins um rýnivinnuna þar sem lagt yrði mat á stöðu Íslands út frá þeim upplýsingum sem komið hafa fram í ferlinu og hvort framkvæmdastjórnin leggi til að hafnar verði viðræður um samningskaflann. Endanleg ákvörðun yrði hins vegar ráðsins. Talið var líklegt að rýniskýrsla framkvæmdastjórnarinnar yrði tilbúin vorið 2011 eða í byrjun sumars það ár.

Í fundarfrásögn fjórtánda fundar samningahópsins þann 24. mars 2011 segir að kynnt hafi verið efni fyrirbyggjandi draga að skýrslu Daða Más Kristóferssonar og Ernu Bjarnadóttur um stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart aðild að ESB, áhrif á tekjur og stuðning og væntanlega stuðningsþörf. Tekið er fram að á fundinum hafi fulltrúar Bændasamtaka Íslands kynnt ályktun Búnaðarþings samtakanna varðandi aðildarviðræður Íslands við ESB og segir að samstökin ítreki mikilvægi þeirra sjö varnarlína sem samtökin hafa lagt fram í þeim tilgangi að verja hagsmuni landbúnaðarins.

Í fundarfrásögn fimmtánda fundar samningahópsins þann 22. nóvember 2011 segir að kynnt hafi verið rýniskýrsla um samningskaflann og fram kemur að óskað hafi verið eftir tímasettri aðgerðaáætlun hvað varðar innleiðingu réttarreglna hans sem eru opunarviðmið samningskaflans. Tekið er fram að í opunarviðmiðinu fælist að ESB sæi sér ekki fært um að halda áfram samningaviðræðum um kaflann fyrr en tímasett aðgerðaáætlun hefur verið lögð fram af íslenskum stjórnvöldum og samþykkt af aðildarríkjum ESB.

Í fundarfrásögn fundarins er jafnframt greint frá viðbrögðum við opunarviðmiðum – undirbúningi aðgerðaráætlunar. Fram kemur að aðgerðaráætlunin snúist að miklu leyti um að sýna fram á skilning á réttarreglum samningskaflans og tekið fram að áætlunin myndi að engu leyti binda hendur íslenskra stjórnvalda hvað varðar samningsafstöðu í samningskaflanum. Settir verða fyrirvarar í áætlunina til að tryggja þessa afstöðu.

Í fundarfrásögn sextánda fundar samningahópsins þann 7. maí 2012 kemur fram að kynnt hafi verið drög að tímasettri aðgerðaráætlun og segir að áætluninni væri ætlað að lýsa

hvernig Ísland ætli að standa að undirbúningi sem gerði Íslandi kleift að uppfylla kröfur ESB frá fyrsta degi aðildar en að teknu tilliti til sérstöðu íslensks landbúnaðar.

Í fundarfrásögn sautjándra fundar samningahópsins þann 6. júní 2012 segir að kynntar hafi verið breytingar á fyrstu drögum að tímasettri aðgerðaráætlun en það hafi verið gert til að bregðast við framkomnum athugasemdum frá samningahópnum. Varðandi mótun samningsafstöðu segir að fjallað hafi verið um fyrirhugað starf vinnuhópa samningahópsins framundan og samráðsferli. Jafnframt segir að fjallað hafi verið um heimsóknir erlendra aðila í tengslum við málaflokkinn.

Í fundarfrásögn átjándra fundar samningahópsins þann 26. júní 2012 kemur fram að fulltrúi iðnaðarráðuneytisins hafi kynnt sjóði á sviði 22. samningskafla og jafnframt undirbúningsvinnu sem unnið sé að vegna þess samningskafla vegna þeirrar stjórnýslu sem setja yrði á fót vegna greiðslna úr sjóðunum til Íslands kæmi til aðildar að ESB.

Í fundarfrásögn níttjándra fundar samningahópsins þann 23. ágúst 2012 segir að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um fyrstu stoð og að eftirfarandi efni hafi verið rætt með tilliti til samningsafstöðu en það var (i) lífræn ræktun, (ii) gæðastefna, (iii) kynning á landbúnaðarvörum og (iv) skipulag innri markaða – reglur varðandi markaðssetningu og framleiðslu.

Í fundarfrásögn tuttugasta fundar samningahópsins þann 4. september 2012 segir að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um dreifbýlisþróun og rætt um aðgerðarása annarrar stoðar (dreifbýlisþróun) með tilliti til samningsafstöðu.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fyrsta fundar samningahópsins þann 6. september 2012 segir að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um fyrstu stoð og rætt hafi verið um eftirfarandi efni með tilliti til samningsafstöðu en það var (i) markaðsíhlutun, (ii) samkeppnisreglur og (iii) viðskipti við þriðju ríki.

Í fundarfrásögn tuttugasta og annars fundar samningahópsins þann 11. september 2012 er tekið fram að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um dreifbýlisþróun og rætt hafa verið um það atriði með tilliti til samningsafstöðu.

Í fundarfrásögn tuttugasta og þriðja fundar samningahópsins þann 13. september 2012 segir að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um fyrstu stoð og umræður á fundinum hafi snúið að beingreiðslum og ríkisstuðningi með tilliti til samningsafstöðu.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fjórða fundar þann 18. september 2012 segir að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um fyrstu stoð og umræður á fundinum hafi snúið að greiðslustofnun og ríkisstyrki með tilliti til samningsafstöðu.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fimmta fundar samningahópsins þann 25. september 2012 er tekið fram að samningahópurinn hafi komið saman sem vinnuhópur um dreifbýlisþróun og rætt hafi verið um það atriði með tilliti til samningsafstöðu.

Í fundarfrásögn tuttugasta og sjötta fundar samningahópsins þann 4. október 2012 segir að samningsafstaða 22. samningskafla hafi verið kynnt. Tekið er fram að einnig hafi verið rætt um mál með tilliti til samningsafstöðu er vörðuðu (i) markaðsíhlutun, (ii) viðskipti við þriðju ríki, (iii) búreikningskerfi, (iv) tilkynningar til framkvæmdastjórnarinnar og (v) almennan sérstöðukafla.

Í fundarfrásögn tuttugasta og sjöundar fundar samningahópsins þann 11. október 2012 segir að rætt hafi verið um stofnanamál með tilliti til samningsafstöðu. Ásamt því að tekið er fram að fjallað hafi verið um útafstandandi atriði varðandi eldri drög að samningsafstöðu um einstök svið.

Í fundarfrásögn tuttugasta og áttunda fundar samningahópsins þann 18. október 2012 kemur fram að drög að samningsafstöðu um beingreiðslur hafi verið kynnt á fundinum ásamt því að útafstandandi atriða varðandi eldri drög samningsafstöðu um einstök svið hafi fengið umfjöllun.

Í fundarfrásögn tuttugasta og níunda fundar samningahópsins þann 1. nóvember 2012 segir að endurbætt drög að afstöðu um einstök svið hafi verið kynnt og drögin hafi varðað (i) beingreiðslukafla, (ii) samkeppniskafla og (iii) ríkisstuðningskafla. Einnig segir að farið hafi verið yfir eldri drög að afstöðu um einstök svið á grundvelli heildardraga og tekið fram að sérstöðukafla sé í endurskoðun.

Í fundarfrásögn þrítugasta fundar samningahópsins þann 9. nóvember 2012 er greint frá því að umræður hafi farið fram um beingreiðslukaflann, farið hafi verið yfir forsendur og umboð við gerð samningsafstöðunnar. Tekið er fram að þrír fulltrúar hagsmunasamtaka, sem ekki voru sérstaklega tilgreindir, hefðu ekki talið sig hafa umboð til að vinna samningsafstöðu á öðrum grunni en með áframhaldandi tollvernd og vildu því ráðfæra sig við sitt bakland um frekari aðkomu að vinnu við samningsafstöðu. Fram kemur að farið hafi verið yfir efnisleg drög að kafla um beingreiðslur ásamt því að farið var yfir samningsafstöður um samkeppnismál og ríkisaðstoðarmál. Tekið er fram að unnið sé að samantekt um ríkisaðstoðarreglur.

Í fundarfrásögn þrítugasta og fyrsta fundar samningahópsins þann 15. nóvember 2012 kemur fram að farið hafi verið yfir eldri/endurbætt drög að afstöðu um almenna kaflann, beingreiðslukaflann, samkeppniskaflann og ríkistuðningskaflann. Einnig er greint frá heimsókn sérfræðinga til Íslands á vegum TIEEX til þess að kynna samkeppnisreglur ESB fyrir fulltrúum samningahópsins og starfsmönnum hans. Jafnframt er greint frá því að rætt hafi verið um stöðu framleiðendafélaga ef til aðildar kæmi í tengslum við samkeppniskaflann ásamt því að vakin er sérstök athygli á TAIEX heimsókn sérfræðings um ríkisstuðningsreglur og fyrirhugaðan fund með fulltrúum samningahópsins.

Í fundarfrásögn þrítugasta og annars fundar samningahópsins þann 6. desember 2012 kemur fram að farið hafi verið yfir drög að samningsafstöðu og að á fundinum hafi verið rætt sérstaklega um atriði er varða almenna kaflann, beingreiðslukaflann, landgreiðslu-kerfi, framleiðslutengingar og varúðarráðstafanir vegna röskunar á markaði í kjölfar mögulegrar aðildar að ESB. Jafnframt segir að umræður á fundinum hafi snúið að því að fundað yrði sérstaklega um kröfugerð samningsafstöðunnar og taka þá einstök atriði til nánari umfjöllunar.

Í fundarfrásögn þrítugasta og þriðja fundar samningahópsins þann 20. desember 2012 segir að rætt hafi verið um mat tollverndar fyrir landbúnaðarvörur og kröfugerð samkvæmt afstöðudrögum ásamt því að upplýst er um TAIEX heimsókn sérfræðinga um dreifbýlisþróun.

Í fundarfrásögn þrítugasta og fjórða fundar samningahópsins þann 10. janúar 2013 kemur fram að rætt hafi verið um tollavernd og mismunandi reikniaðferðir til að meta þann

markaðsstuðning sem í henni felst. Einnig var rætt um fleiri leiðir til að meta hugsanleg áhrif afnáms tollverndar í kjölfar aðildar að ESB. Jafnframt er tekið fram að fjallað hafi verið um drög að samningsafstöðu og þær athugasemdir sem hefðu borist starfsmönnum samningahópsins.

### **11.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni er greint frá því að landbúnaðarstefna Íslands sé ekki í samræmi við réttarreglur ESB.

Fram kemur að litlar framfarir hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi þverlæg málefni og að í júlí 2012 hafi Ísland afhent framkvæmdastjórninni aðgerðaáætlun til að mæta kröfum landbúnaðar og dreifbýlisþróunarstefnu ESB.

Vísað er til þess að stjórnunarleg geta á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar hafi verið takmörkuð á skýrslutíma og yrði að fjalla um nánar. Þá segir að Hagstofa Íslands sé nú ábyrg fyrir að safna og vinna tölfraðilegar upplýsingar um landbúnað. Tekið er fram að heilt yfir litið sé undirbúningur á sviði þverlægra málefna á fyrstu stigum.

Jafnframt er greint frá því að hægt sé að greina frá lítilli framför í átt að regluverki ESB á sviði sameiginlegs markaðsskipulags og dreifbýlisþróunar. Þá segir að aðgerðaáætlun, um að mæta kröfum landbúnaðar og dreifbýlisþróunarstefnu, feli í sér lýsingu af ráðstöfunum sem eigi að ráðast í til þess að fylgja réttarreglum á báðum sviðum og greint er frá því að undirbúningur á þessu sviði eigi enn eftir að hefjast.

Tekið er fram að ekki sé hægt að greina frá framþróun í átt að regluverki ESB varðandi gæðastefnu og lífrænan landbúnað, en EES-samningurinn nái yfir lífrænan landbúnað og Ísland sé að stórum hluta í samræmi við viðkomandi réttarreglur. Jafnframt er tekið fram að samræming við réttarreglur um lífrænar vörur og innflutning á lífrænum vörum frá þriðju ríkjum eigi enn eftir að nást. Þá eigi enn eftir að hefja undirbúning á sviði gæðastefnu.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni kemur fram að á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar séu stefnur Íslands ekki samræmdar við réttarreglurnar og þá kemur fram að ekki hafi verið greint frá frekari framför á sviði sameiginlegs markaðsskipulags, dreifbýlisþróunar og lífræns búskapar.

### **11.3.3 Staða viðræðnanna**

Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningsafstaða Íslands fyrir samningskaflann liggja ekki fyrir en þar segir að ESB hafi sett viðmið fyrir opnun samningskaflans og óskað eftir því að Ísland legði fram tímasetta aðgerðaráætlun um undirbúning innleiðingar regluverks ESB á sviði landbúnaðar. Fram kemur að íslensk stjórnvöld skiluðu aðgerðaráætlun í byrjun júlí 2012 og að aðildarríki ESB hafi fallist á aðgerðaráætlunina. Þá segir að hinn 12. október 2012 hafi borist bréf kypversku formennskunnar þess efnis að Ísland hafi uppfyllt opunarviðmiðið og stjórnvöldum boðið að leggja fram samningsafstöðu vegna samningskaflans.



Jafnframt kemur fram í skýrslunni að Ísland hafi ekki fullgert samningsafstöðu í samningskaflanum en að vinna við mótun samningsafstöðu Íslands á grundvelli ályktunar Alþingis hafi hins vegar verið vel á veg komin. Tekið er fram í skýrslunni að í upphafi árs 2013 hafi verið gert samkomulag um að bíða með að ljúka gerð samningsafstöðunnar í samningskaflanum fram yfir kosningar til Alþingis í apríl 2013.

#### 11.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum kemur fram að hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB er byggð á fjórum samverkandi meginþáttum sem er (i) beingreiðslur, (ii) sameiginleg viðskiptastefna, (iii) sameiginlegur markaður og (iv) stuðningur við dreifbýlisþróun. Hins vegar er tekið fram í greinargerðinni að mestu máli skiptir þar sameiginlegur markaður sambandsins fyrir landbúnaðarvörur en í viðskiptum á milli aðildarríkja sambandsins er hvorki tollum né magntakmörkunum beitt á landbúnaðarvörur. Einnig er tekið fram að af sameiginlega markaðnum leiðir einnig sameiginlegur ytri tollur og sameiginleg viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum. Þá segir að sameiginlegt stuðningskerfi sé fyrir landbúnað innan ESB og er það annars vegar til að tryggja stöðu landbúnaðar í sambandinu og hins vegar að jafna samkeppnistöðu.

Í greinargerðinni segir að sameiginlega stuðningskerfið skiptist annars vegar í beinar greiðslur til bænda, sem alfarið koma af fjárlögum ESB, og hins vegar stuðning við dreifbýlisþróun sem er samfjármagnaður af sambandinu og hverju aðildarríki. Varðandi þetta atriði segir í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að í nokkrum tilvikum sé möguleiki fyrir aðildarríki að bæta við stuðningi úr eigin sjóðum og vísað er til Finnlands og Svíþjóðar í þeim efnum.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum að aðildarríki lúti þessari uppbyggingu sem leiðir af þessum fjórum meginþáttum sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB en að útfærsla beingreiðslna og stuðningur við dreifbýlisþróun sé að nokkru leyti undir sveigjanlegum reglum sem eftirláta aðildarríkjum möguleika á stefnumótun.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins um *beingreiðslur, eftirlitskerfi, fjarlæg svæði, grísku eyjarnar og reglur um ríkisaðstoð* skiptist sameiginleg landbúnaðarstefna ESB í tvær stoðir. Fyrsta stoðin varðar búvöruframleiðslu og þá einkum beingreiðslur til bænda, inngríp á markaði og markaðsstýringu. Önnur stoð sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar varðar dreifbýlisþróunarmál samkvæmt samningahópnum.

Í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá júní 2011 segir að í regluverki ESB um samningskaflann sé fjöldi bindandi reglna sem margar hverjar gilda án frekari lögfestingar. Samkvæmt rýnskýrslunni er grundvallaratriði við framkvæmd sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB að þessum reglum sé rétt beitt og að skilvirk stjórnsýsla framkvæmi þær með virkum hætti. Slíkt útheimtir að setja á fót greiðslustofnun og kerfi á borð við samþætt stjórnsýslu- og eftirlitskerfi ásamt því að geta sé til staðar til þess að framkvæma aðgerðir í þágu dreifbýlisþróunar. Aðildarríki verða því að vera í stakk búin til þess að beita löggjöf um beingreiðslur samkvæmt rýnskýrslunni ásamt því að innleitt sé fyrir ýmsar landbúnaðarafurðir, sameiginlegt markaðsskipulag.

Fram kemur í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá júní 2011 að réttarreglur samningskaflans falli ekki undir EES-samninginn að undanskyldum réttarreglum varðandi

lífrænan búskap og tekið er fram að kveðið er á um í 19. gr. EES-samningsins að viðskiptafrelsi með landbúnaðarafurðir milli Íslands og ESB verði aukið smám saman.

Af hálfu samningahópsins voru unnar fjórar greinargerðir um helstu atriði samningskaflans, þ.e.: (i) A. Beingreiðslur, eftirlitskerfi, fjarlæg svæði, grísku eyjarnar og reglur um ríkisaðstoð, (ii) B. Fjármögnun CAP, stjórnýsla, gjaldmiðilmál, búreikningar og tilkynningar til framkvæmdastjórnar ESB, (iii) C. Markaðsskipulag, utanríkisviðskipti (tollar o.fl.), stuðningur við markaðssetningu, gæðamál og lífrænn landbúnaður og (iv) D. Dreifbýlisþróun. Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum er hins vegar tekið fram að fimmta greinargerðin, E. Alþjóðasamningar, væri í vinnslu og tekið fram að alþjóðasamningar á sviði landbúnaðar hafa almennt ekki bein áhrif á einstök aðildarríki heldur í gegnum löggjöf ESB.

#### **11.4.1 Réttarreglur um beingreiðslur, eftirlitskerfi, fjarlæg svæði, grísku eyjarnar og ríkisaðstoð**

Á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *beingreiðslur, eftirlitskerfi, fjarlæg svæði, grísku eyjarnar og reglur um aðstoð*, og er þar fjallað um helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta. Rétt er að vekja athygli við lestur greinargerðarinnar að ný reglugerð nr. 1307/2013 tók gildi þann 1. janúar 2014 í stað eldri reglugerðar nr. 73/2009 um beingreiðslur til bænda. Jafnframt tók gildi ný reglugerð nr. 228/2013 þann 21. mars 2013 í stað eldri reglugerðar nr. 247/2006 varðandi stuðning við landbúnað við svokölluð ystu svæði sambandsins.

Í greinargerðinni segir að ef af aðild Íslands að ESB yrði fæli það í sér algerlega nýtt starfsumhverfi og lagaumgjörð fyrir landbúnað og endurskoða þyrfti öll lög sem varða framkvæmd landbúnaðarkerfisins á Íslandi. Í þeim efnum er vísað til laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara nr. 99/1999 og búnaðarlaga nr. 70/1998. Endurskoðun fæli einnig í sér að taka yrði mið af núverandi samningum stjórnvalda við Bændasamtök Íslands um búvöruframleiðslu. Um innlenda framkvæmd sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar yrði að setja ákvæði í lög og fela tilteknum stjórnvöldum þau hlutverk sem krafist er að innlend stjórnvöld inni af hendi í þágu stefnunnar.

#### **11.4.2 Fjármögnun sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB**

Á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *fjármögnun CAP, stjórnýslu, gjaldmiðilmál, búreikninga og tilkynningar til framkvæmdastjórnarinnar*, og er þar fjallað um helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta. Rétt er að vekja athygli við lestur greinargerðarinnar að ný reglugerð nr. 1306/2013 tók gildi þann 1. janúar 2014 í stað eldri reglugerðar nr. 1290/2005 varðandi fjármögnun á sameiginlegu landbúnaðarstefnunni.

Í greinargerðinni er vísað m.a. til þess að kanna hvort þörf er á breytingu laga um fjárreiður ríkisins svo hægt sé að skuldbinda fé fram í tímann með þessum hætti þar sem fjárhagsrammi ESB í landbúnaðarmálum hefur verið til sjö ára í senn og hluti þess stuðnings sem þar er um mælt krefst mótframlaga úr ríkissjóði.

#### **11.4.3 Sameiginlegt markaðsskipulag**

Á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *markaðsskipulag, utanríkisviðskipti (tollar o.fl.), stuðning við markaðssetningu, gæðamál og lífrænan landbúnað*, og er þar fjallað um

helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta. Rétt er að vekja athygli á við lestur greinargerðarinnar að ný markaðsreglugerð nr. 1308/2013 tók gildi þann 1. janúar 2014 í stað eldri markaðsreglugerðar nr. 1234/2007.

Tekið er fram í greinargerðinni að ef af aðild Íslands að ESB yrði þá væru þau lög sem þyrfti helst að endurskoða lög nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu búvara, tollalög nr. 88/2005, samkeppnislög nr. 44/2005, lög nr. 162/1993 um lífræna landbúnaðarframleiðslu, lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir og lög nr. 80/2005 um matvælastofnun. Jafnframt er tekið fram að endurskoða þurfi og/eða nema úr gildi fjölda afleiddra reglugerða. Einnig er tekið fram að varðandi innlenda framkvæmd sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar yrði að setja ákvæði í lög ásamt því að fela þyrfti tilteknum stjórnvöldum hér á landi þau hlutverk sem krafa er gerð um að þau sinni.

#### 11.4.4 Dreifbýlispróun

Á vef aðildarviðræðanna, [www.viðraedur.is](http://www.viðraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *dreifbýlispróun*, og er þar fjallað um helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta.

Rétt er að vekja athygli á því að ný dreifbýlispróunarstefna öðlaðist gildi 1. janúar 2014 en tekið er fram í greinargerð samningahópsins að þó ekki sé gert ráð fyrir grundvallarbreytingum frá þágildandi fyrirkomulagi sé mikilvægt að tryggt verði að tekið verði tillit til hagsmuna Íslands sem mögulegs aðildarríkis þegar framtíðarstefnan er mörkuð.

Í greinargerðinni kemur fram að innleiðing regluverks um dreifbýlispróun sé hluti af heildstæðri endurskipulagningu regluverks í landbúnaði en umtalsverður hluti þeirra verkefna og þeirrar starfsemi sem nú er veittur stuðningur skv. núverandi fyrirkomulagi á Íslandi myndi rúmast innan stefnu dreifbýlispróunarstefnu ESB. Því er öðru fremur um að ræða endurskipulagningu, endurskilgreiningu og samræmingu. Tekið er þar fram að líklegt þykir að gera þurfi breytingar á fjölmörgum lögum, reglugerðum og samningum sem fjallar á einhvern hátt um stuðning við landbúnað og dreifbýli. Jafnframt segir að móta þurfi og samþykkja innlenda áætlun um stuðning við dreifbýlispróun innan ramma hinnar sameiginlegu stefnu en líklega þurfi að setja lög vegna þess. Varðandi framkvæmd og eftirlit þá var talið líklegt að lagaheimildir þurfi til að skilgreina aðila sem eiga að fara með þau hlutverk sem kveðið er á um að aðildarríkjunum beri að sinna í þeim efnum. Hins vegar segir í tímasettri aðgerðaráætlun Íslands frá 2012 að ekki væri gert ráð fyrir því, eins og staðan væri þá, að framkvæmd dreifbýlispróunarstefnunnar muni kalla á umtalsverðar breytingar á núverandi lagaramma á Íslandi.

#### 11.5 Samantekt

Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum kemur fram að hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB er byggð á fjórum samverkandi meginþáttum sem eru (i) beingreiðslur, (ii) sameiginleg viðskiptastefna, (iii) sameiginlegur markaður og (iv) stuðningur við dreifbýlispróun. Hins vegar er tekið fram að mestu máli skiptir sameiginlegur markaður sambandsins fyrir landbúnaðarvörur en í viðskiptum á milli aðildarríkja sambandsins er hvorki tollum né magntakmörkunum beitt á landbúnaðarvörur. Einnig er tekið fram að af sameiginlega markaðnum leiðir einnig sameiginlegur ytri tollur og sameiginleg viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum. Þá segir að sameiginlegt stuðningskerfi sé fyrir landbúnað innan ESB og er það til að tryggja stöðu landbúnaðar í sambandinu og jafna samkeppnistöðu. Sameiginlega stuðningskerfið skiptist annars vegar

í beinar greiðslur til bænda, sem alfarið koma af fjárlögum ESB, og hins vegar stuðning við dreifbýlisþróun sem er samfjármagnaður af sambandinu og hverju aðildarríki. Varðandi þetta atriði segir í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að í nokkrum tilvikum sé möguleiki fyrir aðildarríki að bæta við stuðningi úr eigin sjóðum og vísað er til Finnlands og Svíþjóðar í þeim efnum.

Fram kemur í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar að réttarreglur samningskaflans falli ekki undir EES-samninginn að undanskyldum réttarreglum varðandi lífrænan búskap og tekið er fram að kveðið er á um í 19. gr. EES-samningsins að viðskiptafrelsi með landbúnaðarafurðir milli Íslands og ESB verði aukið smám saman.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 segir að heilt yfir litið sé landbúnaðarstefna Íslands ekki í samræmi við réttarreglurnar og að undirbúningur vegna hans sé á byrjunarstigi og framför hafi verið takmörkuð. Tekið er fram að samþykkt hafi verið tímasett aðgerðaráætlun til að tryggja samræmi við kröfur ESB um landbúnað og dreifbýlisþróun. Fram kemur að eftir á að setja upp viðeigandi skipulag stjórnsýslu til að framkvæma allar hliðar sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar og þ.m.t. stjórnun á sjóðum um landbúnað og dreifbýlisþróun. Þá þurfi að hefja undirbúning á sviði sameiginlegs markaðskerfis og gæðastefnu og einnig að ljúka við samræmingu á sviði lífræns landbúnaðar. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2013 kemur fram að á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar séu stefnur Íslands ekki samræmdar við réttarreglurnar og þá kemur fram að ekki hafi verið greint frá frekari framför á sviði sameiginlegs markaðsskipulags, dreifbýlisþróunar og lífræns búskapar.

Samningsafstaða Íslands hefur ekki verið lögð fram í aðildarviðræðunum. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að línur fyrir samningsmarkmið á sviði landbúnaðar séu lagðar í áliti meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis og að öll undirbúningsvinna fylgi þeirri leiðsögn. Greint er frá því að álitið geri ráð fyrir því í meginatriðum að raska sem minnst stuðningi við bændur þó að form stuðnings kunní að breytast, t.d. afnám tollverndar. Tekið er fram að samningsmarkmið Íslands er skýrt um að tryggð verði staða íslensks landbúnaðar og viðgangur hans til frambúðar, enda er landbúnaður mikilvægur fyrir fæðuöryggi og sjálfbærni og er ein af grunnstöðum atvinnu og búsetu í dreifbýli Íslands. Jafnframt segir að einsýnt sé að í samningsafstöðu Íslands verði áhersla lögð á sérstöðu landsins og íslensks landbúnaðar og tekið fram að sérstaðan sé umtalsverð og gefi tilefni til að skoðaðar verði lausnir um útfærslu stuðningskerfis sem ekki eru til staðar í núverandi regluverki ESB eða þróaðar nýjar aðferðir á grunni þess sem fyrir er.

Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður í aðildarviðræðunum við ESB og Ísland hefur ekki fullgert samningsafstöðu sína. Við opnun samningskaflans var sett það viðmið að Ísland legði fram aðgerðaráætlun um ráðstafanir sem ætti að taka smám saman til þess að tryggja fullt samræmi við réttarreglur samningskaflans við aðildardag varðandi landbúnaðarstefnu, löggjöf og stjórnsýslugetu að teknu tilliti til sérstakra kringumstæðna landbúnaðar á Íslandi. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að hinn 12. október 2012 hafi íslenskum stjórnvöldum borist bréf kypversku formennskunnar þess efnis að Ísland hafi uppfyllt opunarviðmiðið og stjórnvöldum boðið að leggja fram samningsafstöðu vegna samningskaflans. Jafnframt kemur fram í sömu skýrslu að Ísland hafi ekki fullgert

samningsafstöðu í samningskaflanum en að vinna við mótun samningsafstöðu Íslands á grundvelli ályktunar Alþingis hafi hins vegar verið vel á veg komin. Tekið er fram að í upphafi árs 2013 hafi verið gert samkomulag um að bíða með að ljúka gerð samningsafstöðunnar í samningskaflanum fram yfir kosningar til Alþingis í apríl 2013.

## 12. SAMNINGSKAFLI - MATVÆLAÖRYGGI OG DÝRA- OG PLÖNTUHEILBRIGÐI

### 12.1 Almenn um samningskaflann

Matvælaöryggisáætlun ESB varðar öryggi matvæla, heilbrigði og velferð dýra og plöntuheilbrigði og er ætlað að tryggja að matvæli séu rekjanleg þegar þau færast frá býli til borðs. Gildir það jafnframt þótt matvæli fari yfir innri landamæri ESB svo að viðskipti tefjist ekki og íbúar sambandsins hafi val og fjölbreytni þegar kemur að matvælum. Þá felur áætlunin einnig í sér að beitt sé háum stöðlum yfir matvæli sem eru framleidd innan ESB og gagnvart innfluttum matvælum.

Matvælaöryggisáætlun ESB hefur 3 grunnþætti. Í fyrsta lagi heildarlöggjöf um matvælaöryggi og dýrafóður ásamt hollustuháttum á sviði matvæla, í öðru lagi trausta vísindalega ráðgjöf til að byggja ákvarðanir á og í þriðja lagi eftirlit og framfylgd.

Þá eru að auki sérstakar ráðstafanir til staðar þegar sérsök neytendavernd er réttlætanager, þ.e. (i) notkun á varnarefnum, fæðubótarefnum, litun, sýklalyfjum eða hormónum, (ii) viðbætur á vítamínum, steinefnum og álíka efnum í mat, (iii) vörur í snertingu við matvæli líkt og plastumbúðir og (iv) merking á innihaldsefnum sem íbúar geta haft ofnæmi fyrir og yfirlýsingar líkt og fitulítill og trefjamikill.

Í tilfalli nýrra aðildarríkja getur verið þörf á umbreytingarráðstöfunum til að gefa þeim tíma til að uppfylla háa staðla sambandsins um matvælaöryggi en á meðan mega þau ekki flytja út matvæli sem uppfylla ekki þá staðla.

Dýr geta einnig verið færð með frjálsum hætti innan sambandsins en heilbrigðis- og velferðarstaðlar, sem gilda um býli, verða einnig að vera uppfylltir við flutning. Þegar að upp koma dýrasjúkdómar þá grípur sambandið inn með snöggum hætti ef nauðsynlegt er til að stöðva viðskipti.

Allar plöntur og plöntuefni geta verið flutt innan sambandsins svo lengi sem þau eru pestlaus og samkvæmt ESB þá hjálpar skimun á innfluttu plöntuefni og eftirlit á svæði sambandsins við að greina nýjar pestir á byrjunarstigi.

ESB starfrækir viðvörunarkerfi til að vernda fólk frá matareitrun og þá greinir þetta kerfi einnig þegar matvæli innihalda bönnuð efni eða óhóflegt magn af áhættusömum efnum, líkt og lyfjaleifar af dýralyfjum í kjöti eða krabbameinsvaldandi litarefni í matvælum. Þegar upp koma verulegir dýrasjúkdómar eða matareitrun herjar á evrópska neytendur þá geta yfirvöld sambandsins rakið hreyfingu á matvælum allt að framreiðsluferlinu og þá hvort sem um er að ræða lifandi dýr, afurð að stofni til úr dýrum eða plöntum. Slíkur rekjanleiki og áhættustjórnunarstarf er veitt af Traces- kerfinu (e. *Trade Control and Expert System (TRACES)*) sem er rafrænt kerfi fyrir landamæravörslu og skilríki fyrir viðskipti með vörur.

Matvælaöryggisstofnun Evrópu (e. *European Food Safety Authority (EFSA)*) veitir ráðgjöf þegar verið er að semja löggjöf og þegar stefnusmiðir eiga við matvælaöryggisögn.

Framkvæmdastjórnin framfylgir löggjöf sambandsins um fæði og matvæli með því að athuga hvort löggjöf sambandsins hafi verið tekin almennilega upp í landslöggjöf og framkvæmd af öllum aðildarríkjum og í gegnum vettvangsskoðun innan og utan ESB.

## 12.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland hafi fallist á réttarreglurnar sem varða samningskaflann eins og það stóð **1. september 2012** og að við aðild muni Ísland hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, fram til þess dags, sem ekki hefur verið innleitt, að teknu tilliti til niðurstöðu samningaviðræðna í þessum samningskafla.

Þá er greint frá því í samantektinni að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að halda áfram að innleiða regluverkið í samningskaflanum.

Í samantektinni kemur fram að Ísland fari fram á aðlögunartíma og sérlausnir vegna samningskaflans. Í samningsafstöðu Íslands er nánar tiltekið greint frá því að Ísland fari fram á aðlögunartíma og sérlausnir varðandi eftirfarandi réttarreglur ESB.

- „Ísland fer fram á að viðhalda banni við innflutningi lifandi dýra og að löggjöf ESB um dýraheilbrigði og löggjöf ESB um viðskipti með lifandi dýr gildi ekki að því er varðar Ísland.
- Ísland fer fram á að reglugerð (EB) nr. 998/2003 [Innflutningur gæludýra] gildi ekki um Ísland eða að fundnar verði leiðir til að viðhalda núverandi fyrirkomulagi innan ramma reglugerðarinnar.
- Ísland fer fram á að halda núverandi fyrirkomulagi hvað varðar merkingar sauðfjár og geita og beita ekki reglugerð ráðsins (EB) nr. 21/2004 að því er varðar sauðfé og geitur.
- Ísland fer fram á að beita ekki viðkomandi ákvæðum tilskipana 89/662/EB, 90/425/EB, 92/118/EB, 2002/99/EB, reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 206/2009 og afleiddri löggjöf til þess að viðhalda núverandi fyrirkomulagi vegna innflutnings á hráu kjöti og hráum eggjum, og viðkomandi ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 1069/2009 og afleiddrar löggjafar varðandi aukaafurðir úr dýrum hvað varðar núverandi fyrirkomulag á innflutningi á ósótthreinsuðum hráum skinnum og húðum, húsdýraáburði og moltu sem blönduð er húsdýraáburði.
- Ísland fer fram á að beita ekki ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 999/2001, með áorðnum breytingum, varðandi fiskimjöl í fóður fyrir búfé, innflutning á kjöti og beinamjöli og sérstaka áhættuvefi í nautgripum svo lengi sem Ísland er laust við eða með óverulega hættu á kúariðu samkvæmt stöðlum Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunarinnar.
- Ísland fer fram á aðlögunartíma til allt að 15 ára til að innleiða tilskipun ráðsins 1999/74/EB um lágmarkskröfur um velferð varphænsna, að því er varðar bann við því að halda hænsni í búrum.
- Ísland fer fram á að viðhalda lægra díoxínmagni (5 pg á hvert gramm af fitu) í fisklýsi en kveðið er á um í reglugerð (EB) nr. 1881/2006.
- Ísland fer fram á aðlögunartíma í allt að tíu ár (eins og veittur er aðildarríkjum) til að hverfa í áföngum frá núgildandi kerfi hvað varðar innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 1107/2009 um markaðssetningu plöntuvarnarefna.
- Ísland fer fram á að beita ekki löggjöf ESB um plöntuheilbrigði eins og mælt er fyrir um í tilskipun 2000/29/EB og afleiddri eða tengdri löggjöf eða að fundin verði leið til að viðhalda núverandi fyrirkomulagi innan löggjafarinnar.
- Ísland fer fram á aðlögunartíma til 2025 til að innleiða markaðstilskipanirnar sem út af standa varðandi sáðvöru og fjölgunarefni. Ísland fer fram á að viðhalda banni

við innflutningi vissra ættkvísla skógartrjáa (að undanskildum fræjum) þ.e. birkis *Betula* spp., lerkis *Larix* spp., grenis *Picea* spp., furu *Pinus* spp., aspar *Populus* spp., víðis *Salix* spp. og álms *Ulmus* spp. og vissra grænmetisplantna (að fræjum undanskildum) þ.e. agúrku, salati, papriku og tómata samkvæmt íslensku löggjöfinni um plöntuheilbrigði.“

## **12.3 Próun og staða samningsviðræðna**

### **12.3.1 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið sextán fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 1. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn sjöundar fundar samningahópsins þann 7. febrúar 2011 er greint frá því að þrjár greinargerðir um matvælaöryggi hafi verið kynntar fyrir meðlimum samningahópsins og um hafi verið að ræða greinargerðir um sáðvöru og plöntuheilbrigði, dýraheilbrigði og matvæli og fóður. Samþykkt var að vísa greinargerðinni til aðalsamninganefndar með smávægilegum breytingum, en í fundarfrásögninni er ekki tiltekið hvaða breytingar var um að ræða.

Í fundarfrásögn fjórtánda fundar samningahópsins þann 20. júní 2012 er greint frá því að drög að samningsafstöðu um matvælaöryggi hafi verið kynnt fyrir samningahópnum og þau rædd.

Í fundarfrásögn fimmtánda fundar samningahópsins þann 4. júlí 2012 kemur fram að á fundinum hafi verið farið yfir athugasemdir frá Bændasamtökum Íslands við drög að samningsafstöðu fyrir samningskaflann og þær ræddar.

Í fundarfrásögn sextánda fundar samningahópsins þann 1. október 2012 er greint frá því að formaður samningahópsins hafi kynnt breytingar á drögum að samningsafstöðu um samningskaflann í aðildarviðræðunum og drögin hafi verið rædd í samningahópnum.

### **12.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland beiti að hluta réttarreglum um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði vegna aðildar sinnar að Evrópska efnahagssvæðinu.

Fram kemur að hægt hafi verið að greina frá framför í átt að regluverki ESB varðandi almennt matvælaöryggi og greint er frá því að í nóvember 2011 hafi Ísland hafið að taka upp pakka um hollustuhætti en hins vegar haldi Ísland áfram að banna innflutning á frosnu kjöti, kjötafurðum og öðrum afurðum úr dýraríkinu frá ESB sem sé ekki í samræmi við réttarreglurnar.

Jafnframt kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA hafi á skýrslutímanum hafið dómssál gegn Íslandi varðandi þessi innflutningsbönn. Þá segir að undirbúningur á sviði almenns matvælaöryggis sé þróaður.

Gerð er grein fyrir því að engin framför hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi dýraheilbrigði þar sem Ísland sé að hluta samræmt við réttarreglurnar og að Íslandi þurfi



enn að samræma sig við löggjöf ESB um dýraheilbrigði ásamt því að fjarlægja núverandi höft á innflutningi á lifandi dýrum sem sé ekki í samræmi við réttarreglurnar.

Einhver framför varð í átt að regluverki ESB á sviði þess að setja á markaðinn matvæli, fóður og aukaafurðir úr dýrum og tekið var fram að endurbótaáætlun væri í undirbúningi fyrir að meta öll sláturhús, mjólkurbú og aðrar matvælastöðvar og færa þær til samræmis við staðla ESB. Hins vegar varð ekki framför í átt að regluverki ESB um að loka glufum í íslenskri löggjöf einkum varðandi samræmingu við réttarreglurnar um nýfæði, smitandi svampheilakvilla og aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis.

Greint var frá framför varðandi reglur um matvælaöryggi og að viðkomandi löggjöf hafi verið breytt um vorið 2012 til að leyfa litla beina sölu á vörum undir tilteknum skilyrðum en að engin framför hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi sérstakar reglur fyrir fóður.

Ekki var hægt að greina frá framför í átt að regluverki ESB á sviði plöntuheilbrigðis og fram kom að Ísland þurfi enn að gæta samræmingar við réttarreglur bæði á varðandi plöntuheilbrigði og plöntuvarnir. Varðandi varnarefnaleifar kom fram að íslensk löggjöf sé að hluta samræmd við réttarreglurnar fyrir utan innflutningshöft á tilteknum plöntum og plöntuefnum og þá þurfi að bæta getu faggildra rannsóknarstofa sem framkvæma greiningu á efnaleifum. Fram kom að undirbúningur á sviði plöntuheilbrigðis væri byrjunarstigi.

Fram kom að engin framför hafi orðið í því að samræma frekar löggjöf varðandi erfðabreyttar lífverur.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni kemur fram að Ísland sé að hluta í samræmi við réttarreglurnar um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði en á núverandi innflutningshöft á fersku kjöti og lifandi dýrum sé ekki í samræmi við réttarreglurnar. Þá segir að glufur séu í löggjöf á sviði aukaafurða úr dýrum, reglum um matvælaöryggi, plöntuheilbrigði, erfðabreyttar lífverur og nýfæði og velferð dýra.

### **12.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að Ísland hafi lagt fram samningsafstöðu vegna samningskaflans en að ESB hafi ekki lokið við gerð samningsafstöðu sinnar.

### **12.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins þá er löggjöf ESB á sviði matvæla og fóðurs umfangsmikil og fjallar um eftirlit og hollustuhætti í matvæla- og fóðurframleiðslu. Þá segir að meginmarkmið löggjafarinnar sé að efla öryggi og hollustu matvæla en með því séu hnökralaus viðskipti með örugg matvæli á innri markaðinum tryggð. Tekið er fram að löggjöf ESB á sviði dýraheilbrigðis umfangsmikil og sett fram í a.m.k. 330 réttarreglum samkvæmt samningahópnum. Meginmarkmið réttarreglnanna sé að hafa stjórn á dýrasjúkdómum og dýraheilbrigði í aðildarríkjunum samkvæmt samningahópnum og þá annars vegar með stjórn á innflutningi á lifandi dýrum og dýraafurðum frá þriðju ríkjum og hins vegar stjórnun innri markaðsins í aðildarlöndunum í tilfelli dýrasjúkdóma. Fram kemur að löggjöf ESB á sviði sáðvöru markaðssetningu og gæðakröfur taki til hvers konar

sáðvöru sem notuð er við ræktun nytjaplantna. Varðandi plöntuheilbrigði er vikið að því að markmið megin tilskipunarinnar nr. 29/2000 sé að hamla því að skaðvaldar á plöntum og plöntuafurðum berist til ESB og dreifist innan þess.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að mikil samræming hafi náðst við réttarreglur er varða hollustuhætti um dýraafurðir, fisksjúkdóma, fóður, fræ, matvæli og önnur mál sem tengjast framleiðsluferfi matvæla.

Hins vegar hafa helst réttarreglur á sviði dýraheilbrigðis, dýrarækt, plöntuheilbrigði og hluti af löggjöf um velferð dýra ekki verið innleidd samkvæmt því sem fram kemur í samningsafstöðu Íslands.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að EES-samningurinn til samningskaflans að hluta til og þá innleiðir Ísland og beitir réttarreglum varðandi Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann með samfelldum hætti.

### **Matvælaöryggi**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 styrkir samkvæmt ESB reglur sem gilda um öryggi matvæla og fóður í dreifingu á innri markaðnum og kemur á fót ramma fyrir stjórnun og eftirlit með framleiðslu, forvarnarstarf og áhættustjórn. Þá kemur reglugerðin á fót Matvælaöryggisstofnun Evrópu sem samkvæmt ESB er viðmiðunarpunkturinn fyrir vísindastjórnun og mati á matvælum og fóðri.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 852/2004 frá 29. apríl 2004 einblínir samkvæmt ESB á að skilgreina markmið sem eiga að nást fyrir matvælaöryggi og leggur ábyrgð á matvælafyrirtæki að gera öryggisráðstafanir til að tryggja matvælaöryggi.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 853/2004 frá 29. apríl 2004 kveður á um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu til að tryggja hátt stig á matvælaöryggi og lýðheilsu samkvæmt ESB.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 854/2004 frá 29. apríl 2004 um sértækar reglur um skipulag opinbers eftirlits með afurðum úr dýraríkinu sem ætlaðar eru til manneldis og kveður á um samkvæmt sambandinu sértækar reglur fyrir m.a. ferskt kjöt, mjólk og mjólkurafurðir.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 882/2004 frá 29. apríl 2004 endurskipuleggur samkvæmt ESB opinbert eftirlit með matvælum og fóðri til þess að samþætta stjórn á öllum stigum framleiðslu í öllum geirum. Reglugerðin skilgreinir skyldur sambandsins varðandi skipulag þess eftirlits ásamt þeim reglum sem ber að virða af yfirvöldum aðildarríkja sem bera ábyrgð á að framfylgja opinberu eftirliti þ.m.t. þvingunar-ráðstöfunum ef til þess að kemur að ekki er farið eftir lögum sambandsins.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 183/2005 frá 12. janúar 2005 kveður á um skilyrði fyrir hollustuhætti í fóðuriðnaði. Samkvæmt ESB felur reglugerðin í sér að rekstraraðili verði að fara eftir skyldum varðandi hollustuhætti og rekjanleika og samþykki fyrir rekstri. Markmiði er að ná háu stigi verndar fyrir heilsu manna og dýra og þá einkum með að tryggja að fóður sé öruggt og af góðum gæðum. Í greinargerð samningahópsins kemur fram að réttarreglur ESB um fóður hafi verið innleiddar.

Samkvæmt samningahópnum þá hefur stærsti hluti löggjafar ESB á sviði matvælaöryggis verið tekinn upp í ESS-samninginn og meginreglur löggjafar ESB á þessu sviði eru tilgreindar í framangreindum sex réttarreglum sem samkvæmt samningahópnum tóku gildi á Íslandi 1. mars 2010 en þó þannig að efnisákvæði vegna landbúnaðarafurða tóku gildi þann 1. nóvember 2011.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1069/2009 frá 21. október 2009 á samkvæmt ESB að greiða fyrir skilvirkri stjórnun á aukaafurðum úr dýrum meðan viðhaldið er háu stigi verndar sem nú þegar er til staðar gegn áhættu á heilsu manna og dýra og umhverfisins.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að eftirlitskerfi á Íslandi sé í samræmi við réttarreglur ESB um eftirlitsreglur og sértækar eftirlitsreglur fyrir dýraafurðir. Jafnframt kemur þar fram að löggjöf ESB um aukaafurðir úr dýrum hafi verið innleidd, líkt og hún var tekin upp í EES-samninginn.

### **Nýfæði**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 258/97 varðar nýfæði og þá varðar reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1852/2001 um tilteknar upplýsingar sem eiga að vera aðgengilegar almenningi og verndun trúnaðarupplýsinga sem sendar eru í samræmi við reglugerð þingsins og ráðsins nr. 258/97.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að löggjöf ESB um nýfæði hafi ekki verið innleidd en verði innleidd eigi síðar en við aðild.

### **Erfðabreytt matvæli**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1829/2003 varðar erfðabreytt matvæli og fóður, en þegar settar eru á markað erfðabreyttar lífverur og matvæli, sem innihalda þær, stjórnast það samkvæmt ESB af sérstakri málsmeðferð við leyfisveitingu, hvort sem það er ætlað til manneldis eða dýraeldis.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1830/2003 frá 22. september 2003 varðar rekjanleika og merkingar erfðabreyttra lífvera og rekjanleika matvæla og fóðurs sem eru afurðir erfðabreyttra lífvera. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að réttarreglur ESB um markaðssetningu, merkingu og rekjanleika erfðabreyttra matvæla og fóðurs hafi að hluta verið teknar upp á Íslandi og verði innleiddar að fullu eigi síðar en við aðild.

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar EB nr. 65/2004 14. janúar 2004 varðar uppsetningu kerfis fyrir gerð og úthlutun einkennandi merkinga fyrir erfðabreyttar lífverur.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 18/2001 varðar sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið. En samkvæmt ESB er meginmarkmið tilskipunarinnar að gera málsmeðferð skilvirkari og gagnsærri fyrir veitingu samþykkis um að sleppa af ásettu ráði og setja á markað erfðabreyttar lífverur. Ásamt því að takmarka slíkt samþykki við 10 ára tímabil og koma á lögboðnu eftirliti eftir að erfðabreyttar lífverur hafa verið settar á markaðinn. Í greinargerð samningahópsins kemur fram að tilskipunin hafi verið innleidd á Íslandi með lögum nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur.

### **Dýravelferð**

Tilskipun ráðsins nr. 58/1998 frá 20. júlí 1998 varðar vernd dýra í landbúnaði og samkvæmt ESB hefur sambandið komið á almennum reglum varðandi vernd dýra í

landbúnaði óháð tegund og samkvæmt ESB gilda þessar reglur um alidýr sem á að nota í framleiðslu á matvælum, ull, skinni eða loðskinni eða fyrir annan landbúnaðartilgang, þ.m.t. fiskur, skriðdýr og froskdýr.

Reglugerð ráðsins nr. 1/2005 frá 22. desember 2004 varðar vernd dýra vegna flutninga og samkvæmt ESB tilgreina reglurnar alla viðkomandi aðila og setja fram skyldur hvers og eins, styrkja eftirlit og kveða á um strangari reglur varðandi lengri ferðir og hvaða farartæki eru notuð.

Reglugerð ráðsins nr. 1099/2009 frá 24. september 2009 fjallar um dýravelferð við slátrun og samkvæmt ESB hefur þessi reglugerð það að markmiði að auka vernd dýra við slátrun með því að koma á fót stöðluðum verklagsreglum, þjálfun starfsfólks og notkun á nýjum tækjum o.s.frv.

Varðandi réttarreglur um velferð dýra kemur fram í samningsafstöðu Íslands að þær verði innleiddar eigi síðar en við aðild en þó fer Ísland fram á aðlögunartíma til allt að 15 ára til að innleiða tilskipun ráðsins nr. 74/1999 frá 19. júlí 1999 um lágmarkskröfur um velferð varphænsna varðandi bann við því að halda hænsni í búrum.

### **Dýraheilbrigði/Dýraafurðir**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 99/2003 frá 17. nóvember 2003 varðar vöktun mannsmitanlegra dýrasjúkdóma og smitvalda þeirra en samkvæmt ESB eru aðildarríki ábyrg fyrir að safna upplýsingum í gegnum vöktunarkerfi og faraldsfræðilegar rannsóknir á uppkomu sjúkdóma. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipun nr. 99/2003 hafi verið tekin upp á Íslandi með reglugerð nr. 1048/2011.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2160/2003 frá 17. nóvember 2003 varðar varnir gegn salmonellu og öðrum smitvöldum mannsmitanlegra dýrasjúkdóma sem berast með matvælum. Reglugerð nr. 2160/2003 hefur verið tekin upp á Íslandi með reglugerð nr. 1011/2011 með viðbótartakmörkunum samkvæmt því sem kemur fram í samningsafstöðu Íslands.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 999/2001 frá 22. maí 2001 varðar setningu reglna um forvarnir gegn, eftirlit með og útrýmingu tiltekinna tegunda smitandi heilahrönnunar. Samkvæmt ESB er markmið reglugerðarinnar að koma í veg fyrir nýja matvælaakrísu á síðasta áratug síðustu aldar og til að tryggja hátt stig af lýðheilsu og matvælaöryggi. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að farið sé fram á að ákvæði reglugerðar EB nr. 999/2001 öðlist ekki gildi hér á landi að því gefnu að landið væri laust við eða með óverulega hættu á kúariðu samkvæmt stöðlum Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunarinnar.

Í greinargerð samningahópsins um dýraheilbrigði kemur fram að stærsti hluti samningskaflans um dýraheilbrigði sé undanþeginn EES-löggjöfinni en að undantekning í þeim efnum varði löggjöf um fisk- og skelfiskeldi.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að farið sé fram á að tiltekin ákvæði tilskipan nr. 662/89, nr. 425/90, 118/92, 99/2002 og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 206/2009 og afleiddum gerðum yrði ekki beitt til að viðhalda megi núverandi fyrirkomulagi innflutnings á hráu kjöti og hráum eggjum. Það sama á við um tiltekin ákvæði reglugerðar nr. 1069/2009 og afleiddra gerða varðandi aukaafurðir úr dýrum varðandi núverandi

fyrirkomulag vegna innflutnings á ósótthreinsuðum hráum skinnum og húðum, húsdýraáburði og moltu sem blönduð er húsdýraáburði.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að réttarreglur ESB um bann við efnum og eftirlit með lyfjaleifum hafi verið innleidd. Jafnframt kemur þar fram að réttarreglur ESB um ræktun dýra hafi ekki verið innleiddar. Hins vegar verða réttarreglurnar innleiddar eigi síðar en við aðild og þá að því leyti sem hún á við um íslenskar aðstæður. Tekið er fram í samningsafstöðu Ísland að lokið verði við innleiðingu á réttarreglum varðandi kostnað er snertir heilbrigði dýra og dýraafurða við aðild en það sé þó gert með fyrirvara um niðurstöðu í samningaviðræðum um samningskaflann.

### **Plöntuheilbrigði**

Tilskipun ráðsins nr. 29/2000 frá 8. maí 2000 mælir fyrir samkvæmt ESB um ráðstafanir sem eru hannaðar til að vernda aðildarríki gegn því að inn berist lífverur sem eru skaðlegar plöntum eða plöntuafurðum frá öðrum aðildarríkjum eða þriðju ríkjum og dreifingu þeirra innan sambandsins. Í greinargerð samningahópsins er vísað til tilskipunarinnar sem megin tilskipunar. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að ekki hafi verið innleiddar réttarreglur ESB um plöntuheilbrigði og skaðlegar lífverur en að innlendar reglur eru í gildi varðandi innflutning og útflutning á plöntum og plöntuafurðum og varðandi skrá yfir skaðlegar lífverur sem eru bannaðar. Tekið er fram í greinargerð samningahópsins að helsti munurinn á löggjöf ESB og hér á landi varðandi plöntuheilbrigði snerti innflutningsreglur á grænmetisplöntum til ylreктar og plöntum ákveðinna skógartegunda. Í þeim efnum er m.a. vísað til þess að á Íslandi sé lagt bann við innflutningi á plöntum til ræktunar á grænmeti í gróðurhúsum, gúrku, tómata, papriku og salati sem virðist ekki vera í samræmi við tilskipun nr. 29/2000 og tilskipun nr. 72/2008.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að farið sé fram á að ekki verði beitt löggjöf sambandsins um plöntuheilbrigði eins og mælt er fyrir um í tilskipun ráðsins nr. 29/2000 þar sem, vegna sérstakra aðstæðna, kunna lífverur, sem reglur ESB ná ekki yfir, að verða ágengar í íslenskri náttúru.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands hefur meginlöggjöf Evrópusambandsins um gæði fræs og fjölgunarefna verið innleidd en hins vegar hafa sex tilskipanir um markaðssetningu ekki verið innleiddar. Tekið er þar fram varðandi þá löggjöf sem út af stendur að Ísland muni leitast eftir eftirfarandi markmiðum. Í fyrsta lagi að markaðssetja áfram innlend hefðbundin kartöfluyrki. Í öðru lagi að lýsa í samræmi við kröfur í tilskipun ráðsins nr. 105/1999 eiginleikum erfðaefnis aðlagðra kvæma skógartrjáa þannig að hægt sé að fjölga þeim áfram og markaðssetja. Í þriðja lagi að viðhalda fullnægjandi vörnum gegn því að nýjar skaðlegar lífverur berist í grænmetisræktun í gróðurhúsum.

Varðandi innleiðingu á markaðslöggjöf varðandi sáðvöru og fjölgunarefni sem enn á eftir að innleiða þá hefur Ísland samkvæmt samningsafstöðu Íslands farið fram á aðlögunartíma til ársins 2025.

Innlend lög um yrkisrétt eru þegar löguð að löggjöf ESB og alþjóðlegum reglum en samkvæmt samningsafstöðu Íslands muninnleiðing verða tryggð að fullu eigi síðar en við aðild.

## 12.5 Samantekt

Fram kemur í greinargerðum samningahópsins að undir samningskaflann fellur löggjöf ESB um dýraheilbrigði, plöntuheilbrigði og sáðvöru og almenn löggjöf um hollustuhætti matvæla og fóðurs. Löggjöf ESB á sviði matvæla og fóðurs varðar eftirlit og hollustuhætti í matvæla- og fóðurframleiðslu. Meginmarkmið löggjafar ESB á sviði dýraheilbrigðis er að hafa stjórn á dýrasjúkdómum og dýraheilbrigði í aðildarríkjunum. Löggjöf ESB á sviði sáðvöru varðar markaðssetningu og gæðakröfur til hvers konar sáðvöru sem notuð er við ræktun nytjaplantna. Varðandi plöntuheilbrigði segir að markmið megin tilskipunarinnar nr. 29/2000 sé að hamla því að skaðvaldar á plöntum og plöntuafurðum berist til ESB og dreifist innan þess.

EES-samningurinn nær yfir samningskaflann að hluta til. Í greinargerð samningahópsins um dýraheilbrigði kemur fram að stærsti hluti samningskaflans um dýraheilbrigði sé undanþeginn EES-löggjöfinni. Þá kemur fram í greinargerð samningahópsins um sáðvöru/plöntuheilbrigði að löggjöf um plöntuheilbrigði hafi ekki verið tekin með við gildistöku EES-samningsins og að löggjöf þess efnis hafi ekki verið innleidd hér á landi.

Í greinargerðum samningahópsins um þá löggjöf ESB sem fellur undir samningskaflana var talið mikilvægt að viðhaldið yrði sérlausnum á grundvelli EES-samningsins og eða sótti yrði um undanþágur frá löggjöf ESB í aðildarviðræðunum við ESB um samningskaflann.

Í framvinduskýrslum framkvæmdarstjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 og 2013 kemur fram að Ísland sé að hluta í samræmi við réttarreglurnar um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði vegna EES-samningsins. Fram kemur að núverandi innflutningshöft á fersku kjöti og lifandi dýrum sé ekki í samræmi við réttarreglur ESB. Þá er greint frá því að glufur séu í löggjöf á sviði aukaafurða úr dýrum, reglum um matvælaöryggi, plöntuheilbrigði, erfðabreyttar lífverur og nýfæði og velferð dýra.

Ísland fer fram á aðlögunartíma og sérlausnir vegna samningskaflans. Í samningsafstöðu Íslands er farið fram á að ýmsar réttarreglur ESB gildi ekki hér á landi og eða að farið sé fram á að núverandi fyrirkomulagi sé viðhaldið. Jafnframt er farið fram á að Íslandi beiti ekki sumum ákvæðum tiltekinna tilskipana og í sumum tilvikum er farið fram á aðlögunartíma.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að Ísland hafi lagt fram samningsafstöðu vegna samningskaflans en að ESB hafi ekki lokið við gerð samningsafstöðu sinnar. Samningskaflinn hefur því ekki verið opnaður en fyrir lá að ekki yrðu sett opunarviðmið af hálfu ESB.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að réttarreglur ESB á sviði dýraheilbrigðis, dýraræktunar, plöntuheilbrigðis og hluti af löggjöf um velferð dýra hafi ekki verið innleiddar. Í greinargerð samningahópsins um matvælaöryggi kemur fram að huga þurfi að lagabreytingum vegna reglna á sviði erfðabreyttra matvæla og fóðurs og sviði nýfæðis, auk aðlögunar vegna lífrænnar matvælaframleiðslu, ef Ísland yrði aðili að ESB og/eða við innleiðingu á grundvelli EES-samningsins. Í greinargerð samningahópsins um dýraheilbrigði kemur fram að lagabreytinga væri sérstaklega þörf varðandi réttarreglur um dýraheilbrigði og innflutning dýra ef Ísland yrði aðili að ESB og það kæmi til innleiðingar þessara réttarreglna. Fram kemur í greinargerð samningahópsins um sáðvöru og

plöntuheilbrigði kemur fram að gera þyrfti lagabreytingar hér á landi sérstaklega varðandi löggjöf á sviði sáðvöru ef Ísland yrði aðili að ESB og það kæmi til innleiðingar þessara réttarreglna.

## 13. SAMNINGSKAFLI - SJÁVARÚTVEGUR

### 13.1 Almenn um samningskaflann

Fiskiðnaður ESB er sá fjórði stærsti í heiminum, en aflað er 6,4 milljón tonna af fiski á hverju ári og fiskveiðar og fiskvinnsla veita meira en 350.000 einstaklingum atvinnu.

Hin sameiginlega sjávarútvegsstefna sambandsins skiptist í fjórar stefnur. Í fyrsta lagi fiskveiðistjórnun, í öðru lagi alþjóðlega stefnu, í þriðja lagi markaðs- og verslunarstefnu og í fjórða lagi fjármögnun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.

Framkvæmdastjórnin lagði fram tillögur um breytta sameiginlega sjávarútvegsstefnu á árinu 2011. Í tillögunum er gert m.a. ráð fyrir breyttri fiskveiðistjórnun, banni á brottkasti, framsali aflahlutdeilda fyrir skip sem eru lengri en 12 metra og fyrir öll skip með togveiðarfæri, breyttu markaðsskipulagi og breyttu styrkjakerfi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að í júní 2012 hafi náðst pólitískt samkomulag um afstöðu til meginatriða endurskoðunar á sameiginlegu sjávarútvegsstefnu sambandsins meðal aðildarríkja þess. Fram kemur að í samkomulaginu hafi m.a. falist að stefna skyldi að því að ná markmiðum um sjálfbærar veiðar í öllum tilfellum þar sem sá möguleiki er fyrir hendi í síðasta lagi fyrir 2015 og fyrir alla veiðistofna eigi síðar en 2020. Þá segir að fallist hafi verið á að innleiða í áföngum bann við brottkasti á tímabilinu 2014 til 2019. Tekið er fram að á meðal aðildarríkja sé mikill og víðtækur stuðningur við svæðanálgun í meira mæli en í því felist að dregið verði úr miðlægri ákvarðanatöku þannig að taka meggi aukið tillit til aðstæðna á hverju svæði fyrir sig. Fram kemur að aðildarríkin höfðu tillögu framkvæmdastjórnarinnar um að skylda aðildarríkin til að taka upp kerfi framseljanlegra veiðiréttinda. Um það segir að lagt hafi verið til að það verði aðildarríkja að ákveða hvernig veiðiréttindum er úthlutað en í því felist í raun engin breyting á þágildandi fyrirkomulagi. Þá segir í skýrslunni að í febrúar 2013 hafi Evrópuþingið lokið umfjöllun um tillögur framkvæmdastjórnarinnar og hafi því verið tilbúið undir viðræður við aðildarríkin um þróun þeirra. Fram kemur að þingið hafi m.a. gert breytingartillögur á þá leið að innleiða brottkastsbann í skrefum og lagt áherslu á að augin svæðanálgun leiði til raunverulegra möguleika fyrir aðildarríki enda sé stjórnun ávallt byggð á vísindalegum grunni og þeim ramma sem settur er í sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni. Jafnframt að framkvæmdastjórnin geti gripið inn í ef aðstæður kalla á slíkt. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar um breytta sjávarútvegsstefnu hafa að hluta til öðlast gildi en þann 1. janúar 2014 tók gildi ný grundvallarreglugerð, þ.e. reglugerð 1380/2013 sem felldi m.a. úr gildi fyrri grundvallarreglugerð nr. 2371/2002. Þá hefur ný markaðsreglugerð nr. 1379/2013 tekið gildi þann 1. janúar 2014 sem felldi reglugerð nr. 104/2000 úr gildi.

Nauðsynlegt er að hafa þetta í huga við lestur þessa kafla enda byggist kaflinn einkum á gögnum sem nálgast má á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), en framangreindar breytingar höfðu ekki átt sér stað þegar viðkomandi gögn voru útbúin.

### 13.2 Samningsafstaða Íslands

Samningsafstaða Íslands hefur ekki verið lögð fram í aðildarviðræðunum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er tekið fram að í aðildarferlinu hafi verið unnið jafnt og þétt að mótun samningsafstöðu Íslands í sjávarútvegsáttum. Vikið er að því að álit meirihluta



utanríkismálanefndar, og skýr stefna sem þar sé mörkuð, liggi augljóslega til grundvallar sammingsafstöðunni. Verður því hér að neðan gerð stuttlega grein fyrir helstu atriðum sem koma fram í álitni meirihluta utanríkismálanefndar.

Í álitni meirihluta utanríkismálanefndar segir að samstaða hafi verið í nefndinni um meginmarkmið í samningaviðræðum við ESB varðandi sjávarútveginn og kemur fram að þau lúti m.a. að forræði yfir sjávarauðlindinni með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi sem feli í sér forræði í stjórn fiskveiða og skiptingu aflaheimilda innan íslenskrar efnahagslögsögu sem byggð er á ráðgjöf íslenskra vísindamanna.

Jafnframt kemur fram að búið verði þannig um hnútana að framlag sjávarútvegsins til efnahagslífsins haldist óbreytt. Tekið er fram að meirihlutinn telur að raunhæf leið til tryggja forræði íslenskra stjórnvalda sé að lögsagan verði t.d. skilgreind sem sérstakt íslenskt fiskveiðistjórnunarkerfi, þannig verði réttindi ekki til staðar fyrir erlend fiskveiðiskip til veiða innan íslenskrar efnahagslögsögu úr staðbundnum íslenskum stofnum.

Í álitinu er lögð áhersla á að kröfum Íslendinga um forræði yfir sjávarauðlindinni verði haldið sem og rétti Íslendinga til að stýra sókn í veiðistofna er byggist á sjálfbærri þróun, ráðgjöf sérfræðinga og veiðireynslu. Telur meirihlutinn því algerlega útilokað að Ísland taki yfir reglur ESB er lúta að brottkasti. Enn fremur er talið mikilvægt að Íslendingar fari með sammingsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggi þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim. Vísað er til þess að deilistofnar hafa orðið sífellt mikilvægari í afkomu greinarinnar. Tekið er fram að einnig þurfi að tryggja að Ísland hafi rétt til að ákveða nýtingu stofna er krefjast markvissrar nýtingar líkt og loðnustofninn. Þá segir að áriðandi sé að huga vel að því hvernig staðið skuli að veiðistjórn á stofnum sem kunna að breytast úr því að vera staðbundnir stofnar í deilistofna eða ef stofnar færa sig um set af einu hafsvæði á annað, t.d. vegna breytinga í umhverfi á norðurslóðum. Hið sama á við um nýja stofna innan lögsögunnar sem enn hafa ekki verið nýttir eða eru lítið nýttir.

Vísað er til þess að samkvæmt meginreglum sáttmála ESB tekur sambandið yfir fyrirsvar aðildarríkjanna í samningum á ýmsum sviðum, þ.m.t. á sviði fiskveiða og hafréttar. Er því talið rétt að láta reyna á það í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB að Ísland haldi forræði sínu á þessum sviðum og tali eigin máli á vettvangi alþjóðastofnana í alþjóðasamningum með eins víðtækum hætti og unnt er. Að endingu telur meirihlutinn að frumskylda samningamanna Íslands sé að tryggja að afrakstur auðlindarinnar falli til á Íslandi. Þannig verði ekki veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færast í raun úr landi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að ESB hafi aldrei átt í aðildarviðræðum við þjóð sem byggir afkomu sína í jafnríkum mæli á sjávarútvegi og að Ísland yrði stærsta fiskveiðiþjóðin innan ESB kæmi til aðildar. Einnig segir að Ísland njóti mikillar sérstöðu á þessu sviði og vísað er til þess að hér á landi hafi verið byggður upp sjávarútvegur í háum gæðaflokki án beinna styrkja eða markaðsíhlutunar sem grundvallast á sjálfbærum veiðum og markaðslögmálum. Tekið er fram að ólíkt öllum aðildarríkjum ESB liggur efnahagslögsaga Íslands ekki að lögsögu neinna aðildarríkja ESB. Fram kemur að meginhluti af íslenskum fiskistofnum séu staðbundnir (dvelji einungis innan íslensku lögsögunnar). Þá segir að ljóst sé að

sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB hafi ekki verið mótuð fyrir íslenskar aðstæður og að taka verði tillit til alls þessa í aðildarviðræðunum.

### 13.3 Þróun og staða samningsviðræðna

#### 13.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópurinn virðist hafa haldið fjórtán fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 29. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fyrsta fundar samningahópsins þann 2. desember 2009 kemur meðal annars fram að rætt hafi verið um fyrirkomulag viðræðna og samningsmarkmið en talið var mikilvægt að farið yrði yfir ákvæði þingsályktunartillögu um markmið og þau skilgreind og útfærð nánar. Tekið var þó fram að samningsafstaðan yrði ávallt að rúmast innan ramma þeirra. Að auki segir að ákveðið hafi verið að fyrstu skref væru þau að þýða reglugerð nr. 2371/2002 sem væri grundvallarreglugerð í lagabálki um sjávarútvegsstefnuna.

Í fundarfrásögn annars fundar samningahópsins þann 14. janúar 2010 segir að framkvæmdastjórnin hafi óskað eftir athugasemdum Íslendinga við grænbók á fundi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins og framkvæmdastjórnarinnar. Vikið er að því að fram hafi komið að gæta þyrfti að því að athugasemdirnar hefðu ekki neikvæð áhrif á samningsstöðu Íslands gagnvart ESB. Í framhaldi af því kemur fram að talið væri nauðsynlegt að skilja skýrt þar á milli og að athugasemdirnar yrðu gerðar með það fyrir augum að tryggja almenna hagsmuni Íslands sem fiskveiðipjóðar en ekki sem mögulegs aðildarríkis ESB. Í fundarfrásögn er m.a. vikið að greiningu markmiða í nefndarálit og segir að ákveðið hafi verið að hefja greiningu á þeim markmiðum sem koma fyrir í nefndarálitinu og að það sé gert til að undirbúa samninganefndina fyrir viðræður og til að skýra markmið hennar.

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningahópsins þann 31. mars 2010 er greint frá því að formaður og varaformaður samningahópsins hafi farið í ferðir til Hollands og Þýskalands til að kanna annars vegar afstöðu ríkjanna um breytingar á sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni og hins vegar að kynna hugmyndir Íslands. Fram kemur að megininntak hugmyndanna sé að þörf sé einungis á sameiginlegri stjórn yfir deilistofnum en að staðbundnum stofnum sé best stýrt af strandríkjum. Jafnframt segir að mikill skilningur hafi verið á mikilvægi sjávarútvegs fyrir Ísland og stuðningur við sérlausnir í aðildarsamningi.

Vísað er til þess að mikil áhersla væri lögð á að viðhalda hlutfallslegum stöðugleika af hálfu Þýskalands og eins væri með aðrar þjóðir í Norður-Evrópu en stuðningur sé við breytingar á reglunni einkum í Suður-Evrópu og þá sérstaklega frá Spáni. Að auki segir að Þjóðverjar hafi greint frá því að þeir hafi náð að viðhalda efnahagslegum tengslum útgerða við heimahöfn þrátt fyrir aðild en hafi hins vegar sagt að ljóst væri að erfitt yrði að sækja undanþágu frá reglum um fjárfestingar í sjávarútvegi.

Tekið er fram að fundir með fleiri þjóðum væri fyrirhugaðir og að ætlunin væri að kynna sér sérreglur á Azoreyjum, Madeira og Kanaríeyjum en vísað er til þess að eyjarnar héldu 200 sjómílna fiskveiðilögsögu eftir aðild en að hún hafi nýlega verið minnkuð niður í 100 sjómílnur.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 2. júlí 2010 kemur fram að greinargerð um fiskveiðistjórnun hafi verið kynnt og að formaður og varaformaður hafi sagt mikinn mun vera á íslenskum reglum og evrópskum og að mikilvægt væri að sérlausnir væru tryggðar með ákvæðum í aðildarsamningi. Tekið er fram að m.a. þyrfti að tryggja varanleika reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika og yfirráð Íslands yfir eigin efnahagslögsögu með stofnun sérstaks fiskveiðistjórnunarsvæðis. Þá segir að rætt hafi verið um frumkvæðisvald/lagasetningavald innan efnahagslögsögunnar og huga þyrfti sérstaklega að stöðunni varðandi veiðar úr deilistofnum innan íslensku efnahagslögsögunnar á rýnifundum með framkvæmdastjórninni. Vikið er að því að ekki er sjálfgefið að skip fái að veiða úr deilistofnum á öllum hafsvæðum þó þau hafi kvóta fyrir ákveðnum tegundum.

Jafnframt er tekið fram að formaður og varaformaður hafi sagt það vera óvíst hvort endurskoðun sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar leiddi til þess að hún myndi færast nær þeirri íslensku en fram kemur að ekki virtist vera mikill áhugi hjá aðildarríkjum fyrir því að færa aukin völd heim í hérað. Enn fremur er tekið fram að ekki væri stefnt að því að svæðisbundnum ráðgjafaráðum (*e. Regional Advisory Council (RAC)*) yrði veitt aukin völd en þess í stað myndu þau viðhalda ráðgjafarhlutverki sínu.

Einnig var kynnt greinargerð um þriðju ríki og fylgiskjöl og fram kemur í frásögninni að lýst hafi verið yfir ríkum vilja til að tryggja samningsforræði Íslands sem best, bæði í samningum við þriðju ríki og innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Jafnframt segir að huga þyrfti að málsforræði innan alþjóðastofnana er vísað til Sameinuðu þjóðanna og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO) í þeim efnum.

Í fundarfrásögn fimmta fundar samningahópsins þann 24. september 2010 er greint frá því að Joe Borg, fyrrverandi utanríkisráðherra Möltu og framkvæmdastjóri ESB á sviði sjávarútvegs mála, hafi setið sameiginlegan fund samninganefndar og samningahópsins. Fram kemur að Malta hafi náð 76 undanþágum og sérlausnum á ýmsum sviðum en flestar þeirra hefðu verið tímabundnar en nokkrar mikilvægar hafi fest sig í sessi. Tiltekið er sem dæmi um sérlausnir, sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði innan 25 mílna lögsögu sem helgaðist af verndunarsjónarmiði þeirra tegunda sem þar væri að finna.

Fram kemur að þær breytingar sem gerðar voru á stefnunni 2002 hafi að mati Joe Borg verið til batnaðar varðandi langtímastjórnun og fiskveiðisamninga við þriðju ríki en endurskoðun á stefnunni ætti sér stað og m.a. væri reynt að tryggja sjálfbærni og varðveislu fiskistofna til lengri tíma litið. Því væri mikilvægt fyrir Ísland að fylgjast með þessari þróun og reyna að hafa áhrif á hana.

Vikið er að áhrifum smærri aðildarríkja innan sambandsins og fram kemur að Joe Borg telji að svo framarlega sem ríki hafi kunnáttu fram að færa og búi yfir reynslu þá geti þau haft veruleg áhrif á málefnasviðum þar sem þau eiga hagsmuna að gæta

Þá segir að Joe Borg hefði verið spurður um undanþágu Íslendinga þegar kæmi að fjárfestingum í sjávarútvegi og hann hefði svarað því til að erfitt væri að halda fram sérstökum kröfum þegar kæmi að grunnstöðum sambandsins, þ.e. fjórfrelsinu, og mikilvægt væri því að leita skapandi lausna til að tryggja þá hagsmuni sem um ræðir án þess að víkja frá grundvallarreglum sambandsins.

Jafnframt segir að Joe Borg hefði verið spurður um hvort markmið um langtíma-áætlanagerð stæðust þegar kæmi að ákvarðanatöku þegar ríkin vikju í einhverjum tilvikum frá mati sérfræðinga til að tryggja sinn skerf af kvótum. Fram kemur að Joe Borg svaraði því til að slíkt væri stundum raunin en allir aðilar væru meðvitaðir um mikilvægi þess að vernda fiskistofnana. Samkvæmt Joe Borg mætti, með aukinni þátttöku Evrópuþingsins í ákvörðuninni, gera ráð fyrir að þessi sjónarmið fengju enn meira vægi og þetta myndi reynast auðveldara ef ákvarðanir væru teknar svæðisbundið. En stefnt væri að því í auknum mæli við núverandi endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins þann 7. október 2010 kemur fram að kynntar hafi verið greinargerðir um annars vegar fiskveiðistjórnun og umhverfið og hins vegar um samskipti við þriðju ríki. Fram kemur að ákveðið hafi verið að vísa báðum greinargerðum til aðalsamninganefndar til umfjöllunar. Hins vegar segir að enn ætti eftir að rita greinargerð um opinber fjárframlög og markaðsskipulag.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 6. desember 2010 er greint frá því að kynnt hafi verið greinargerð um opinber fjárframlög og markaðsskipulag og að rætt hafi verið um hvort fyrsta sala í skilningi reglugerðar sambandsins gæti átt sér stað á milli fyrirtækja í eigu sömu aðila og segir að ákveðið hafi verið að ganga úr skugga um það á rýnifundi. Vikið er að því að fulltrúar atvinnulífsins hafi lýst reynslu sinni af markaðsskipulagi ESB og kom fram að talið væri að brögð væru að því að afurðir sem teknar hefðu verið af markaði og bætur greiddar fyrir væru samt sem áður seldar til manneldis. Greint er frá því að markaðskerfi ESB byggir m.a. á stofnun frjálsra samtaka framleiðenda og að þau hafi heimild til að beita inngrípum á markaði en þó sé starfsemi samtakanna mjög ólík því sem þekktist á Ísland. Þá segir að sérfræðingar teldu að lágmarksverð yrðu óvirk og engin inngríp yrðu í sölu á innanlandsmarkaði ef slík samtök yrðu ekki stofnuð, ef til aðildar Íslands kæmi. Tekið er fram að fyrri rýnifundur um samningskaflann yrði haldinn dagana 16. og 17. desember 2010 þar sem sjávarútvegs-löggjöf ESB yrði útskýrð af fulltrúum framkvæmdastjórnarinnar fyrir íslenskum sérfræðingum. Fram kemur að dagana 28. febrúar til 2. mars 2011 myndi seinni rýnifundur fara fram en þá myndu íslenskir sérfræðingar útskýra sjávarútvegs-löggjöf Íslands fyrir fulltrúum framkvæmdastjórnarinnar.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins þann 27. janúar 2011 kemur fram að nýjar greinargerðir um fiskveiðistjórnun og umhverfið, og um samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir, hafi verið kynntar af formanni samningahópsins og að þær séu ítarlegri en þær fyrri og gefi skýrari mynd af sjávarútvegskerfi ESB. Jafnframt kemur fram að nokkrar athugasemdir hafi komið fram við texta greingerðanna sem tekið hafi verið tillit til.

Í fundarfrásögn níunda fundar samningahópsins þann 14. febrúar 2011 var kynnt efni fyrirlestra fyrir seinni rýnifund í Brussel, dagana 28. febrúar til 2. mars 2011, en ábyrgðarmenn hvers málaflokks kynntu drög að sínum fyrirlestri.

Fyrst kynnti fulltrúi samninganefndar efni almenns fyrirlesturs um íslenska sjávarútvegskerfið og þær áherslur sem verða gerðar á umræddum rýnifundi varðandi hagsmuni Íslands og mikilvægi sjávarútvegs fyrir íslenskt þjóðfélag. Fulltrúi Hafrannsóknarstofnunar kynnti efni fyrirlesturs síns um gagnaöflun og uppbyggingu íslenska hafrannsóknarkerfisins og hvernig íslensk fiskveiðistjórnun grundvallast á vísindalegri ráðgjöf. Af hálfu fulltrúa viðskiptaráðuneytisins var kynntur lauslega

fyrirlestur um frjálst flæði fjármagns, staðfesturétt og rétt til að veita þjónustu, með áherslu á þær takmarkanir sem um efnið gilda á Íslandi á sviði sjávarútvegs. Fyrirlestrar um eftirlitskerfi Íslands á sviði sjávarútvegs, þar sem kynnt verður framkvæmd þess og helstu reglur, var kynntur af fulltrúa Fiskistofu og landhelgisgæslu. Því næst kynnti fulltrúi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins fyrirlestra sína um fjármögnun og opinber fjárframlög, þar sem áhersla verður lögð á styrkveitingar íslenska ríkisins til sjávarútvegs og stofnanauppbyggingu á því sviði, með hliðsjón af nauðsynlegum breytingum ef til aðildar kæmi. Fulltrúi Fiskistofu kynnti fyrirlestur sinn um markaðs- stefnu Íslendinga á sviði sjávarútvegs. Fyrirlestur um flotastýringu var kynntur af fulltrúa Siglingastofnunar. Fulltrúi utanríkisráðuneytis kynnti fyrirlestur sinn um alþjóðasamninga og þátttöku Íslendinga í alþjóðasamvinnu á sviði sjávarútvegs- og fiskveiðistjórnunar. Síðasta kynningin var á hendi fulltrúa sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins en tekið var fram að hann hafi fjallað með ítarlegri hætti um almennan fyrirlestur, sem fulltrúi samninganefndar fjallaði um í upphafi fundarins, um íslenska sjávarútvegskerfið, og hafi lagt sérstaka áherslu á stofnanir íslenska kerfisins og hagtölur tengdar sjávarútvegi.

Í fundarfrásögn tíunda fundar samningahópsins þann 14. júlí 2011 er greint frá því að næsta skref Íslands í ferlinu væri gerð samningsafstöðu í sjávarútvegsmálum og þá yrði álit meirihluta utanríkismálanefndar, og þau skilyrði og fyrirvarar sem þar koma fram, lögð til grundvallar samningsafstöðunni. Tekið er fram að gerð samningsafstöðu Íslands yrði ekki lokið fyrir en rýniskýrsla ESB myndi liggja fyrir. Jafnframt er tekið fram að kynntar hafi verið tillögur framkvæmdastjórnarinnar um endurskoðun sjávarútvegs- stefnunnar en vísað var til þess að endanlegar tillögur hefðu birst deginum fyrir fund samningahópsins og því hefði ekki verið mikill tími til að greina tillögurnar. Greint er frá því að m.a. hafi komið fram að lagt væri til að banna brottkast en að nokkur ár myndu líða til að koma banninu að fullu í framkvæmd. Jafnframt segir að samkvæmt tillögunum væri tekið stórt skref í þá átt að auka hagkvæmni í fiskveiðum innan ESB þar sem lagt væri til að aðildarríkin skyldu setja upp fyrir lok árs 2013 stjórnkerfi fiskveiða með framseljanlegum aflahlutdeildum. Að auki segir að viðskipti með hlutdeildir milli aðildarríkja einungis heimil ef skýr ákvörðun lægi fyrir um að leyfa slíkt hjá viðkomandi aðildarríkjum.

Varðandi svæðanálgun kemur fram í fundarfrásögninni að það virðist samkvæmt tillögunum að aðildarríki geti fengið heimild til að setja eigin ráðstafanir til verndar fiskistofnum á þeim tegundum sem lúta reglum langtímaáætlunar í fiskveiðistjórnun, en reglur sem aðildarríki setur á grundvelli þessarar heimildar gilda þó einungis um skip sem sigla undir fána þess. Þá segir að ríki geti jafnframt fengið heimild til að setja eigin reglur um tæknilegar ráðstafanir en tekið er fram að þetta þarfnaðist frekari skoðunar hvað nákvæmlega fælist í svæðanálguninni og hvernig framkvæmd yrði háttáð.

Í fundargerð ellefta fundar samningahópsins þann 15. september 2011 kemur fram að þeir Torben Foss (sem hafi starfað lengi í norska sjávarútvegsráðuneytinu og stýrt viðræðum við ESB á sviði sjávarútvegs 1992-1993) og Knut Almestad (sem hafi setið í stjórn Eftirlitsstofnunar EFTA 1993-2002 og unnið í norska utanríkisráðuneytinu) hafi verið viðstaddir. Gerðu þeir grein fyrir sjávarútvegsmálum í aðildarsamningi Noregs frá árinu 1994. Verður hér gerð grein fyrir helstu atriðum sem nefnd voru á fundinum, samkvæmt fundarfrásögninni.

Fram kom að aðaláhersla Norðmanna hafi verið að tryggja áframhaldandi hlutdeild þeirra í deilistofnum er hafði verið umsamið árið áður ásamt því að fá fram skilning á mikilvægi fiskveiða fyrir Norðmenn. Niðurstaðan varð sú að hlutdeild Norðmanna í einstökum stofnum hafi verið sett upp í töflu í aðildarsamningnum sjálfum en þannig hafi Norðmenn tryggt sér hlutfallslega stöðugar veiðar í þessum stofnum. Tekið er fram að þetta hafi verið góð lausn en hins vegar hafi það veikt samninginn að taflan var staðsett í kafla um tímabundnar ráðstafanir.

Markmið Norðmanna var að halda eigin reglum um hámark 40% eignarhlut erlendra aðila í sjávarútvegi en niðurstaðan í þeim efnum var sameiginleg yfirlýsing við aðildarsamninginn um efnahagsleg tengsl við samfélagið. Hins vegar er tekið fram að efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegs hafi ekki verið eins mikið og hér á landi og aðkoma erlendra aðila hafi í raun ekki verið vandamál í Noregi.

Norðmenn fengu að halda eigin reglum um brottkastsbann í 3 ár eftir aðild en Norðmenn hafi ekki haft áhyggjur af þessu þar sem á þessum tíma virtist vilji til þess að breyta brottkastsreglum ESB.

Norðmenn hafi fengið tímabundna sjálfstjórn í 3 ár norður af 62° norðlægrar breiddar er fól einnig í sér að Norðmenn hefðu áfram forræði yfir fiskveiðisamningi sínum við Rússa. Slíkt helgaðist m.a. af viðkvæmri stöðu Spitzbergen og því að fiskveiðisvæðið varðaði ekkert aðildarríki ESB. Jafnframt fékkst samþykkt sameiginleg yfirlýsing þar sem ákveðin grundvallaratriði hafi verið viðurkennd sem hafa átti í heiðri við fyrirséða endurskoðun sjávarútvegsstefnu ESB.

Ánægja hefði verið með niðurstöðu samninga hjá aðilum í fiskeldi í Noregi sem opnuðu aðgang að markaði ESB að loknu þriggja ára aðlögunartímabili.

Norðmenn óskuðu ekki eftir að halda fyrirsvari gagnvart þriðju ríkjum og greint var frá því að almennur skilningur hefði verið sá að óskað væri eftir aðild að bandalagi sem færi með þessi mál f.h. aðildarríkjanna.

Varðandi hvalveiðar, er heyra undir umhverfismálakaflann í viðræðunum, þá segir að komið hafi fram á fundinum að Norðmenn hefðu hætt veiðum en ef þeir vildu hefja hvalveiðar á ný töldu þeir sig geta nýtt verndarákvæði í umhverfislöggjöf. Hins vegar er tekið fram að óljóst væri hvernig slíkt hefði gengið í framkvæmd og að þetta atriði hefði ekki verið mikið í umræðunni fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu Norðmanna.

Fram kemur að gestir fundarins hefðu verið á því að margt hefði þokast í rétta átt varðandi sjávarútvegsstefnu ESB frá því að aðildarviðræður Noregs stóðu yfir. Ætti það að liðka til fyrir kröfum Íslendinga og vísað var til þeirra hugarfarsbreytinga sem endurspeglar í tillögum framkvæmdastjórnarinnar að nýrri grundvallarreglugerð. Þrátt fyrir að óvissa væri fyrir hendi um afdrif þeirra tillagna þá var það álit gestanna að aukin svæðanálgun væri nú með styrkari stoð í regluverki ESB og Íslendingar væru í sérstakri stöðu hvað staðbundna stofna varðar sem og efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegsins hér á landi.

Í fundargerð tólfta fundar samningahópsins þann 4. nóvember 2011 er greint frá því að kynnt hafi verið beinagrind að samningsafstöðu í sjávarútvegs málum sem gæti verið tvíþætt. Annars vegar gætu verið kaflar þar sem umfjöllun yrði um eftirtaldir staðreyndir í sjávarútvegi, þ.e. (i) mikilvægi greinarinnar fyrir íslenska þjóðarbúið, (ii)

fiskveiðistjórnunarkerfið á Íslandi, (iii) íslensk löggjöf á sviði sjávarútvegs og (iv) stofnanir sem koma að stjórnsýslu í sjávarútvegsmálum. Hins vegar mætti gera ráð fyrir köflum þar sem farið yrði yfir eftirfarandi efnissvið, þ.e. (i) stjórn fiskveiða, (ii) eftirlit með veiðum, (iii) styrki, (iv) samskipti á alþjóðavettvangi og (v) fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegi. Í þeim köflum kæmi fram hin eiginlega samningsafstaða Íslands. Tekið er fram í fundarfrásögninni að gert væri ráð fyrir að samningskaflinn yrði opnaður í júní 2012.

Í fundargerð þrettánda fundar samningahópsins þann 12. desember 2011 er greint frá því að enn væri unnið eftir þeirri áætlun að samningskaflinn yrði opnaður í júní 2012 þrátt fyrir að framkvæmdastjórnin hefði ekki enn sent frá sér rýniskýrslu um samningskaflann. Fram kemur að meginefni fundarins væri kynning á frumdrögum þess hluta samningaafstöðu Íslands sem viki að ákveðnum staðreyndum í íslenskum sjávarútvegi og hafði umfjölluninni verið skipt í eftirfarandi fimm kafla, þ.e. (i) efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegs, (ii) fiskveiðistjórnunarkerfið á Íslandi, (iii) ástand nytjastofna, (iv) löggjöf og (v) helstu opinberar stofnanir sem koma að stjórnsýslu sjávarútvegsmála. Jafnframt var vísað til bakgrunnsskjals um vísindapátt stjórnunarinnar og ástand nytjastofna. Þá segir að sérstaklega hefði verið tekið fram að einn kafla vantaði í þennan hluta en honum væri ætlað að fjalla um starf Íslands í alþjóðastofnunum, svæðisbundið samstarf og þá tví- og þríhliða samninga sem gerðir hafa verið á sviði sjávarútvegs.

Í fundargerð fjórtánda fundar samningahópsins þann 29. október 2012 er greint frá stöðu mála í samningskaflanum og tekið fram að rýniskýrsla hefði ekki enn verið afgreidd af hálfu ESB og ekki lá fyrir á þeim tímamarki hvenær það myndi verða.

### **13.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni er greint frá því að sjávarútvegsstefna Íslands sé almennt ekki í samræmi við réttarreglur ESB.

Fram kemur að engin þróun hafi átt sér stað í átt að regluverki ESB varðandi auðlinda- og flotastjórnun og þá hafi engar stórar breytingar átt sér stað í fiskveiðistjórnunarkerfinu á Íslandi. Vísað er til þess að Ísland hafi samþykkt hluta af endurbótum á fiskveiðistjórnunarkerfi landsins með að hækka verulega gjöld sem greidd eru af kvótaeigendum. Jafnframt segir að enn séu til staðar höft á staðfesturétti og frelsi til að veita þjónustu og frjálsum fjármagnsflutningum í fiskveiði og fiskvinnslu.

Þá segir að lítil framför í átt að regluverki ESB hafi orðið á sviði eftirlits og stjórnunar og greint er frá því að Ísland hafi árið 2011 undirritað samning um rafrænt tilkynningarkerfi við Noreg sem eigi að koma til framkvæmdar árin 2012 og 2013. Fram kemur að undirbúningur væri enn í gangi fyrir fullgildingu samnings Matvæla- og landbúnaðarstofnunarinnar frá 2009 um aðgerðir hafnarríkja til að koma í veg fyrir, varna, og útiloka ólöglegar, ótilkynntar og stjórnlausar fiskveiðar.

Tekið er fram að ekki væri hægt að greina frá nýrri þróun í átt að regluverki ESB á sviði skipulegra aðgerða, markaðsstefnu og ríkisaðstoðar. Jafnframt að takmörkuð framför hafi átt sér stað varðandi alþjóðlega samninga en að undirbúningur hafi haldið áfram við að fullgilda samning Matvæla- og landbúnaðarstofnunarinnar frá 1993 til að efla reglufylgni við alþjóðlegar verndunar- og stjórnunaraðgerðir hjá fiskiskipum.

Þá segir að ekki hafi verið mögulegt á skýrslutímabilinu að ná samkomulagi um stjórnun makrílstofnsins fyrir árið 2012 milli strandríkja Norðaustur–Atlantshafs. Jafnframt segir að fiskveiðar Íslands á makríl haldi áfram að valda víðtækum áhyggjum innan ESB varðandi meginregluna um sjálfbæra stjórnun auðlinda á þessum stofni.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að Ísland beiti stjórnunarkerfi sem hafi svipuð markmið og þeim sem er framfylgt í ESB en að sumar reglur séu umtalsvert frábrugðnar. Heilt yfir litið sé sjávarútvegsstefna Íslands ekki í samræmi við réttarreglurnar. Þá séu núverandi höft í sjávarútvegsgeiranum á staðfesturétti, frelsi til að veita þjónustu og frjálsum fjármagnsflutningum og stjórnun á sameiginlegum fiskistofnum ekki í samræmi við réttarreglurnar.

### 13.3.3 Staða viðræðnanna

Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður í aðildarviðræðunum við ESB. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi ekki fullgert samningsafstöðu í samningskaflanum en að vinna við mótun samningsafstöðu Íslands á grundvelli ályktunar Alþingis hafi verið vel á veg komin. Tekið er fram í skýrslunni að í upphafi árs 2013 hafi verið gert samkomulag um að bíða með að ljúka gerð samningsafstöðunnar í samningskaflanum fram yfir kosningar til Alþingis í apríl 2013.

Í skýrslunni segir að ítrekað hafi verið lögð áhersla af hálfu Íslands á mikilvægi þess að samningskaflinn yrði opnaður sem allra fyrst en að aðildarríkin hafi ekki lokið umfjöllun um rýniskýrslu um samningskaflann. Af hálfu ESB liggja því ekki fyrir hvenær það er reiðubúið að hefja viðræður á þessu samningssviði. Tekið er fram að upphaf viðræðna er eins og ávallt háð því að sambandið ákveði ekki að óska eftir frekari upplýsingum eða áætlunum, t.d. í formi opunarviðmiðs en vísað til þess að áherslur aðildarríkjanna hafi verið ólíkar hvað þetta atriði varðar og því er ekki hægt að útiloka slíkt. Vegna þessa kemur fram að reynt hafi verið að fyrirbyggja að þessar ólíku áherslur aðildarríkjanna valdi frekari töfum á ferlinu með því að leggja sérstaka áherslu á að kynna afstöðu Íslands fyrir lykilaðilum, bæði innan stofnana sambandsins og aðildarríkjanna sjálfra.

Vísað er til þess í skýrslunni að endurskoðun ESB á hinni sameiginlegu sjávarútvegsstefnu stæði yfir á þeim tíma og að fylgst væri vel með þeirri vinnu en tekið er þó fram að endurskoðunin gæti valdið áframhaldandi töfum og gert viðræðurnar flóknari, þar sem þær reglur sem semja þarf um liggja ekki að fullu leyti fyrir.

### 13.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Samkvæmt greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum byggist sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB á þremur meginþáttum. Í fyrsta lagi sameiginlegri fiskveiðistjórnun, í öðru lagi sameiginlegri utanríkisstefnu og í þriðja lagi samræmingu opinberra fjárframlaga og markaðar.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að í reglum ESB um fiskveiðistjórnun felst m.a. að sambandið hafi fullar valdheimildir til lagasetningar á sviði fiskveiða samkvæmt greinargerð samningahópsins og þá séu ákvarðanir um leyfilegan heildarafla, aflahlutdeild og sóknartakmarkanir teknar sameiginlega af stofnunum sambandsins. Tekið er fram að aðildarríki fái úthlutað aflaheimildum á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika og að aflaheimildum sé skipt niður á útgerðir af aðildarríkjum og þá í



samræmi við eigin löggjöf þeirra. Enn fremur segir að meginreglan sé sú að öll skip aðildarríkjanna hafi jafnan aðgang að öllum hafsvæðum sambandsins en rekja megi mikilvæga takmörkun á þeirri meginreglu m.a. til reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika. Heimild til fjárfestingar í sjávarútvegi í öllu sambandinu er til staðar fyrir borgara aðildarríkja ESB en samkvæmt greinargerð samningahópsins er hægt að gera kröfu um efnahagsleg tengsl eigenda útgerðar við það ríki sem úthlutar þeim aflaheimildum.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fela reglur um sameiginlega utanríkisstefnu ESB í sér að sambandið er í fyrirsvari fyrir aðildarríki á alþjóðavettvangi og fylgja þau sameiginlegri stefnu innan alþjóðastofnana og vísað er í þeim efnunum til Sameinuðu þjóðanna og Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna sem dæmi. Einnig segir að ESB hafi forræði á samningum við þriðju ríki líkt og um skiptingu aflaheimilda úr deilistofnum eða aðgang að lögsögu, og að framkvæmdastjórnin sjái um samningsgerð.

Reglur um opinber fjárframlög fela í sér rekstur sameiginlegs sjávarútvegssjóðs samkvæmt greinargerð samningahópsins en sjóðurinn veitir styrki til útgerða og svæða sem eru háð fiskveiðum auk samræmingar reglna um veitingu ríkisstyrkja. Jafnframt er tekið fram að ESB greiði ýmsan kostnað aðildarríkja við rekstur stefnunnar og nefnt er sem dæmi kostnaður við gagnaöflun og eftirlit. Þá segir að reglur um markaðsmál feli m.a. í sér heimildir til inngrípa í viðskipti þegar lágmarksverði hefur ekki verið náð.

Þrátt fyrir vissar heimildir aðildarríkja til að setja eigin reglur innan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar þá segir í greinargerð samningahópsins að ljóst sé að íslensk lög og reglur um sjávarútveg stangist í veigamiklum atriðum á við hana.

Af hálfu samningahópsins voru unnar þrjár greinargerðir um helstu atriði samningskaflans en þær voru (i) *Fiskveiðistjórnun og umhverfið*, (ii) *Samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir* og (iii) *opinber fjárframlög og markaðsskipulag*.

#### **13.4.1 Fiskveiðistjórnun og umhverfið**

Á vef aðildarviðræðnanna, [www.viðraedur.is](http://www.viðraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *fiskveiðistjórnun og umhverfið*, og er þar fjallað um helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta. Rétt er að vekja athygli á við lestur greinargerðarinnar að tilvísun hennar til greina í SSESB eru úreltar, t.d. eru viðeigandi ákvæði um hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu ESB nú í greinum 38 – 44, og þá hefur ný grundvallarreglugerð nr. 1380/2013 tekið gildi þann 1. janúar 2014 í stað eldri grundvallarreglugerðar nr. 2371/2002.

Í greinargerðinni segir að það leiði af niðurstöðu samningaviðræðna um aðild Íslands hvaða völd íslensk stjórnvöld fengju til fiskveiðistjórnunar innan íslensku lögsögunnar kæmi til aðildar að ESB. Jafnframt myndi það leiða í ljós hvaða ákvæði laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, laga nr. 79/1997 um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands gætu haldið gildi sínu. Framangreind lög þyrfti að endurskoða í heild sinni ef Ísland yrði aðili að ESB án nokkurra sérlausna.

#### **13.4.2 Samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir**

Á vef aðildarviðræðnanna, [www.viðraedur.is](http://www.viðraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir*, og er þar fjallað um helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta.

Í greinargerð segir að ef löggjöf þessa hluta samningskaflans yrði innleidd án fyrirvara myndi það kalla á heildstæða endurskoðun laga nr. 41/1979 um landhelgi, efnahagslögsögu og landgrunn, laga nr. 151/1996 um fiskveiðar utan lögsögu Íslands, með síðari breytingum og laga nr. 22/1998 um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands. Varðandi starf innan alþjóðastofnana segir í greinargerð að verklag innan alþjóðastofnana myndi einnig breytast og að Ísland ætti þar ekki lengur fulltrúa í nefndum svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Í staðinn sætu þar fyrir þeirra hönd fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar. Tekið er fram að hið sama ætti við um hnattrænt samstarf líkt og á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og Matvæla- og landbúnaðarráðgjafar Sameinuðu þjóðanna (FAO). Þá segir í greinargerð að komi til aðildar Íslands í ESB, án fyrirvara, tæki sambandið yfir samninga sem Ísland hefur gert við þriðju ríki og Ísland yrði þá ekki formlega aðili að samningunum heldur ESB. Tekið er fram að slíkir samningar skipta miklu máli í íslenskum sjávarútvegi.

### 13.4.3 Opinber fjárframlög og markaðsskipulag

Á vef aðildarviðræðanna, [www.viðraedur.is](http://www.viðraedur.is), er að finna greinargerð samningahópsins um þann hluta samningskaflans er varðar *opinber fjárframlög og markaðsskipulag*, og er þar fjallað um helstu atriði sem hafa þarf í huga vegna þess hluta. Rétt er að vekja athygli á því við lestur greinargerðarinnar að ný markaðsreglugerð nr. 1379/2013 tók gildi þann 1. janúar 2014 í stað eldri markaðsreglugerðar nr. 104/2000. Þá eru tilvísanir greinargerðarinnar til greina í SSESÚB úreltar.

Í greinargerðinni segir m.a. að innleiðing þeirrar löggjafar sem þar eru reifuð, án nokkurra fyrirvara eða sérlausna, fæli í sér innleiðingu tilskipana á þessu sviði ásamt því að reglugerðir ESB hefðu bein réttaráhrif. Einnig segir að löggjöf ESB er snertir markaðsskipulag og rekstur sjávarútvegssjóðsins eigi sér ekki samsvörun í íslenski löggjöf og einnig hafa reglur EES-samningsins um ríkisstyrki ekki gilt á sviði sjávarútvegs og leiðbeiningareglum ESB á því sviði því ekki verið framfylgt af ESA. Óvíst er því hvort breyta þurfi núgildandi löggjöf líkt og t.d. lögum um stjórn fiskveiða, nema að litlu leyti, og yrði því að mestu um hreina viðbót að ræða. Að því er varðar innleiðingu á sameiginlegu fiskveiðistefnunni þá mætti koma fjárframlögum því til stuðnings fyrir í fjárlögum hvers árs.

### 13.5 Samantekt

Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB byggir á þremur meginþáttum. Í fyrsta lagi sameiginlegri fiskveiðistjórnun, í öðru lagi sameiginlegri utanríkisstefnu og í þriðja lagi samræmingu opinberra fjárframlaga og markaðar. Endurskoðun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu hefur átt sér stað síðan á árinu 2009. Í júlí 2011 birti framkvæmdastjórnin tillögur sínar að því er varðar endurskoðun stefnunnar og hafa tillögurnar að hluta til tekið gildi, en þann 1. janúar 2014 tók gildi ný grundvallarreglugerð, þ.e. reglugerð 1380/2013, sem felldi m.a. úr gildi fyrri grundvallarreglugerð nr. 2371/2002. Þá hefur ný markaðsreglugerð nr. 1379/2013 tekið gildi þann 1. janúar 2014.

Reglugerðir ESB á því sviði samningskaflans er varðar *fiskveiðistjórnun og umhverfið* hafa ekki verið innleiddar á grundvelli EES-samningsins. Engar réttarreglur ESB, er heyra undir þann hluta samningskaflans er varðar *samskipti við þriðju ríki og alþjóðastofnanir*, hafa verið innleiddar á grundvelli EES-samningsins. Sú löggjöf sem á undir þann hluta samningskaflans er varðar *opinber fjárframlög og markaðsskipulag* fellur ekki undir EES-

samninginn. Einnig hafa reglur EES-samningsins um ríkisstyrki hafi ekki gilt á sviði sjávarútvegs og leiðbeiningareglum ESB á því sviði hefur því ekki verið framfylgt af ESA.

Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum segir að á síðari rýnifundi um sjávarútvegsmál hafi verið gert ráð fyrir því að Ísland lýsti afstöðu sinni til regluverks ESB og við það tilefni væri rétt að leggja áherslu á (i) mikilvægi sjávarútvegs fyrir Ísland, (ii) góðan árangur við fiskveiðistjórnun og (iii) sérstöðu Íslands í sjávarútvegi, þ. á m. landfræðilega legu efnahagslögsögunnar og samsetningu afla. Jafnframt var talið að á rýnifundinum ætti að leggja áherslu á þá fyrirvara sem fram koma í álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis vegna aðildarumsóknar Íslands að ESB. Vísað er til þess að tilmæli meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis lúti að grundvallaratriðum og því var ekki talið rétt að gera fyrirvara við einstakar gerðir löggjafar ESB eða hluta þeirra að svo stöddu. Hins vegar yrði sjónarmiðum meirihluta utanríkismálanefndar haldið á lofti.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 og 2013 er það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að Ísland haldi áfram að beita stjórnunarkerfi sem hafi svipuð markmið og þeim sem er framfylgt í ESB en að sumar reglur séu umtalsvert frábrugðnar reglum sambandsins. Heilt yfir litið sé sjávarútvegstefna Íslands ekki í samræmi við réttarreglurnar samkvæmt skýrslunum. Þá séu núverandi höft í sjávarútvegsgeiranum á staðfesturétti, frelsi til að veita þjónustu og frjálsum fjármagnsflutningum ásamt stjórnun á sameiginlegum fiskistofnum ekki í samræmi við réttarreglur ESB.

Samningsafstaða Íslands hefur ekki verið lögð fram í aðildarviðræðunum. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er tekið fram að í aðildarferlinu hefur verið unnið jafnt og þétt að mótun samningsafstöðu Íslands í sjávarútvegsmálum. Vikið er að því að álit meirihluta utanríkismálanefndar og skýr stefna, sem þar er mörkuð, liggi augljóslega til grundvallar samningsafstöðunni.

Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður í aðildarviðræðunum við ESB og Ísland hefur ekki fullgert samningsafstöðu sína. Hvorki opunar- né lokunarviðmið hafa enn verið sett fram af hálfu ESB um samningskaflann. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi ekki fullgert samningsafstöðu í samningskaflanum en að vinna við mótun samningsafstöðu Íslands á grundvelli ályktunar Alþingis hafi hins vegar verið vel á veg komin. Tekið er fram í skýrslunni að í upphafi árs 2013 hafi verið gert samkomulag um að bíða með að ljúka gerð samningsafstöðunnar í samningskaflanum fram yfir kosningar til Alþingis í apríl 2013.

## 14. SAMNINGSKAFLI – FLUTNINGASTARFSEMI

### 14.1 Almenn um samningskaflann

Reglur sem falla undir samningskaflann varða vegasamgöngur, járnbrautir, skipgengar vatnaleiðir, samtengdar flutningaleiðir, flug og samgöngur á sjó.

Sameiginleg flutningastefna ESB er sett fram í VI. bálki SSESB. Koma þar fram heimildir ESB til að samræma reglur sem varða millilandaflytninga til eða frá, eða í gegnum aðildarríki og að setja reglur sem varða öryggi flutninga sem og önnur nauðsynleg atriði (91.(1) gr. SSESB). Sérstök undanþáguheimild er í 91.(2) gr. sem heimilar undanþágur vegna sérstakra aðstæðna. Flutningar taka til flutninga á vegum, sjó og vötnum, í lofti og með járnbrautum og tekur því til allrar þeirrar flutningastarfsemi sem fram fer innan Sambandsins.

Auk þeirra reglna sem settar eru um flutningastarfsemi eiga almennar reglur sáttmálanna við á þessu sviði, þ.e. samkeppnisreglur og reglur sem varða innri markaðinn (þ.e. einkum staðfesturétt og frjálsa þjónustustarfsemi). Þetta leiðir til þess að gert er ráð fyrir samkeppni í flutningastarfsemi innan ESB. Í 92. gr. SSESB kemur fram að frá aðildardegi geti ríki ekki tekið upp ný ákvæði sem verði óhagstæðari, beint eða óbeint, flutningsaðilum frá öðrum aðildarríkjum en innlendum flutningsaðilum, nema ráðið samþykki einróma ráðstöfun um veitingu undanþágu.

### 14.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á regluverkið sem varðar 14. kafla um flutningastarfsemi eins og það stóð **1. febrúar 2012**. Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að við aðild muni Ísland hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, fram til þess dags, sem ekki hefur verið innleitt, að teknu tilliti til niðurstöðu samningaviðræðna í þessum kafla.

Ísland hefur farið fram á sérlausnir vegna þessa kafla og eru þær tiltekna og rökstuddar í samningsafstöðu Íslands. Þessar sérlausnir varða, í fyrsta lagi, Reglugerð 1073/2009 um sameiginlegar reglur um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópþjónu milli landa, nánar tiltekið undanþágu frá hámarksvinnutíma þjónustustjóra hópþjónu. Hefur Ísland óskað eftir því að heimild þjónustustjóra til að fresta hvíldartíma í tólf daga, þegar um er að ræða „stakan og óreglubundinn akstur“ nái einnig til hópferða innan yfirráðasvæðis Íslands (en reglugerðin leyfir slíka undanþágu eingöngu í flutningum á milli landa). Er þessi sérlausn rökstudd með vísan til sérstakra aðstæðna hér á landi, þar sem hópferðir taka að jafnaði langan tíma og skortur á samgöngum leiðir til þess að beiting ákvæða um hvíldartíma verður óraunhæf og skaðar samkeppni.

Í öðru lagi er óskað eftir undanþágu frá sömu reglugerð að því er varðar daglegan ökutíma, þegar viðkvæm matvæli eru flutt á tilteknum leiðum og byggist þessi ósk um undanþágu einnig á sérstökum landfræðilegum aðstæðum á Íslandi.

Í þriðja lagi leiða sérstakar landfræðilegar ástæður til þess að Ísland óskar eftir aðlögunartexta við tilskipun 2000/84 um sumartíma, þannig að í 6. gr. tilskipunarinnar komi fram að „Í tilviki Íslands gilda samþykktir þessar hvergi á yfirráðasvæðum þess“ skulu vera sett inn í texta tilskipunarinnar.

Í fjórða lagi er óskað eftir aðlögunartexta í reglugerð 550/2004 um þjónustu á sviði flugleiðsögu í samevrópska loftrýminu (I) sem endurspeglar þær aðlaganir sem voru

gerðar með EES-samningnum og varðar annars vegar sameiginlega fjármögnun flugleiðsöguþjónustu á Norður-Atlandshafi, sem Ísland vill viðhalda, og að bæta inn í tilskipunina vísun í Norður-Atlandshafssvæðið þegar kostnaður við þjónustu er metinn.

Loks hefur Ísland óskað eftir því að við innleiðingu á reglum um samevrópska loftrýmið (e. *Single European Sky II*) verði tekið mið af öðrum alþjóðlegum skyldum og ólíku rekstrarumhverfi á Norður-Atlandshafssvæðinu en annars staðar í loftrými Evrópu og óskar Ísland eftir því að vísað verði til Chicago-samningsins í inngangsorðum reglugerðar 1070/2009. Þá hefur Ísland óskað eftir aðlögun við ákvæði reglugerðar 549/2004, eins og henni var breytt með reglugerð 1070/2009 sem endurspeglar sérstakar aðstæður á Norður-Atlandshafssvæðinu.

Ísland hefur einnig óskað eftir aðlögun að því er varðar reglugerð 1008/2008, um sameiginlegar reglur um rekstur flugþjónustu í Bandalaginu, sem miðar að því að leggja megi skyldu til að veita opinbera þjónustu á flugrekendur. Aðlögunin miðar að því að, umfram það að taka til flutninga milli ESB og jaðarsvæða, megi einnig leggja slíka skyldu á flugrekendur sem þjóna svæðisflugvöllum á Íslandi, enda teljist allar flugleiðir innanlands sem jaðarsvæði. Loks óskar Ísland eftir aðlögun frá reglugerð 200/2008 um sameiginlegar reglur um flugvernd í almenningsflugi, en við upptöku í EES-samninginn var fallist á að undanþiggja innanlandsflug á íslensku yfirráðasvæði þessum ákvæðum, en miða öryggisreglur í innanlandsflugi við landslög.

### **14.3 Þróun samningaviðræðna**

#### **14.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Í greinargerð samningahóps (II) kemur fram að löggjöf ESB á sviði samgöngumála hafi nánast undantekningarlaust verið tekin upp í EES samninginn og innleidd í íslenskan rétt. Þá kemur fram að Ísland taki einnig þátt í starfi stofnana ESB á samgöngusviðinu og í ýmsum samgönguverkefnum ESB á einn eða annan hátt.

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu frá 1. desember 2009 til 7. maí 2012, er samningahópar I og II voru sameinaðir og fundaði sameiginlegur samningahópur áfram. Í fundarfrásögn nítjándra fundar samningahópsins 3. júní 2011 kemur fram að sérfræðingar hafi kynnt drög að kynningum fyrir tvíhliða rýnifundi um kaflann.

Í fundarfrásögn tuttugasta og sjötta fundar 16. febrúar 2012 kemur fram að drög að samningsafstöðu fyrir kaflann hafi verið unnin af stjórnsýslunni og að nokkrar tillögur um breytingar hafi verið gerðar og færðar inn í drögin en drögin, svo breytt, verði lögð fyrir aðalsamninganefnd ef ekki komi fram frekari óskir um fundi.

Í fundarfrásögn áttunda fundar aðalsamninganefndar 24. ágúst 2010 kemur fram að sérfræðingar ráðuneyta hafi kynnt niðurstöður rýnivinnu kaflans. Í fundarfrásögninni er tekið fram að þær breytingar sem fyrirsjáanlegar eru komi til aðildar að sambandinu séu annars vegar full aðild að uppbyggingasjóðum ESB og þeim stofnunum sem er að finna á þessu sviði og fullt aðgengi að víðtæku neti loftferðasamninga ESB við þriðju ríki og hins vegar að framkvæmdastjórnin færi með umboð (atkvæði) Íslands við gerð alþjóðasamninga og samninga við einstök ríki, sem og í alþjóðastofnunum.

Í fundarfrásögninni er einnig tekið fram að rekstur Fríhafnarinnar í Leifsstöð myndi breytast við aðild vegna banns við tollfrjálsri sölu varnings innan ESB og að nauðsynlegt

sé að huga að undirbúningi í því sambandi. Þá kemur fram að Ísland hafi notið nokkurra undanþága samkvæmt EES-samningnum, s.s. á sviði flugverndar og flugleiðsögu, sem mikilvægt sé að huga að í aðildarviðræðum.

Í fundarfrásögn fertugasta fundar aðalsamninganefndar 22. febrúar 2012 er tekið fram að gerð hafi verið grein fyrir þeim sérlausnum sem óskað er eftir, m.a. vegna strjálbýlis og fjarlægðar frá meginlandinu, og rætt hafi verið um loftferðasamninga sem í gildi eru og möguleg áhrif aðildar á hagsmuni þeim tengdum.

#### **14.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags 1. febrúar 2012 var tilkynnt að viðræður gætu hafist um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að mikill hluti gerða ESB sé kominn til framkvæmda hér á landi vegna EES-samningsins og að ný stefnumótun og aðgerðaráætlun hafi verið samþykkt árið 2012 um flutninga á landi, lofti og á sjó, annars vegar fyrir árin 2011-2014 og hins vegar fyrir árin 2011-2022.

Að því er varðar flutninga á vegum tekur framkvæmdastjórnin fram að gerðir hafi verið innleiddar, m.a. um ökuskírteini, öryggi og eftirlit, en gerðir sem varða aksturshæfni bifreiða og flutning hættulegra efna, þ.m.t. eftirlit með slíkum flutningum hafi ekki verið innleiddar.

Að því er varðar loftflutninga telur framkvæmdastjórnin að framfarar hafi orðið með reglum sem innleiða gerðir ESB um flugöryggi í janúar 2012. Hins vegar hafi reglur um öryggi í innanlandsflugi ekki verið innleiddar. Gerðir um lofthæfi flugvéla og tengdar gerðir, og um flugþjónustu hafi verið innleiddar, sem og skrá ESB um flugrekendur sem bannað er að stunda flugrekstur innan sambandsins, sem og reglur um tryggingar fyrir flugrekendur. Tekið er fram að reglur um samevrópskt loftrými (II) (e. *Single European Sky II*) hafi ekki verið innleiddar.

Að því er varðar sjóflutninga kemur fram að reglur um hafnarríkiseftirlit (e. *port state control*) hafi verið teknar upp í apríl 2012 og nýjar reglur um björgunar og öryggisbúnað í skipum sem innleiði gerðir ESB um öryggi farþega- og fiskiskipa. Reglur um réttindi farþega á sjó og aðbúnað í höfnum, sem og úrgang frá skipum hafi ekki verið innleiddar og engar breytingar hafi orðið varðandi leiðsögn með gervihnöttum (e. *satellite navigation*). Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 kemur fram að innleiðingu reglna um loftflutninga og flutninga á vegum sé ekki lokið.

#### **14.3.3 Staða viðræðnanna**

Samningsafstaða Íslands var afhent í mars 2012 og samningaviðræður hófust 22. júní 2012. Samningaviðræðum um kaflann var ekki lokið þegar hlé var gert á viðræðunum.

Lokunarviðmið tiltaka að Ísland skuli leggja fram aðgerðaráætlun þar sem fram komi hvernig reglur um samevrópskt loftrými (II) verði innleiddar.

#### **14.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Í greinargerð samningahóps (II) kemur fram að talsverður hluti af löggjöf ESB um samgöngur eigi uppruna sinn í samningum, reglum og samþykktum alþjóðastofnana, svo sem Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO), Alþjóða flugmálastofnunarinnar (ICAO) og efnahagsnefndar Sameinuðu þjóðanna fyrir Evrópu (UNECE) að því er varðar umferð á vegum.

Þeim gerðum sem ekki hafa verið innleiddar og telja verður mikilvægar er lýst svo í greinargerð samningahóps (II).<sup>85</sup>

Reglugerð 1008/2008 um sameiginlegar reglur um flugrekstur á svæði Evrópusambandsins. Verið er að semja við framkvæmdastjórnina um aðlaganir sem annars vegar lúta að því að heimilt verði að styrkja flug á leiðum, sem ekki bera sig á markaðsforsendum, í allt að fimm ár í einu. Hins vegar að veitingu flugrekstrarleyfa til aðila sem skráðir eru í landi sem gert hefur loftferðasamning við Evrópusambandið.

Reglugerð 216/2008, um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu. Aðlögun að gerðinni hefur fyrst og fremst verið tæknileg en í nýju gerðinni eru ákvæði sem heimila framkvæmdastjórn ESB skv. tillögu Flugöryggisstofnunar Evrópu, að leggja sérstök viðurlög á aðila sem hafa skírteini útgefin af Flugöryggisstofnuninni. Þau ákvæði hafa verið talin ósamrýmanleg EES samningnum.

Reglugerð 1070/2009 sem breytir svokölluðum Single European Sky pakka (SES II), þ.e. reglugerðum 549/2004, 550/2004, 551/2004 og 552/2004 (SES I). Þessar breytingar hafa nokkur áhrif hér á landi en með þeim voru þættir er lúta að reglum um loftrýmið sem áður tóku ekki til Íslands nú felldar þar undir. Dæmi um slíkt er uppsetning starfrænna loftrýmisumdæma (FAB), kröfur um afkastagetu til þjónustuveitanda og samþykki á kerfum. Þessar breytingar munu hafa talsverð áhrif á þjónustuveitendur (Isavia) og eftirlit Flugmálastjórnar Íslands. Kröfur um starfræn loftrýmisumdæmi munu leiða til stækkunar flugumferðarþjónustusvæða án tillits til landamæra og um leið hagkvæmari reksturs þjónustunnar.

Þá er fjallað um Reglugerð 847/2004, um loftferðasamningar við þriðju ríki. Reglugerðin leggur skyldur á aðildarríki sem vilja gera nýja loftferðasamninga eða breyta gildandi loftferðasamningum við þriðju ríki. M.a. skal tilkynna væntanlega samningaviðræður til framkvæmdastjórnar og leggja fyrir hana samningsdrög. Í kjölfar dóma dómstóls ESB, í svokölluðu “open skies” máli<sup>86</sup> er ljóst að ESB og aðildarríkin fara sameiginlega með heimildir til að gera loftferðasamninga við þriðju ríki, og getur það haft áhrif þegar til framtíðar er litið.<sup>87</sup>

## 14.5 Samantekt

Reglur í kaflanum fjalla um flutningastarfsemi, hvort sem er á landi, sjó, skipengum vatnaleiðum, með járnbrautum eða í lofti. Reglurnar taka mið af alþjóðlegum reglum í þessum málaflokkum en varða auk þess skipulag og markaðsvæðingu rekstrar, útboð, samkeppni, frjálsa þjónustuflytninga, reglur um vernd þeirra sem vinna við flytninga, auk öryggiskrafna. Talsverður hluti reglnanna hefur verið tekinn upp í EES-samninginn, en með nokkrum undanþágum og aðlögunum sem Ísland óskar eftir að viðhalda.

---

<sup>85</sup> Sjá greinargerð samningahóps (II) um samningskafla 14, bls.6.

<sup>86</sup> Mál C-466/98 Framkvæmdastjórnin gegn Bretlandi og Norður Írlandi [2002] ECR I-9427.

<sup>87</sup> Um loftferðasamninga er fjallað í greinargerð um stöðu loftferðasamninga eftir Karl Alvarsson, sem finna má á síðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), sbr. slóðina <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/14/Um-stodu-loftferdasamninga-Islands.pdf>.

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið miðað við 1. febrúar 2012 en hefur óskað eftir að halda undanþágum sem samið var um í EES-samningnum og varða einkum hámarksvinnutíma bifreiðastjóra, undanþágu frá reglum um sumartíma, reglur um flugleiðsögn á Norður-Atlandshafssvæðinu, innlenda flugþjónustu, þ.m.t. öryggiskröfur á innlendum flugleiðum, og undanþágur frá reglum um samevrópska flugrýmið (e. *Single European Sky II*).

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar er talið að mikill hluti gerða ESB sé kominn til framkvæmda hér á landi en á nokkrum sviðum hafi innleiðing ekki farið fram. Lokunarviðmið kaflans tiltaka að Ísland skuli leggja fram aðgerðaráætlun þar sem fram komi hvernig reglur um samevrópskt loftrými (II) verði innleiddar.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að áhersla sé lögð á tengingu mismunandi samgöngumáta, svokallaða fjölpættra flutninga, og að reglunum sé ætlað að stuðla að sjálfbærri, öruggri, hagkvæmri, umhverfis- og notendavænni þjónustu í samgöngum. Tekið er fram að Ísland hafi óskað eftir að halda þeim aðlögunum sem í gildi eru samkvæmt EES-samningnum. Þá kemur fram að viðræður um kaflann hafi hafist 22. júní 2012 og þeim hafi ekki verið lokið er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Nokkrar breytingar kunna að verða á framkvæmd hér á landi við upptöku reglna um samevrópskt loftrými, auk þess sem gerð loftferðarsamninga fellur undir sameiginlegar valdheimildir ESB og aðildarríkja, þannig að stofnanir sambandsins myndu hafa meiri áhrif en áður við gerð loftferðarsamninga við aðild.



## 15. SAMNINGSKAFLI - ORKUMÁL

### 15.1 Almenn um samningskaflann

Markmið orkustefnu ESB er að tryggja öruggt, tryggt og sjálfbært framboð orku á viðráðanlegu verði en stefnan er byggð í kringum „20-20-20“ markmið ESB, sem sett voru á árinu 2007 og stefnt er að ná fyrir árið 2020. Nánar tiltekið eru markmiðin að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 20% miðað við 1990 mörkin, að 20% af orku sem er neytt innan ESB komi frá endurnýtanlegum auðlindum og að orkunýtni innan ESB aukist um 20%. Í janúar 2014 kynnti framkvæmdastjórnin ramma að markmiðum sem ná skal fyrir árið 2030.

Langtímamarkmið ESB er að losun gróðurhúsalofttegunda fari í 80-95% fyrir neðan 1990 mörkin fyrir árið 2050 meðan á sama tíma framboð er tryggt og samkeppni viðhaldið.

Orkunýtni er aðalmarkmiðið fyrir árið 2020 og er það leið sambandsins að því að ná langtímamarkmiðum varðandi orku og loftslag og kostnaðarhagkvæmasta leiðin til að minnka losun, bæta orkuöryggi og samkeppni og halda orkukostnaði niðri. Til að auka skilvirkni þá einblínir sambandið á almenningssamgöngur og byggingariðnaðinn þar sem mestir möguleikar eru á sparnaði en þar að auki hjálpa mælitæki og orkumerkingar ESB fyrir heimilistæki, neytendum að halda orkunotkun þeirra niðri.

Rafmagn og gas er flutt með dreifikerfum og leiðslum sem fara oft yfir landamæri og því hafa ákvarðanir eins ríkis um orkustefnu óhjákvæmilega áhrif á önnur ríki. ESB veitir aðstoð við að tryggja að verslun með orku geti farið fram með frjálsum hætti innan sambandsins. Slík aðstoð felst í að tryggja samkeppnishæft verð, auka val fyrir viðskiptavinum, auka öryggi á framboði og að tryggja öryggi fyrir fjárfesta í nýrri endurnýjanlegri tækni og grunnvirkjum.

Starfhæfur innri markaður með fullnægjandi afhendingar- og geymslugrunnvirki er besta tryggingin fyrir öruggu framboði samkvæmt sambandinu þar sem orka fylgir markaðnum og flæðir þar sem hennar er þörf en ESB vill að landsbundnir orkumarkaðir verði að fullu samþættir árið 2014.

ESB mun ekki ná markmiðum sínum fyrir árið 2050 um afkölkun orku- og samgönguviðnaðarins án tæknibreytinga en til staðar er orkutækniáætlun til meðallangs tíma fyrir alla geira.

Evrópski orkumarkaðurinn er stærsti svæðisbundni markaðurinn samkvæmt ESB með yfir 500 milljón neytendur og er sambandið stærsti orkuinnflytjandinn. ESB telur þörf vera á alþjóðlegu samstarfi vegna loftslagsbreytinga, aðgengis að olíu og gasi, tækniþróunar og orkunýtni.

ESB metur það sem svo að alþjóðleg orkustefna verði að stefna að sameiginlegum markmiðum um öryggi á framboði, samkeppnishæfni og sjálfbærni. Þá tekur ESB fram að þó að sambönd við framleiðslu- og gegnumferðarlönd séu mikilvæg þá sé mikilvægi sambands við stórar þjóðir sem ganga fyrir orku að aukast og þá einkum vaxandi og þróunarlönd.

### 15.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið sem

varðar samningskaflann eins og það stóð **20. júní 2011** og að við aðild mun Ísland hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, fram til þess dags, sem ekki hefur verið innleitt, að teknu tilliti til niðurstöðu samningaviðræðna í samningskaflanum.

Þá er greint frá því að Ísland hafi þann löggjafar- og skipulagsramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu regluverksins í samningskaflanum.

Enn fremur er greint frá því að Ísland fari fram á aðlögunartímabil og sérlausnir vegna samningskaflans. Um er að ræða eftirfarandi atriði.

- „Ísland óskar eftir aðlögunartíma með tilliti til tilskipana ráðsins 2006/67/EB og 2009/119/EB um að leggja á aðildarríkin skyldu til að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum, allt til ársins 2030.
- Ísland óskar eftir því að undanþágan í 1. mgr. 44. gr. tilskipunar 2009/72/EB, varðandi sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku, gildi áfram um Ísland sem „lítið, einangrað kerfi“. Þar að auki ætti Ísland að njóta þeirra undanþága sem mælt er fyrir um í 2. mgr. 44. gr. tilskipunarinnar, m.a. hvað varðar sundurgreiningu flutningsfyrirtækisins.
- Ísland óskar eftir að endurútfegin tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/31/EB um orkunýtni bygginga gildi ekki um Ísland.
- Ísland óskar eftir að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/32/EB um orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála gildi ekki um Ísland.
- Í því skyni að tryggja hagsmuni Íslands, að því er varðar eignarhald á og nýtingu orkuauðlinda, óskar Ísland eftir því að fjallað verði um þetta atriði í aðildarferlinu og að tryggt verði að eignarhald Íslands á orkuauðlindum sínum og rétturinn til þess að stjórna þeim verði ekki skertur á nokkurn hátt.“

### **15.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **15.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið sextán fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 1. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningahópsins þann 28. maí 2010 segir að greinargerð um orkumál hafi þá þegar verið afgreidd með skriflegum hætti.

Í fundarfrásögn tólfta fundar samningahópsins þann 28. nóvember 2011 segir að samningsafstaða um orkumál hafi verið kynnt fyrir samningahópnum sem hafi samþykkt hana (samningahópnum var falið í aðildarviðræðunum að útbúa drög að samningsafstöðu Íslands fyrir hvern samningskafla).

#### **15.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningaviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland beiti að hluta til réttarreglum um orku vegna aðildar sinnar að Evrópska efnahagssvæðinu.

Frá því er greint að litlar framfarir hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði afhendingaröryggis en að iðnaðarráðherra hafi í febrúar 2012 afhent skýrslu til Alþingis sem innihélt tillögur um heildarorkustefnu fyrir Ísland. Jafnframt var ekki hægt að greina

frá neinni framför í átt að regluverki ESB varðandi samræmingu við réttarreglur um olíubirgðir. Þriðji orkupakkinn (e. *Third Energy Package*) hafði ekki verið að fullu tekinn upp í EES-samninginn á skýrslutímabilinu og því ekki sem slíkur innleiddur á Íslandi.

Ekki var hægt að greina frá framför í átt að regluverki ESB á sviði innri orkumarkaðar og þá hafði ekki verið samþykkt löggjöf varðandi reglur um að auka gagnsæi á verði olíu og gass. Enn átti eftir að framkvæma aðskilnað eftirlitsyfirvalds frá iðnaðarráðuneytinu og framkvæma frekari aðgerðir til að tryggja sjálfstæði stjórnar eftirlitsaðila og fjárhag hans. Sundurgreining eignarhalds á flutningskerfisstjóra (e. *Transmission System Operator*) (sem er Landsnet hf.) frá orkufyrirtækjum átti enn eftir að nást, en væntanlega er átt við aðskilnaði eignarhalds og samkeppnishæfum rekstri. Þá segir að koma þyrfti á sjálfstæði Orkustofnunar og jafnframt þurfi að stofna til ráðstafana varðandi samskipti Orkustofnunar við Samkeppniseftirlitið.

Fram kemur að lítil framför hafi átt sér stað í átt að regluverki ESB á sviði endurnýtanlegrar orku og að vinna við gerð aðgerðaráætlunar um endurnýtanlega orku til að mæta 2020 markmiðunum hafi enn verið í ferli undir stjórn iðnaðarráðuneytisins. Tekið er fram að nýtt lagafrumvarp hafi verið samþykkt í júní 2012 sem sé að hluta í samræmi við tilskipun frá 2009 um endurnýtanlega orku en enn eigi eftir að nást full samræming. Jafnframt er tekið fram að u.þ.b. 67% af neyttri orku á Íslandi komi nú þegar frá endurnýtanlegri orku og að upphafsskref hafi verið tekin til að auka notkun endurnýtanlegrar orku í samgöngugeiranum líkt og t.a.m. virðisaukaskattsundanþágur á innflutningi rafmagnsbíla.

Þá segir að engin framför hafi verið í átt að regluverki ESB á sviði orkunýtni sem hægt væri að greina frá og enn átti eftir að nást full samræming við réttarreglur á því sviði, þ.m.t. reglur um orkunýtingu bygginga. Í þessu samhengi er vikið að tilskipun um orkunýtni endanlegra notenda og orkuþjónustu og nýja löggjöf um vishönnun og merkingar orkunotkunar. Fram kemur að Ísland hafi ekki enn sett sér orkusparnaðarmarkmið og að framkvæmd á réttarreglum um orkunýtni endanlegra notenda sé enn á byrjunarstigi á þeim tíma. Enn fremur segir að takmörkuð stjórnsýsluleg geta sé til staðar til að framkvæma réttarreglur um orkunýtni.

Að endingu segir að engin frekari framför hafi átt sér stað á sviði kjarnorku, kjarnorkuöryggi og geislavörnum.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að Ísland sé að hluta í samræmi við réttarreglur á sviði orku og að á sviði endurnýtanlegrar orku hafi aðgerðaráætlun um endurnýtanlega orku til að mæta 2020 markmiðunum verið gefin út í desember 2012.

### **15.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

### **15.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Réttarreglur samningskaflans á sviði orkumála fjalla einkum um að koma á fót innri markaði fyrir raforku og gas, auka notkun á endurnýjanlegum orkulindum og bæta

orkunýtni í aðildarríkjum sambandsins en réttarreglurnar fela einnig í sér skuldbindingar um neyðarolíubirgðir, visthönnun vöru og öryggi á sviði kjarnorku og geislavarna.

Í staðreyndablaði sem er að finna á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að fyrirkomulag eignarhalds og val um nýtingu orkuauðlinda er alfarið á forræði aðildarríkjanna sjálfra sbr. 194. gr. SSESB.

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að EES-samningurinn taki til samningskaflans að hluta til en að Ísland innleiði og beiti regluverki sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann með samfelldum hætti. Í staðreyndablaði sem er að finna á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), er greint frá því að á grundvelli sérstöðu Íslands, þ.e. einangrun íslenska raforkumarkaðarins frá Evrópu, smæð og einfaldara dreifikerfi, meira vægi stóriðju og að hlutfall endurnýjanlegrar orku sé mun hærra en þekkist annars staðar í Evrópu, þá hafi Ísland á grundvelli EES-samningsins fengið undanþágur frá því að innleiða ýmsar réttarreglur sem tengjast t.d. dreifingu á jarðgasi, orkunýtingu bygginga o.fl.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins falla um 390 réttarreglur ESB innan samningskaflans og af þeim séu um 60 hluti af EES-samningnum.

#### **15.4.1 Í greinargerð samningahópsins eru eftirfarandi réttarreglur taldar upp sem nýlegar réttarreglur um innri orkumarkað sem fella brott núgildandi réttarreglur frá og með 3. mars 2011 og eru þær hluti af eða verða hluti af EES samningnum:**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 713/2009 kemur á fót stofnun um samstarf orkueftirlitsaðila og samkvæmt ESB var hún stofnuð með það að markmiði að aðstoða yfirvöld sem stýra orkumörkuðum við að gegna eftirlitsverkefnum á vettvangi sambandsins í aðildarríkjum og samræma aðgerðir þeirra þar sem nauðsyn er á. Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (e. *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) er stofnun á vegum sambandsins með réttarstöðu lögaðila og hún skal gefa út álit um allar spurningar í tengslum við svið eftirlitsaðila á orkumarkaði. Samkvæmt ESB þá skal stofnunin taka þátt í sköpun dreifikerfiskóða á sviði rafmagns og gass og hún getur tekið ákvörðun varðandi grunnvirki yfir landamæri, þ.m.t. talið undanþágur frá tilteknum ákvæðum gildandi reglugerðar.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 714/2009 frá 13. júlí 2009 snertir skilyrði fyrir aðgang að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri en samkvæmt ESB mælir reglugerðin fyrir um reglur sem veita ramma fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri með það að markmiði að bæta samkeppni og samhæfingu á innri markaðnum fyrir rafmagn.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 715/2009 frá 13. júlí 2009 fjallar um skilyrði fyrir aðgangi að flutningskerfum fyrir jarðgas og hefur það markmið samkvæmt ESB að mæla fyrir um reglur um flutningskerfi fyrir jarðgas, geymslu gass og aðstöðu fyrir fljótandi jarðgas. Reglugerðin varðar aðgang að grunnvirki og þá einkum með að ákveða gjöld (eingöngu fyrir aðgang að flutningskerfum), veitta þjónustu, úthlutun aðstöðu, gagnsæi og jöfnun dreifikerfisins.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 72/2009 frá 13. júlí 2009 hefur það markmið samkvæmt ESB að setja almennar reglur fyrir framleiðslu, flutning, dreifingu og framboð

rafmagns og þá mælir tilskipunin einnig fyrir um skuldbindingu fyrir alþjónustu og réttindi neytenda og skýrir samkeppnisskilyrði.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 73/2009 frá 13. júlí 2009 fjallar um sameiginlegar reglur fyrir innri markað með jarðgas og er samkvæmt ESB ætlað að innleiða almennar reglur fyrir flutning, dreifingu, afhendingu og geymslu jarðgass. Tilskipunin varðar einkum jarðgas, fljótandi jarðgas, lífgas og lífmassa.

#### **15.4.2 Í greinargerð samningahópsins eru eftirfarandi réttarreglur taldar upp um orkuhagtölur og eru þær hluti af eða verða hluti af EES samningnum:**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1099/2008 frá 22. október 2008 fjallar um orkuhagtölur.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 92/2008 frá 22. október 2008 fjallar um starfsreglur sambandsins til að auka gagnsæi verðlagningar á gasi og rafmagni til notenda í atvinnuskyni. Tilskipunin kveður á um reglur varðandi dreifingu upplýsinga og verðs á gasi og rafmagni en samkvæmt ESB er slíkt nauðsynlegt þar sem slíkar upplýsingar gera neytendum kleift að velja á milli mismunandi orkuveitenda og einnig orkugjafa.

#### **15.4.3 Í greinargerð samningahópsins eru eftirfarandi réttarreglur taldar upp um endurnýjanlega orku og orkunýtni og eru þær hluti af eða verða hluti af EES samningnum:**

Tilskipun ráðsins nr. 75/92 frá 22. september 1992 um merkingar og staðlaðar vörulýsingar á heimilistækjum er greina frá notkun þeirra á orku og öðrum aðföngum

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 31/2010 frá 19. maí 2010 um orkunýtni bygginga setur tillögur um leiðbeinandi meginreglur fyrir aðildarríki varðandi orkunýtingu bygginga og er hluti af „20-20-20“ markmiðum sambandsins. Samkvæmt ESB þá skulu aðildarríki samþykkja annaðhvort á landsvísu eða svæðisvísu aðferðarfræði við að reikna út orkunýtni bygginga sem tekur mið að tilteknum þáttum.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 30/2010 frá 19. maí 2010 um orkumerkingar setur ramma um merkingar og neytendaupplýsingar varðandi orkunotkun fyrir orkutengdar vörur. Samkvæmt ESB þá skal tilskipunin gilda um vörur sem eru líklegar til að hafa beint eða óbeint áhrif á orkunotkun eða aðrar auðlindir meðan á notkun stendur.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 28/2009 frá 23. apríl 2009 setur á fót almennan ramma um notkun á orku frá endurnýtanlegum orkulindum til að takmarka losun gróðurhúsalofttegunda og hvetja til hreinni flutninga samkvæmt ESB.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 125/2009 frá 21. október 2009 um ramma til að setja fram kröfur um visthæfa vörubrúun að því er varðar vörur sem nota orku.

#### **15.4.4 Í greinargerð samningahópsins eru eftirfarandi réttarreglur taldar upp um orkuöryggi og eru þær hluti af eða verða hluti af EES samningnum:**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 89/2005 frá 18. janúar 2006 varðar samkvæmt ESB ráðstafanir til að tryggja öruggt framboð raforku og um fjárfestingar í grunnvirkjum. Þá kemur hún á fót ráðstöfunum sem hafa það að markmiði að vernda öryggi á rafveitu til að tryggja eðlilega starfsemi á innri markaði ESB fyrir rafmagn, fullnægjandi stig af samtengingu milli aðildarríkja, fullnægjandi stig af framleiðslugetu og jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar. Samkvæmt ESB þá verða aðildarríki að skilgreina stefnur sem

eru almennar, gagnsæjar og án mismunar um öryggi rafveitu sem eru samrýmanlegar við kröfur um samkeppnishæfan innri markað fyrir rafmagn. Aðildarríki verða jafnframt að skilgreina og birta hlutverk og skyldur lögbærra yfirvalda og mismunandi aðila á markaðnum.

#### **15.4.5 Eftirfarandi réttarreglur eru að mati samningahópsins þær mikilvægustu tengdar orkumálum sem ekki eru hluti af EES samningnum:**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 32/2006 frá 5. apríl 2006 varðar endanlega orkunýtni og orkuþjónustu en samkvæmt ESB eru markmið tilskipunarinnar að gera endanlega orkunýtni hagrænni og skilvirkari með því annars vegar að setja á fót leiðbeinandi markmið, hvata, og fjárhags og löggjafar ramma um stofnanir sem þarf til að útrýma hindrunum og göllum sem hindrar endanlega orkunýtni. Hins vegar að skapa skilyrði fyrir þróun og eflingu á markaði fyrir orkuþjónustu og afhendingu á orkusparandi verkefnum og öðrum aðgerðum sem hafa það að markmiði að bæta endanlega orkunýtni.

Tilskipun ráðsins 67/2004 frá 26. apríl 2004 snýr að aðgerðum til að tryggja afhendingaröryggi á jarðgasi en samkvæmt ESB kemur tilskipunin á fót almennum ramma þar sem aðildarríki geta skilgreint almennar stefnur um afhendingaröryggi sem eru gagnsæjar, byggðar á samstöðu, án mismununar og í samræmi við kröfur innri markaðarins um gas.

Tilskipun ráðsins nr. 119/2009 frá 14. september 2009 leggur skyldu á aðildarríkin til að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum og setur reglur sem hefur eftirfarandi að markmiði samkvæmt ESB: Í fyrsta lagi að gera olíubirgðir í sambandinu öruggari í gegnum áreiðanlegra og gagnsærra fyrirkomulag byggt á samstöðu aðildarríkja. Í öðru lagi að viðhalda lágmarksbirgðum af óunninni olíu og/eða öðrum jarðolíuafurðum. Í þriðja lagi að setja á fót neyðarverklag til að nota ef það kemur upp skortur.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 96/2003 fjallar um endurskipulagningu ramma sambandsins vegna skattlagningar orkuvara og raforku en samkvæmt ESB eru orkuvörur og raforka aðeins skattlagðar þegar þær eru notaðar sem vélaeldsneyti og hitagjafi en ekki þegar þau eru notuð sem hráefni eða fyrir efnalækkun eða í rafgreiningar og málmvinnsluáðferðum. Á grundvelli þessarar meginreglu mælir tilskipunin fyrir um lágmarks hlutfall skattlagningar fyrir vélaeldsneyti, vélaeldsneyti fyrir iðnaðar- eða atvinnunotkun, hitagjafa og rafmagns. Stig skattlagningar sem lagt er á af aðildarríkjunum má ekki vera lægra en þau lágmarkshlutföll sem kveðið er á um í tilskipuninni samkvæmt ESB.

Ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1364/2006 frá 6. september 2006 varðar samkvæmt ESB leiðbeiningarreglur um samevrópsk orkukerfi sem listar og flokkar verkefni sem koma til greina um aðstoð sambandsins í samræmi við markmið og forgangsröðun sem mælt er fyrir um.

#### **15.4.6 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um birgðaöryggi:**

Í samningsafstöðu Ísland kemur fram að tilskipanir ráðsins nr. 67/2006 og nr. 119/2009 sem leggja skyldu á aðildarríkin til að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum hafi ekki verið teknar upp í EES samninginn og samkvæmt henni óskar Ísland eftir aðlögunartímabili til 2030 til að þess að ná samræmi við markmið framangreindra tilskipana.

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að reglugerð ráðsins nr. 2964/95 frá 20. desember 1995 um skráningu vegna innflutnings og afgreiðslu á hráolíu gildi ekki um Ísland meðan slík olía er ekki flutt inn eða afgreidd.

Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir því að ákvörðun ráðsins nr. 280/1999 frá 22. apríl 1999 fjalli um reglur sambandsins um upplýsingar og samráð við kostnað við hráhráolíukaup og um neysluverð á olíuvörum hafi ekki verið innleidd en samkvæmt henni hugðist Ísland innleiða ákvörðunina vorið 2012.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 22/94 frá 30. maí 1994 um skilyrði fyrir veitingu og notkun leyfa til að leita að, rannsaka og vinna kolvetni hafi verið lögleidd með lögum nr. 13/2001 um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis og reglugerð nr. 38/2009. Þá segir að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 89/2005 um ráðstafanir til að tryggja öruggt framboð raforku og um fjárfestingar í grunnvirkjum hafi jafnframt verið innleidd hér á landi með raforkulögum frá 2003 og reglugerðum nr. 1040/2005, 513/2003, 1050/2004 og 1048/2004. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að reglurnar varða meðal annars hlutverk flutningskerfis (TSO) og dreifiveitna (DSO) varðandi netöryggi og fjárfestingu í grunnvirkjum.

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að reglugerð nr. 994/2010 frá 20. október 2010 gildi ekki hér á landi á meðan aðstaðan er sú að ekki séu til staðar flutningskerfi fyrir jarðgas ásamt því að engar áætlanir séu um gasnotkun.

#### **15.4.7 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um innri markaðurinn fyrir orku:**

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 72/2009 frá 13. júlí 2009 um sameiginlegar reglur fyrir innri markað með raforku hafi ekki verið lögleidd hér á landi þar sem hún hafi ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Talið var að ef Ísland yrði áfram skilgreint sem „lítið einangrað kerfi“, þá ætti innleiðing regluverksins á þessu sviði ekki vera vandkvæðum bundin en Ísland hafi fengið undanþágu þess efnis er Ísland innleiddi tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 54/2003 sem kveðið var á um í 15. gr. Fyrirhugað var að innleiða tilskipun nr. 72/2009 árið 2012 en tekið fram í samningsafstöðunni að Ísland óski eftir því að undanþágan í 1. mgr. 44. gr. tilskipunar nr. 72/2009 gildi áfram um Ísland sem „lítið, einangrað kerfi“ og því ætti Ísland að njóta góðs af undanþágum frá sundurgreiningu hvað varðar flutningsfyrirtækið.

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að hér á landi hafi verið lögleidd reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1228/2003 með reglugerð nr. 284/2010 en að arftaki hennar, reglugerð nr. 714/2009 hafi ekki á þeim tíma enn verið tekin upp í EES-samninginn og því ekki verið lögleidd. Hins vegar hafi verið gert ráð fyrir að það væri gert á árinu 2012. Reglugerðirnar varða aðgengi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri. Í þessum efnis er jafnframt gerð grein fyrir því í samningsafstöðu Íslands að hér á landi hafi verið lögleidd ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 770/2006 um breytingu á reglugerð nr. 1228/2003 með reglugerð nr. 284/2010.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að reglugerðir framkvæmdastjórnarinnar nr. 774/2010 og nr. 838/2010 hafi ekki verið teknar upp í EES-samninginn og hafi því ekki verið lögleiddar en gert væri ráð fyrir því að slíkt yrði gert á árinu 2012.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands hafði tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 73/2009 frá 13. júlí 2009 og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 715/2009 frá 13. júlí 2009 ekki verið teknar upp í EES-samninginn og því ekki lögleiddar. Hins vegar hafi fyrirrennarar þeirra, tilskipun nr. 55/2003 og reglugerð nr. 1775/2005 hafi verið teknar upp í EES-samninginn en hafi á þeim tíma ekki enn verið lögleiddar á Íslandi. Jafnframt er greint frá því að tilskipun nr. 73/2009 og reglugerð nr. 715/2009 gilda ekki um Ísland, svo fremi að enginn markaður sé fyrir hendi fyrir jarðgas, engin jarðgasfyrirtæki á Íslandi og engin dreifikerfi fyrir jarðgas. Það sama eigi við um ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 685/2010.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 713/2009 fjallar um að koma á fót stofnun um samstarf orkueftirlitsaðila (ACER). Samkvæmt því sem kemur fram í samningsafstöðu Íslands hafði reglugerðin á þeim tíma ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn og því ekki verið lögleidd en gert væri ráð fyrir því að slíkt yrði gert á árinu 2012.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 92/2008 hafði einnig ekki verið tekin upp í EES-samninginn og af þeim sökum ekki verið lögleidd en gert væri ráð fyrir því að slíkt yrði gert á árinu 2012 eftir því sem kemur fram í samningsafstöðu Íslands. Í þessum efnunum er einnig greint frá því að Íslandi hafi verið veitt undanþága í EES-samningnum frá því að veita upplýsingar samkvæmt tilskipun nr. 377/90 sem var fyrirrennari tilskipunar nr. 92/2008 en að undanþágan væri ekki lengur talin nauðsynleg.

Samkvæmt samningahópnunum hefur Ísland undirritað samning um orkusáttmálann (ECT) ásamt bókunum og breytingum og muni hafa fullgilt hann tímanlega fyrir aðild.

#### **15.4.8 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um endurnýjanleg orka:**

Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir því að Ísland hafi nú þegar á þeim tíma innleitt flest efnisatriði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 28/2009 um aukna notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum þó hún hafi ekki enn verið lögleidd á þeim tíma en hins vegar væri gert ráð fyrir innleiðingu tilskipunarinnar á árinu 2012.

#### **15.4.9 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um orkunýtni:**

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 91/2002 um orkunýtingu bygginga hafi verið tekin upp í EES-samninginn en Ísland fengið undanþágu frá henni á grundvelli sérstakra aðstæðna í orkumálum hér á landi. Hins vegar hafi endurútfærslu tilskipunar nr. 31/2010 um orkunýtni bygginga þó ekki á þeim tíma enn verið tekin upp í EES samninginn og að Ísland óski eftir því að hún gildi ekki um landið.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að á þeim tíma hafi ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 30/2010 og hún því ekki lögleidd hér á landi. Tekið er þó fram að fyrirrennari hennar ásamt framkvæmdarlöggjöf, þ.e. tilskipun nr. 75/92 hafi verið innleidd með lögum nr. 72/1994 um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi orkunotkun heimilistækja o.fl. og framkvæmdarreglugerðum. Gert var ráð fyrir að tilskipun nr. 32/2010 yrði innleidd tímanlega fyrir aðild.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 125/2009 hafði samkvæmt samningsafstöðu Íslands nýlega verið tekin upp í EES samningin á þeim tíma og að lögleiðing hennar á



Íslandi stæði yfir en Ísland hefði innleitt eldri tilskipun þess efni, tilskipun nr. 32/2005, með lögum nr. 42/2009 um vishönnun vöru sem notar orku.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 106/2008 frá 15. janúar 2008 hafi verið tekin upp í íslensk lög með reglugerð nr. 819/2010.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 8/2004 hafi verið tekin upp í íslenskan rétt með lögum nr. 80/2010, um breytingu á lögum nr. 30/2008 um upprunaábyrgð á raforku sem framleidd er með endurnýjanlegum orkugjöfum o.fl. en samkvæmt því sem þar kemur fram hefur tilskipunin takmörkuð áhrif á Íslandi.

Þá fer Ísland fram á að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 32/2006 um orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála gildi ekki að því er varðar Ísland samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

#### **15.4.10 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um fjárfestingu í grunnvirkjum:**

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að reglugerð ráðsins nr. 617/2010 frá 24. júní 2010 og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 833/2010 frá 21. september 2010 væru ekki á þeim tíma hluti af EES-samningnum og hafi því ekki verið teknar upp í íslenskan rétt en tekið er fram að reglugerðirnar yrðu innleiddar á Íslandi tímanlega fyrir aðild. Jafnframt er greint frá því að eldri reglugerðir ráðsins nr. 1056/72 og 1215/76 hafi verið teknar upp í EES-samninginn og lögleiddar hér á landi.

#### **15.4.11 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um kjarnorku:**

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að Ísland íhugi aðild að birgðastofnun Kjarnorkubandalags Evrópu og þátttöku í ráðgjafarnefndinni, sbr. ákvörðun ráðsins 2008/114/KBE þó að það sé metið sem svo að aðild og þátttaka sé engu að síður ólíkleg en að ákvörðun yrði tekin fyrir aðild.

#### **15.4.12 Í samningsafstöðu Íslands er gerð grein fyrir eftirfarandi réttarreglum um öryggi á sviði kjarnorku og geislavarna:**

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að núgildandi löggjöf á þeim tíma sé ekki í samræmi við tilskipun ráðsins nr. 71/2009 um að setja á fót ramma sambandsins um kjarnorkuöryggi kjarnaorkuvirkjar og tekið er fram að löggjöf á Íslandi beinist að geislavörnum en ekki kjarnorkuöryggi og að Ísland muni innleiða tilskipunina tímanlega fyrir aðild. Jafnframt er greint frá því að löggjöf á Íslandi um geislavarnir sé að verulegu leyti í samræmi við réttarreglur um geislavarnir og að Ísland muni innleiða eftirfarandi tilskipanir tímanlega fyrir aðild, þ.e. tilskipanir ráðsins nr. 29/96, nr. 43/97, nr. 641/90 og 122/2003.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að hér á landi hafi ekki verið lögleiddar reglugerð ráðsins nr. 1048/2009, reglugerð ráðsins nr. 733/2008 og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 1635/2006 um innflutning landbúnaðarafurða í kjölfar slyssins í Tsjernóbýl-kjarnorkuverinu en að þær muni vera innleiddar tímanlega fyrir aðild. Hins vegar er tekið fram að á Íslandi séu svipaðar viðmiðunarreglur varðandi hámarksgildi geislavirkni í matvælum/landbúnaðarafurðum í kjölfar Tsjernóbýl-slyssins.

Reglugerð ráðsins nr. 1493/93 frá 8. júní 1993 um sendingu geislavirkra efna milli aðildarríkjanna og tilskipun ráðsins nr. 117/2006 um eftirlit og stjórnun geislavirks úrgangs og notaðs eldsneytis verða innleiddar tímanlega fyrir aðild samkvæmt því sem kemur fram í samningsafstöðu Íslands.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að ákvörðun ráðsins 87/600/KBE um ráðstafanir bandalagsins varðandi skjót skipti á upplýsingum ef til geislunarhættu kemur hafi ekki verið lögleiddar hér á landi og ekki heldur tilskipun ráðsins 89/618/KBE um að gera almenningi grein fyrir heilsuverndarráðstöfunum sem beita skal og þeim ráðstöfunum sem grípa skal til ef geislunarhætta kemur upp. Hins vegar myndu þessar réttarreglur verða innleiddar tímanlega fyrir aðild hér á landi.

### **15.5 Samantekt**

Réttarreglur samningskaflans á sviði orkumála fjalla einkum um að koma á fót innri markaði fyrir raforku og gas, auka notkun á endurnýjanlegum orkulindum og bæta orkunýtni í aðildarríkjum sambandsins en réttarreglurnar fela einnig í sér skuldbindingar um neyðarolíubirgðir, vishönnun vöru og öryggi á sviði kjarnorku og geislavarna. Hins vegar er fyrirkomulag eignarhalds og val um nýtingu orkuauðlinda alfarið á forræði aðildarríkjanna sjálfra sbr. 194. gr. SSESÍ sáttmálans.

EES-samningurinn tekur til samningskaflans að hluta til og það regluverk sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann er innleitt og beitt með samfelldum hætti á Íslandi.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að vekja þurfi athygli á sérstöðu Íslands í aðildarviðræðunum í orkumálum og ræða þurfi um sérlausnir hér á landi við upptöku sumra af réttarreglum samningskaflans. Í þeim efnum er vísað til þess að (i) hlutfall endurnýjanlegrar orku sé mun hærra en í aðildarríkjum ESB, (ii) samsetning raforkuvinnslu og umfang stóriðju er frábrugðin öðrum aðildarríkjum og að (iii) ekki hafi verið reynt að draga orkunotkun hér á landi vegna hás hlutfall orku frá endurnýjanlegum orkulindum í orkunotkun og lágs orkuverð hér á landi.

Fram kemur í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 að Ísland sé heilt yfir litið í samræmi við réttarreglur á sviði orku en að samræming þurfi að halda áfram á sviði olíubirgða, innri markaðar, endurnýtanlegrar orku, orkunýtni og kjarnorkuöryggi og geislavörnum. Samkvæmt framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar frá október 2013 er Ísland að hluta í samræmi við réttarreglur á sviði orku og að á sviði endurnýtanlegrar orku hafi aðgerðaráætlun um endurnýtanlega orku til að mæta 2020 markmiðunum verið gefin út í desember 2012.

Ísland fer fram á aðlögunartímabil og sérlausnir vegna samningskaflans. Óskað er eftir aðlögunartíma vegna skyldu til að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum, til ársins 2030. Varðandi sérlausnir er óskað eftir því að Ísland viðhaldi undanþágu um að teljast „lítið einangrað kerfi“ og fái að njóta undanþágu m.a. varðandi sundurgreiningu flutningafyrirtækis. Jafnframt óskar Ísland eftir því hér á landi gildi annars vegar ekki endurútgefin tilskipun um orkunýtni bygginga gildi og hins vegar ekki tilskipun orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála. Ísland óskaði eftir því að fjallað yrði um eignarhald á og nýtingu orkuauðlinda í aðildarviðræðunum til að tryggja að sá réttur yrði ekki skertur.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Ekki voru sett opunarviðmið við opnun kaflans. Hins vegar við lokun kaflans voru sett þau viðmið að Ísland myndi leggja fram aðgerðaráætlun um að samræma löggjöf hér á landi um að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum við réttarreglur ESB sem myndi fela í sér samræmingu löggjafar, koma á fót skipulagi, ná fram geymslugetu og að auka jafnt og þéttbirgðastig að því er varðar dagafjölda neyslu/nettó innflutning. Jafnframt átti Ísland að leggja fram tímatöflu um að samræma löggjöf við ákvæði tilskipunar nr. 72/2009 um eignarhald á flutningskerfisstjóra varðandi sjálfstæði frá orkufyrirtækjum og öðrum fyrirtækjum sem tengjast framleiðslu, dreifingu eða sölu á rafmagni. Að endingu átti Ísland að leggja fram nákvæmari tímatöflu um að framkvæma réttarreglur varðandi kjarnorkuöryggi og geislavarnir.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að ekki hafi verið búið að taka upp í EES-samninginn ýmsar réttarreglur sem falla undir samningskaflann og þær hafi því ekki verið innleiddar hér á landi en í mörgum tilvikum var fyrirhugað að slíkt yrði gert á árinu 2012. Í greinargerð samningahópsins er tekið fram að nokkrar þessarar réttarreglna muni kalla á lagabreytingar við innleiðingu en að umfang þess muni ráðast af hvaða leið sé farin. Samningahópurinn taldi það líklegt að tilskipun nr. 119/2009 fæli í sér umfangsmiklar breytingar varðandi stjórnsýslu, skyldur aðila o.fl. og að kannski myndi tilskipun nr. 96/2003 fela í sér breytingar á skattlögum. Þá taldi samningahópurinn að ef undanþága félli niður frá tilskipun nr. 91/2002 (nú tilskipun 31/2010), sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn, þá væri líklegt að slíkt fæli í sér breytingar á ákvæðum laga um mannvirki. Í greinargerð samningahópsins kemur fram að það þyrfti að endurskoða löggjöf á Íslandi um geislavarnir og breyta að fullu til samræmis.

## 16. SAMNINGSKAFLI - SKATTAMÁL

### 16.1 Almenn um samningskaflann

Það er á ábyrgð stjórnvalda aðildarríkja að hækka skatta og ákveða skatthlutföll og fjárhæð skatta. ESB hefur umsjón með skattareglum og ákvörðunum stjórnvalda aðildarríkja til að tryggja að (i) þær séu í samræmi við markmið ESB um sköpun starfa, (ii) þær hindri ekki frjálst flæði vöru, þjónustu og fjármuna um ESB, (iii) fyrirtæki í einu ríki fái ekki ósanngjarna ívilnun á kostnað samkeppnisaðila í öðru ríki og (iv) þær mismuni ekki gagnvart neytendum, starfsmönnum eða fyrirtækjum frá öðrum aðildarríkjum ESB.

Allar ríkisstjórnir aðildarríkjanna hafa samþykkt að setja lágmarks skattahlutföll um virðisaukaskatt, vörugjöld á eldsneyti, skatt á tóbak og áfengi til að koma í veg fyrir þjögung á samkeppni milli landamæra innan ESB. Ákvarðanir ESB um skattamál eru ekki teknar nema öll aðildarríkin eru einróma samþykkt þeim.

ESB beinir athygli sinni sérstaklega að skattlagningu fyrirtækja þar sem hættu er á að skattafrádrættir eða mjög lág skattahlutföll í einu ríki gæti með ósanngjörnum hætti lokkað fyrirtæki frá öðrum aðildarríkjum eða eytt skattstofni í öðrum ríkjum. Aðildarríki eru bundin af háttennisreglum til að gera ekki slíkt.

Þar sem virðisaukaskattur er grundvallaratriði fyrir almennilega virkni innri markaðarins og sanngjarna samkeppni þvert yfir ESB þá hefur sambandið sett reglur innan þess varðandi fyrirkomulag virðisaukaskatts og lágmarks virðisaukaskattshlutfall. Hins vegar er til staðar svigrúm fyrir mismun á virðisaukaskattshlutfalli aðildarríkja og í því felst að engin efri mörk eru á hlutfalli virðisaukaskatts. Þrátt fyrir að almenna reglan sé sú að beita eigi einu stöðluðu hlutfalli um alla sölu vöru og þjónustu þá er stjórnvöldum einnig frjálst að lækka hlutföll á tilteknum vöru og þjónustuflokkum en sum ríki eru með tímabundnar undanþágur. Eldsneyti, áfengi og tóbak eru vörur sem falla undir almennar reglur þar sem mismunur á sköttum (vörugjöldum) getur mjög auðveldlega brenglað samkeppni yfir landamæri ESB. Hins vegar veita reglurnar svigrúm fyrir frávik. ESB hefur almennar reglur um skattlagningu á orkugjöfum. Hins vegar eru reglur í þessum efnum sveigjanlegar til að koma til móts við sérstakar aðstæður aðildarríkja.

Skattareglur einstaklinga og hlutföll eru málefni fyrir stjórnvöld aðildarríkja nema að þau hafi áhrif á réttindi einstaklinga yfir landamæri. Réttarreglur ESB eru hannaðar til að tryggja að einstaklingar séu ekki fældir frá því að starfa í öðrum aðildarríkjum ESB.

ESB gegnir einnig hlutverki í að koma í veg fyrir skattaundanskot yfir landamæri þar sem stjórnvöld tapa lögmætum tekjum ef íbúar þeirra gefa ekki upp vaxtatekjur um sparnað sem er geymdur erlendis. Sum ríki, t.d. Austurríki og Lúxemborg, leggja þó á staðgreiðsluskatt en það er undantekning. Nú um stundir er ESB að skoða aðgerðaráætlun til að styrkja baráttuna gegn skattaundanskotum. Ellefu aðildarríki ESB eru nú í ferli um þróa almennt kerfi um skatt á fjármálaviðskipti.

### 16.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið að því er varðar samningskaflann eins og það stóð **14. júní 2012** með fyrirvara um þau sérstöku atriði sem farið er fram á í samningsafstöðunni. Þá mun Ísland hafa innleitt allt útistandandi regluverk og sett upp nauðsynlegan stofnanaramma og fyllilega rekstrarhæf

tölvukerfi sem gera samhæfingu og samtengingu við viðkomandi kerfi ESB mögulega við aðild.

Tekið er fram í samantektinni að Ísland fari fram á undanþágu frá því að leggja virðisaukaskatt í kjölfar aðildar að ESB varðandi eftirfarandi atriði. Í fyrsta lagi á farþegaflutninga, í öðru lagi á starfsemi rithöfunda og tónskálda og í þriðja lagi á útfararþjónustu, svo lengi sem slíkum undanþágum er beitt í einhverju aðildarríkja ESB. Jafnframt fer Ísland fram á heimild til að leggja lægri virðisaukaskatt á aðgangsgjöld að vegamannvirkjum, einkum jarðgöng, í kjölfar aðildar að ESB.

Fram kemur í samantektinni að Ísland fer fram á fimm ára aðlögunartíma í kjölfar aðildar að ESB til að laga reglur sínar að regluverki sambandsins um heimildir ferðamanna og áhafnar meðlima flugrekenda og skipafélaga sem koma að utan til að taka með sér áfengi og tóbak. Að endingu kemur fram í samantektinni að í samningaviðræðunum sé þörf á að fjalla um álitafni varðandi gjaldfrjálsar verslanir á íslenskum flugvöllum, bæði við komu og brottför.

### **16.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **16.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið 19 fundi á tímabilinu 18. desember 2009 til 19. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fyrsta fundar samningahópsins þann 18. desember 2009 kemur fram að regluverk um tolla og skattamál heyri ekki undir EES-samninginn en skörun við innleidda löggjöf getur verið veruleg, t.a.m. varðandi ríkisstyrkjareglur.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 12. mars 2010 er gerð grein fyrir niðurstöðum skýrslu framkvæmdarstjórnarinnar um samningskaflann þar sem fram kemur að Ísland búi yfir öflugri stjórnýslu á sviði skattlagningar. Tekið er fram að á tæknifundum í Brussel hafi komið fram að miklar breytingar verði á virðisaukaskattkerfinu þar sem ekki verður lengur um inn- og útflutning að ræða til ESB og feli í sér að tollskýrslum fækkar um 75%.

Í fundarfrásögn fimmta fundar samningahópsins þann 23. apríl 2010 er greint frá því að fyrstu umferð rýnivinnu um beina skatta sé lokið og að tekið er fram að megin réttarreglurnar séu fimm talsins. Í fyrsta lagi sparnaðartilskipunin. Í öðru lagi tilskipun um sameiginlegt skattkerfi þegar um er að ræða móður- og dótturfélag í mismunandi aðildarríkjum. Í þriðja lagi tilskipun um skattlagningu vaxta og þóknana vegna greiðslna milli tengdra fyrirtækja. Í fjórða lagi tilskipun um sameiningu, skiptingu, yfirfærslu eigna og viðskipti með hlutabréf innan aðildarríkjanna. Í fimmta lagi tilskipun um gagnkvæma aðstoð vegna beinna skatta en í henni felast mótvægisáðgerðir gegn skattaundanskotum og tilmæli um aðstoð og upplýsingaskipti. Talið var að þessar réttarreglur kölluðu á breytingar af hálfu Íslands og e.t.v. væri þörf á aðlögunartíma.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins þann 21. maí 2010 er greint frá því að réttarreglur samningskaflana um beina skatta innihaldi nokkrar réttarreglur sem kalli á ný tölvukerfi og að sparnaðartilskipunin muni kalla á töluverða vinnu.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 11. júní 2010 kemur fram að drög að greinargerð um beina skatta og gjöld liggi fyrir að hluta og talið var að ekki væri um að

ræða nein samningsatriði en hugsanlega þurfi að óska eftir tilslökunum. Fram kom að tölvukerfið væri stærsta málið í sparnaðartilskipuninni. Talið var að gera þyrfti ákveðnar breytingar á vörugjöldum á áfengi tóbaki og litun á olíu og vísa til þess að aðildarríki hafi fengið undanþágur. Tekið var fram að meginlínur virðisaukaskattskerfis ESB væru svipaðar kerfinu á Íslandi en það væri byggt á danskri fyrirmynd og að í virðisauka-skattstilskipuninni væri að finna undanþágur fyrir Dani sem hægt væri að vísa til. Talið var að meðhöndlun innflutnings komi til með að breytast töluvert og að virðisaukaskattur verði ekki innheimtur við tollafgreiðslu eins og nú er sem mun hafa áhrif á flæði fjármagns m.t.t. ríkissjóðs.

Í fundarfrásögn níunda fundar samningahópsins þann 2. júlí 2010 kemur fram að megingartilskipunin um virðisaukaskatt sé tilskipun nr. 112/2006 og þá sé einnig mikilvæg reglugerð (*reglugerð um samvinnu um virðisaukaskatt innan stjórnsýslunnar og upplýsingaskipti*) og tilskipun (*tilskipun um endurgreiðslu virðisaukaskatts til skattskyldra aðila sem eiga sem eiga heimilisfesti í öðru aðildarríki en því sem endurgreiðslan fer fram í*) sem falli undir samningskaflann. Fram kemur að undir samningskaflann falli rúmlega 100 réttarreglur og var það metið sem svo að einhver atriði þarfnast aðlögunar og að einnig þurfi að gera breytingar á tölvukerfi. Að auki segir að um vörugjöld gildi 23 réttarreglur og mikilvægar réttarreglur, án þess að þær séu frekar tilgreindar, varði m.a. skattlagningu á orkuafurðum og á rafmagni, en skilgreint er hvaðan orkan kemur og hvert hún fer, sem krefðist nánari skoðunar. Greint var frá því að helstu lagabreytingar snúa að skilgreiningum og hugtökum, t.d. á tóbaki og á áfengi og þá muni stærsta breytingin felast í tölvukerfi Tollstjóra.

Í fundarfrásögn þrettánda fundar samningahópsins þann 10. janúar 2011 kemur fram varðandi beina skatta að ekki sé nein bein samræming á löggjöf aðildarríkja en sparnaðartilskipunin feli í sér skuldbindingu um veitingu upplýsinga um greiðslu vaxta til aðila sem búa innan ESB. Hins vegar sé ekki bein samræming í tilskipun um sameiningu og slit félaga en fyrirtæki þurfa að geta flutt tap yfir landamæri. Fram kemur að óbeinir skattar ná yfir víðara svið og að í virðisaukaskattstilskipuninni komi fram margar undanþágur. Enn fremur er greint frá því að innheimta virðisaukaskatts fari ekki fram á landamærum heldur í fyrirtækjunum sjálfum sem sé gjörólíkt því fyrirkomulagi sem tíðkast á Íslandi og þá stoppi vörur ekki á leið yfir landamæri. Tekið er fram að löggjöfin fjalli að mestu um skilgreiningar og lágmarksfjárhæðir og vísað er til þess að hugtakið “afhendingarstaður” hefur vantað í íslenska löggjöf en þetta sé mikilvægt atriði. Bent var í fundarfrásögninni á að dæmi eru um undanþágur frá virðisaukaskatti og undanþágur á skatthlutföllum svipað og á Íslandi. Einnig er tekið fram að virðisaukaskattskerfið snerti hagsmuni atvinnulífsins í töluverðum mæli og vísað er í þeim efnunum til skráningar, eftirlitskröfur, einfaldara vöruflæði sem dæmi en hins vegar varða vörugjöld aðeins áfengi, tóbak og orkugjafa. Jafnframt segir að skráningar- og eftirlitskerfi sé viðamikil og að löggjöfin kalli á kerfisbreytingar fyrir skattkerfið og tollinn. Enn fremur segir að tölvukerfi og ferlar fyrir vörugjöld og virðisaukaskatt þurfi að vera tilbúin fyrir aðild að ESB.

Í fundarfrásögn sextánda fundar samningahópsins þann 28. október 2011 er greint frá því að undirbúningsvinna sé hafin fyrir gerð samningsafstöðu samningskaflans og meta þurfi hvað sé hægt að innleiða við aðild og hvort skynsamlegt eða nauðsynlegt sé að óska eftir aðlögunartíma og jafnvel sérlausna. Einnig kom fram að setja þurfi upp sjö

upplýsingakerfi, sem ekki eru sérstaklega tilgreind, sem er að mörgu leyti sambærilegt viðfangsefni og hjá tolli.

Í fundarfrásögn sautjándra fundar samningahópsins þann 24. nóvember 2011 er greint frá því að rafmagn til málmbræðslu heyrir ekki undir tilskipun ESB og tekið fram að ekki þurfi að semja neitt um beina skatta en að stimpilgjöld séu hins vegar talin hamlandi fyrir frjálsa för fjármagns.

Í fundarfrásögn níttjándra fundar samningahópsins þann 19 október 2012 segir að ljóst sé að erfiðustu samningskröfurnar snúi að fríhöfninni og tímaaðlögun vegna magn-takmarkana fyrir áfengi og tóbak. Einnig er vikið að athugasemd sem kom fram í framvinduskýrslu um lækkun virðisaukaskatts á rafbækur á Íslandi en virðisauka-skattstílskipun ESB heimilar ekki lægri skattþrep á rafræna þjónustu. Að auki segir að gerð hafi verið leiðrétting við samningsafstöðu er varðar virðisaukaskatt á fólksflutninga.

### **16.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningaviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni kemur fram að heilt yfir litið sé íslensk skattalöggjöf að hluta í samræmi við réttarreglurnar og hægt sé að greina frá einhverri þróun. Enn fremur segir að stjórnsýsluleg geta Íslands á sviði skattlagningar sé góð en enn eigi eftir að nást samtenging upplýsingatækni og rekstrarhæfi við upplýsingatæknikerfi ESB.

Fram kemur að skattalöggjöf á sviði óbeinna skatta sé að hluta í samræmi við réttarreglurnar og hægt sé að greina frá lítilli þróun í samræmingu löggjafar við réttarreglurnar. Greint er frá því að Ísland hafi tekið upp ýmis lög um virðisaukaskatt á skýrslutímanum, þ.m.t. breytingarlög sem lækkuðu virðisaukaskatt á rafbækur, geisladiskum með bókum, tónlist afhent rafrænt, úr 25,5% í 7% og kynnti nýjar skyldur á erlenda seljendur rafbóka og tónlistar, sem afhent er með rafrænum hætti, þar sem þeim er gert að skrá sig hjá íslenskum stjórnvöldum í þágu virðisaukaskatts. Hins vegar víki sum þessara nýju ákvæða frá réttarreglunum þar virðisaukaskattstílskipun ESB mælir fyrir um að lækkuð hlutföll eigi ekki við um þjónustu sem afhent er með rafrænum hætti t.d. eins og rafbækur og tónlist. Enn fremur segir að ákvæði um tímabundna endurgreiðslu í tveimur mismunandi tilvikum væru ekki í samræmi við réttarreglur samningskaflans. Í fyrsta lagi endurgreiðsla á 2/3 af greiddum virðisaukaskatti þegar keyptar eða leigðar eru langferðabifreiðar, sem var framlengd til 31. desember 2012. Í öðru lagi ákvæði um endurgreiðslukerfi varðandi eldtækjabúnað og ökutæki fyrir sveitarfélög sem voru samþykkt í júní 2012.

Tekið er fram að ákvæði breytingarlaga frá júní 2012 um undanþágu og endurgreiðslu virðisaukaskatts fyrir rafmagns- og vetnisbíla sé ekki í samræmi við löggjöf ESB um tolla og virðisaukaskatt.

Þá segir að frávik frá réttarreglum um óbeinan skatt snerti einkum annars vegar virðisaukaskatt og þá varðandi, skilgreiningar, undanþágur, sérstakt virðisaukaskattskerfi eða endurgreiðslur. Hins vegar vörugjöld en vísað er sérstaklega til hlutfalla og skilgreiningu vöruflokka, þ.m.t. talið fyrir áfengi og tóbak, bensín og dísil eldsneyti, ferðagreiðslur, tollfrestun og tollfrjálsar vörur.

Fram kemur að lítil framför hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi beina skattlagningu. Hins vegar segir að fjársýsluskattur hafi verið lagður á starfsemi fyrirtækja sem veita fjármálaþjónustu og/eða tryggingaþjónustu. Einnig hafi verið tekin upp framkvæmdarákvæði varðandi tekjuskatt fyrir einstaklinga með takmarkaðar skattskuldbindingar. Greint er frá því að skattalöggjöf sé enn að hluta samræmd réttarreglum varðandi beina skattlagningu.

Hægt var að greina frá einhverri framþróun í átt að regluverki ESB á sviði samstarfs stjórnvalda og gagnkvæma aðstoð á skýrslutímabilinu og tekið er fram að Ísland hafi fullgilt bókun um breytingu á Evrópusamningnum um gagnkvæma stjórnsýsluaðstoð í skattamálum sem tók gildi í febrúar 2012. Hins vegar hafi Ísland ekki löggjöf sem endurspeglar réttarreglur um gagnkvæma aðstoð og stjórnun.

Að endingu er þess getið að lítil framþróun hafi átt sér stað í átt að regluverki ESB á sviði athafnagetu og tölvuvæðingar og fram kemur að Ísland vinni að aðferð til að ná samtengingu og rekstrarsamhæfi varðandi virðisaukaskattskerfi og önnur upplýsingatæknikerfi fyrir skattlagningu við slík kerfi ESB. Hins vegar eigi enn eftir að hefjast ferli við að koma á fót aðaltengiskrifstofu og vörugjaldstengisskrifstofu. Enn fremur er greint frá að Ísland sé enn að hluta í samræmi við réttarreglur á sviði athafnagetu og tölvuvæðingar.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að á sviði skattlagningar sé löggjöf á Íslandi enn að hluta samræmd við réttarreglurnar en að einhver framför hafi átt sér stað. Tekið er fram að ekki væri hafinn undirbúningur við að tryggja samtengingu upplýsingatækni og rekstrarhæfi við upplýsingatæknikerfi fyrir skattlagningu.

### **16.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

## **16.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

### **16.4.1 Almennt**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins falla undir samningskaflann 183 réttarreglur og lúta þær að beinum og óbeinum sköttum, aðgerðum gegn skattundanskotum og skattsvikum ásamt upplýsingaskiptum milli stjórnvalda um skatta og gjöld. Þar segir að meginmarkmið réttarreglnanna sé að styrkja innri markaðinn, stuðla að einsleitni hans, tryggja fjórfrelsið og koma í veg fyrir skattalega mismunun aðila innan ESB. Tekið er fram að mikil áhersla sé lögð á upplýsingaskipti milli stjórnvalda í aðildarríkjunum þar sem þau eru mikilvægt tæki í baráttunni gegn skattundanskotum og skattsvikum.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins skiptist skattastefna ESB gróflega í tvennt. Annars vegar beina skattar sem fyrst og fremst varða skattlagningu fyrirtækja en þó einnig einstaklinga. Tekið er fram að beinir skattar eru ekki nema að litlu leyti samræmdir innan ESB. Hins vegar í óbeina skatta sem varða vörur og þjónustu þar sem samræming er mun yfirgripsmeiri og er þar um að ræða virðisaukaskatt og vörugjöld á tiltekna vöruflokka.



Fram kemur í samantekt um samningsafstöðu Íslands að samningskaflinn varði ekki EES samninginn.

#### **16.4.2 Réttarreglur um óbeina skatta**

Tilskipun ráðsins nr. 112/2006 (virðisaukaskatttilskipunin) myndar sameiginlegt kerfi (ramma) um virðisaukaskatt í aðildarríkjum ESB samkvæmt greinargerð samningahópsins. Skattskyldan nær til viðskipta hjá skattskyldum aðilum á yfirráðasvæði aðildarríkis ásamt innflutningi til aðildarríkis ESB. Hins vegar segir að virðisaukaskattur á sölu vara milli skattskyldra aðila í tveimur aðildarríkjum ESB (e. *intra community acquisition of goods*) sé þó eingöngu skráður en ekki lagður á og innheimtur. Tekið er þar fram að þetta sé sérregla sem gildir eingöngu innan svæðis og mun hafa umtalsverðar breytingar í för með sér fyrir Ísland við innleiðingu tilskipunarinnar.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að í virðisaukaskatttilskipuninni er afhendingarstaður ítarlega skilgreindur en að í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt sé afhendingarstaður vöru og þjónustu ekki skilgreindur og breyta þurfi íslenskum lögum vegna þess. Einnig er tekið fram að almenna virðisaukaskattshlutfallið samkvæmt virðisaukaskatttilskipuninni megi ekki vera lægra en 15% og að Ísland sé innan þeirra marka með 25,5%. Að auki er vikið að því að lægra virðisaukaskattshlutfallið sé 7% á Ísland en aðildarríkjum er heimilt að hafa eitt eða tvö lægri hlutföll sem mega lægst vera 5%. Hins vegar er tekið fram að lægra hlutfallið megi þó einungis leggja á tiltekna vöru eða þjónustu sem talin er upp í viðauka við tilskipunina. Samkvæmt greinargerð samningahópsins eru þau svið sem ekki eru talin upp í viðaukanum, en eru í lægra þrepi á Íslandi, er sala rafmagns og olíu til hitunar húsa og laugarvatns, aðgangur að vegamannvirkjun, sala geisladiska og sambærilegra miðla.

Í greinargerð samningahópsins er vikið að því að í lögum nr. 50/1998 um virðisaukaskatt eru að finna undanþágur sem er ekki að finna í virðisaukaskatttilskipuninni vegna starfsemi varðandi (i) íþróttastarfsemi, (ii) aðgangseyri að sundstöðum, (iii) skíðalyftum, (iv) íþróttamótum, (v) íþróttasýningum og heilsuræktarstofum, (vi) fólksflutninga, (vii) happdrætti og getraunastarfsemi, (viii) starfsemi rithöfunda og tónskálda og (ix) þjónustu ferðaskrifstofa og útfararþjónusta. Jafnframt er tekið fram að m.a. sé heimild til að endurgreiða byggjendum íbúðarhúsnæðis virðisaukaskatt sem þeir hafa greitt af vinnu manna á byggingarstað eða vegna viðhalds og væntanlega einnig endurgreiðslur virðisaukaskatts til opinberra aðila atriði sem ekki eru tilgreind í virðisaukaskatttilskipuninni en er að finna í lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt.

Aðrar mikilvægar réttarreglur á sviði virðisaukaskatts sem þarf að innleiða samkvæmt greinargerð samningahópsins er (i) reglugerð ráðsins nr. 1777/2005, (ii) tilskipun ráðsins nr. 4/1994, (iii) þrettánda tilskipun ráðsins nr. 560/1986 og (iv) tilskipun ráðsins nr. 9/2008.

Tilskipun ráðsins nr. 118/2008 er einskonar rammalöggjöf fyrir vörugjöldin samkvæmt greinargerð samningahópsins en tilskipunin hefur að geyma almennar reglur um álagningu gjaldsins og greiðslu þess, skilgreiningar á hugtökum og reglur um undanþágur. Fram kemur í greinargerð samningahópsins að heimilt sé að undanþiggja vörur sem keyptar eru í tollfrjálsum verslunum á flugvöllum eða við hafnir og sömuleiðis um borð í flugvélum og skipum og er heimild til kaupa á tóbaki og áfengi mun víðtækari en nú er í gildi á Íslandi. Enn fremur segir í greinargerð samningahópsins að í 14. gr. tilskipunarinnar sé kveðið á um að óheimilt sé að starfrækja fríhöfn sem selur varning án gjalda til farþega

sem ferðast innan sambandsins. Hins vegar sé heimilt að hafa slíka verslun fyrir þá farþega sem eru að ferðast til þriðja ríkis utan sambandsins og í slíkum tilvikum er þeim gert að framvísa brottfararskírteini við kaup. Felur ákvæðið því í sér að ekki er heimilt að viðhalda komu- og brottfararverslunum fríhafnarinnar í því formi sem þær eru í dag samkvæmt greinargerð samningahópsins (að því er varðar farþega sem eru að ferðast innan ESB).

Aðildarríkjum er samkvæmt tilskipun ráðsins nr. 83/1992 gert að leggja lágmarksvörugjald á hreint alkóhól og áfenga drykki samkvæmt greinargerð samningahópsins en nánar er skilgreint í tilskipuninni hvaða tegundir falla hér undir, þ.m.t. bjór, léttvín, gerjaðir drykkir (aðrir en bjór), millistigsvörur og sterkt áfengi. Jafnframt sé kveðið á um undanþágur sem og uppbyggingu gjaldtökkunar.

Tilskipun ráðsins nr. 96/2003 varðar samkvæmt greinargerð samningahópsins lágmarksgjöld sem lögð skulu á rafmagn og aðra orkugjafa, t.d. hvers konar orkugjafa úr jarðolíu, s.s. hráolíu, bensín, dísilolíu, steinolíu, jarðgas, própás, svo og kol og koks.

### **16.4.3 Réttarreglur um beina skatta**

Tilgangur tilskipunar ráðsins nr. 48/2013 frá 3. júní 2008 (sparnaðartilskipunin) er samkvæmt greinargerð samningahópsins að tryggja að vextir sem myndast í einu aðildarríki og greiðast til einstaklings í öðru aðildarríki verði skattlagðir í búseturíki einstaklingsins. Þá segir að tilskipunin kveði á um að greiðsluaðilar vaxta (*e. paying agent*) skuli upplýsa skattyfirvöld í því aðildarríki sem greiðsluaðilinn er staðsettur um þá vexti sem greiddir eru til heimilisfastra einstaklinga í öðru aðildarríki. Skattyfirvöld skuli svo koma þessum upplýsingum áfram til bærra stjórnvalda í heimilisfestarríki móttakanda vaxtanna samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Tilskipun ráðsins nr. 49/2003 hefur það að markmiði samkvæmt greinargerð samningahópsins að greiðslur vegna vaxta og þóknana milli tengdra fyrirtækja innan ESB sæti skattlagningu eða afdrætti einu sinni en ekki í hvert skipti sem greiðsla vegna vaxta og þóknana er innt af hendi milli aðildarríkjanna. Einnig kemur þar fram að í tilskipuninni sé fjallað nánar um gildissvið og framkvæmd, skilgreiningar á hugtökum og hvað teljist ekki greiðslur vegna vaxta og þóknana.

Tilskipun ráðsins nr. 435/1990 á að koma í veg fyrir samkvæmt greinargerð samningahópsins að hagnaður lögaðila verði tvískattlagður með því að takmarka heimildir aðildarríkjanna til að leggja skatt á arð sem dótturfélög í öðrum aðildarríkjum greiða til móðurfélags eða fastrar starfsstöðvar móðurfélags í fyrrnefnda aðildarríkinu eða skylda aðildarríki til að veita móðurfélaginu eða föstu starfsstöðinni frádrátt sem samsvarar skatti sem dótturfélagið greiddi af hagnaði sínum fyrir úthlutun arðs.

Tilskipun ráðsins nr. 133/2009 varðar einkum skattlagningu söluhagnaðar sem myndast við eignatilfærslu þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru staðsett í sitt hvoru aðildarríkinu samkvæmt greinargerð samningahópsins. Fram kemur að meginreglan er sú að sameining eða sambærileg aðgerð á ekki að leiða til skattlagningar söluhagnaðar fyrr en hagnaðurinn verður raunverulegur, t.d. þegar eignum er ráðstafað. Einnig er greint frá því að þar sem sameining, skipting eða yfirfærsla eigna felur í sér flutning á fastri starfsstöð fyrirtækis frá einu aðildarríki til annars þarf fyrra aðildarríkið að afsala sér skattlagningarrétti til aðildarríkis föstu starfsstöðvarinnar. Að auki segir í greinargerð samningahópsins að tilskipunin taki einnig til þess þegar Evrópufélag (*e. SE*) eða evrópskt samvinnufélags (*e.*

SCE) flytur skráða skrifstofu sína frá einu aðildarríki til annars. Enn fremur að flutningur starfsstöðvarinnar feli ekki í sér skattskyldu söluhagnaðar í því aðildarríki sem flutt er frá.

#### **16.4.4 Umfjöllun um beina og óbeina skatta í samningsafstöðu Íslands**

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er grunnlöggjöfin um virðisaukaskatt lög nr. 50/1988 og samkvæmt íslenskum lögum er virðisaukaskattur lagður á vörur og þjónustu sem veitt er á Íslandi á öllum stigum og einnig á allar innfluttar vörur og þjónustu. Tekið er þar fram að íslensk löggjöf um virðisaukaskatt sé að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB og þá muni Ísland samræma stig af stigi þau svið sem ekki eru í samræmi við regluverk ESB með breytingum á núgildandi virðisaukaskattslöggjöf svo fljótt sem kostur er og sem ganga munu í gildi eigi síðar en við aðild. Jafnframt er tekið fram að koma áttí á fót starfshópi um endurskoðun laga um virðisaukaskatt en hlutverk hans var að undirbúa nauðsynlega löggjöf til að samræma virðisaukaskattslöggjöf á Íslandi við regluverk ESB. Í samningsafstöðu Íslands eru talin upp 18 meginsvið sem starfshópurinn átti að skoða en hann átti að skila lokaskýrslu í árslok 2013.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að íslensk löggjöf varðandi vörugjöld sé í samræmi við meginrætti réttarreglna ESB en vörugjöld eru lögð á áfengi og áfenga drykki, tóbaksvörur og orkuafurðir. Einnig segir þar að vörugjöld á Íslandi séu hærri en lágmarksgjöld ESB en að undanskildum vörugjöldum á nokkrar orkuafurðir. En löggjöf á Íslandi um vörugjöld af áfengi og tóbaki eru lög nr. 96/1995 um gjald af áfengi og tóbaki og lög nr. 97/1981 um vörugjald hafi að geyma almennar reglur um vörugjöld. Jafnframt kemur fram að Íslandi leggi herra vörugjald á áfengi í flestum tilfellum en nokkuð annað ríki innan ESB og því séu engin vandkvæði fyrir Ísland að uppfylla kröfur sambandsins um lágmarksgjöld. Að auki segir að löggjöf ESB kveði á um sérstakt gjald og verðgjald á vindlinga en að íslensku gjaldflokkarnir séu ólíkir gjaldflokkum ESB fyrir unnið tóbak en fínskorið tóbak er ekki í sérstökum flokki í íslenskri löggjöf.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að hámarks magn áfengis og tóbaksvara sem ferðamönnum er leyft að koma með til landsins til eigin nota við komu erlendis frá sé ekki í samræmi við Evrópuáttala og sama eigi við um innflutningsheimildir skipverja og flugverja. Því sé þörf á aðlögunartíma til að samræma þetta magn við réttarreglur ESB samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Greint er frá því í samningsafstöðu Íslands að hið núverandi kerfi gjaldfrjálsra verslana á Íslandi sé ekki í samræmi við meginreglu tilskipunar ráðsins nr. 118/2008 að því er varðar undanþágur frá greiðslu vörugjalds og virðisaukaskatts af vörum sem keyptar eru af farþegum sem ferðast innan ESB. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er þörf á fjalla um þetta atriði í samningaviðræðunum við ESB.

Vörugjald af orkugjöfum á Íslandi eru að vissu leyti ólíkt vörugjöldum í ESB sem mælt er fyrir um í tilskipun nr. 96/2003 samkvæmt samningsafstöðu Íslands og þá bæði er varðar umfang og þær vörur sem eru gjaldskyldar. Hins vegar ætti þessi munur að teljast minniháttar í samanburði við hina yfirgrípsmiklu notkun á endurnýjanlegum orkugjöfum í íslenska hagkerfinu þá til upphitunar, lýsingar og í iðnaðarferlum. Tekið er fram að þær íslenskar réttarreglur sem ekki eru í samræmi við þær sem mælt er fyrir um í tilskipun nr. 96/2003 munu verða samræmdar stig af stigi með nauðsynlegum lagabreytingum sem munu taka gildi eigi síðar en við aðild. Hins vegar er tekið fram í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að Ísland uppfylli viðmið um gjalddöku á orkugjafa á flestum sviðum og að öllum líkindum

getur Ísland beitt undanþáguákvæðum orkutilskipunarinnar fyrir veigamestu svið orkuskiptalagningarinnar á Íslandi þ.m.t. gjaldtöku á orkugjafa í iðnaði, fyrir fiskiskip og vegna húshitunar.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er skattkerfið á Íslandi aðallega byggt á eftirfarandi lögum að því er beina skatta varðar. Í fyrsta lagi lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt, bæði varðandi einstaklinga og fyrirtæki. Í öðru lagi lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga sem aðeins er lagt á einstaklinga. Í þriðja lagi lögum nr. 45/1987 um staðgreiðslu gjalda opinberra gjalda. Í fjórða lagi lögum nr. 94/1996 um staðgreiðslu skatta á fjármagnstekjur. Í fimmta lagi lögum nr. 113/1990 um tryggingagjald. Í sjötta lagi lögum nr. 36/1978 um stimpilgjald. Fram kemur að löggjöf hér á landi á sviði beinna skatta sé að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB en þó sé að finna frávik á vissum sviðum og vísað er til einkum í þeim efnum starfsemi milli fyrirtækja yfir landamæri, sem verða samræmd við staðla ESB. Að auki segir að sama eigi við um löggjöf um stimpilgjöld ásamt því að tilskipun um skattlagningu vaxtatekna af sparnaði (sparnaðartilskipunin) verði tekin upp í íslenskan rétt. Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að þættir í löggjöf hér á landi um beina skatta sem ekki eru í samræmi við regluverk ESB verða samræmdir reglunum með breytingum á viðkomandi lögum og að þær munu í síðasta lagi taka gildi við aðild. Varðar þetta innleiðingu sparnaðartilskipunarinnar, endurskoðun skattasamninga og samninga um upplýsingaskipti ásamt samræmingu skattareglna við tilskipun ráðsins nr. 49/2003, nr. 435/90, nr. 133/2009 og nr. 7/2008.

Varðandi milliverðlagningu kemur fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland beiti grunnreglum OECD um milliverðlagningu en þar segir að víkka þarf gildissvið 57. gr. laga nr. 90/2003 um tekjuskatt svo þau nái til fleiri sviða fjármálaviðskipta en nú.

## 16.5 Samantekt

Réttarreglur samningskaflans lúta að beinum og óbeinum sköttum, aðgerðum gegn skattundanskotum og skattsvikum ásamt upplýsingaskiptum milli stjórnvalda um skatta og gjöld samkvæmt greinargerð samningahópsins. Tekið er þar fram að meginmarkmið réttarreglnanna sé að styrkja innri markaðinn, stuðla að einsleitni hans, tryggja fjórfrelsið og koma í veg fyrir skattalega mismunun aðila innan ESB. Að auki segir að mikil áhersla sé lögð á upplýsingaskipti milli stjórnvalda í aðildarríkjunum þar sem þau eru mikilvægt tæki í baráttunni gegn skattundanskotum og skattsvikum. Beinir skattar eru ekki nema að litlu leyti samræmdir innan ESB en samræming er mun yfirgripsmeiri á sviði óbeinna skatta er varðar virðisaukaskatt og vörugjöld á tiltekna vöruflokka samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Samningskaflinn varðar ekki EES-samninginn.

Samkvæmt samantekt um samningsafstöðu Íslands fer Ísland fram á undanþágur frá því að leggja virðisaukaskatt í kjölfar aðildar að ESB á (i) farþegaflutninga, (ii) starfsemi rithöfunda og tónskálda og (iii) útfararþjónustu, svo lengi sem slíkum undanþágum er beitt í einhverju aðildarríkja ESB. Jafnframt fer Ísland fram á heimild til að leggja lægri virðisaukaskatt á aðgangsgjöld að vegamannvirkjum, einkum jarðgöng, í kjölfar aðildar að ESB. Þá kemur fram í samantektinni að Ísland fari fram á fimm ára aðlögunartíma í kjölfar aðildar að ESB til að laga reglur sínar að regluverki sambandsins um heimildir ferðamanna og áhafnar meðlima flugrekenda og skipafélaga sem koma að utan til að taka með sér áfengi og tóbak. Að endingu kemur fram í samantektinni að í samninga-

viðræðunum sé þörf á að fjalla um álitaeftni varðandi gjaldfrjálsar verslanir á íslenskum flugvöllum, bæði við komu og brottför.

Í fundarfrásögnum samningahópsins kemur fram að ekki væri talin þörf á að semja um beina skatta en að óbeinir skattar nái yfir víðara svið og að í virðisaukaskattstilskipuninni komi fram margar undanþágur. Þar segir einnig að komið hafi fram á tæknifundum í Brussel að miklar breytingar verði á virðisaukaskattskerfinu þar sem ekki verður lengur um inn- og útflutning að ræða til ESB. Jafnframt segir að skráningar- og eftirlitskerfi sé viðamikild og að löggjöfin kalli á kerfisbreytingar fyrir skattkerfið og tollinn. Talið er að erfiðustu samningskröfurnar snúi að fríhöfninni og tímaaðlögun vegna magntakmarkana fyrir áfengi og tóbak.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og 2013 kemur fram að heilt yfir litið sé íslensk löggjöf að hluta í samræmi við réttarreglurnar og að stjórnarsýsluleg geta Íslands á sviði skattlagningar haldi áfram að vera góð en þó eigi eftir að nást samtenging upplýsingatækni og rekstrarhæfi við upplýsingatæknikerfi ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett viðmið við lokun kaflans þess efnis að Ísland leggi fram ítarlega tímatöflu um að ná fullu samræmi við réttareglur ESB á sviði virðisaukaskatts og vörugjalda og annarra eftirstæðra sviða. Ísland átti einnig að sýna fram á fullnægjandi stjórnarsýslugetu til að framkvæma og framfylgja skattalöggjöf í sérstökum samkomulögum um að koma að fót starfshæfum og mönnum aðaltengis- og vörugjaldstengisskrifstofum. Að endingu átti Ísland að leggja fram áætlun fyrir samtengingu upplýsingatækni og að ná fullnægjandi framför í þróun allra tengdra kerfa fyrir samtengingu upplýsingatækni og þá einkum fyrir virðisaukaskatt.

Varðandi lagabreytingar kemur fram í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að löggjöf um beina skatta er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB og við aðild komi til framkvæmdar lagabreytingar vegna atriða sem út af standa og því eru ekki settar fram neinar kröfur í samningsafstöðu. Tekið er fram að lagabreytingarnar varði einkum skattlagningu vaxtatekna einstaklinga, stimpilgjöld og starfsemi fyrirtækja yfir landamæri (arðgreiðslur á milli dóttur- og móðurfélaga, greiðslur söluhagnaðar sem myndast við eignatilfærslu og greiðslur vaxta og þóknana). Jafnframt er vikið að því að starfshópar fjármálaráðuneytisins um endurskoðun laga vegna aðildarviðræðna er varða vörugjöld og virðisaukaskatt muni vinna að tímasettri áætlun um endurskoðun laga er m.a. verður lagt mat á áhrif af mögulegum virðisaukaskattsbreytingum á einstakar atvinnugreinar og lagðar fram tillögur að mótvægisáðgerðum, eftir því sem þörf er á. Í samningsafstöðu Íslands eru talin upp 18 meginsvið sem starfshópurinn átti að skoða en hann átti að skila lokaskýrslu í árslok 2013.

## 17. SAMNINGSKAFLI - EFNAHAGS- OG PENINGAMÁL

### 17.1 Almennt um samningskaflann

Af aðildarríkjum ESB hafa 18 þeirra gengið lengra í samræmingu og tekið upp evru sem gjaldeyri. Öll aðildarríki ESB eru hluti af Efnahags- og myntbandalaginu (e. *Economic and Monetary Union (EMU)*) sem er ramminn fyrir efnahagssamstarfið og sameiginleg markmið eru að efla vöxt, störf og hærra stig af opinberri félagsþjónustu, að bregðast við alþjóðlegum efnahagslegum og fjárhagslegum áskorunum á samræmdan hátt og að gera aðildarríki móttækilegri fyrir utanaðkomandi áföllum.

Til að verja fjárhagslegan stöðugleika ESB og leysa úr spennu á ríkisskuldamarkaði á evrusvæðinu þá hefur sambandið einnig sett upp öryggisnet fyrir aðildarríki í erfiðleikum, evrópska stöðugleikakerfið (e. *European Stability Mechanism (ESM)*). Saman með framlagi frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (e. *International Monetary Fund (IMF)*) þá hefur kerfið til ráðstöfunar upp að 750 milljarða evra fyrir fjárhagslegan stöðugleika.

Evrann er notuð daglega af u.þ.b. 60% íbúa ESB. Samkvæmt ESB þá hefur evran sem sameiginlegur gjaldmiðill fyrir stóran hluta af Evrópu gert það auðveldara fyrir sambandið að bregðast við hinni alþjóðlegu kreppu á samræmdan hátt og veita meiri stöðugleika en annars hefði verið mögulegt. ESB nefnir að sambandinu var sem dæmi kleift að lækka vaxtaálag fyrir allt evrusvæðið, í stað þess að hvert ríki setti eigið gengi, þannig að bankar í öllu sambandinu hafa nú sömu skilyrði til að lána og fá lán frá hvor öðrum.

Seðlabanki Evrópu setur vaxtastig sem er hannað til að halda verðbólgu fyrir neðan 2% til meðallangs tíma. Að auki stýrir hann gjaldeyrisvaraforða ESB og getur gripið inn í gjaldeyrismarkaði til að hafa áhrif á gengi evrunnar.

Ætlast er til þess að ríki utan ESB evrusvæðisins gangi inn í það þegar hagkerfi þeirra er tilbúið og vísar sambandið til þess að lönd sem urðu aðilar að ESB árin 2004, 2007 og 2013 eru í áföngum að skipta yfir í evruna. Danmörk og Bretland hafa staðið fyrir utan evrusvæðið á grundvelli sérstakra pólitískra samninga. Til að ganga inn í evrusvæðið þá þarf eldri gjaldmiðill landsins að hafa haft stöðugt gengi í tvö ár og önnur skilyrði þarf að uppfylla er lúta að vöxtum, fjárlagahalla, verðbólgu og ríkisskuldum.

Starf Seðlabanka Evrópu felst einnig í að tryggja að færslur evru yfir landamæri séu eins ódýrar og mögulegt er fyrir banka og viðskiptavinum þeirra. Seðlabanki Evrópu og framkvæmdastjórnin starfrækja rauntímagreiðslukerfi, svokallað TARGET2. Þá er Seðlabanki Evrópu og framkvæmdastjórnin samkvæmt ESB að vinna sameiginlega að skapa sameiginlegt evrugreiðslusvæði (e. *Single Euro Payments Area (SEPA)*) til að víkka hagræði af skilvirkari og ódýrari greiðslum.

### 17.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **1. janúar 2012** og mun við aðild hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki ESB, fram til þess dags, sem ekki hefur verið innleitt, að teknu tilliti til niðurstöðu samningaviðræðna í þessum samningskafla.

Fram kemur í samantektinni að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að innleiða regluverkið í þessum samningskafla og að lagabreytingar

sem varða Seðlabankann munu hafa tekið gildi við aðild. Enn fremur segir að Ísland muni taka þátt í Efnahags- og myntbandalaginu sem aðildarríki með undanþágu, en hyggst uppfylla allar viðmiðanir varðandi samleitni og taka upp evruna eins skjótt og aðstæður leyfa.

Jafnframt er tekið fram í samantektinni að samningskaflinn falli utan gildissviðs samningsins um Evrópska efnahagssvæðið en tekið er fram að mikilvæg tengsl séu milli afnáms hafta á útstreymi fjármagns (4. samningskafla), varfærnisreglna varðandi gengis-áhættu (9. samningskafla) og greiðslujafnaðar og stöðugleika í peningamálum sem fjalla þurfi um í samningaferlinu.

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram varðandi upplýsingaöflun og tölfræðilega úrvinnslu að farið verði fram á að afturvirkir endurútreikningar tímaráða verði takmarkaðir við gögn sem hægt er að afla án mikillar fyrirhafnar en í einhverjum tilvikum hafa þau sögulegu gögn sem krafist er aldrei verið tekin saman. Enn fremur er tekið fram að Ísland óski eftir að afhenda ekki eldri gögn samkvæmt eftirfarandi gerðum Seðlabanka Evrópu, þ.e. SE/2002/7, SE/2007/9, SE/2008/32, SE/2003/9, SE/2001/18, SE/2007/8, SE/2008/30 og SE/2004/15.

### **17.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **17.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið fjórtán fundi á tímabilinu janúar 2010 til júní 2013, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn annars fundar samningahópsins þann 24. febrúar 2010 var greint frá því mati framkvæmdastjórnarinnar að nokkuð skorti á sjálfstæði Seðlabanka Íslands en þó ekki varðandi beitingu peningalegra stjórnækja. Fram kom að framkvæmdastjórnin virðist telja að bankinn hafi heimildir til lánveitinga til gjaldþrota fjármálafyrirtækja en það sé ekki skilningur íslenskra stjórnvalda. Jafnframt segir að endurskoðun laga um Seðlabankann sé til skoðunar. Að auki segir að heildarskuldir ríkissjóðs væru mun hærri en gert er ráð fyrir.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 5. október 2010 kemur fram að nokkrum lykilgerðum á sviði peningamála, sem ekki voru tilgreindar sérstaklega, hafi verið dreift til samningahópsins og snúa þær að framtíðarskipulagi peningamála hér á landi komi til aðildar og fela einhverjar af þeim í sér veigamiklar breytingar á núverandi löggjöf. Tekið er fram að skilyrði fyrir þátttöku í ERM II, sem felur í sér undirbúning fyrir upptöku evru, skipti mestu máli í fyrsta kasti og mikilvægt sé að huga að undirbúningi þess með góðum fyrirvara. Vikið var að því að einnig liti út fyrir að það þurfi að bæta við og breyta gagnaöflun og endurbæta upplýsingakerfi.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins þann 8. febrúar 2011 kemur fram að gerð hafi verið grein fyrir samantekt Seðlabankans á þeim breytingum sem þyrftu að verða á íslenski löggjöf á sviði bankans komi til aðildar og töldu sérfræðingar bankans engin stór vandkvæði væru til staðar komi til upptöku réttarreglnanna.

Í fundarfrásögn níunda fundar samningahópsins þann 18. nóvember 2011 er greint frá fundum Seðlabanka Íslands með seðlabankastjóra og öðrum embættismönnum Seðlabanka Evrópu þann 13. september 2011. Tekið er fram að á fundinum með

seðlabankastjóra Evrópu hafi verið fjallað um liðsinni Seðlabanka Evrópu vegna stuðnings við krónuna varðandi t.d. inngríp og lánalínur og segir að svar Seðlabanka Evrópu hafi verið skýrt og að engin leið væri til að hægt væri að veita slíkt með tvíhliða samningum. Fram kemur að allir fá sömu svör við þessari spurningu sem eru utan ESB/EMU. Að auki segir að á fundi með lögfræðisviði Seðlabanka Evrópu hafi m.a. komið fram að einhliða upptaka evru sé ekki möguleg en þau ríki sem gera það eru með berskjaldað bankakerfi. Tekið er fram að þessi mál væru í mikilli deiglu innan ESB.

Í fundargerð tíunda fundar samningahópsins þann 7. desember 2011 kemur fram að rætt hafi verið um gjaldeyrishöft og samræmingu á meðferð gjaldeyrishafta í samningsafstöðum fyrir m.a. samningskaflann. Fram kemur að útskýra þurfi fyrir ESB hver staðan væri, t.d. með aflandskrónur. Enn fremur segir að rætt hafi verið um valkosti Íslands í gjaldmiðilsmálum og hvað eftir stæði þegar aflétt yrði gjaldeyrishöftum. Jafnframt var rætt um hvernig nota ætti þau tæki sem ríki hefðu, s.s. inngríp á gjaldeyrismarkaði og jafnframt hafi verið rætt um þjóðhagsvarúðartæki, varúðarreglur varðandi efnahagsreikninga í erlendri mynt og hömlur á alþjóðlega starfsemi fjármálastofnana.

Í elleftu fundargerð samningahópsins þann 17. janúar 2012 kemur fram að fyrstu drög að samningsafstöðu Íslands um samningskaflann hafi verið kynnt og að í henni komi fram að Ísland sé reiðubúið að innleiða lög og reglur er varða samningskaflann ef til aðildar kemur en þó væri nokkur vinna eftir við frágang.

Í fjórtánda fundargerð samningahópsins þann 13. júní 2012 kemur fram að unnið hafi verið að því að rýna nýjar réttarreglur og breytingar á eldri réttarreglum, sem ekki voru sérstaklega tilgreindar í hvorugu tilfella, sem heyra undir samningskaflann sem hafi komið fram síðan rýnivinnu lauk í maí 2011. Tekið er fram að helst væri um að ræða atriði sem skerpa á fyrri sáttmálum ESB en ekki var talin ástæða til að breyta samningsafstöðunni með tilliti til rýnisins.

### **17.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningaviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni kemur fram að Ísland sé að stórum hluta samræmt við réttarreglur á sviði efnahags- og peningamála.

Tekið er fram að einhver þróun hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi efnahagsstefnu og þá segir að í nóvember 2011 hafi fjármála- og efnahagsráðherra kynnt efnahagsáætlun fyrir Ísland sem var samin eftir lok endurreisnaraðgerðar samkvæmt samkomulagi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Efnahagsáætlunin greinir samkeppnishæfni, samræmingu á sviði fjármála, vinnumarkaðinn, endurskipulagningu á skuldum heimila og fyrirtækja, endurbyggingu fjármálakerfisins og peningamálastefnu.

Þá segir að Ísland sé innifalið í foraðildarfjármálaeftirlitsmeðferð og hafi lagt fram seinni foraðildarhagáætlun (e. *Pre-Accession Economic Programme (PEP)*) sína í febrúar 2012. Einnig segir að bæta þurfi getu fyrir mótun efnahagsstefnu og samræmingu á vettvangi ríkis og sveitarfélaga þar sem stór hluti af eyðslu ríkisins er tengdur sveitarfélögum sem þarfnast sterkari samræmingar og skipulagningar fyrir styrkingu fjármálastefnu.



Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að Ísland sé með gott stig samræmingar við réttarreglur samningskaflans en hins vegar séu bil í samræmingu við réttarreglurnar á sviði peningamálastefnu, þ.m.t. varðandi sjálfstæði Seðlabankans og bann við fjármögnun hins opinbera.

### **17.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

## **17.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins varða réttarreglur samningskaflans almenna hagstjórn, peningamálastefnu, starfsemi stofnana, umgjörð efnahags- og myntbandalagsins (EMU) og Seðlabanka Evrópu (SBE). Einnig kemur fram að í samningskaflanum sé lýst samþykktum um opinber fjármál, skilyrðum fyrir upptöku evru, gengissamstarfi Evrópu, ERM II, (e. *Exchange Rate Mechanism*) auk lýsingar á regluverki starfsins ásamt því að fjallað er um stuðning við gengi (vikmörk) og sérstakan fjárstuðning til aðildarríkja utan evru í efnahagsvanda.

### **17.4.1 Réttarreglur er lúta stjórn efnahagsmála og þau skilyrði sem uppfylla þarf til að standast kröfur sambandsins um rekstur og skuldbindingar hins opinbera**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins myndar reglugerð ráðsins nr. 1466/1997 frá 7. júlí 1997 hinn svokallaða forvarnarþátt sáttmálans um stöðugleika og hagvöxt sem er ætlað að draga úr líkum á að illa fari fyrir opinberum fjármálum í aðildarríkjunum. Fram kemur að aðildarríki skulu setja sér markmið varðandi opinber fjármál, sem mega vera önnur en hið yfirlýsta sameiginlega markmið um rekstur nálægt jafnvægi eða með afgangi. Jafnframt segir að reglugerðin setji fram reglur um efni, skil, endurskoðun og eftirlit með stöðuleikaáætlunum, fyrir ríki sem tekið hafa upp evru, og samleitniáætlun, fyrir ríki sem hafa enn ekki tekið upp sameiginlegan gjaldmiðil.

Reglugerð ráðsins nr. 1467/1997 frá 7. júlí 1997 myndar hinn svokallaða leiðréttandi þátt sáttmálans um stöðugleika og hagvöxt (e. *Stability and Growth Pact*) samkvæmt greinargerð samningahópsins og sett er fram hvernig skuli hraða og skýra það ferli sem sett er fram í 126 gr. sáttmálans (áður gr. 104) um eftirlit með því hvort aðildarríkin fari eftir fjármálareglu ESB og hvaða aðgerða skuli grípa til ef svo er ekki.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins setur reglugerð ráðsins nr. 479/2009 frá 25. maí 2009 fram skilgreiningar á hagtölum og skilum á hagtölum til framkvæmdastjórnarinnar í samræmi við ESA95 staðal og eftirlit með framkvæmd þeirra.

Efni reglugerðar ráðsins nr. 332/2002 frá 18. febrúar 2002 er viðbúnaður (e. *Balance of Payments Assistance Facility*) sem veitir ríkjum sem hafa ekki tekið upp evru fjárhagsaðstoð vegna yfirvofandi eða raunverulegra greiðslujafnaðarerfiðleika samkvæmt greinargerð samningahópsins.

#### **17.4.2 Réttarreglur sem varða stefnuna í efnahags- og peningamálum fram að upptöku evru**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fjallar ályktun leiðtoga ráðsins nr. 802/1997 um að koma skuli á gengis(ákvörðunar)ferli sem setur ramma um samskipti og samstarf evruríkjanna við önnur aðildarríki og ríki utan sambandsins. Fram kemur að ályktunin talar m.a. um 15% vikmörk á gengi gjaldmiðla aðildarríkja utan evrusvæðisins, um að vaxtabreytingar verði megináhaldið sem notað verði til að halda gengishlutföllum í horfinu, að ákvarðanir um vexti og vikmörk verði teknar á fundum Seðlabanka Evrópu með ráðherrum og seðlabankastjórum frá evrusvæðinu og þátttökuríkjum utan þess.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að samningur nr. 325/2006 frá 16. mars 2006 er á milli Seðlabanka Evrópu og Seðlabanka aðildarríkja ESB utan evrusvæðisins í gengissamstarfi við bankann um vinnulag í þessu gengissamstarfi, þ.e. ERM II. Tekið er fram að vísað er til samningsins sem „*Seðlabankasamningsins*“ í öðrum réttarreglum og að hann virðist hafa grundvallarþýðingu fyrir ERM og þess vegna fyrir Ísland strax eftir hugsanlega inngöngu í ESB. Að auki segir að þátttaka í ERM-II sé valkvæð, en ætla verði að aðildarríki á undanþágu gangist undir ERM-II.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fjallar ákvörðun ráðsins nr. 415/1998 frá 29. júní 1998 um skyldu aðildarríkja til að hafa samráð við Seðlabanka Evrópu vegna lagafrumvarpa sem fjalla um efni sem heyra undir starfssvið bankans. Þá segir að jafnframt komi fram að þegar ríki, sem ekki hafa tekið upp evru, gerast aðilar að 3. stigi EMU, þá skuli þau einnig hafa samráð við Seðlabanka Evrópu um lagafrumvörp sem snerta starfssvið bankans, s.s. gjaldmiðilsmál, greiðslumiðla, greiðslukerfi og greiðslujöfnuð, sem og reglur um fjármálastofnanir svo framarlega sem þær hafa raunveruleg áhrif á stöðugleika fjármálastofnana á markaði.

#### **17.4.3 Réttarreglur sem eiga við eftir inngöngu í evrusvæðið**

Með reglugerð ráðsins nr. 407/2010 frá 11. maí 2010 er stöðugleikakerfið (EFSM) sett á fót samkvæmt greinargerð samningahópsins en EFSM er lánasjóður framkvæmdarstjórnarinnar til aðstoðar evruríkjum í fjárhagsvanda.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að markmið reglugerðar ráðsins nr. 2532/98 frá 23. nóvember 1999 er að gera Seðlabanka Evrópu kleift að framfylgja verðstöðugleika á evrusvæðinu og er honum heimilt að beita þau fyrirtæki eða þá lögaðila sem ekki fara eftir reglugerðum eða ákvörðunum bankans viðurlögum, svo sem sektum og févítum. Að auki segir að reglugerðin taki einungis til þeirra ríkja sem tekið hafa upp evru.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins eru reglur reglugerðar ráðsins nr. 2531/1998 frá 23. nóvember 1998 áþekkar þeim íslensku þar sem seðlabankinn hefur við breytingar á reglum um bindiskyldu haft reglur Seðlabanka Evrópu til hliðsjónar. Tekið er fram að í reglum sem Seðlabanki Íslands setur er gert ráð fyrir 2% bindiskyldu en gert er ráð fyrir að setja megi bindiskyldu á bilinu 0%-10% í reglugerðinni. Einnig er vísað til þess að í íslenskum reglum sé bindigrunnur nú þegar sá sami og hjá Seðlabanka Evrópu og talið er að reglur ESB fælu ekki í sér mikla breytingu frá núverandi framkvæmd.

Í viðmiðunarreglum Seðlabanka Evrópu nr. 6/2002 frá 26. september 2002 vegna innherjaviðskipta og viðskiptastaðla er fjallað um hvernig breyta eigi reglum aðildarríkjanna til samræmis við reglur Seðlabanka Evrópu um bann við innherjaviðskiptum samkvæmt greinargerð samningahópsins. Einnig segir að í reglunum sé kveðið á um

lágmarksstaðla sem eigi að fara eftir ef seðlabankar aðildarríkjanna eiga í viðskiptum í umboði Seðlabanka Evrópu. Þá er bent á það að breyta þurfi lögum og reglum Seðlabankans til samræmis við efni viðmiðunarreglna um lágmarksstaðla Seðlabanka Evrópu og seðlabanka aðildarlandanna við framkvæmd peningastefnunnar, gjaldeyrisviðskipta í tengslum við stýringu gjaldeyrisforða Seðlabanka Evrópu og stýringu á erlendum eignum Seðlabanka Evrópu. Jafnframt er á það bent að í því sambandi þurfi t.d. að innleiða reglur Seðlabanka Evrópu um bann við innherjaviðskiptum, reglur um gjafir til starfsmanna og reglur um hagsmunaárekstur. Hins vegar segir að í raun yrði breytingin ekki endilega svo mikil frá því sem nú er enda seðlabankinn með innri reglur um innherjaviðskipti, gjafir og hagsmunaárekstra og fleira af því tagi.

Ályktun leiðtogaráðsins nr. 202/1998 frá 13. desember 1997 fjallar um samhæfingu á þriðja stigi Evrópusamstarfsins eftir Amsterdamsáttmálann og í greinargerð samningahópsins segir að peningamálastefna og gengi verði sameiginleg á evrusvæðinu, og mikil tengsl við aðildarþjóðir utan evrusvæðisins.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins innihalda viðmiðunarreglur Seðlabanka Evrópu nr. 7/2000 frá 31. ágúst 2000 viðmiðunarreglur eða handbók Seðlabanka Evrópu um tæki peningastefnunnar og verklag evrópska seðlabankakerfisins og í greinargerð samningahópsins segir að í handbókinni sé að finna ítarlega umfjöllun um markmið evrópska seðlabankakerfisins á evrusvæðinu.

Viðmiðunarreglur Seðlabanka Evrópu nr. 16/2006 frá 10. nóvember 2006 kveða á um samhæfingu árlegra reikningsskila seðlabanka aðildarríkjanna að því er varðar annars vegar birtingu upplýsinga varðandi evruseðla í umferð og hins vegar þóknun vegna hreinna krafna/skulda innan evrukerfis vegna úthlutunar evruseðla innan evrukerfisins og peningatekjur samkvæmt greinargerð samningahópsins.

#### **17.4.4 Réttarreglur um gagnaöflun fyrir Evrópusambandið ásamt greiðslukerfum og uppgjörskerfum sem taka þarf upp ef gengið er inn í myntsamstarfið**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins eru í gildi viðmiðunarreglur Seðlabanka Evrópu nr. 15/2004 frá 16. júlí 2004 og samkvæmt þeim þurfa gögn um greiðslujöfnuð að vera send mánaðarlega en uppgjör greiðslujafnaðar hefur einungis farið fram ársfjórðungslega á Íslandi. Tekið er fram að það er frumskilyrði í viðmiðunarreglunum að gögnum verði safnað ársfjórðungslega með svokallaðri „verðbréf-fyrir verðbréf“ aðferð (e. *security by security*) aðferð og að því skyni er nauðsynlegt að nota miðlægan verðbréfastagnargrunn.

Markmið reglugerðar ráðsins nr. 2533/98 frá 23. nóvember 1998 er að útvega Seðlabanka Evrópu nægjanleg gögn til að búa til heildarmynd af þróun peningamála í aðildarríkjum evru samkvæmt greinargerð samningahópsins. Honum er m.a. heimilt að leggja á sektir ef gögnum er ekki skilað innan tilskilins tímafrests eða ef þau eru ófullgerð eða röng.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins taka viðmiðunarreglur Seðlabanka Evrópu nr. 9/2007 frá 1. ágúst 2007 saman hvaða gögn þurfi að senda Seðlabanka Evrópu um peningamál, fjármálageirann og fjármálamarkaði.

Viðmiðunarreglur Seðlabanka nr. 7/2002 frá 21. nóvember 2002 fjalla um að seðlabankar skuli senda Seðlabanka Evrópu ársfjórðungslega gögn fyrir fjármálalegar eignir og skuldir samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Reglugerð Seðlabanka Evrópu nr. 63/2002 frá 20. desember 2001 varðar mánaðarlega gagnasöfnun innláns- og útlánavaxta frá innlánsstofnunum til heimila og fyrirtækja, á nýjum lánum annars vegar og á stöðu þeirra hins vegar, skipt eftir tímalengd samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fjallar ákvörðun Seðlabanka Evrópu nr. 7/2007 frá 24. júlí 2007 um Target2 stórgreiðslukerfið sem er miðlægt greiðslu- og uppgjörskerfi í eigu Seðlabanka Evrópu en tilgangur kerfisins er að auka öryggi í greiðslumiðlun og styrkja sameiginlega framkvæmd evrusvæðisins. Fram kemur að um sé að ræða tvö kerfi, þ.e. annars vegar stórgreiðslukerfi evrulanda Target2 og hins vegar áform um nýtt miðlægt verðbréfauppgjörskerfi Target2-Securities (T2S). Að auki kemur fram að stórgreiðslukerfið Target2 sé í dag eitt stærsta greiðslukerfi heims og að þau ríki sem hafa tekið upp evru eiga aðild að því.

Viðmiðunarreglur Seðlabanka Evrópu nr. 2/2010 frá 21. apríl 2010 varða frekari útfærslu á áformuðu verðbréfauppgjörskerfi (T2S) með mögulegri þátttöku seðlabanka utan evrusvæðis um skilgreiningar, lýsingu á tæknilegri uppbyggingu, skipulagi, stjórnun kerfisins, þóknana gjaldskrá og mögulegri þátttöku seðlabanka utan evrusvæðis (seðlabankar Englands, Danmerkur, Íslands, Noregs, Póllands, Sviss og Svíþjóðar) samkvæmt greinargerð samningahópsins.

#### **17.4.5 Atriði úr samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann**

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands hefur Ísland þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að innleiða réttarreglur samningskaflans og að Ísland mun innleiða réttarreglur, sem ekki hafa verið innleiddar, fyrir aðild.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að eftirfarandi atriði eigi að taka til umfjöllunar við endurskoðun á lögum um Seðlabankann, til að tryggja að farið sé að regluverki samningskaflans, en áætlað var að frumvarpsdrög myndu liggja fyrir á fyrri hluta 2013. Í fyrsta lagi sjálfstæði í starfi, en meginmarkmið Seðlabanka Íslands samkvæmt lögunum er að stuðla að og viðhalda stöðugu verðlagi. Tekið er fram að engin skýr ákvæði þess efnis séu um að ákvarðanir peningastefnunefndar skuli byggja á þessu grundvallarmarkmiði. Í öðru lagi stofnanalegt sjálfstæði en vikið er að því að sum ákvæði laganna kveði á um að við úrlausn tiltekinna verkefna beri bankanum að fylgja fyrirmælum eða leita samþykkis ráðherra og að áfrýja megi ákvörðunum bankans um að beita lánastofnanir viðurlögum til ráðherra. Tekið er fram að varðandi þetta muni viðkomandi ákvæði laga um seðlabankann verða til samræmis við 130. gr. SSESB og 7. gr. bókunar um stofnsamþykkt seðlabankakerfis Evrópu þar sem utanaðkomandi aðilum eða þriðju aðilum er bannað að hafa áhrif á ákvarðanir Seðlabankans. Í þriðja lagi sjálfstæði einstaklinga en fram kemur að ekki eru gerðar verndarráðstafanir í lögunum til að tryggja sjálfstæði ákvörðunaraðila bankans, þ.e. seðlabankastjóra, peningastefnunefndar og bankaráðs, eða ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra. Í fjórða lagi fjármálalegt sjálfstæði en tekið er fram að lög um seðlabankann fjalla ekki um nokkur málefni er varða fjárhagslegt sjálfræði bankans og þá skortir á reglur varðandi reikningsskil og óskýr ákvæði séu nú um ráðstöfun hagnaðar. Til að tryggja að seðlabankinn geti gert sjálfur sína fjárhagsáætlun án utanaðkomandi áhrifa þá átti að breyta löggjöfinni. Í sjötta lagi er tekið fram að hert verður á banni við að seðlabankinn fjármagni ógjaldfærar fjármálastofnanir.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands eru lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins gildandi löggjöf er mælir fyrir um ramma um ríkisfjármál. Fram kemur að ríkisstjórnin hafi komið

Í framkvæmd árið 2011 endurskoðun á núverandi fjárlagagerð í þeim tilgangi að gera drög að nýrri grundvallarlöggjöf um opinber fjármál. Tilgangurinn var að bæta fjármál hins opinbera en því átti að ná fram með að koma á heildrænni stofnanahugsun við fjárlagagerðina og síðar yrði komið á langtímajafnvægi milli opinberra útgjalda og tekna. Áætlað var að leggja fram nýja rammalöggjöf um opinber fjármál fyrir Alþingi á síðari hluta ársins 2012. Jafnframt er tekið fram að Alþingi hafi samþykkt árið 2011 heildstæða löggjöf sem var ætlað að efla ramma um fjárreiður og fjármál sveitarfélaga. Þar er mælt fyrir um strangar takmarkanir á lántöku sveitarfélaga, að fjármál sveitarfélaga séu í jafnvægi á hverju þriggja ára tímabili og innleiðingu á nýju gagnamiðuðu og skilvirkara eftirlitskerfi.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að Ísland muni taka þátt í Efnahags- og myntbandalaginu (EMU) sem aðildarríki með undanþágu, í samræmi við 139. gr. SSESB og þá er jafnframt greint frá því að Ísland áætla að taka þátt í gengissamstarfi Evrópu (ERM II) um leið og aðstæður leyfa. Einnig segir að Ísland hyggst taka upp evruna eins fljótt og aðstæður séu fyrir hendi í kjölfar þátttöku í gengissamstarfi Evrópu.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland uppfylli ekki Maastricht-skilyrðin um fjármál hins opinbera, verðbólgu og langtímavexti. Einnig segir að fjárlagahalli hins opinbera hafi numið um 4,4% af vergri landsframleiðslu árið 2011 og vergar skuldir hins opinbera námu þá rétt undir 100% af vergri landsframleiðslu en að ríkisfjármál hafi breyst til betri vegar eftir ráðstafanir á fjárlögum sem nema um 9–10% af vergri landsframleiðslu. Gert var ráð fyrir jákvæðum frumjöfnuði á árinu 2012 og stefnt að tekjufjöfnuði árið 2014. Tekið er fram að með tilliti til þeirrar hagræðingar sem náðst hefur og áætluð væri í ríkisfjármálum og eigna ríkissjóðs ættu ríkisskuldir ekki að hefta samleitni og hindra að Maastricht-skilyrðin verði uppfyllt. Jafnframt segir að miðað við þáverandi spár og áætlanir myndu vergar skuldir hins opinbera nema nálægt 82% af vergri landsframleiðslu í árslok 2017 og hreinar skuldir 53%. Enn fremur er greint frá því að þáverandi verðbólga næmi 5½% og væri yfir verðbólguþröskuldi Seðlabankans en spár gæfu til kynna að á árinu 2014 yrði 2½% verðbólguþröskuldinu náð. Talið var að verðbólguþröskuldinu yrði náð jafnvel þótt nafngengið héldist lágt en einnig kemur fram að ef nafngengið hækkaði þá myndi markmiðið nást fyrr.

Í samningsafstöðu Íslands segir að til að auka gæði greiningar tölfræðilegra gagna og til að hraða vinnslu hafi verið unnið að ýmsum leiðum í þeim efnum af Seðlabanka Íslands og Hagstofu Íslands. Að auki segir að unnið hafi verið að undirbúningi á tímasettri áætlun af hálfu seðlabankans hvernig hann muni uppfæra/aðlaga greiðslujöfnunar- og greiðslukerfi og reikningsskilakerfi sín til að fylgja stöðlum ESB og innleiða bestu alþjóðlegu starfsvenjur í þeim efnum.

### **17.5 Samantekt**

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að ríki sem ganga í ESB verða að taka mið af sameiginlegri efnahagsstefnu sambandsins og aðildarríkjum ber að stefna að því að verðbólga og langtímavextir nálgist það sem best gerist meðal bandalagsþjóðanna. Einnig kemur fram að nýjum aðildarríkjum ber að aðlagast skilyrðum fyrir upptöku evru og þess sé vænst að öll aðildarríkin verði hluti af evrusvæðinu að loknu aðlögunarferli. Jafnframt segir að Maastricht skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo að aðildarríki sé heimilt að taka upp evru. Ásamt því að uppfylla Maastricht skilyrði þá þarf að aðildarríki að hafa tekið þátt í

gengissamstarfinu ERM II í hið minnsta tvö til að geta tekið upp evru en við inngöngu í ESB er umsóknarríki í sjálfsvald sett hvenær það gerist aðili að því samstarfi.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fellur samningskaflinn utan gildissviðs EES-samningsins en tekið er fram að mikilvæg tengsl séu milli afnáms hafta á útstreymi fjármagns (4. samningskafla), varfærnisreglna varðandi gengisáhættu (9. samningskafla) og greiðslujafnaðar og stöðugleika í peningamálum sem fjalla þarf um í samningaferlinu.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er tekið fram að á rýnifundum um samningskaflann hafi verið skýrt gefið til kynna vegna þátttöku Íslands í gengissamstarfi Evrópu, ERM II, að semja yrði sérstaklega um vikið gengis eftir að Ísland væri orðið aðili að sambandinu. Einnig að skýrt hafi verið að þó skuldir hins opinber væru hærri en 60% af landsframleiðslu, sem eru viðmiðunarmörk Maastricht-sáttmálans, þá væri skuldastaða Íslands lækkandi og sjálfbær ásamt því að bent var á að staða lífeyrisskuldbindinga til framtíðar er betri hér á landi en víðast í aðildarríkjunum. Jafnframt segir að varðandi losun gjaldeyrishaftanna og greiðslujafnaðarvanda hér á landi þurfi að ræða mögulega aðstoð ESB í þeim efnum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og 2013 segir að heilt yfir litið sé samræming við réttarreglur samningskaflans góð á Íslandi en hins vegar vanti samræmingu við réttarreglur á sviði peningamálastefnu, þ.m.t. varðandi sjálfstæði Seðlabankans og bann við peningafjármögnun hins opinbera.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland fellst á regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það 1. janúar 2012 en hins vegar er tekið fram varðandi upplýsingaöflun og tölfræðilega úrvinnslu að farið verði fram á að afturvirkir endurútreikningar tímaráða verði takmarkaðir við gögn sem hægt er að afla án mikillar fyrirhafnar en í einhverjum tilvikum hafa þau sögulegu gögn sem krafist er aldrei verið tekin saman. Enn fremur er tekið fram að Ísland óski eftir að afhenda ekki eldri gögn samkvæmt eftirfarandi gerðum Seðlabanka Evrópu, þ.e. SE/2002/7, SE/2007/9, SE/2008/32, SE/2003/9, SE/2001/18, SE/2007/8, SE/2008/30 og SE/2004/15.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður þann 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett þau viðmið við lokun samningskaflans að Íslands samþykki tilskilda lágmarksstaðla til að tryggja stofnana- og fjárhagslegt sjálfstæði Seðlabanka Íslands sem fyrstu skref við að tryggja áþreifanlega framför að fullri samræmingu við lagaramma um sjálfstæði hans við aðildardag. Jafnframt að Ísland hafi gert áþreifanlegar framfarir í átt að fullri samræmingu lagaramma hér á landi við réttarreglur varðandi samþættingu Seðlabanka Íslands í Evrópska seðlabankakerfið, bann við peningafjármögnun og forgangs hins opinbera að þjónustu, við aðildardag.

Í greinargerð samningahópsins segir að gera þurfi allmargar breytingar á lögum en þó sé ekki að sjá alvarlega áreksra við núgildandi löggjöf á Íslandi en þær lúti einkum að lögum um Seðlabanka Íslands og þá þurfi að móta umgjörð og markmið opinberra fjármála í samræmi við kröfur ESB. Tekið er fram að meginverkefnið er að ákveða þá stefnu í peningamálum sem fylgt verður við inngöngu í ERM II með upptöku evru sem langtímamarkmið. Jafnframt segir að gera þurfi breytingar á reglum um bindiskyldu,

rammareglum um viðskipti við fjármálafyrirtæki og siðareglum starfsmanna sem eiga í viðskiptum fyrir hönd seðlabanka aðildarríkja ef af aðild að ESB verður og markmiðið sett á upptöku evru. Til að efla gagnaöflun seðlabankans og Hagstofu kemur fram að gera þurfi allmiklar breytingar ásamt því að gera þarf breytingar á stórgreiðslukerfi seðlabankans og bókhalds- og uppgjörskerfi hans.

## 18. SAMNINGSKAFLI - HAGTÖLUR

### 18.1 Almenn um samningskaflann

Undir þennan samningskafla falla reglur um söfnun og vinnslu upplýsinga og gerð hagskýrslna m.a. um stöðu efnahagsmála, mannfjölda, félags- og umhverfismála. Gert er ráð fyrir að sjálfstæðir aðilar vinni úr upplýsingum, svo að óhlutdrægar og vandaðar upplýsingar liggi fyrir. Gerð er krafa til þess að í aðildarríkjum sé til staðar stofnun sem sé fær um slíka vinnu, sem fari fram í samræmi við evrópska og alþjóðlega staðla.

### 18.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk ESB sem varðar 18. kafla um hagtölur eins og það stóð **15. júní 2011** og hefur skuldbundið sig til að hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, fram til þess dags, sem ekki hefur verið innleitt við aðild, að teknu tilliti til niðurstöðu samningaviðræðna í þessum kafla.

Farið hefur verið fram á sérlausnir og undanþágur sem varða, í fyrsta lagi hagskýrslur um vöruflutninga á vegum (Reglugerð 1172/1998), þar sem engar vegatengingar eru milli Íslands og ESB og í öðru lagi kannanir um starfsmiðaða símenntun (CVTS) samkvæmt Reglugerð 1552/2005. Byggist sú afstaða á því að kröfurnar séu hlutfallslega meira íþyngjandi í smærri löndum og dragi úr samkeppnishæfni fyrirtækja.

Þá fer Ísland fram á að falla utan þeirrar skyldu að afhenda endurreiknaðar tímaraðir vegna eftirtalda reglugerða:

- Reglugerðar 1392/2007 að því er varðar sendingu gagna um þjóðhagsreikninga,
- Reglugerðar 1161/2005 um ársfjórðungslega samantekt á ófjárhagslegum reikningum eftir haggeirum og
- Reglugerðar 295/2008 um hagskýrslur um skipulag fyrirtækja.

Nánar tiltekið fer Ísland fram á að falla utan þeirrar skyldu að afhenda endurreiknaðar tímaraðir, á eftirtöldum sviðum og almennt að litið verði til smæðar ríkisins að því er varðar tölfræðilega þætti á borð við tímanleika, tíðni, sundurliðun og nákvæmni.<sup>88</sup>

- Uppruna- og ráðstöfunartöflur (töflur 1500 og 1600) – fram til 2009
- Samhverfar uppruna- og ráðstöfunartöflur (töflur 1700, 1800 og 1900) – fram til 2010
- Ársfjórðungslegir þjóðhagsreikningar samkvæmt framleiðslu og tekjunálgun – fram til 2005
- Ársfjórðungslegir þjóðhagsreikningar samkvæmt útgjaldanálgun – fram til 1997
- Fjármálareikningar (töflur 610, 620, 710 og 720) – fram til 2003
- Geirareikningar – fram til 2000
- Vinnumarkaðsgögn samkvæmt þjóðhagsreikningaskilgreiningum – fram til 2005

---

<sup>88</sup> Í samningsafstöðu Íslands segir um þetta: „Smæð íslenska ríkisins kann í vissum tilvikum að leiða til aðferðafræðilegra erfiðleika að því er varðar tímanleika, tíðni, sundurliðun og nákvæmni við gerð hagtalna (á einkum við um úrtakskannanir). Í því samhengi er vísað til sérlausna m.a. í reglugerð (EB) nr. 1158/2005 varðandi hagskýrslur til skamms tíma sem eiga í vissum tilvikum við stærðargráðu ríkis sem er að umfangi innan við 1% af heild ESB á viðkomandi hagskýrslusviði. Ísland fer fram á það að litið verði til smæðar ríkisins að því er varðar tölfræðilega þætti á borð við tímanleika, tíðni, sundurliðun og nákvæmni.“ Samningsafstaða, bls. 5.



Þessar undanþágur voru veittar við gerð EES-samningsins og byggðist samningsafstaða Íslands á því að halda þeim, vegna þess að sömu sjónarmið ættu við eftir sem áður. Að auki fór Ísland fram á aðlögunartímabil til 31. desember 2016 til að framkvæma verkefni sem skilgreind voru í aðgerðaáætlun sem sett var fram sem viðauki við samningsafstöðuna.

### **18.3 Próun og staða samningaviðræðna**

#### **18.3.1 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Í greinargerð samningahóps (I) um samningskaflann kemur fram að flestar gerðir ESB á þessu sviði séu þegar innleiddar í gegnum EES-samninginn, en áhersla er lögð á að halda þeim sérlausnum sem þá samdist um.

Samningahópur (I) hélt sextán fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 1. október 2012.

Í fundarfrásögn fimmta fundar 5. október 2010 kemur fram að greinargerð hafi verið kynnt og samþykkt að vísa henni til aðalsamninganefndar. Þá kom fram að verið væri að greina fyrirkomulag á söfnun og úrvinnslu tölfraðilegra upplýsinga um landbúnaðarmál og gera áætlanir um framtíðarfyrirkomulag þeirrar vinnu.

Í fundarfrásögn ellefta fundar 23. nóvember 2011 kemur fram að samningsafstaða hafi verið kynnt og samþykkt.

Í fundarfrásögn tólfta fundar aðalsamninganefndar frá 7. október 2010 kemur fram að fjallað hafi verið um hagtölur, og kemur fram að flestar gerðir á þessu sviði hafi verið teknar upp í EES-samninginn en nokkuð vanti upp á framkvæmd. Kemur fram að það muni kalla á aukna vinnu og fjármuni að uppfylla þær kröfur sem EES-samningurinn gerir og muni Hagstofan gera úttekt á því.

Í fundarfrásögn þrítugasta fundar aðalsamninganefndar frá 19. maí 2011 kemur fram að frekari umræður hafi farið fram um kaflann, þ.m.t. önnur atriði sem samningahópurinn taldi rétt að gefa til kynna á seinni rýnifundi að ræða þyrfti nánar, s.s. mögulegar sérlausnir vegna smæðar landsins.

Í fundarfrásögn þrítugasta og sjötta fundar aðalsamninganefndar 25. nóvember 2011 kemur fram að rætt hafi verið um mögulegar útfærslur á sérlausnum og aðlögunartímabilum og kemur fram að vinna standi yfir við þennan hluta afstöðunnar. Þá var rætt um kostnað þeirra aðgerða sem grípa þarf til á grundvelli EES-skuldbindinga og tengingu þessarar afstöðu við samningsafstöðu í byggðamálum vegna NUTS-svæðaskiptingar (hagskýrslusvæði).

#### **18.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 12. október 2011 var tilkynnt um að viðræður gætu hafist um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2012 kemur fram að á þessu sviði séu reglur samræmdar að hluta til vegna EES-samningsins. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að unnið sé að þessum málum, að því er varðar fyrirkomulag vinnunnar og að samvinna milli stofnana hafi aukist eða sé í undirbúningi. Þá hafi verið sett ný lög sem veita heimild til að sekta einkafyrirtæki og aðrar stofnanir ef þær veita ekki umbeðnar tölfraðiupplýsingar og ný fyrirtækjaskrá hafi verið stofnuð. Almennt telur

framkvæmdastjórnin þó að Hagstofa Íslands þurfi frekari mannafla og fjármagn til að hægt sé að fullnægja þeim kröfum sem gerðir ESB mæla fyrir um.

Að því er varðar tölfræði á tilteknum sviðum og í atvinnugreinum tekur framkvæmdastjórnin fram að framfarir hafi orðið og/eða vinna standi yfir við söfnun tölfræðiupplýsinga, m.a. á sviði landbúnaðar, þ.m.t. um mjólkurframleiðslu, búfé, slátrun, kjötframleiðslu, kjúklingaframleiðslu og notkun lands. Vinna hafi þegar farið fram varðandi býli, húsnæði og fólksfjölda, og að unnið sé að gagnagrunnum fyrir síðastgreindar upplýsingar. Þá sé undirbúningur hafinn að *Intrastat*, en framkvæmdastjórnin tekur fram að söfnun upplýsinga um fullorðinsfræðslu og áframhaldandi starfsmenntun hafi ekki farið fram. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 kemur fram það álit að Ísland hafi ekki þróað heildarnálgun varðandi tölfræði á tilteknum sviðum og atvinnugreinum í samræmi við aðferðafræði ESB.

### 18.3.3 Staða samningaviðræðnanna

Samningsafstaða Íslands var afhent í janúar 2012 og hófust viðræður um kaflann 24. október 2012.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 er vísað í óskir Íslands um sérlausnir og aðlögunartíma varðandi það bæði að uppfylla EES-skuldbindingar og að samþætta hagskýrslugerð við hagskýrslugerð ESB. Í skýrslunni kemur fram að mikilvægasta gerðin sem ekki sé þegar innleidd varði *Intrastat* (gagnasöfnun vegna inn- og útflutnings milli aðildarríkjanna) og að við upptöku kerfisins megi gera ráð fyrir að verkefni færist frá Tollstjóra til Hagstofu.

Lokunarviðmið kaflans taka til þess að Ísland sendi framkvæmdastjórninni nánar tilgreindar upplýsingar í samræmi við hagskýrslugerð Hagstofu ESB (Eurostat), þ.e. í áætluninni *ESA 1995 Transmission Programme*, einkum að því er varðar töflu 1 og töflu 8.

Samningaviðræður um kaflann stóðu yfir er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

### 18.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Reglugerð nr. 638/2004 um tölfræði vegna vöru- og þjónustuviðskipta milli aðildarríkjanna (*Intrastat*) stendur utan EES-samningsins og fæli því í sér breytingu. Gerðin felur í sér uppsetningu á svokölluðu *Intrastat*kerfi til að halda utan um viðskipti með vörur og þjónustu innan ESB. Eins og fram kemur í fundarfrásögn tólfta fundar aðalsamninganefndar frá 7. október 2010 er fyrirséð er að kerfið yrði starfrækt hjá Hagstofu Íslands og að skráningu inn- og útflutnings til ESB ríkja hjá tollyfirvöldum yrði hætt, en þetta kallar á stofnanabreytingu vegna uppsetningar og reksturs kerfisins.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að aðrar gerðir sem falla undir samningskaflann og falla utan gildissviðs EES-samningsins, séu Reglugerð 1059/2003 um að taka upp sameiginlega flokkun hagskýrslusvæða (NUTS), Reglugerð 1165/2008 um tölfræðilegar upplýsingar um búfé og kjöt og Reglugerð 31/2005 um þóknanir og lífeyri starfsfólks ESB.

Í samningsafstöðu Íslands kemur einnig fram að Ísland fylgi alþjóðlegum stöðlum við hagskýrslugerð og hafi tekið þátt í Evrópska hagskýrslusamstarfinu í samræmi við 76. gr.

EES-samningsins og að Hagstofa Íslands hafi farið að evrópskum verklagsreglum í hagskýrslugerð og taki þátt í áætluninni um jafningjarýni.

Í samningsafstöðu Íslands eru rakin þau sjónarmið framkvæmdastjórnarinnar að hagskýrslugerð sé ekki í fullu samræmi við regluverkið og er tekið fram að til þess að ná þessu samræmi hafi Ísland þegar hafið kerfisbundna vinnu við að koma þessum verkefnum til framkvæmda, þ. á m. með þeirri aðgerðaáætlun sem er sett fram í viðauka við samningsafstöðu Íslands. Þá kemur fram að á þessu tímabili hyggst Ísland vinna kerfisbundið að og ljúka hverjum þætti áætlunarinnar í samræmi við tímasett markmið eins og mælt er fyrir um í aðgerðaáætluninni.

### **18.5 Samantekt**

Undir samningskaflann falla reglur um söfnun og vinnslu upplýsinga og gerð hagskýrslna á hinum ýmsu sviðum og er gert ráð fyrir að samræmdum reglum og aðferðafræði Hagstofu ESB sé fylgt. Ísland fylgir alþjóðlegum stöðlum um hagskýrslugerð og hefur tekið þátt í Evrópska hagskýrslusamstarfinu í samhengi EES-samningsins.

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **15. júní 2011** en hefur farið fram á sérlausnir og undanþágur, vegna smæðar landsins og erfiðleika sem stafa af því að eldri upplýsingar eru ekki aðgengilegar. Þá hefur Ísland óskað eftir aðlögunartíma til að samræma hagskýrslugerð reglum ESB og hefur lagt fram aðgerðaráætlun í því samandi.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar er bent á að það vanti upp á að fullu samræmi sé náð í hagskýrslugerð og er bent á að úrbætur krefjist aukins mannafla og fjármagns. Lokunarviðmið vegna kaflans lúta að því að framkvæmdastjórninni séu sendar tilteknar upplýsingar, samkvæmt forskriftum Hagstofu ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að helstu breytingar við aðild felist í aðlögun hagskýrslugerðar að Reglugerð 638/2004 um tölfræði vegna vöru- og þjónustuviðskipta milli aðildarríkjanna (*Intrastat*). Aðrar meiri háttar breytingar eru ekki fyrirsjáanlegar.

## 19. SAMNINGSKAFLI – FÉLAGSMÁL OG VINNUMÁL

### 19.1 Almenn um samningskaflann

Málefni sem falla undir félagsmál og vinnumál eru margvísleg en vegna upphaflegs tilgangs Evrópubandalaganna og síðar ESB voru ekki viðamiklar heimildir á þeim sviðum sem varða félagsmál og vinnumál í upphaflegum samningum. Þessar heimildir hafa styrkst jafnt og þétt og þá í þá átt að styrkja vinnuvernd og félagsleg réttindi, fremur en að draga úr þeim. Þessi þróun er þó ekki óumdeild og segja má að enn ríki ágreiningur og óvissa um það hvort valdheimildir ESB á sviði félags- og vinnumála séu skilyrtar því að ná fram markmiðum innri markaðarins eða hvort valdheimildir ESB á þessum sviðum miði að því að ná fram félagslegum réttindum og réttindum á vinnumarkaði sem njóti sambærilegrar verndar, eða jafnvel meiri verndar en efnahagsleg grundvallaréttindi sem varin eru í sáttmálaunum.

Síðarnefnda afstaðan á rætur að rekja til þeirrar samstöðu aðildarríkjanna að ná fram bættum lífskjörum og starfsskilyrðum launþega og því sammæli þeirra að það markmið næðist ekki aðeins fyrir tilstilli innri markaðarins, heldur þyrfti einnig til að koma ákveðin samræming reglna í aðildarríkjunum á þessum sviðum. Með Einingarlögunum (1986) var tekin upp heimild til að samræma löggjöf um öryggi og heilsu starfsmanna, með Maastrichtsáttmálanum var tekin upp tilvísun til atvinnu- og félagsmála í 2. gr. sáttmálans (SESB) og með Amsterdamsáttmálanum var bætt við heimild til að auka samræmi í stefnu aðildarríkjanna í atvinnumálum. Þá varð einnig viðbót á heimildum ESB sem kom til af því að Bretland tók upp þær gerðir sem settar höfðu verið á grundvelli bókunar 14 með Maastrichtsáttmálanum, um stefnu í félagsmálum sem öll aðildarríkin voru sammála um, að Bretlandi undanskildu.

Þegar Lissabonsáttmálinn skipaði valdheimildum ESB niður í svið þar sem ESB fer eitt með vald og þar sem það fer með sameiginlegt vald ásamt aðildarríkjunum eða styrkir aðgerðir þeirra á tilteknum sviðum, fengu málefni sem falla undir efnahagsstefnu, atvinnustefnu og félagsmálastefnu sérstaka meðferð. Heimildir ESB sem byggja á þessum grunni eru skilgreindar í sáttmálunum og þær heimildir sem fjalla um félagsmál (félagsmálastefnu) falla að mestu leyti undir valdheimildir sem ESB og aðildarríkin fara með saman<sup>89</sup> og valdheimildir ESB til að styðja aðgerðir aðildarríkjanna eða koma þeim til viðbótar.<sup>90</sup>

Í 5. gr. SSESBS er einnig mælt fyrir um að Sambandið skuli gera ráðstafanir til að tryggja samræmingu á atvinnustefnum aðildarríkjanna, einkum með því að skilgreina viðmiðunarreglur um þær, og að Sambandið geti tekið frumkvæði að því að tryggja samræmingu á félagsmálastefnum aðildarríkjanna. Skýringin á þessu ákvæði er líklega sú að aðildarríkin féllust ekki á að þessi málefni ættu undir sameiginlegar valdheimildir, þar sem aðgerðir stofnana ESB geta þá fyrirbyggt frekari setningu reglna innan aðildarríkjanna. Heimildir sambandsins samkvæmt 5. gr. eru hins vegar sterkari en þær sem fjallað er um í 6. gr. SSESBS (stuðningsaðgerðir).

---

<sup>89</sup> Sbr. 4. gr. SSESBS.

<sup>90</sup> Sbr. 6. gr. SSESBS.

Undir félagsmálastefnu ESB falla einnig reglur um jafna stöðu og jafna vernd kvenna og karla í atvinnu (sbr. 157. gr. SSESB). Aðrar reglur sem mæla fyrir um jafnrétti kvenna og karla umfram jöfn laun, t.d. varðandi aðgang að störfum, starfskjör o.þ.h. hafa verið settar á grundvelli almennra lagasetningaheimilda.

Loks hafa heimildir ESB til lagasamræmingar sem byggjast á grein 4(2)a um innri markaðinn veruleg áhrif á félagsmálastefnu og vinnurétt, umfram þau svið sem falla undir frjálsa för launþega, sjálfstætt starfandi og þá sem veita þjónustu.

## 19.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann og miðast samningsafstaðan við regluverkið eins og það stóð **16. mars 2011**. Í samningsafstöðunni kemur fram að Ísland muni hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir kaflann fram til þess dags við aðild og að Ísland hafi þann löggjafar- og skiplagsramma sem nauðsynlegur sé til að standa áfram að innleiðingu.

Ekki er farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil, en í samningsafstöðu Íslands kemur fram áhersla á mikilvægi þess að hafa þróað vinnumarkaðskerfi og þríhliða viðræður stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins, sem og á rétt aðila vinnumarkaðarins til þess að semja sín á milli í kjarasamningum. Áhersla er einnig lögð á mikilvægi þess að þær reglur sem gilda á vinnumarkaði komi í veg fyrir félagsleg undirboð og stuðli að félagslegri vernd með viðeigandi ráðstöfunum sem miða að því að vernda réttindi starfsmanna innan lands og útsendra starfsmanna og viðhalda góðum aðbúnaði á vinnustöðum.

## 19.3 Þróun og staða samningaviðræðna

### 19.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í greinargerð samningahóps (II) kemur fram að meginþorri gerða á þessu sviði hafi verið innleiddar í íslenska löggjöf á grundvelli EES-samningsins og að ekki séu líkur á því að miklar breytingar þurfi að koma til á lögum vegna aðildar, en að skoða þurfi aðkomu íslenskra stjórnvalda að nokkrum stofnunum og sjóðum Evrópusambandsins á þessu sviði.

Þá er tekið fram í greinargerðinni að Eftirlitsstofnun EFTA hafi höfðað mál fyrir EFTA-dómstólnum vegna vankanta á innleiðingu tilskipunar 96/71 um störf útsendra starfsmanna í tengslum við frjálsa þjónustuflutninga.<sup>91</sup> Tók samninganefndin það fram að huga þyrfti að því að reglur Evrópusambandsins leiddu ekki til undirboða á íslenskum vinnumarkaði.

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en þá voru samningahópar I og II sameinaðir og fundaði sameiginlegur samningahópur áfram.

---

<sup>91</sup> Eftirlitsstofnun EFTA gerði athugasemdir við 5. gr. (réttur til launa í veikinda og slysatilvikum) og 7. gr. laganna (slysatryggingar vegna andláts, varanlegs líkamstjóns og tímabundins missis starfsorku) þar sem stofnunin telur þær brjóta í bága við umrædda tilskipun og 36. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (frelsi til að veita þjónustu í öðru aðildarríki).

Í fundarfrásögn þriðja fundar samningahópsins þann 16. mars 2009 kemur fram að Félags- og tyggingarmálaráðuneytið hafi verið langt komið með að rýna gerðir úr þessum kafla og telji að lítil vandamál séu til staðar.

Í fundarfrásögn sextánda fundar samningahópsins 3. mars 2011 segir að sérfræðingar í málefnum kaflans hafi farið yfir drög að kynningum sem fluttar verða á tvíhliða rýnifundi með framkvæmdastjórninni.

Í fundarfrásögn tuttugasta og þriðja fundar 23. nóvember 2011, kemur fram að fjallað hafi verið um drög að samningsafstöðu fyrir kaflann og samþykkt hafi verið að senda uppfærð drög á aðalsamninganefnd.

Í fundarfrásögn tuttugasta fundar aðalsamninganefndar 12. janúar 2011 er sú afstaða staðfest að ekki muni koma til mikilla breytinga á íslensku lagaumhverfi vegna þeirra gerða sem falla undir kaflann og að Ísland verði að teljast vel í stakk búið til þess að mæta þeim kröfum sem kaflinn felur í sér. Sömu sjónarmið koma fram í fundarfrásögn þrítugasta og áttunda fundar aðalsamninganefndar 1. desember 2011, en á þeim fundi var einnig rætt um niðurstöðu EFTA-dómstólsins í máli E-12/10.<sup>92</sup> Þar kom einnig fram að ekki væri samið um hlutdeild Íslands úr Félagsmálasjóði ESB í þessum kafla, heldur ættu slíkir samningar undir 22. kafla um byggðamál.

### **19.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 10. nóvember 2011 var tilkynnt að skilyrði væru til að hefja viðræður um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 12. október 2012 kemur fram að góð samræming sé á þessu sviði vegna EES-samningsins. Varðandi *vinnurétt* er þó tekið fram að gera hafi þurft breytingar á reglum um útsenda starfsmenn og breytingar þurfi að gera á reglum um starfsleigur og evrópsk samstarfsráð (e. *European works councils*). Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA hafi hafið málsókn á hendur Íslandi í fjölda mála á sviði vinnuréttar. Í skýrslunni kemur einnig fram að tryggja þurfi innleiðingu gerða á sviði *öryggis og heilbrigðishátta* á öllum sviðum, á landi, lofti og sjó og er tekið fram að reglur um asbest hafi ekki verið samræmdar.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að framfarir hafi orðið varðandi *atvinnustefnu* (Iceland 2020) og Félagsmálasjóð Evrópu, auk þess sem þróun hafi orðið varðandi félagslega vernd, þrátt fyrir erfitt efnahagsástand, og að útgjöld hafi hækkað til þessa þáttar, þó að útgjöld á Íslandi séu enn lægri en að meðaltali í ESB. Tekið er fram að útgjöld vegna atvinnuleysis hafi hækkað sexfalt frá árinu 2007.

Í skýrslunni er einnig nefnt að unnið sé að því að samræma reglur um *bann við mismunun* og mælt með því að stofnuð verði nefnd sem vinni að jafnréttismálum samkvæmt tilskipun 2000/43 um bann við mismunun á grundvelli kynþáttar og þjóðernis. Telur framkvæmdastjórnin nauðsynlegt að nefnd sem fer með jafnréttismál sé sjálfstæð og hafi heimildir til að safna upplýsingum og vinna skýrslur og að auki að aðstoða þá sem verða

---

<sup>92</sup> EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að Ísland hefði brotið gegn skuldbindingum sínum samkvæmt tilskipun 96/71 um útsenda starfsmenn.

fyrir mismunun. Staða jafnréttis kynjanna er talin góð og nefnt að jafnréttisstefna 2011-2014 feli í sér frekari vinnu á því sviði. Þó nefnir framkvæmdastjórnin að ekki sé fullt samræmi að því er varðar reglur sambandsins um jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði, en þar hafi Eftirlitsstofnun EFTA einnig höfðað mál á hendur Íslandi vegna ófullnægjandi innleiðingar.

### 19.3.3 Staða viðræðnanna

Ísland afhenti samningsafstöðu sína í desember 2011 og samningaviðræður um kaflann hófust þann 22. júní 2012.

Í lokunarviðmiðum fyrir kaflann kemur fram að Ísland setji löggjöf um bann við mismunun og samræmi þannig löggjöf sína gerðum ESB á þessu sviði. Þá er tekið fram að Ísland skuli sýna fram á að það geti tryggt framkvæmd og framfylgni þeirrar löggjafar frá aðildardegi.

Samningaviðræður stóðu yfir er hlé var gert á viðræðunum.

### 19.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Eins og fram kemur í greinargerð samningahóps (II) er samningskaflinn mikill að umfangi en undir hann falla 335 gerðir í lagasafni Evrópusambandsins miðað við útgáfu þess 1. júní 2010. Reglur á þessu sviði eru þó misunandi bæði að formi og efni og er þannig töluvert um reglur sem ekki eru lagalega bindandi en miða t.d. að samhæfingu, samráði o.s.frv.

#### Vinnuréttur

Ekki er mikið um eiginlega lagasamræmingu á sviði vinnuréttar, enda kemur fram að taka skuli mið af mismunandi fyrirkomulagi aðildarríkjanna á sviði vinnuréttar í 151(2) gr. SSESB. Þó hafa verið settar reglur um *vernd launþega* við aðilaskipti að fyrirtækjum og við gjaldþrot atvinnurekanda. Voru þessar reglur upphaflega settar á áttunda áratugnum.

Vernd launþega við aðilaskipti veitir þeim, auk þess að mæla fyrir um upplýsingaskyldu og samráð, rétt til að flytjast yfir til nýs vinnuveitanda á sömu kjörum, sbr. tilskipun 2001/23. Tilskipun 2008/94 tryggir launþegum rétt til að fá ógreidd laun frá ábyrgðarsjóði launa við gjaldþrot atvinnurekanda. Tilskipun um hópuppsagnir, tilskipun 98/59 mælir fyrir um upplýsingaskyldu atvinnurekanda, sem skal ráðgast við fulltrúa launþega og leita leiða til að koma í veg fyrir hópuppsagnir. Atvinnurekendur ber að veita fulltrúum launþega skriflegar upplýsingar um þá málsmeðferð sem viðhöfð er við uppsagnirnar.

Í tilskipun 2009/38 (evrópsk samstarfsráð) sem kemur í stað tilskipunar 94/45 um sama efni, og tilskipun 2002/14 (upplýsingar og samráð í fyrirtækjum), eru frekari reglur settar um samráð atvinnurekanda og launþega, í tilviki evrópskra samstarfsráða þegar starfsemi atvinnurekanda (fyrirtækis) nær til fleiri aðildarríkja og hefur í vinnu meira en 1000 launþega, a.m.k 150 starfsmenn í tveimur ríkjum. Aðild starfsmanna er einnig tryggð í tilskipun 2001/86 (Evrópufélög) og 2003/72 (evrópsk samvinnufélög).

Af sértækari tilskipunum má nefna tilskipun 91/533 um skyldu vinnuveitanda til að skýra launþegum frá samningsskilmálum, eða ráðningarkjörum, þ. á m. ef um tímabundinn samning er að ræða, hversu lengi hann varir, lengd orlofstíma og lengd uppsagnarfrests, grunnlaun o.þ.h. Tilskipun 97/81 á við um hlutastörf, og er sett eftir samráð aðila vinnumarkaðarins, og veitir þeim sem vinna í hlutastörfum vernd, með því að mæla fyrir

um bann við mismunun á þessum grundvelli og það að ekki megi segja starfsmönnum upp ef þeir vilja ekki flytjast úr hlutastarfi í fullt starf. Tilskipun 1999/70 um tímabundna ráðningu veitir þeim launþegum sem eru í tímabundnu starfi vernd og bannar mismunun á þeim grundvelli og kemur einnig í veg fyrir að farið sé á svig við reglur á vinnumarkaði með því að ráða fólk endurtekið með tímabundnum samningum. Tilskipunin á ekki við um starfsmenn starfsmannaleiga.

Í tilskipun 94/33 um vinnu barna og ungmenna eru settar reglur um vinnu og vinnuvernd, þ.m.t. að börn á skólaskyldualdri, og í öllum tilvikum börn yngri en 15 ára stundi ekki vinnu og að fylgst sé með vinnu barna á aldrinum 15 – 17 ára.

Auk þessa hafa verið settar reglur á sviði vinnuverndar, allt frá reglum um vinnutíma, til ítarlegra reglna um öryggi og heilbrigðishætti á vinnustöðum. Almenna tilskipunin um vinnutíma nr. 2003/88 ásamt sértilskipunum um tilteknar starfsgreinar mæla fyrir um hámarks vikulegan vinnustundafjölda og hvíldartíma sem tryggja verður launþegum. Rammatilskipun 89/391 um heilsu og öryggi á vinnustöðum er útfærð í fjölda sértækari tilskipana sem taka bæði tillit til sérstaks vinnuumhverfis, á landi, sjó og í lofti og setja ítarlegar reglur um atriði á borð við tæki, vinnuhlífar, öryggis- og heilbrigðismerki, eldfim efni, efnafræðilega og eðlisfræðilega áhrifavalda o.s.frv. Eins og fram kemur í greinargerð samningahóps (II) hafa gerðir á sviði aðbúnaðar, hollustuhátta og öryggis á vinnustöðum á landi, lofti og sjó verið innleiddar í íslenskan rétt vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Umdeildar reglur á sviði vinnuréttar telja tilskipun 96/71 um störf útsendra starfsmanna í tengslum við veitingu þjónustu, en tilskipunin heimilar fyrirtæki að flytja með sér eigin starfsmenn þegar þjónusta er veitt í öðrum aðildarríkjum. Eins og fjallað var um í umfjöllun um samningskafla 3 (staðfesturéttur og þjónustustarfsemi) mælir tilskipunin fyrir um að reglur í heimaríki eigi í aðalatriðum við um ráðningarsamband og kjör launþega, en gistiríki, þar sem vinnan fer fram, getur þó og verður að tryggja ákveðin grundvallarréttindi, sem byggjast á lögum og kjarasamningum sem hafa almennt gildi í gistiríkinu, einnig fyrir útsenda starfsmenn. Tilskipunin ákveður með tæmandi hætti hvaða réttindi gistiríkið á að standa vörð um, en það eru hámarksvinnutími og lágmarkshvíldartími, lágmarks fjöldi launaðra frístunda, lágmarks laun ásamt yfirvinnukaupi, skilyrði við framráðningu starfsmanna, heilbrigði og öryggishættir á vinnustað og jafnrétti kynjanna, auk verndar barna og barnshafandi kvenna. Tilskipunin mælir einnig fyrir um það að fylgja megi réttindum samkvæmt henni eftir í gistiríki, en það styrkir virkni þeirra réttinda sem mælt er fyrir um. Auk tilskipunar um útsenda starfsmenn hefur verið sett tilskipun um starfsmannaleigur, en með þeim reglum, sem settar eru í tilskipun 2008/104, um starfsmannaleigur er stefnt að því að bæta réttarstöðu þeirra sem ráðnir eru til starfa í gegnum starfsmannaleigur.

### **Samskipti aðila vinnumarkaðarins**

Skipulag vinnumarkaðarins hefur þróast í nánu samstarfi aðila vinnumarkaðarins og byggist í meginráttum á kjarasamningum. Hafa reglur innan ESB í vaxandi mæli tekið mið af þessu og veitt aðilum vinnumarkaðarins formlegt umboð til að setja reglur sem síðan verða bindandi reglur, sbr. sumar þeirra reglna sem fjallað er um hér að framan.

### **Vinnumarkaðsstefna, félagsmálastefna og Félagsmálasjóður Evrópu**

Sáttmálarnir útfæra þær valdheimildir sem ESB hefur á þessum sviðum í sérstökum ákvæðum X. bálks SSES um félagsmálastefnu. Í 151. gr. koma fram þau markmið að



stuðla að aukinni atvinnu, bæta lífskjör og vinnuskilyrði þannig að unnt sé að jafna þau en halda jafnframt fram umbótum, veita viðeigandi félagslega vernd, tryggja skoðanaskipti milli aðila vinnumarkaðarins, efla mannauðinn með það í huga að halda atvinnustigi háu, og vinna gegn útilokun þjóðfélagshópa. Í 153 gr. SSESB eru þau markmið sem Sambandið setur sér í 151. gr. útfærð frekar.<sup>93</sup>

Af þeirri útfærslu sem kemur fram í ákvæði 153(2), þriðja og fjórða málslið, má ráða að um viðkvæm mál er að ræða: þegar um er að ræða mál sem varða félagslegt öryggi og félagslega vernd launafólks, vernd launafólks við uppsögn ráðningarsamnings, fyrirsvar og sameiginlega hagsmunagæslu launafólks og vinnuveitenda og ráðningarkjör ríkisborgara þriðju landa er krafist einróma samþykkis í ráðinu (sem tryggir samþykki allra aðildarríkjanna), nema ráðið sjálfst ákveði, varðandi alla liði, nema g-lið, að almenna lagasetningameðferðin skuli gilda við töku ákvarðana.

Í 156. gr. SSESB er mælt fyrir um heimildir ESB til að til að ná markmiðum 151. gr. með því að ýta undir samstarf milli aðildarríkjanna og greiða fyrir samræmingu aðgerða þeirra í öllum félagslegum málefnum, einkum í málum er varða, atvinnu, vinnulöggjöf og vinnuskilyrði, starfsmenntun á grunn- og framhaldsstigi, félagslegt öryggi, forvarnir gegn vinnuslysum og atvinnusjúkdómum, hollustuhætti á vinnustað, félagafrelsi og réttinn til gerðar kjarasamninga milli launafólks og atvinnurekenda. Í þessu tilliti skal framkvæmdastjórnin framkvæma rannsóknir, gefa út álit og koma á samráði í nánú samstarfi við aðildarríkin.

Að því er varðar félagsleg réttindi, sem mannréttindi, skipta máli Félagsmálasáttmáli Evrópu (1961), Stofnskrá bandalagsins um félagsleg grundvallarréttindi launþega<sup>94</sup> (1989) og Réttindaskrá ESB. Með Réttindaskránni eru tekin upp bindandi ákvæði um félagsleg réttindi og á þeim grunni fá stofnanir ESB heimildir til að útfæra þessi réttindi með afleiddri löggjöf – en þó aðeins á þeim sviðum þar sem ESB hefur vald til að setja reglur nú þegar, sbr. 51(2) gr. Réttindaskrárinnar. Er þess því ekki að vænta að verulegar breytingar verði á réttarsviðinu vegna Réttindaskrárinnar sérstaklega.

---

<sup>93</sup> Í 153. gr. kemur fram að sambandið skal styðja við aðgerðir aðildarríkjanna í tengslum við svið (a-j), en samkvæmt 153(2)(b) hefur sambandið einnig heimildir til lágmarkssamræmingar laga aðildarríkjanna varðandi liði a-i: Þessi málefni eru a) umbætur, einkum á vinnuumhverfi, til að vernda heilsu og öryggi starfsmanna, b) vinnuskilyrði, c) félagslegt öryggi og félagslega vernd launafólks, d) vernd launafólks við uppsögn ráðningarsamnings, e) miðlun upplýsinga til starfsmanna og samráð við þá, f) fyrirsvar og sameiginlega hagsmunagæslu launafólks og vinnuveitenda, þ.m.t. sameiginlega ákvarðanatöku, sbr. þó 5. mgr., g) ráðningarkjör ríkisborgara þriðju landa sem dvelja löglega á yfirráðasvæði Sambandsins, h) aðlögun einstaklinga sem eru útilokaðir frá vinnumarkaðinum, sbr. þó 166. gr., i) jafnrétti karla og kvenna með tilliti til tækifæra á vinnumarkaði og meðferðar á vinnustað. Varðandi málefni sem falla undir liði j-k er því ekki heimild til lagasamræmingar, en undir þá liði falla: j) barátta gegn félagslegri útskúfun, k) nútímavæðingu félagsverndarkerfa, sbr. þó c-lið.

<sup>94</sup> E. Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers.

Félagsmálasjóður Evrópu var stofnaður í þeim tilgangi að bæta atvinnumöguleika launþega á innri markaðinum og stuðla þannig að bættum lífskjörum. Hlutverk hans er að auðvelda atvinnumöguleika og auðvelda fólki að fara á milli landsvæða og flytja sig á milli starfsgreina. Þá veitir sjóðurinn styrki til starfsmenntunar og endurmenntunar. Stefnumótun á sviði vinnumála, menntunar, félagslegrar aðlögunar og verndar falla undir hlutverk sjóðsins og hefur Ísland tekið þátt í verkefnum svipuðum þessum, sem ESB styrkir í gegnum EES-samninginn.

### **Bann við mismunun**

Gerðir á sviði jafnrétti kynjanna falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og hafa því verið innleiddar í íslenskan rétt. Almenn t hefur þeim reglum verið komið í framkvæmd hér á landi, en þó hefur framkvæmdastjórnin tekið fram í framvinduskýrslum að innleiðingu sé ekki að fullu lokið og vísað til þess að Eftirlitsstofnun EFTA hafi gert athugasemdir vegna innleiðingar á þessu sviði. Tilskipun 2004/113 um innleiðingu meginreglunnar um jafnrétti milli karla og kvenna að því varðar aðgengi vöru og þjónustu rýmkar þessar reglur þannig að þær ná út fyrir svið vinnumarkaðarins. Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að unnið sé að innleiðingu þeirrar tilskipunar.

Eins og fram kemur í greinargerð samningahóps (II) hafa eftirfarandi tilskipanir Evrópusambandsins um bann við mismunun ekki verið teknar upp í EES-samninginn. Tilskipun 2000/43, um innleiðingu meginreglunnar um jafna meðferð manna án tillits til kynþáttar eða þjóðernis, sem kveður á um jafnrétti á grundvelli kynþáttar eða þjóðernis, hvort sem um er að ræða á vinnumarkaði, með tilliti til félaglegrar verndar (þar með talið félagslegt öryggi og heilsugæslu), félagslegs hagræðis, menntunar eða aðgengis að vöru og þjónustu sem almenningur á kost á, þ.m.t. húsnæði. Tilskipun 2000/78 um innleiðingu meginreglunnar um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi á grundvelli trúar eða trúarskoðana, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar, en hún bannar mismunun á þessum grundvelli á vinnumarkaði. Undirbúningur að löggjöf til að innleiða þessar tilskipanir hefur þó staðið yfir lengi hér á landi.<sup>95</sup>

### **19.5 Samantekt**

Reglur sem falla undir samningskaflann eru viðamiklar og varða bæði vinnurétt og félagsmálastefnu sambandsins. Þær eru af ýmsum toga og fela oft í sér samráð og veikari samræmingu en bindandi reglur. Meginþorri þeirra reglna sem heyra undir samningskaflann hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Ísland hefur fallist á regluverk ESB miðað við **16. mars 2011** og hefur ekki farið fram á sérlausnir, undanþágur, eða aðlögunartímabil en hefur almennt vísað til mikilvægis kjarasamninga á íslenskum vinnumarkaði og mikilvægis þess að koma í veg fyrir undirboð á vinnumarkaði.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að almennt sé sviðið vel samræmt, en nokkur atriði þurfi frekari skoðunar, þ. á. m. gerðir á sviði jafnréttismála. Í

---

<sup>95</sup> Sjá m.a. niðurstöður rannsókna íslenskra og erlendra fræðimanna sem birtist í ritinu *Equality into reality: Action for diversity and non-discrimination in Iceland* (Evelyn Ellis og Kristín Benediktsdóttir (ritstj.)) Háskólaútgáfan 2011.

lokunarviðmiðum kaflans eru tilteknaðar tilskipanir um jafnrétti á öðrum sviðum en varðandi kynjajafnrétti, s.s. varðandi kynþátt og þjóðerni, aldur, trúarbrögð og kynhneigð. Er farið fram á að innleiðingu verði lokið og að tryggt sé að hægt sé að framfylgja þeim reglum sem settar eru frá aðildardegi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 22. júní 2012 og að viðræður hafi staðið yfir þegar hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Vinnulöggjöf, félags- og atvinnumál, auk félagsmálastefnu og jafnréttismála hafa þróast í þá átt að veita launþegum og öðrum þjóðfélagshópum frekari vernd, í samræmi við stefnumótun ESB. Á mótum kemur að stefnumótun ESB í málefnum innri markaðarins og samkeppni geta leitt til togstreitu milli ESB og aðildarríkjanna og stefnu þeirra á sviðum vinnuréttar og félagsmálastefnu. Vegna þess hvernig valdheimildum ESB og aðildarríkjanna er fyrir komið er ekki að vænta stórvægilegra breytinga á þessu sviði í náninni framtíð.

## 20. SAMNINGSKAFLI – FYRIRTÆKJA- OG IÐSTEFNA

### 20.1 Almenn um samningskaflann

Fyrirtækja- og iðnstefna ESB tengist náið aðgerðum ESB á sviði samkeppnishæfni, þ.e. þeim aðgerðum sem hafa verið teknar til að auðvelda litlum og meðalstórum fyrirtækjum starfsemi á innri markaðinum. Það dregur þó úr áhrifum þessa kafla á rétt aðildarríkjanna að ESB fer eingöngu með heimildir til að styðja við og samræma aðgerðir aðildarríkjanna, sem fara með valdheimildir á þessu sviði.

Samkvæmt 173. gr. SSESB er það hlutverk ESB að auka skilyrði fyrir samkeppnishæfni iðnaðar og að stuðla að nýsköpun og frumkvöðlastarfsemi, hagstæðu umhverfi og aðlögun að breyttum atvinnuskilyrðum. Með Lissabonsáttmálanum var hin opna samráðsmeðferð (e. *open method of coordination*) tekin upp í þessum málaflokki, en slík meðferð getur stuðlað að breytingum og nýjungum fyrir tilstilli viðmiðunarreglna, „bestu framkvæmdar“ og samvinnu og skoðanaskipta milli aðildarríkjanna. Bein lagasamræming er ekki heimil á þessu sviði, sbr. 173 (3). gr. SSESB.

Í stefnumótun innri markaðarins kemur fram áhersla á að einfalda enn frekar viðskiptaumhverfi á innri markaðnum.<sup>96</sup>

Efni kaflans skarast við reglur á öðrum sviðum, og kemur fram í greinargerð samningahóps að þýðingamestu gerðir kaflans hafi verið innleiddar á sviðum sem varða samningskafla 27 (umhverfismál), samningskafla 18 (hagskýrslugerð) og samningskafla 6 (félagaréttur). Auk þess eru nán tengsl milli fyrirtækja- og iðnstefnu annars vegar og rannsókna og vísinda hins vegar (sjá samningskafla 25).

### 20.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann og það stóð **25. maí 2011** og hefur skuldbundið sig til að ljúka við innleiðingu reglna sem ekki hafa verið innleiddar við aðild.

Ekki er farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna þessa kafla.

### 20.3 Þróun og staða samningaviðræðna

#### 20.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í greinargerð samningahóps um samningskaflann er því lýst að kaflinn fjalli um aðgerðir ESB á sviði iðnstefnu og að þær miði fyrst og fremst að því að bæta samkeppnishæfni iðnaðar í aðildarríkjunum með hraðari aðlögun að breyttum aðstæðum. Markmiðið er einnig að skapa umhverfi sem hvetur til nýsköpunar og aukins hagvaxtar.

Samningahópur (I) hélt sextán fundi frá 2. desember 2009 til 1. október 2012. Í fundarfrásögn áttunda fundar 18. mars 2011 kemur fram að greinargerð um kaflann hafi verið kynnt og vísað til aðalsamninganefndar og í fundarfrásögn níunda fundar 20. maí 2011 kemur fram að sérfræðingar hafi farið yfir kynningar fyrir tvíhliða rýnifundi með framkvæmdastjórninni.

---

<sup>96</sup> Sjá COM (2012) 573 final (Single Market Act II).

Í fundarfrásögn tuttugasta og áttunda fundar aðalsamninganefndar 25. mars 2011 kemur fram að talsvert magn leiðbeinandi tilmæla ESB (e. *soft aquis*) falli undir kaflann, sem ætlast sé til að aðildarríkin fylgi. Tekið er fram að stórum hluta leiðbeinandi gerða hafi verið fylgt í aðgerðum íslensks stuðningsumhverfis fyrir lítil- og meðalstór fyrirtæki á grundvelli EES-samningsins.

Í fundarfrásögn þrítugasta og fjórða fundar aðalsamninganefndar 13. október 2011 kemur fram að drög að samningsafstöðu hafi verið kynnt og rædd.

### **20.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 29. september 2011 var tilkynnt um að skilyrði væru til að opna samningaviðræður um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að samræming á þessu sviði sé góð og að stefna Íslands á þessu sviði sé í samræmi við stefnumótun ESB almennt og stefnu varðandi lítil fyrirtæki, en Ísland tekur þátt í frammistöðumati í samræmi við þessar reglur. Þá tekur framkvæmdastjórnin fram að Ísland taki þátt í Frumkvöðla- og nýsköpunaráætlun ESB (e. *Entrepreneurship and Innovation Programme, EIP*). Framkvæmdastjórnin telur að Ísland noti ýmis önnur úrræði til að styðja við lítil og meðalstór fyrirtæki og að staða mála á þessu sviði sé góð, en að fjármögnun geti reynst fyrirtækjum erfið vegna efnahagsástandsins.

### **20.3.3 Staða viðræðnanna**

Ísland lagði fram samningsafstöðu sína í október 2011 og hófust samningaviðræður um kaflann þann 12. desember 2011. Engin formleg opunar- eða lokunarviðmið voru sett í kaflanum og var honum lokað til bráðabirgða samdægurs.

### **20.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Þýðingarmestu gerðir á þessu sviði hafa þegar verið innleiddar hér á landi á ýmsum sviðum EES-samningsins.

Af þeim reglum sem falla undir kaflann fjallar tilskipun 2000/35, sem og breyting á þeirri tilskipun í tilskipun 2011/7, um átak gegn greiðsludrætti í verslunarviðskiptum. Þessar tilskipanir eru einu tilskipanirnar sem falla undir kaflann og er þeim ætlað að auðvelda starfsemi milli aðildarríkjanna og auka traust í viðskiptum milli landa.

Í stefnumótun framkvæmdastjórnarinnar í málefnum innri markaðarins kemur fram að átak standi fyrir dyrum sem miðar að því að auðvelda frekar viðskipti á innri markaðnum, hvort sem er fyrir tilstilli reglna um rafræn viðskipti, greiðslur, samræmingu óbeinna skatta, samræmingu á vernd hugverkaréttinda; með því að auðvelda aðgang að fjármagni, sérstaklega fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki og með því að auðvelda tilkynningaskyldu lítilla fyrirtækja, auðvelda greiðslur á milli landa og bjóða upp á valkvæðar reglur um samningarétt.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Sjá frekar COM (2012) 573 final (Single Market Act II) og Commission Staff Working Document (SWD (2012) 21 final), Delivering the Single market Act: State of Play.

Tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 2003/361 varða lítil og meðalstór fyrirtæki og hafa þau tilmæli verið innleidd. Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að skilgreining íslenskra stjórnvalda sé í samræmi við skilgreiningu tilmælanna og að nánast öll fyrirtæki (eða 99%) teljist til þeirra. Sé það því stefna stjórnvalda í iðnaðar- og samkeppnismálum að efla lítil og meðalstór fyrirtæki.

Í samningsafstöðu Íslands er nýrri áætlun „Sóknaráætlun Íslands“ lýst, en tilgangur hennar er að efla atvinnu og lífsgæði til framtíðar. Stefnumótunin „Ísland 2020“ er byggð á framangreindri Sóknaráætlun og markar stefnu fyrir 29 samvinnuverkefni á vegum stjórnvalda, með áherslu á iðnþróun, sjálfbæra þróun, fjárfestingar í mannauði, frumkvöðlastarfsemi og áætlanir um hvernig styrkja megi menntun, nýsköpun og þróun. Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að áætlunin samrýmist að verulegu leyti þeim stefnumiðum sem kennd eru við áætlun ESB, „Europe 2020“.

## 20.5 Samantekt

Samningskaflinn tekur yfir mjög fáar bindandi gerðir en tengist öðrum sviðum ESB-réttar náði og hefur það að markmiði að auka samkeppnishæfni fyrirtækja, þ.m.t. lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Reglurnar falla undir EES-samninginn og hefur Ísland fylgt stefnumótun á þessu sviði, m.a. með stefnumótuninni „Ísland 2020“.

Ísland hefur fallist á regluverkið sem fellur undir samningskaflann eins og það stóð þann **25. maí 2011** og hefur ekki óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabilum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að aðlögun sé góð á þessu sviði og framkvæmd í samræmi við stefnu ESB, en að aðgangur lítilla og meðalstórra fyrirtækja að fjármögnun geti verið erfið vegna efnahagsástandsins.

Engin lokunarviðmið voru sett í kaflanum og voru samningaviðræður opnaðar 12. desember 2011 og lokað til bráðabirgða sama dag.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að almennt tengist fyrirtækja- og iðnstefna ESB starfsemi innri markaðarins sem birtist meðal annars í áherslu á útboð og verktöku, einföldun opinberrar stjórnsýslu og sameiginlegum reglum sem auka samkeppni og ýta undir samstarf þvert á landamæri. Þá kemur fram að Ísland taki mið af stefnu ESB á þessu sviði.

Í nýjum reglum framkvæmdastjórnarinnar sem lúta að því að styrkja innri markaðinn og auðvelda viðskipti (e. *Single Market Act II*), koma fram tillögur um frekari samþættingu og samræmingu reglna sem ætlað er að auðvelda fyrirtækjum, einkum litlum og meðalstórum fyrirtækjum, starfsemi á innri markaðinum.

## 21. SAMNINGSKAFLI – SAMEVRÓPSK NET

### 21.1 Almenn um samningskaflann

Reglur um samevrópsk net byggjast á heimild í 170. og 171. gr SSESB, sem fjalla um það að sambandið skuli stuðla að uppbyggingu og þróun grunnvirkja fyrir samevrópsk flutninga-, fjarskipta- og orkunet. Tilgangur slíkrar uppbyggingar er að tryggja samtengingu, rekstrarsamhæfi og aðgang að slíkum netum, í þágu innri markaðarins, svo að þjónusta á ofanefndum sviðum geti farið um innri markaðinn, með sama hætti og innan einstakra ríkja. Tilgangurinn miðast því við þarfir innri markaðarins, sbr. vísun í 26. gr. SSESB, en einnig er miðað við það að uppbygging samevrópskra kerfa þjóni því markmiði að auka efnahagslega, félagslega og svæðisbundna samheldni innan ESB.

ESB hefur takmarkaðar heimildir til lagasamræmingar á þessu sviði, en ber að styðja og styrkja samvinnu aðildarríkjanna. Heimildir til lagasamræmingar varða einkum rekstrarsamhæfi, en auk þess getur Sambandið sett meginreglur um og styrkt verkefni sem varða sameiginlega hagsmuni.

Í meginatriðum hefur Ísland, í gegnum EES-samninginn, tekið upp viðmiðunarreglur ESB um uppbyggingu samevrópskra neta á sviði flutninga og fjarskipta en reglur ESB um styrkveitingar til samgönguverkefna ná ekki til EES-samningsins. Aðild að ESB myndi veita aðgang að styrkjum og fjármögnun á þessu sviði.

### 21.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar 21. kafla um samevrópsk net eins og það stóð **10. júní 2011**. Þá kemur fram í samantekt um samningsafstöðu að Ísland muni hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki fram til þess dags og ekki hefur verið innleitt við aðild og að löggjafar- og stofnanarammi verði fyrir hendi.

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að endurskoðun áætlunar ESB um samevrópsk net standi yfir og að þar sé gert ráð fyrir umtalsverðum breytingum. Loks kemur fram að unnið sé að því að bera kennsl á möguleg verkefni fyrir tímabilið 2014-2020 og að Ísland óski eftir því að tekið verði mið af hagsmunum Íslands varðandi verkefni, þ. á m. forgangsverkefni, við endurskoðun áætlunarinnar.

### 21.3 Þróun og staða samningaviðræðna

#### 21.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu frá 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en þá voru samningahópar I og II sameinaðir og fundaði sameiginlegur samningahópur áfram.

Í fundarfrásögn nítjándra fundar 3. júní 2011 kemur fram að sérfræðingar hafi kynnt drög að kynningum fyrir tvíhliða rýnifundi um kaflann og í fundarfrásögn tuttugasta og fyrsta fundar frá 6. október 2011 kemur fram að drög að samningsafstöðu fyrir kaflann verði send aðalsamninganefnd.

Í fundarfrásögn áttunda fundar aðalsamninganefndar 24. ágúst 2010 kemur fram að sérfræðingar ráðuneyta og stofnana hafi gert grein fyrir niðurstöðu rýnivinnu. Í fundarfrásögninni kemur fram að grein hafi verið gerð fyrir samgönguhluta Evrópska netsins og að ekki verði séð að breytingar yrðu á þessu sviði við inngöngu í ESB, að undanskilinni þátttöku í TEN-T verkefnaáætluninni og stofnun henni tengdri, sem miðar að uppbyggingu og samþættingu innviða land-, sjó- og loftflutninga. Ísland fengi fulla

aðild að viðeigandi stofnunum og uppbyggingasjóðum ESB. Aðild gæti falið í sér aukin fjárframlög til samgönguverkefna, þ.s. gerð er krafa um mótframlag aðildarríkja allt að helmingi, en 30% er algengt.

Í fundarfrásögn tuttugasta og níunda fundar aðalsamninganefndar 27. apríl 2011 er fjallað um TEN-E (samgöngunet sem varða orku) og kemur fram að aðild muni veita þátttökurétt í TEN-E áætluninni. Þá var fjallað um þann möguleika að verkefni varðandi tengingu íslenska raforkukerfisins við raforkumarkað Evrópusambandsins (og hugsanlega einnig verkefni innanlands, t.d. tengingar við eyjar eða jaðarsvæði) verði fjármögnuð að hluta í gegnum TEN-E. Þetta geti m.a. átt við um rafmagn um sæstreng og verkefni innanlands. Í fundarfrásögninni kemur einnig fram að fyrir fjárhagstímabilið 2007-2013 hafi 155 milljónir evra verið til ráðstöfunar (um 22 milljónir evra á ári) og að þeir fjármunir fari að stærstum hluta í hagkvæmnisathuganir, en fjárhagslegur stuðningur TEN-E sé yfirleitt aðeins um 0,01-1% af heildarkostnaði verkefna. Ýmsir aðrir fjármögnunarkostir séu í boði fyrir TEN-E verkefni, t.a.m. geti Fjárfestingabanki Evrópu (e. *European Investment Bank, EIB*) lánað fyrir allt að 50% af kostnaði og lánaábyrgðir fengist frá Fjárfestingarsjóði Evrópu (e. *European Investment Fund, EIF*). Þá kemur fram að líklegt sé að fjármagn fyrir TEN-E verkefni aukist næsta fjárhagstímabil 2014-2020.

Í fundarfrásögn þrítugasta og fjórða fundar aðalsamninganefndar 13. október 2011 kemur fram að drög að samningsafstöðu hafi verið kynnt og rædd.

### **21.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 6. október 2011 var tilkynnt um að viðræður gætu hafist um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að samræming á þessu sviði sé góð og að þegar sé farið að miklum hluta gerða í þessum kafla. Þá er tekið fram að framfarir hafi orðið að því er varðar samgönguhluta kaflans og að Ísland hafi lokið gerð TEN-T korta, í samræmi við reglur ESB, um flugvelli, vegi og hafnir. Framkvæmdastjórnin tekur hins vegar fram að engar framfarir hafi orðið í orkuhluta kaflans og að vinna þurfi að stefnumótun.

### **21.3.3 Staða viðræðnanna**

Ísland lagði fram samningsafstöðu um kaflann í október 2011 og viðræður hófust um kaflann 12. desember 2011. Engin formleg opunar- eða lokunarviðmið voru sett og var kaflanum lokað til bráðabirgða sama dag.

## **21.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

### **Samgöngunet og fjarskiptanet**

Ákvörðun nr. 1692/96 um viðmiðunarreglur bandalagsins varðandi uppbyggingu samevrópska flutningakerfisins (TEN-T) og ákvörðun ráðsins nr. 13461/2001 um breytingu á ákvörðun nr. 1692/96 setja fram viðmiðunarreglur bandalagsins um samevrópska flutningakerfið.

Tilgangurinn er að samþætta innviði land-, sjó- og loftflutninga og markmiðin eru að:

- Tryggja sjálfbæra flutninga á fólki og vörum innan svæðisins án innri landamæra og vinna að markmiðum ESB í umhverfis- og samkeppnismálum auk þess að styrkja efnahagslega og félagslega samþættingu.
- Netið verði þannig að það beri sig fjárhagslega og skili efnahagslegum ábata.



- Taka til allra flutningaleiða með tilliti til styrkleika hvers þeirra um sig.
- Nýta sem best þá innviði sem fyrir eru.
- Samþætta samgönguleiðir.
- Vera fjárhagslega hagkvæmt.
- Ná til allra svæða sambandsins og tryggja þannig tengingu miðsvæða við eyjar og önnur jaðarsvæði án flöskuhálsa.
- Tryggja tengingar við EFTA löndin, lönd mið og austur Evrópu og Miðjarðarhafssvæðið.<sup>98</sup>

Síðarnefnda ákvörðunin fjallar um hafnir við sjó, hafnir við vötn og stöðvar fyrir samtengda flutninga. Ný ákvörðun 661/2010, uppfærir þessar reglur, en leiðir ekki til breytinga.

Tilskipun 2001/42 um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið hefur verið lögleidd hér á landi með lögum um umhverfismat, en með reglunum er stefnt að vernd umhverfisins og aðkomu þeirra sem hagsmuna hafa að gæta við málsmeðferð, áður en ákvarðanir eru teknar um verk sem geta haft neikvæð áhrif á umhverfið.

Lagarammi ESB fyrir umhverfisvernd, samkeppni á markaði og opinber innkaup gildir um öll verkefni á sviði grunnvirkja í öllum greinum samgangna.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að við aðild fengi Ísland aðild bæði að fjárhagsaðstoð og að uppbyggingasjóðum ESB, sem tilheyra byggðastefnu ESB (sbr. samningskafla 22 um byggðamál. Auk þess fengi Ísland aðild að Samgöngustofnun Evrópu TEN-T EA (e. *Trans-European Transport Network Executive Agency*).

Ísland tekur einnig þátt í TEN áætlun í fjarskiptamálum (eTEN), sem nú er vísað til sem í ICT PSP (e. *ICT Policy Support Programme*).

### **Evrópsk orkunet**

Stefna ESB í orkumálum mótast af því að koma á fót opnum og samkeppnishæfum innri markaði fyrir raforku og gas og er fjallað frekar um stefnuna í orkumálum í samningskafla 15 um orkumál.

Um grunnvirki og rekstrarsamhæfi orkuneta gilda í meginatriðum sömu reglur og um önnur samevrópsk net. Stefnumótun og viðmiðunarreglur um samevrópsk orkunet (TEN-E) hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Ísland skuldbindur sig til þess að gera áætlun sem tekur mið af TEN-E áætluninni.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að endurskoðun TEN-E áætlunarinnar standi yfir og umtalsverðar breytingar geti orðið á núverandi kerfi. Þar kemur einnig fram að Íslandi hafi verið boðið að taka þátt í tæknilegri vinnu við undirbúning innleiðingar nýju áætlunarinnar.

Í samningsafstöðu Íslands kemur einnig fram að íslensk löggjöf sé í samræmi við regluverkið um raforkuviðskipti yfir landamæri, í reglugerð nr. 1228/2003 um skilyrði

<sup>98</sup> Sjá greinargerð samningahóps (II) um samningskaflann, bls. 4.

fyrir aðgangi að neti fyrir raforkuviðskipti yfir landamæri, þótt enginn flutningur raforku fari fram milli landa. Þá kemur fram að verkefni um sölu raforku í gegnum sæstreng uppfyllir skilyrði og markmið TEN-E viðmiðunarreglnanna sem verkefni sem þjónar evrópskum hagsmunum, og að lagning sæstrengs milli Íslands og meginlands Evrópu myndi falla undir I. viðauka ákvörðunarinnar, ef ákvörðun yrði tekin um framkvæmd þess.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram ýtarleg lýsing á íslenskum samgöngunetum og vísast þangað.<sup>99</sup>

### **21.5 Samantekt**

Reglur sem falla undir kaflann lúta að uppbyggingu og fjármögnun grunnvirkja fyrir samevrópsk flutninga-, fjarskipta- og orkunet. Í meginatriðum hefur Ísland, í gegnum EES-samninginn, tekið upp viðmiðunarreglur ESB um uppbyggingu samevrópskra neta á sviði flutninga og fjarskipta en þær reglur ESB um styrkveitingar til samgönguverkefna ná ekki til EES-samningsins. Þá hefur Ísland ekki tekið þátt í orkunetum ESB.

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem á undir kaflann miðað við **10. júní 2011** og hefur ekki farið fram á sérlausnir eða undanþágur en hefur lagt áherslu á að tekið verði mið af hagsmunum Íslands í endurskoðun sem stendur yfir á reglum um samevrópsk net, þ. á m. varðandi forgangsverkefni. Íslandi hefur verið boðin þátttaka í tæknilegri vinnu vegna innleiðingar nýju áætlunarinnar á sviði orkuneta.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að samræming sé góð í samgöngu- og fjarskiptahluta kaflans en engar framfarir hafi orðið í orkuhluta kaflans og að vinna þurfi að stefnumótun. Eins og fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 myndi aðild að ESB veita aðild að fjármögnun verkefna við grunnvirki sem falla undir stefnuna og þar kemur einnig fram að Evrópusambandið hafi gefið til kynna að ákveði Ísland að leggja sæstreng á milli Íslands og meginlands Evrópu verði slíkt verkefni styrkhæft.

Samningaviðræður um kaflann hófust 12. desember 2011 og var kaflanum lokað til bráðabirgða sama dag. Engin formleg lokunarviðmið voru sett vegna kaflans.

---

<sup>99</sup> Sjá samningsafstöðu Íslands í 21. Samningskafla sem nálgast má á [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), sbr. síðuna <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/21/Samnafst21kISL.pdf>.

## 22. SAMNINGSKAFLI - BYGGÐASTEFNA OG SAMRÆMING UPPBYGGINGASJÓÐA

### 22.1 Almennt um samningskaflann

Samningskaflinn fjallar um byggðastefnu ESB sem er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins.

Byggðastefna ESB hefur einkum þrjú markmið. Í fyrsta lagi að hjálpa hverri byggð að ná fullri getu. Í öðru lagi að auka samkeppnishæfni og atvinnu með að fjárfesta á svæðisvísu á sviðum með hávaxta möguleika með auknu virði fyrir ESB sem heild. Í þriðja lagi að færa lífskjör í ríkjum sem hafa fengið inngöngu í ESB síðan 2004 upp að meðaltali ESB eins fljótt og mögulegt er.

Ójöfnuður byggða getur orsakast af mörgum þáttum. Í fyrsta lagi langvarandi annmarkar af völdum landfræðilegrar afskekktar og strjálbýli. Í öðru lagi nýleg félagsleg og efnahagsleg breyting. Í þriðja lagi arfleið fyrrum miðstýrðs efnahagskerfis. Í fjórða lagi samblanda af framangreindum þáttum og öðrum.

Hugmyndin er að byggðastefnan falli að áætlun sambandsins um að efla vöxt og störf með eftirfarandi þáttum. Í fyrsta lagi gera ríki og byggðir meira aðlaðandi fyrir fjárfestingar með að bæta aðgengi, veita gæðaþjónustu og vernda umhverfismöguleika. Í öðru lagi að hvetja til nýsköpunar, frumkvöðlastarfsemi og þekkingarhagkerfis og ýta á byggðir að hagnýta styrkleika þeirra og gera notkun á opinberum lands- og svæðisbundnum evrópskum byggðarsjóðum áhrifaríkari. Ásamt því að sérhæfða áætlun fyrir vöxt. Í þriðja lagi að skapa fleiri og betri störf með því að laða að fleira fólk í vinnu, snúa við þekkingarflóttu, auka aðlögunarhæfni starfsmanna og auka fjárfestingu í mannaúði.

Byggðafjárnotkun fyrir árin 2007 - 2013 er um þriðjungur af fjárlögum ESB eða 347 milljarðar evra. Fjármunirnir koma frá þremur mismunandi sjóðum og fer það eftir því hvað er verið að fjármagna og í hvaða ríki og svæði. Í fyrsta lagi úr byggðapróunarsjóði (e. *European Regional Development Fund (ERDF)*) er snertir almenna innviði, nýsköpun og fjárfestingu. Í öðru lagi félagsmálasjóður (e. *European social fund (ESF)*) er snertir starfsmenntunarverkefni, aðrar tegundir atvinnuástoðar og starfsskapandi verkefni. Í þriðja lagi samheldnisjóður sem snertir umhverfis- og samgöngugrunnvirkisverkefni og þróun á endurnýtanlegri orku. Þessi fjármögnun er fyrir 15 ríki þar sem framleiðsla er minni en 90% af meðaltali sambandsins (13 nýjustu aðildarríkin að ESB, auk Portúgals, Grikklands og Spánar).

### 22.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið um samningskaflann eins og það stóð **1. júní 2012** en með fyrirvara um sérlausnir og sérstakar ráðstafanir sem farið er fram á í samningsafstöðunni. Þá muni Ísland deila markmiðum samheldnistefnunnar með ESB og mun sem aðildarríki vinna að því með virkum hætti að ná þeim markmiðum.

Þá segir í samantektinni að fjarlægð, einangrun, erfiðir staðhættir, veðurfar og efnahagur, sem háður er fáum framleiðsluvörum hefur mótandi áhrif á atvinnu- og uppbyggingarskilyrði á Íslandi og félagslegar og efnahagslegar aðstæður, en varanlegt eðli og

samanlögð áhrif þessara þátta setja þróun Íslands miklar skorður. Þar að auki er Ísland staðsett norðlægast í álfunni, og er lítið, fámennt og afar strjálbýlt eyríki sem býr við miklar vegalengdir og langvarandi svæðisbundna fólksfækkun.

Samkvæmt samantektinni fer Ísland fram á að tekið verði tillit til þessara varanlegu annmarka og sérkenna með viðeigandi aðgerðum og ráðstöfunum, með vísan til ákvæða sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, aðildarsamninga og þeirrar afleiddu löggjafar sem við kann að eiga, þ.m.t. ráðstafanir sem þegar er beitt gagnvart svæðum sem búa við svipaðar landsvæðisbundnar, félagslegar og lýðfræðilegar takmarkanir.

Fram kemur í samantektinni að Ísland mun ljúka nauðsynlegum undirbúningi fyrir framkvæmd samheldnistefnunnar fyrir aðild og að tíma- og aðgerðaáætlun þar að lútandi um allar nauðsynlegar aðgerðir sem verða framkvæmdar hafi verið send ESB. Samkvæmt samantektinni hefur ESB kynnt sér tíma- og aðgerðaáætlunina og hefur boðið Íslandi að leggja fram samningsafstöðu sína.

Í samningsafstöðu Íslands eru talin upp þau sérstöku atriði sem farið er fram á í aðildarviðræðunum við ESB um samningskaflann. Hin sérstöku atriði eru eftirfarandi.

„1. Ísland fer fram á að varanlegir annmarkar landsins og sérkenni og staða þess sem ysta ríkis verði viðurkennd í aðildarsáttmálanum. Ísland fer jafnframt fram á að reglur um aðstoðarhæfi og skilyrði sjóðanna, auk sérstakra lagalegra ráðstafana sem leiða af 349. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins varðandi ystu svæði, gildi einnig um Ísland.

Fjarlægð, einangrun, erfiðir staðhættir, veðurfar og efnahagur sem háður er fáum framleiðsluvörum hefur mótandi áhrif á atvinnu- og uppbyggingarskilyrði á Íslandi og félagslegar og efnahagslegar aðstæður, en varanlegt eðli og samanlögð áhrif þessara þátta setja þróun Íslands miklar skorður. Enn fremur er Ísland staðsett nyrst í álfunni og er lítið, fámennt og afar strjálbýlt eyríki, sem býr við miklar vegalengdir og langvarandi svæðisbundna fólksfækkun. Taka verður tillit til þessara varanlegu annmarka og sérkenna með viðeigandi aðgerðum og ráðstöfunum, m.a. með vísan til ákvæða sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, aðildarsamninga og þeirrar afleiddu löggjafar sem við kann að eiga, þ.m.t. ráðstafanir sem þegar er beitt gagnvart svæðum sem búa við svipaðar landsvæðisbundnar, félagslegar og lýðfræðilegar takmarkanir.

2. Ísland fer fram á viðbótarfjárveitingar til að mæta þeim varanlegu annmörkum sem lýst er í lið 1 og að slík viðbótarúthlutun verði ákvörðuð á grundvelli heildaríbúafjölda landsins þar sem sá viðbótarkostnaður sem hlýst af þessum varanlegu annmörkum fellur á alla landsmenn.

3. Ísland fer fram á að hlutfall framlags úr sjóðunum endurspegli þá varanlegu annmarka sem lýst er í 1. lið.

4. Ísland fer fram á að landið í heild uppfylli skilyrði fyrir svæðisbundinni ríkisaðstoð á grundvelli sérstakra þarfa sem skapast vegna þeirra varanlegu annmarka sem lýst er í 1. lið.

5. Ísland fer fram á að staða þess sem „eyríki“ verði viðurkennd í aðildarsáttmálanum.

6. Ísland fer fram á að teljast aðstoðarhæft með tilliti til fjármögnunar vegna áætlana um samstarf yfir landamæri samkvæmt markmiðinu um evrópska svæðasamvinnu en

samkvæmt núverandi regluramma er Ísland útilokað á grundvelli hinnar almennu meginreglu um að ekki skuli vera meiri vegalengd en 150 km á milli landamæra að sjó á NUTS III svæðum. Ísland fer enn fremur fram á framsalshæfi fjármuna í gegnum áætlanir um samstarf yfir landamæri samkvæmt markmiðinu um evrópska svæðasamvinnu á fyrsta áætlunartímabilinu.

7. Ísland leggur áherslu á að það eigi þess kost að laga framkvæmdaáætlanir sínar að þeim þörfum sem sprottnar eru af þeim varanlegu annmörkum sem lýst er í 1. lið, einkum að því er varðar hinar dreifðu byggðir. Ísland fer fram á að sveigjanleiki verði fyrir hendi að því er varðar úthlutun fjármagns úr Félagsmálasjóði Evrópu og Byggðaðróunarsjóði Evrópu og milli þematengdra markmiða sem heyra undir þá. Ísland fer enn fremur fram á að njóta þess sveigjanleika sem kveðið er á um fyrir ystu svæði í 11. gr. reglugerðar 1080/2006. Þetta myndi gera Íslandi kleift að bregðast með viðeigandi hætti við þeim þörfum sem leiða af sérstökum varanlegum landsvæðisbundnum og landfræðilegum annmörkum og lýðfræðilegum aðstæðum.

8. Í ljósi þeirra breyttu efnahagsaðstæðna sem Ísland stendur frammi fyrir fer Ísland fram á að viðmiðunarár fyrir fjárveitingar úr sjóðunum verði ákvörðuð í samningaviðræðum.

9. Vegna tíðra og alvarlegra náttúruhamfara á Íslandi og hins einstaka viðbragðskerfis við neyðarástandi sem er fyrir hendi fer Ísland fram á tæknilegar viðræður um það með hvaða hætti Samstöðusjóður ESB geti komið til móts við þessar sérstöku náttúrulegu aðstæður og viðvarandi náttúruvávar.“

## **22.3 Próun og staða samningsviðræðna**

### **22.3.1 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið þrjátíu og sex fundi á tímabilinu nóvember 2009 til apríl 2013, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins þann 25. febrúar 2010 segir að fram komi í áliti framkvæmdastjórnarinnar, sem ekki er nánar tilgreint, að styrkja þurfi stofnanafyrirkomulag að því er varðar byggðastefnu og að tryggja þurfi fjármögnun áætlanagerða til nokkurra ára í senn. Jafnframt var greint frá því að dreifbýlisþróun innan sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar sé önnur stoð stefnunnar og að hvert aðildarríki skilgreini hverjir geta sótt um styrki þar sem aðstæðurnar eru mjög mismunandi. Fram kemur að koma þurfi upp betra skipulagi á Íslandi. Einnig er talið að nálgun Írlands gæti hentað hér á landi þar sem sama stofnun fer með stjórn dreifbýlismála og byggðamála til að ná sem mestum samlegðaráhrifum.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 9. mars 2010 segir í umfjöllun um fjármál sveitarfélaga að ljóst sé að Ísland þurfi að gera rammaáætlun um byggðastefnu í samræmi við reglur og kanna þurfi hvort sóknaráætlun 2020 geti verið grundvöllur hennar.

Í fundarfrásögn sautjanda fundar samningahópsins þann 14. febrúar 2011 segir að talsverðar breytingar hafi verið gerðar á þeirri greinargerð sem lögð var fyrir samningahópinn og aðalsamninganefnd síðasta haust en án þess að þær breytingar væru sérstaklega tilgreindar.

Í nítjándu fundarfrásögn samningahópsins þann 4. apríl 2011 er greint frá síðari rýnifundi með framkvæmdastjórn. Fram kemur að líklega þyrfti ekki að koma til lagabreytinga í tengslum við flytja fjármagn á milli ára eða binda fjármagn til eins árs í senn. Einnig að útskýrt hafi verið verklag við formlega tilnefningu stofnana fyrir framkvæmdastjórninni og gerð grein fyrir þeirri fyrirætlun stjórnvalda að gera ekki breytingar á núverandi lagaramma eða stjórnslu nema niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslunnar yrði jákvæð. Í fundarfrásögninni er einnig greint frá því að komið hefði í ljós eftir rýnifundinn að tilnefning á „*Managing Authority*“ væri í raun stærsta verkefnið sem eftir stæði. Einnig væri nokkur vinna nauðsynleg varðandi uppbyggingu upplýsingakerfa sem yrðu notuð til að halda utan um framkvæmdaáætlanir. Jafnframt kom fram að ekki væri nauðsynlegt að koma á fót nýjum stofnunum heldur væri mögulegt að finna hlutverkunum stað innan núverandi stjórnslu. Gerð er grein fyrir samningsafstöðunni og segir að skoða þurfi sérstaklega stofnanauppbyggingu, jaðarsvæði og stöðu eyja og að ákvæði í SSESB gætu verið mikilvæg fyrir Ísland. Þá er tekið fram að nú hafi verið viðurkennd sérstaða nyrstu svæðanna og kappkosta þurfi að slíkt verði einnig tekið fram í aðildarsamningi Íslands. Einnig var rætt um að tillit yrði að taka til fleiri þátta en þjóðartekna við ákvörðun á framlagi ESB til byggðamála í aðildarríkjunum og greint frá því að viðhorf um þetta hafi einnig komið fram innan ESB og óskað eftir því að meiri sveigjanleiki væri æskilegur.

Í tuttugustu og fyrstu fundarfrásögn samningahópsins þann 27. júní 2011 er vikið að skýrslu um NUTS–svæðaskiptingu og þar segir að NUTS heyri einnig undir 18. samningskafla um hagtölur (NUTS heyrir strangt til tekið einungis undir 18 samningskafla en hefur sterka skírskotun í 22. samningskafla). Enn fremur segir að hagsmunirnir séu mestmegnis í byggðamálum og ríkisstyrkjámálum því skiptingin er lögð til grundvallar á úthlutun úr sjóðunum og hún getur einnig haft áhrif á afmörkun styrkhæfra svæða fyrir svæðisbundna ríkisstyrki. NUTS er flokkun í hagskýrslusvæði og ásamt því að hafa áhrif á úthlutanir úr uppbyggingarsjóðnum, hefur flokkunin áhrif á kröfur um hagskýrslugerð á öðrum sviðum. Segir því að það skipti máli hvernig málum er fyrirkomið og þá eru mannfjöldaviðmið notuð til að ákvarða þessar skiptingar sem og stjórnslusvæði. Einnig kom fram að samningaviðræður um næsta fjárhagstímabil (2014-2020) gætu haft áhrif á hversu hagstæð þessi skipting yrði á Íslandi og hvort tilefni væri til endurskoðunar.

Í þrítugustu og sjöttu fundarfrásögn samningahópsins þann 18. apríl 2013 kemur fram að fjallað hafi verið um þau verkefni sem eigi að ljúka átti á 1. ársfjórðungi 2013 en þessi verkefni sneru að laga- og stofnanaramma, stjórnslugetu, áætlanagerð, fjármálastjórnun og eftirliti og mati.

### **22.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningaviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að varðandi lagarammann þá sé samræming löggjafar við réttarreglurnar fyrir samheldnistefnu ESB langt komin en núverandi fjárlagaáætlunarkerfi á Íslandi feli ekki í sér fullnægjandi reglur um fjárlagaáætlun. Áætlaður undirbúningur á þessu sviði feli í sér mat á sameiginlegri fjármögnunargetu sveitarfélaga, rýni á fjárlagagerð hins opinbera, að leggja drög að löggjöf, þar sem nauðsynlegt er, fyrir innleiðingu samheldnistefnu og undirbúning á fyrirkomulagi til að fylgja stefnum ESB.

Tekið er fram að í janúar 2011 hafi ný lög um sveitarstjórnir tekið gildi og helstu breytingar eru í tengslum við fjármál sveitarfélaga og vöktun þeirra. Sveitarfélögum er nú ætlað að undirbúa áætlanir til margra ára og að lögin kveði einnig á um aukið samráð á milli ríkisins og sveitarfélaga.

Hægt var að greina frá einhverri framvindu í átt að regluverki ESB varðandi stofnanaramma um stýringu uppbyggingasjóða. Í mars 2012 kynnti Ísland fyrir framkvæmdastjórninni áætlun um að mæta samheldnistefnu ESB en áætlunin lýsir undirbúningi á öllum sviðum og þ.m.t. um samningskaflann og veitir tímaáætlun fyrir innleiðingu þeirra.

Jafnframt segir að framför hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði stjórnsýslulegrar getu þar sem hafist var við að framkvæma aðgerðaráætlun. Áætlunin fjallar um að stofnanirnar taki líklega þátt í að innleiða samheldnistefnuna og nær yfir svið í tengslum við áætlunina og verkefnaundirbúning og stjórnun.

Takmörkuð framför varð í átt að regluverki ESB í tengslum við áætlanir en á skýrslutímabilinu tilgreindi Ísland annars vegar iðnaðarráðuneytið sem ábyrgan aðila fyrir umsjón með undirbúning áætlunargerðar fyrir Byggðaðróunarsjóð (e. *European Regional Development Fund (ERDF)*) og hins vegar velferðarráðuneytið sem ábyrga stofnun fyrir umsjón með undirbúning áætlunargerðar Félagsmálasjóðs (e. *European social fund (ESF)*).

Greint er frá hóflegri framför í átt að regluverki ESB varðandi vöktun og matsaðferðir og að Ísland hafi hafið undirbúningsvinnu á að koma á fót vöktunar- og upplýsingarkerfi fyrir samheldnistefnuáætlanir og þá séu sérfræðingar að vinna að greiningu þarfa og vinnslu.

Varðandi fjármálastjórnun, stjórnun og endurskoðun segir að Ísland væri nú þegar langt komið vegna þátttöku sinnar í áætlunum ESB sem eru innan ramma EES-samningsins og því væri ekki hægt að greina frá frekari framför í átt að regluverki ESB í þeim efnum. Einnig segir að fjármálastjórnun og stjórnkerfi á Íslandi eru að mestu leyti í samræmi við bestu starfsvenjur ESB og alþjóðlega staðla en að þörf sé á framför á sviði innri endurskoðunar. Enn fremur segir að sjálfstæð ytri endurskoðun hins opinbera sé á ábyrgð Ríkisendurskoðunar en hún endurskoði ekki sveitarfélög. Hins vegar sé Ríkisendurskoðun heimilt að skoða bókhald sveitarfélaga í tengslum við sameiginlegan rekstur ríkis og sveitarfélaga.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að Ísland hafi á sviði byggðarstefnu og samræmingu uppbyggingasjóða byrjað á undirbúningi til að mæta kröfu samheldnistefnu ESB.

### **22.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

### **22.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Í greinargerð samningahópsins, dags. 23. mars 2011, segir að undir samningskaflann falli um 370 réttarreglur um framkvæmd byggðastefnu ESB, áætlanagerð og þá umsýslu, þ.e.

stjórnun og eftirlit, sem nauðsynleg er. En framfylgi stefnunnar fer þannig fram að landsáætlun er mótuð af hverju aðildarríki, þ.e. einskona rammaáætlun, en ein eða fleiri framkvæmdaáætlun fyrir hvern hinna þriggja sjóða er gerð á grundvelli hennar. Hver framkvæmdaáætlun fær úthlutað fjármunum en þar er greint frá hlutfalli fjármögnunar milli ESB og aðildarríkisins.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að helstu áhrif af því að taka þátt í byggðastefnu ESB væru þau að taka þarf upp áætlanagerð um framkvæmd stefnunnar til sjö ára en það er gert svo hægt sé að binda fjármagn til þess tíma. Einnig segir að fyrir hendi þarf að vera ákveðin stofnanaumgjörð vegna umsýslu með áætlunum, verkefnum og fjármunum með tilnefningu til þess bærra aðila til að sinna hlutverki þriggja stofnana sem áskilið er skv. reglugerðunum.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að mikilvægustu réttarreglurnar í samningskaflanum eru reglugerðir í formi ramma- og framkvæmdalöggjafar sem eru bindandi og fá lagagildi í aðildarríkjunum og krefjast því ekki formlegrar innleiðingar. Hins vegar var tekið fram að talsverður hluti löggjafarinnar eigi einungis við fyrri fjárhagstímabil ESB og hefur því ekki bein áhrif á framkvæmd og stefnumótun á tímabilið 2007-2013 en mikilvægt væri þó að líta til fordæma og hugmynda sem þar væri að finna. Samningskaflinn hefur þó að mestu leyti að geyma réttareglur sem eru ákvarðanir sem beint er til einstakra ríkja eða ríkjahópa og eru ekki bindandi fyrir önnur aðildarríki.

Í greinargerð samningahópsins eru sjö réttarreglur sem skipta mestu máli í samningskaflanum og er þeim hér lýst stuttlega.

Reglugerð ráðsins nr. 1083/2006 frá 11. júlí 2006 skilgreinir almennar reglur, staðla og meginreglur sem gilda um Byggðarþróunarsjóð Evrópu (ERDF), Félagsmálasjóð Evrópu (ESF) og Samheldnisjóðinn. Fram kemur í greinargerð samningahópsins að reglugerðin er grundvallarréttaregla vegna uppbyggingarsjóðanna. Einnig segir þar að reglugerðin hafi að geyma ítarlegar reglur um þær stofnanir sem þurfa að vera til staðar. En vegna meginreglunnar, um sameiginlega stjórnun aðildarríkis eða svæða annars vegar og ESB hins vegar í byggðamálum, hafa aðildarríkin yfirumsjón með útgjöldum til málaflokksins. Samkvæmt ESB þá verða rúmlega 308 milljarðar evra notaðar til að fjármagna byggðastefnu milli 2007 og 2013 til að vinna að þremur nýjum markmiðum, þ.e. samleitni, samkeppnishæfni og atvinnu- og svæðissamvinnu. Rétt er að geta þess að reglugerð nr. 1303/2013 hefur leyst reglugerðina af hólmi.

Í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1080/2006 frá 5. júlí 2006 er kveðið á um starfsreglur Byggðapróunarsjóðs Evrópu og samkvæmt greinargerð samningahópsins lýsir hún tilgangi sjóðsins og til hvaða sviða aðstoðin nær ásamt því að skilgreina reglur um styrkhæfni, að því er snertir markmið um samleitni, svæðisbundna samkeppnishæfni, atvinnumál og markmið um evrópska svæðasamvinnu. Rétt er að geta þess að reglugerð nr. 1301/2013 hefur leyst reglugerðina af hólmi.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1081/2006 frá 5. júlí 2006 kveður á um starfsreglur Félagsmálasjóðs Evrópu og skilgreind eru þau svið sem aðstoð getur beinst að, styrkhæf verkefni og ýmis sérákvæði samkvæmt greinargerð samningahópsins. Rétt er að geta þess að reglugerð nr. 1304/2013 hefur leyst reglugerðina af hólmi.



Reglugerð ráðsins nr. 1084/2006 frá 11. júlí 2006 skýrir hlutverk og tilgang Samheldnisjóðsins en í greinargerð samningahópsins segir að honum sé ætlað að efla félagslega og efnahagslega samstöðu ESB í þágu sjálfbærrar þróunar. Að auki segir að sjóðurinn varði einkum verkefni til að styrkja innviði í nýrri aðildarríkjum sambandsins svo sem stór samgönguverkefni, umfangsmikil umhverfisverkefni og uppbyggingu opinberrar þjónustu s.s. byggingu skóla og sjúkrahúsa. Rétt er að geta þess að reglugerð 1300/2013 hefur leyst reglugerðina af hólmi.

Reglugerð ráðsins nr. 1828/2006 frá 8. desember 2006 setur samkvæmt greinargerð samningahópsins ítarlegar reglur um framkvæmd reglugerða nr. 1083/2006 og 1080/2006 einkum að því er varðar upplýsingamiðlun, fjármálastjórnun og endurskoðun og þá eru jafnframt settar reglur um stjórnunar- og eftirlitskerfi, fjármálalegar leiðréttingar og ýmsar fjármögnunarleiðir.

Ákvörðun ráðsins nr. 702/2006 frá 6. október 2006 geymir stefnumótandi leiðbeiningarreglur og í greinargerð samningahópsins segir að ákvörðunin sé ein af grundvallar réttarreglunum fyrir samningskaflann og tekið fram að ákvörðunin snerti hagsmuni Íslands í heild sinni. Einnig er tekið fram að leiðbeiningarreglurnar myndi ramma fyrir innlenda áætlanagerð á tímabilinu 2007-2013 og þá geti þær einnig nýst við mat á framlag aðildarríkja til þess að ná settum markmiðum sambandsins á sviði samheldni, hagvaxtar og atvinnu.

Reglugerð ráðsins nr. 2012/2002 frá 11. nóvember 2002 gerir ESB kleift að bregðast á skjótan og öruggan hátt við neyðarástandi/hamförum sem verða í aðildarríkjum eða þeim ríkjum sem hafa stöðu umsóknarríkis.

Í samningsafstöðu Íslands segir að sú löggjöf sem hefur þýðingu varðandi byggðastefnu ESB sé að mestu leyti fyrir hendi á Íslandi og þar sem Ísland er aðili að EES-samningnum er löggjöfin að fullu samræmd varðandi ríkisaðstoð og opinber innkaup. Í þeim efnum er vísað til samkeppnislaga nr. 44/2005, laga um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun nr. 75/2007 og lög um opinber innkaup nr. 84/2007 en með þeim er tilskipun nr. 18/2004 tekin upp í íslenskan rétt samkvæmt því sem fram kemur í samningsafstöðu Íslands.

Frá lagalegu sjónarmiði hvíli innleiðing á innra fjárhagseftirliti hjá hinu opinbera á traustum grundvelli samkvæmt samningsafstöðu Íslands og að hafist verði handa við nauðsynlega samræmingu á lögum um fjárreiður ríkisins við löggjöf ESB innan þriggja mánaða frá þjóðaratkvæðagreiðslu og að henni verði lokið við aðild.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland standi tiltölulega framarlega í heiminum með tilliti til stöðu þess í jafnréttismálum og vísar í þeim efnum til 65. gr. stjórnarskrárinnar og laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla en með þeim lögum voru nokkrar tilskipanir ESB teknar upp í íslenskan rétt. Einnig kemur fram að undirbúningur stæði yfir við að samræma íslenska löggjöf regluverkinu um bann við mismunun og mun Ísland innleiða tvær tilskipanir, sem ekki voru tilgreindar sérstaklega, með góðum fyrirvara fyrir aðild.

Í samningsafstöðu Íslands segir að lagarammi ESB um umhverfismál og umhverfisvernd falli að stórum hluta undir EES-samninginn en að náttúrvernd sé mikilvægasti umhverfisþátturinn sem fellur utan gildissvið EES-samningsins. Einnig segir að lög nr.

106/2000 um mat á umhverfisáhrifum, ásamt síðari breytingum, taka viðeigandi tilskipanir um mat á umhverfisáhrifum upp í íslenskan rétt (tilskipun EBE nr. 337/85) og að tilskipun EB nr. 42/2001 sé tekin upp með lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana. Jafnframt er þess getið að meginreglur og markmið íslenskrar löggjafar á sviði náttúruverndar eru sambærileg ákvæðum viðkomandi regluverks ESB og grundvallast á alþjóðasamningum, þ.e. lög um náttúruvernd nr. 44/1999.

Í tíma- og aðgerðaráætlun fyrir Ísland frá mars 2012 fyrir samningskaflann segir að í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar hafi þess verið getið að fyrirkomulag Íslands við fjárlagagerð tryggji ekki með fullnægjandi hætti heimildir til þess að binda fjármagn til margra ára. Í samningsafstöðu Íslands segir að fjárlög séu unnin árlega og frumvarp til fjárlaga næsta fjárlagaárs sé yfirleitt lagt fram á Alþingi og samþykkt á haustþingi. Fram kemur að á þeim tíma hafi átt sér stað ítarleg, heildstæð endurskoðun á fjárlagaferlinu en markmiðið var að nýtt frumvarp um rammalöggjöf um opinber fjármál yrði lagt fram á Alþingi 2012 og að lögin myndu öðlast gildi í ársbyrjun 2013. Hin nýju lög kæmu því í stað laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997. En markmið endurskoðunarinnar var að smíða, á grundvelli bestu starfsvenja annars staðar, nýjar, alhliða, ábyrgari og gagnsærri verklagsreglur fyrir bæði stig stjórnsýslunnar. Jafnframt kemur fram að endurskoðun á gerð fjárlaga hins opinbera muni meðal annars felast í þarfagreiningu á ábyrgðum vegna fjárhagsáætlana til margra ára og þá er ætlunin að ný rammalöggjöf um opinber fjármál muni hafa að geyma ákvæði um samhæfða stjórnun á útgjöldum ríkis og sveitarfélaga en það væri gert til þess að samræmi við markmið þjóðhagsáætlunar væri tryggt.

Í samningsafstöðu Íslands segir að ný sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 hafi tekið gildi þann 1. janúar 2012 og í þeim væri að finna strangari fjármálaeðglur fyrir sveitarfélög en áður hafði giltu um fjárhagsskuldbindingar og fjárhagseftirlit en samkvæmt lögumnum skulu sveitarstjórnir ár hvert gera fjárhagsáætlun til eins árs og næstu þriggja ára þar á eftir. Enn fremur er greint frá því að þarfagreining á getu sveitarfélaganna til að uppfylla skilyrði um meðfjármögnun átti að fara fram og áætlað var að hún hefist á síðari hluta ársins 2012 og myndi ljúka í mars 2013.

Lagarammi um byggðastefnu er fyrir hendi á Íslandi samkvæmt samningsafstöðu Íslands og í þeim efnunum er vísað til laga nr. 106/1999 um Byggðastofnun, sbr. reglugerð nr. 347/2000 um Byggðastofnun, er kveða á um reglur varðandi aðgerðir í þágu byggðapróunar og eru grunnurinn að starfsemi stofnunarinnar sjálfrar og áætlana um þróun byggða og atvinnulífs.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að mat á þágildandi löggjöf á Íslandi átti að hefjast árið 2012 og vera lokið í mars 2013 og að einkum yrði horft til þeirrar stjórnsýslu sem þarf að vera fyrir hendi til framkvæmdar samheldnistefnu ESB ásamt samspili hennar við innlenda byggðastefnu og vinnumála- og félagsmálastefnu. Fram kemur að matinu væri ætlað að leiða í ljós hvort gera þyrfti breytingar á innlendra löggjöf til að framkvæma samheldnistefnuna á Íslandi og að gerð draga að löggjöf í þeim efnunum yrði lokið er þjóðaratkvæðagreiðsla færi fram. Þá yrði lokið við að samþykkja viðeigandi löggjöf um framkvæmd samheldnistefnu ESB við aðild.

Í samningsafstöðu Íslands segir að íslenskar reglur um svæðisbundna ríkisaðstoð og samkeppnisreglur séu í fullu samræmi við löggjöf ESB vegna aðildarinnar að EES og greint er frá því að svæðisbundin ríkisaðstoð sé yfirleitt ekki veitt á Íslandi, með nokkrum undantekningum sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur veitt samþykki fyrir vegna strjálbýlis.

## 22.5 Samantekt

Samningskaflinn fjallar um byggðastefnu ESB sem er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins. Framfylgi stefnunnar fer þannig fram að landsáætlun er mótuð af hverju aðildarríki, þ.e. einskonar rammaáætlun, en ein eða fleiri framkvæmdaáætlun fyrir hvern hinna þriggja sjóða er gerð á grundvelli hennar.

Samningskaflinn varðar ekki EES-samninginn.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að á rýnifundum um samningskaflann hafi verið lögð sérstök áhersla á sérstöðu Íslands, s.s. vegna mannfæðar, strjálbýlis, legu landsins og efnahags sem háður sé fáum framleiðsluvörum, ásamt því að reifað hafi verið hvernig núverandi sérlausnir einstakra aðildarríkja og ystu svæða sambandsins geti átt við um Ísland.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 við Ísland kemur fram að Ísland hafi hafið undirbúning og samþykkt tíma- og aðgerðaráætlun til að mæta kröfum samheldnistefnu sambandsins. Einnig að undirbúningur hafi hafist við að setja upp stjórnunaryfirvald og byrjað hafi verið á framkvæmd aðgerðaráætlunar. Hins vegar eigi eftir að tilgreina stjórnunaryfirvald og aðra aðila og þá sé á byrjunarstigi að koma á fót framkvæmdarkerfum, þ.m.t. eftirlits- og upplýsingakerfi. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2013 kemur fram að Ísland hafi byrjað á undirbúningi til að mæta kröfu samheldnistefnu ESB á sviði byggðarstefnu og samræmingu uppbyggingarsjóða.

Ísland fellst á sameiginlega regluverkið um samningskaflann eins og það stóð 1. júní 2012 en með fyrirvara um sérlausnir og sérstakar ráðstafanir sem farið er fram á í samningsafstöðunni. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að í samningsafstöðunni sé lögð áhersla á sérstöðu landsins sem m.a. felst í mannfæð, strjálbýli, erfiðu náttúrufari og legu landsins. Enn fremur að Ísland þurfi að geta mætt erfiðri samkeppnisaðstöðu og langvarandi svæðisbundinni fólksfækkun með viðeigandi ráðstöfunum. Af hálfu Íslands er því farið á grundvelli slíkra viðmiða fram á að samið verði um sveigjanleika við framkvæmd byggðastefnunnar og við ákvörðun framlaga úr uppbyggingarsjóðum sambandsins.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Við opnun samningskaflans voru sett þau viðmið að Ísland myndi leggja fyrir framkvæmdastjórnina ítarlega aðgerðaráætlun og tengda tímatöflu sem mæli fyrir um skýr markmið og tímaramma um framkvæmd á samheldnistefnu sambandsins og nauðsynlega stofnanauppsetningu. Jafnframt voru sett viðmið við lokun kaflans en þau fólu í sér að Ísland taki upp stofnanauppsetningu fyrir framkvæmd á samheldnistefnu ESB. Einnig að Ísland leggi fyrir framkvæmdarstjórnina áætlun fyrir framkvæmd samheldnistefnu sambandsins. Jafnframt að Ísland ljúki og leggi fyrir framkvæmdastjórnarinnar drög að landsáætlun og af aðgerðaáætlun. Þá var farið fram á að Ísland ljúki við og leggi fram drög að hönnun af upplýsingarstjórnunarkerfi (MIS) landsins.

Í samningsafstöðu Ísland kemur fram að ljúki átti mati í mars 2013 á nágildandi löggjöf er átti að leiða í ljós hvort gera þyrfti breytingar á innlendri löggjöf til að framkvæma

samheldnistefnu ESB á Íslandi. Athuginin átti einkum að beinast að þeirri stjórnsýslu sem þarf að vera til staðar við framkvæmd samheldnistefnunnar ásamt samspili stefnunnar við innlenda byggðarstefnu og vinnumála- og félagsmálastefnu.

## 23. SAMNINGSKAFLI – RÉTTARVARSLA OG GRUNDVALLARRÉTTINDI

### 23.1 Almenn um samningskaflann

#### Mannréttindi

Gildi um mannlega reisu, lýðræði, jafnræði og réttarríki hafa verið í sáttmála ESB frá byrjun og þau hafa verið styrkt með sáttmála sambandsins um grundvallarréttindi (e. *Charter of Fundamental Rights*). Aðildarríki og umsækjendur að sambandinu verða að virða mannréttindi. Í gegnum mannréttindastefnu sína leitast sambandið við að ná fram eftirfarandi atriðum. Í fyrsta lagi að verja borgaraleg, pólitísk, efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Í öðru lagi að efla réttindi kvenna, barna, minnihluta og vegalauss fólks. Í þriðja lagi að vera á móti dauðarefsingu, pyndingum, mansali og mismunun. Í fjórða lagi að einsetja sér að verja alhliða og óskiptanlegt eðli mannréttinda með að vinna í fullu og virku samstarfi við samstarfsríki, alþjóðleg samtök, svæðisbundin samtök og borgaraleg samtök.

Innan sambandsins eru grundvallarréttindi tryggð á landsvísu með stjórnskipun hvers ríkis og á vettvangi ESB með sáttmála sambandsins um grundvallarréttindi.

#### ESB ríkisborgararéttur

Allir ríkisborgarar aðildarríkja sambandsins eru sjálfkrafa ríkisborgarar ESB og hver ríkisborgari sambandsins hefur rétt á að greiða atkvæði og bjóða sig fram í kosningum fyrir Evrópuþingið og í sveitarstjórnarkosningum í hvaða aðildarríki sem þeir hafa búsetu í og undir sömu skilyrðum og þegar þess aðildarríkis.

#### Ráðstafanir gegn spillingu

ESB heldur úti stefnum til að berjast gegn spillingu og þá bæði innan alþjóðlegra og evrópskra samtaka og í einkageiranum í tengslum við atvinnustarfsemi.

#### Persónuvernd

Grundvallarrétturinn til einkalífs er verndaður af ESB og tryggir sambandið vernd persónuupplýsinga og þá einkum í gegnum tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 46/95 frá 24. október 1995, rammaákvörðun ráðsins nr. 977/2008 frá 27. nóvember 2008 og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 58/2002 frá 12. júlí 2002.

#### Dómskerfið

Meginreglan um réttarríki og réttinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi er að finna í 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og 47. gr. sáttmála ESB um grundvallarréttindi sem kveði á um að dómskerfið skuli vera sjálfstætt og óhlutdrægt.

### 23.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland framkvæmi nú þegar meirihluta regluverks samningskaflans í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Tekið er fram að Ísland fellst sameiginlega á regluverkið varðandi samningskaflann eins og það stóð **11. febrúar 2011** og muni tryggja að það verði innleitt að fullu við aðild.

Enn fremur kemur fram í samantektinni að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu regluverksins í þessum kafla.

Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans samkvæmt samantekt um samningsafstöðu Íslands.

### **23.3 Próun og staða samningsviðræðna**

#### **23.3.1 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið tólf fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 16. mars 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fimmta fundar samningahópsins þann 24. ágúst 2010 er greint frá því að drögum að greinargerð fyrir samningskaflann hafi verið dreift og að samþykkt hafi verið að afgreiða hana með skriflegum hætti innan tveggja vikna frá fundi nema að ósk bærast um annað.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 31. mars 2011 segir að farið hafi verið yfir undirbúningsferli vegna rýnifundar um samningskaflann sem lauk 11. febrúar 2011.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins þann 9. ágúst 2011 er vikið að því að fjallað hafi verið um drög að samningsafstöðu fyrir samningskaflann og samþykkt að senda fyrirbyggjandi drög til aðalsamninganefndarinnar.

Í fundarfrásögn tíunda fundar samningahópsins þann 23. nóvember 2011 var gerð grein fyrir stöðu samningskaflans og reiknað var með að viðræður um hann myndu hefjast og yrði lokið á ríkjaráðstefnu þann 12. desember 2011.

#### **23.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni er greint frá því að dómskerfið á Íslandi haldi áfram að vera á háum staðli en varðandi sjálfstæði þess og óhlutdrægni þá hafi ekki orðið stórar framfarir varðandi tilmæli sem hafi verið skilað af vinnuhópi árið 2011 um að skoða stofnun millidómsstigs fyrir einka- og sakamál. Hins vegar væri málefnið til skoðunar hjá innanríkisráðuneytinu.

Varðandi skilvirkni dómskerfisins kemur fram að áætlað sé að lækka tímabundna fjölgun héraðsdómara og hæstaréttardómara frá árinu 2008 eftir janúar 2013. Greint er frá því að á skýrslutímanum hafi tveir héraðsdómarar af þáverandi 43 verið skipaðir en fjöldi hæstaréttardómara hafi verið sá sami. Fram kemur að í júní 2012 hafi lög verið samþykkt sem veiti aðstoðarmönnum dómara frekari heimildir í einkamálum. Að auki segir að í janúar 2012 hafi hópur sérfræðinga verið skipaður um framtíðarskipulag á rannsókn og saksókn í efnahgsbrotamálum.

Tekið er fram að í desember 2011 hafi verið samþykkt breytingarlög á lögum um meðferð sakamála sem seinki stofnun á embætti héraðssaksóknara til ársins 2014 vegna skorts á fjármagni en að tíminn þangað til verði nýttur til að meta hvort þetta nýja stjórnvaldsstig saksóknar skuli stofnað yfir höfuð.

Framför varð á stefnu gegn spillingu tekið fram að hátternisreglur hafi verið samþykktar í maí 2012 fyrir starfsfólk ríkisstjórnarinnar og opinbera starfsmenn í ráðuneytum. En slíkt eigi enn eftir að gera almennt fyrir opinbera starfsmenn og pólitíska ráðgjafa. Einnig

kemur fram að forsætisráðherra hafi kynnt Alþingi vorið 2012 fyrstu skýrslu samræmingarnefndar um siðferðisleg viðmið innan stjórnisýslunnar. Jafnframt að ríkisstjórnin hafi samþykkt frumvarp sem breyti almennum hegningarlögum og geri spillingarbrot refsiverð en það hafi verið gert í kjölfar bráðbirgðasamræmisskýrslu Ríkjahóps gegn spillingu (GRECO). Þá segir að með frumvarpinu væri einnig ætlað að innleiða tilmæli OECD vinnuhóps um mútur og að innleiða nauðsynlegar breytingar á almennum hegningarlögum til að fullgilda aukabókun við samning Evrópuráðsins á sviði refsiréttar um spillingu. Hins vegar hafði Alþingi ekki samþykkt frumvarpið á skýrslutímabilinu.

Fram kom að Ríkisendurskoðun hefði haldið áfram með eftirlit um framkvæmd laga um fjármögnun stjórn mála flokka. Enn fremur segir að á skýrslutímabilinu hafi sex af sjö stjórn mála flokkum skilað lögboðnum reikningsskilum (fyrir árið 2010). Þá var greint frá því að Ríkjahópur Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO) hefði samþykkt aðra og þriðju umferð á samræmisskýrslu um Ísland í maí 2012. Komst ríkjahópurinn að þeirri niðurstöðu að fyrri tilmæli um fjármögnun flokka varðandi sjálfstæði endurskoðanda, sem skoði bókhald stjórn mála flokka og frambjóðenda, hafi verið meðhöndluð með viðunandi hætti.

Tekið er fram að gripið hafi verið til ráðstafana á skýrslutímabilinu til að styrkja frekar nú þegar hátt stig af vernd grundvallarréttinda. Einnig að vinna hafi hafist á skýrslutímabilinu við undirbúning á landsbundinni aðgerðaráætlun fyrir mannréttindi sem eigi að kynna fyrir Alþingi og að tveir hópar hafi verið skipaðir, þ.e. annars vegar hópur fulltrúa úr ráðuneytum og ráðgjafahópur fulltrúa úr samfélaginu og háskólasamfélaginu). Áætluninni var m.a. ætlað að ákveða hlutverk og samræma vinnu mismunandi ráðuneyta og samtaka í málefnum mannréttinda og ákveða um fullgildingu samninga um mannréttindi ásamt því að meta hvort setja þurfi á laggirnar landbundna stofnun fyrir mannréttindi.

Gerð er grein fyrir því að umræða hafi verið á Alþingi um drög að lögum um trú en drögin fela í sér ákvæði sem myndi gera öll trúarbrögð og lífsskoðunarfélög jöfn fyrir lögum og veita meira frelsi fyrir þá sem kjósa að vera ekki skráðir fyrir neinni trú. Jafnframt myndi það þýða að lífsskoðunarfélög, óháðir mannhyggi hópar og álíka myndi vera kleift að fá „tíundarskatt“ sem venjulega fer til þess trúarbragðahóps sem einstaklingur er skráður fyrir. Þá myndu drög að lögum einnig afnema sjálfkrafa skráningu barns hjá Þjóðkirkjunni ef móðir þess er skráð hjá þeirri kirkju samkvæmt því sem greint er frá í skýrslunni.

Fram kemur að í júní 2012 voru samþykkt lög um greiðslu bóta til fórnarlamba kynferðisofbeldis og ráðstefna um sama mál var skipulögð til að ræða hvernig megi bæta dómskerfið og atriði á sviði kynferðisbrota og vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu.

Ekki var hægt að greina frá framför í átt að regluverki ESB varðandi vernd persónuupplýsinga og fram kemur að lög um persónuvernd væru ekki að fullu í samræmi við réttarreglurnar og þá einkum varðandi flutning upplýsinga til þriðju landa og þá þurfi að styrkja frekar sjálfstæði Persónuverndar. Jafnframt þurfi að skoða tilskipun stjórnarmanna af innanríkisráðuneytinu og þá hafi ekki verið fullgild viðbótarbókun sáttmála 108 Evrópuráðsins um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga.

Varðandi réttindi ríkisborgara ESB varð engin greinanleg framför í átt að regluverki ESB varðandi réttindi ríkisborgara ESB og tekið fram að mismunandi meðferð á milli ríkisborgara norðurlanda og annarra ESB aðildarríkja varðandi kosningarrétt í sveitastjórnarkosningum er ekki í samræmi við réttarreglur ESB og að Ísland verði að samræmast þeim innan hæfilegs tíma.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni kemur fram að Ísland haldi áfram að hafa háa staðla á sviði réttarvörslu og grundvallarréttinda en að löggjöf á sviði persónuverndar sé ekki að fullu í samræmi við réttarreglurnar.

### **23.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og að honum hafi verið lokað til bráðabirgða sama dag.

### **23.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Efni samningskaflans varðar reglur sem eiga að tryggja sjálfstæða og óháða dómstóla, fullnægjandi vernd mannréttinda, réttindi sambandsborgara ásamt reglum gegn spillingu. Efni samningskaflans lýtur því að dómskerfinu, vörnum gegn spillingu, persónuvernd, sambandsborgararétti og mannréttindum.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að regluverkið sem fellur undir samningskaflann sé að miklu leyti byggt á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands sem hafi nú þegar verið innleitt og sé beitt.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að regluverk er snertir vernd persónuupplýsinga sé eini þáttur samningskaflans sem falli beint undir EES-samninginn, þ.e. 2. mgr. 36. gr. og XI. viðauki, og Ísland hafi því byggt upp löggjafar- og stofnanaramma til samræmis við og til innleiðingar á viðkomandi regluverki ESB.

#### **23.4.1 Réttarreglur sem vakin er athygli á í greinargerð samningahópsins.**

Í greinargerð samningahópsins um samningskaflann eru eftirfarandi réttarreglur taldar vera þær sem einkum skipta máli með tilliti til hugsanlegrar umræðu í samfélaginu eða vegna lagabreytinga.

#### **Sáttmáli ESB um grundvallarréttindi**

ESB hefur greint frá því að sáttmáli sambandsins um grundvallarréttindi viðurkenni röð af borgaralegum, pólitískum og efnahags- og félagslegum réttindum ríkisborgara ESB og íbúa og varðveiti þau í löggjöf sambandsins. Sáttmálinn færir saman í einu skjali réttindi sem áður var að finna í samansafni lagagerninga líkt og t.a.m. landslögum ríkja og lögum ESB ásamt alþjóðlegum sáttmálum frá Evrópuráðinu, Sameinuðu þjóðunum og Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar. Samkvæmt ESB þá skapast réttarvissa innan sambandsins með því að gera grundvallarréttindi skýrari og sýnilegri. Sáttmálinn gildir einnig um aðildarríki þegar þau framkvæma réttarreglur ESB.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að í gildi sé heildstæð löggjöf hér á landi um vernd mannréttinda og vísað til þess að núgildandi mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar voru lögleidd með stjórnskipunarlægum nr. 97/1995 og að Mannréttindasáttmáli Evrópu, með



áorðnum breytingum samkvæmt bókunum 11 og 14, hafi verið lögleiddur hér á landi með lögum nr. 62/994 um mannréttindasáttmála Evrópu, ásamt bókunum 1., 4., 6., 7., og 13. Ákvæði sáttmálans hafa því lagagildi á Íslandi.

Jafnframt er tekið fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi undirritað og fullgilt alla helstu alþjóðlega samninga og sáttmála um mannréttindi.

### **Stofnun ESB um grundvallarréttindi**

Reglugerð ráðsins nr. 168/2007 kemur á fót stofnun Evrópusambandsins um grundvallarréttindi og hlutverk stofnunarinnar er að veita stofnunum sambandsins og aðilum og aðildarríkjum ESB aðstoð. Markmið hennar er einnig að hjálpa stofnunum, aðilum og aðildarríkjum að virða að fullu þessi réttindi. Samkvæmt ESB safnar stofnunin upplýsingum um grundvallarréttindi á valdssviði sambandsins sem talin eru upp í rammaáætlun sambandsins til margra ára. ESB hefur tekið fram að stofnunin sé opin fyrir þátttöku umsóknarlanda og að ráðið geti einnig ákveðið að bjóða ríkjum sem hafa gert stöðugleika- og samstarfssamninga við sambandið að taka þátt í störfum stofnunarinnar.

Í samningsafstöðu Íslands segir að Ísland mun taka þátt í starfi stofnunar ESB um grundvallarréttindi við aðild.

### **Kosningaréttur til Evrópuþingsins**

Ákvörðun ráðsins nr. 787/76 varðar kosningu fulltrúa á Evrópuþingið með beinum, almennum kosningum. Ákvörðunin og tilskipun ráðsins nr. 109/93 mælir fyrir um meginreglur um kosningar og samkvæmt samningsafstöðu Íslands samræmast þær almennum reglum um kosningar á Íslandi.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að við aðild verður kosningaréttur og réttur til að bjóða sig fram í kosningum til Evrópuþingsins í samræmi við framangreindar réttarreglur ESB.

### **Kosningarréttur í sveitastjórnarkosningum**

Tilskipun ráðsins nr. 80/94 frá 19. desember 1994 kveður nánar á um rétt borgara sambandsins til að kjósa og vera í framboði í kosningum til sveitarstjórna í því aðildarríki sem þeir búa í, þó að þeir séu ríkisborgarar í öðru aðildarríki. ESB hefur greint frá því að markmið þessarar tilskipunar sé ekki að samræma kosningarkerfi aðildarríkja heldur að tryggja að ríkisborgarar beggja þeirra aðildarríkja sem það varðar, og annarra aðildarríkja, geti nýtt sér kosningarrétt sinn og boðið sig fram í kosningum undir sömu skilyrðum en tilskipunin gildir eingöngu um sveitarstjórnarkosningar samkvæmt sambandinu. Þá hefur ESB greint frá því að aðaltilgangur tilskipunarinnar sé að afnema kröfu um ríkisfang sem mörg aðildarríki gera í sínu kosningarkerfi. Samkvæmt ESB þá hefur sambandslöggjöfin ekki áhrif á ákvæði aðildarríkja um réttindi sinna eigin ríkisborga eða ríkisborgara þriðja lands sem dvelja á yfirráðasvæði þeirra.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að við aðild verði búið að sjá til þess að allir borgarar ESB hafi jafnan rétt til að kjósa og bjóða sig fram í kosningum til sveitarstjórna á Íslandi. Að auki segir þar að lög nr. 51/1998 um kosningar til sveitarstjórna gildi um kjör fulltrúa til sveitarstjórna og að norrænir ríkisborgarar fá kosningarétt eftir þriggja ára búsetu á Íslandi en aðrir erlendir ríkisborgarar eftir fimm ára búsetu.

## **Persónuvernd**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 24/2006 frá 15. mars 2006 varðar varðveislu gagna. Samkvæmt ESB er markmið tilskipunarinnar að samræma ákvæði aðildarríkja sambandsins varðandi skyldur veitenda fjarskiptabjónustu sem er aðgengileg öllum eða almenns samskiptanets varðandi varðveislu tiltekinna gagna sem eru búin til eða unnin til að tryggja að gögn séu tiltæk í tilgangi fyrir rannsókn, greiningu eða saksókn alvarlegra afbrota líkt og þau eru skilgreind í landslögum hvers aðildarríkis.

Í greinargerð samningahópsins um samningskaflann er tekið fram að við innleiðingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 24/2006 yrði hugsanlega óskað eftir frestun á innleiðingu hennar af hálfu Íslands. Í samantekt um samningsafstöðu Íslands er aftur á móti greint frá því að Ísland muni ekki fara fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna kaflans.

### **23.4.2 Önnur atriði sem vakin er athygli á í greinargerð samningahópsins og samningsafstöðu Íslands.**

#### **Dómskerfið á Íslandi**

Í greinargerð samningahópsins er greint frá því að varðandi samningskaflann þurfi einkum að skoða dómskerfið á Íslandi en fram kemur að framkvæmdastjórnin hafi gert ítrekaðar athugasemdir vegna þess. Athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar sneru einkum að hlutverki ráðherra við skipun dómara en það er talið grafa undan raunverulegu sjálfstæði dómsvaldsins. Hins vegar er tekið fram í samningsafstöðu Íslands að á árinu 2010 hafi lögum nr. 15/1998 um dómstóla verið breytt, sem hafi styrkt sjálfstæði dómstólanna varðandi skipun dómara. Umsækjandi er metinn af dómnefnd sem skal leggja mat á verðleika hans með hliðsjón af menntun, reynslu, ráðvendni, hæfni og skilvirkni í starfi. Innanríkisráðherra er einungis heimilt að víkja frá tilmælum dómnefndarinnar ef Alþingi samþykkir tillögu ráðherra um að skipa annan umsækjanda.

#### **Félagsdómur**

Framkvæmdastjórn ESB lagði til breytingar á lögum um Félagsdóm á þann hátt að hægt væri að áfrýja dómum hans til Hæstaréttar en samkvæmt greinargerð samningahópsins var fallist á núverandi fyrirkomulag eftir að það var útskýrt með nánari hætti og því er staða Félagsdóms óbreytt.

#### **Ráðstafanir gegn spillingu**

Hagsmunaárekstrar falla undir samningskaflann, en fram kemur í greinargerð samningahópsins að tryggja þarf hér á landi að löggjöfin sé í samræmi við löggjöf ESB um spillingu. Ísland þarf einnig að öðlast aðild að tilteknum samningum er falla undir þetta svið ásamt því að bregðast við tilmælum Ríkjahóps Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO).

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að við aðild Íslands að ESB muni verða lokið við að innleiða samning um verndun fjárhagslegra hagsmuna bandalaganna og bókana hans ásamt samningi um baráttu gegn spillingu tengdri embættismönnum Evrópubandalaganna eða embættismönnum aðildarríkja ESB. Að auki segir þar að innleitt verði tengiliðanet vegna spillingarmála sem sett hafi verið á fót með ákvörðun ráðsins nr. 852/2008.

Jafnframt segir í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi frá árinu 1999 verið meðlimur ríkjahóps Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO) og að verið væri að vinna að því að

uppfylla tilmæli sem að mati ríkjahóps Evrópuráðsins gegn spillingu (GRECO) hafa ekki verið uppfyllt.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands var verið að vinna í að fullgilda samning Evrópuráðsins á sviði einkamálaréttar um spillingu og viðbótarbókun við samning Evrópuráðsins á sviði refsiréttar gegn spillingu en tekið fram að báðir samningar hafi verið undirritaðir

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að löggjöf hér á landi um spillingu sé að mestu leyti í samræmi við regluverk ESB þess efnis og tekið fram að Ísland verði tilbúið til að innleiða regluverkið að fullu við aðild.

### **23.5 Samantekt**

Efni samningskaflans snýr að reglum sem eiga að tryggja sjálfstæða og óháða dómstóla, fullnægjandi vernd mannréttinda, réttindi sambandsborgara ásamt reglum gegn spillingu. Efni samningskaflans lýtur því einkum að dómskerfinu, vörnum gegn spillingu, persónuvernd, sambandsborgararétti og mannréttindum. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands eru réttarreglur sem falla undir samningskaflann að miklu leyti byggðar á alþjóðlegum skuldbindingum Íslands sem hafa nú þegar verið innleiddar.

Samningskaflinn varðar almennt séð ekki EES-samninginn. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að regluverk er snertir vernd persónuupplýsinga sé eini þáttur samningskaflans sem falli beint undir EES-samninginn, þ.e. 2. mgr. 36. gr. og XI. viðauki, og Ísland hafi því byggt upp löggjafar- og stofnanaramma til samræmis við og til innleiðingar á viðkomandi regluverki ESB.

Samningahópurinn vann greinargerð um samningskaflann og þar kemur t.a.m. fram að framkvæmdastjórnin hafi gert athugasemdir við því að ekki væri hægt að áfrýja niðurstöðu Félagsdóms til Hæstaréttar, ef frá eru skildar sektarákvarðanir, en lagt var til í greinargerð að núverandi fyrirkomulag um Félagsdóm myndi halda sér hér á landi. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að eftir að nánari útskýringar var fallist á það af hálfu ESB að núverandi fyrirkomulag um Félagsdóm rúmaðist innan regluverks ESB og var því ekki óskað eftir sérlausn um þetta atriði í samningsafstöðu Íslands.

Í skýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og október 2013 kemur fram að Ísland haldi áfram að hafa háa staðla á sviði dómskerfis og grundvallarréttinda og að framför hafi orðið í að styrkja frekar rammastefnu gegn spillingu á Íslandi. Hins vegar er tekið fram að löggjöf á sviði persónuverndar sé ekki að fullu í samræmi við réttarreglurnar.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Við opnun og lokun samningskaflans var í hvorugu tilfella sett viðmið af hálfu ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að innleiða þurfi hér á landi ráðstafanir ESB gegn spillingu ásamt því að

lagabreytingar þurfa að eiga sér stað til að samræmast réttarreglum ESB um persónuupplýsingar og tryggja að ríkisborgarar ESB geti kosið og boðið sig fram í kosningum til sveitarstjórna á Íslandi og til Evrópuþingsins.

## 24. SAMNINGSKAFLI - DÓMS- OG INNANRÍKISMÁL

### 24.1 Almenn um samningskaflann

Innan ESB hafa íbúar rétt til að búa í hvaða aðildarríki sem er og hægt er að fara yfir landamæri án þess að vekja eftirtekt þar sem eftirlit á innri landamærum sambandsins var afnumið með Schengen samningnum, að undanskyldum Búlgaríu, Króatíu, Kýpur, Írland, Rúmeníu og Bretlandi.

ESB sambandið vinnur að því að vernda íbúa þess frá alþjóðlegum glæpum og hryðjuverkum ásamt því að tryggja aðgang að réttarkerfi og virða grundvallaréttindi þeirra hvar sem þau eru staðsett innan sambandsins. Persónuleg, borgaraleg, stjórnómáleg, efnahagsleg og félagsleg réttindi eru sett fram í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallaréttindi (*e. charter of Fundamental Rights*) sem íbúar sambandsins njóta.

Sambandið kemur fram fyrir hönd íbúa þess til að hindra mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernislegum uppruna, trúar eða skoðana, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar. Einnig berst sambandið fyrir rétti til verndar persónuupplýsinga.

Þegar íbúar sambandsins ferðast innan þess þá eigi þeir rétt á óhindruðum aðgangi að réttarkerfi þess lands sem þeir eru staddir í og þetta þýðir einnig að afbrotamenn geta ekki flúið frá afleiðingum afbrota sinna með því að ferðast yfir landamæri. Samstarf á milli landsbundinna dómsmálayfirvalda hefur aukist til að tryggja að lagalegar ákvarðanir teknar í einu aðildarríki sambandsins séu viðurkenndar og framkvæmdar í öðrum aðildarríkjum. Þetta er talið sérstaklega mikilvægt í einkamálum er varða skilnað, forsjá barna, framfærslukröfur og jafnvel gjaldþrot og ógreidda reikninga þegar málsaðilar búa í mismunandi löndum.

Til að berjast gegn alvarlegum glæpum líkt og spillingu, ólöglegum viðskiptum með fíkniefni og hryðjuverkum þá hefur ESB sett á fót Evrópunet dómstóla (*e. European Judicial Network*). Þá hefur evrópska handtökuskipunin (*e. European arrest warrant*) komið í stað langdreginna framsalsreglna þannig að hægt er að framselja með fljóttum hætti grunaða eða dæmda afbrotamenn sem hafa flúið erlendis, þangað þar sem réttað var yfir þeim eða bíða réttarhalda.

Sameiginlegir lágmarksstaðlar og reglur fyrir hælisleitendur eiga að tryggja hátt stig af vernd fyrir þá sem þurfa þess á meðan einnig er tryggt að landsbundin hæliskerfi séu ekki misnotuð.

Aðildarríki sambandsins vinna saman að því að bæta öryggisvörslu ytri landamæra en á sama tíma er það gert auðveldara fyrir þá sem hafa rétt til að koma inn í sambandið að gera slíkt. Jafnframt er framkvæmd samvinnu milli aðildarríkja sambandsins stjórnað af Evrópustofnun um ytri landamæri FRONTEx (*e. EU external borders agency FRONTEx*).

Innanríkisstefnur (*e. home affairs policies*) ESB leggja áherslu á baráttu gegn hryðjuverkum og skipulagðri brotastarfsemi, tölvubrotum og ofbeldisfullri róttækni, einkum varðandi viðskipti með ólögleg skotvopn, mansal og kynferðislegra misneytingu á börnum.

## 24.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland hafi þegar innleitt meirihluta regluverksins í samningskaflanum í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Tekið er fram að Íslandi fellst á sameiginlegar réttarreglur að því er varðar samningskaflann eins og það stóð **26. maí 2011** og muni tryggja að það verði innleitt að fullu við aðild.

Greint er frá því í samantektinni að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem sé nauðsynlegur til að halda áfram að innleiða réttarreglur samningskaflans.

Samkvæmt samantektinni leggur Ísland til eftirfarandi viðbót við reglugerð nr. 805/2005 um fullnustu óumdeilda krafna:

„Íslandi er heimilt að neita að viðurkenna dóm í meiðyrðamáli ef fallist var á kröfuna vegna útivistar, vegna mikils málsvarnarkostnaðar og ástæða er til þess að ætla að um sé að ræða meiðyrðamáflakk, ef slík viðurkenning stríðir augljóslega gegn allsherjarreglu á Íslandi sbr. 1. mgr. 34. gr. reglugerðar (EB) nr. 44/2001.“

## 24.3 Þróun og staða samningsviðræðna

### 24.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópurinn virðist hafa haldið tólf fundi á tímabilinu 2. desember 2009 til 16. mars 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 31. mars 2011 segir að rætt hafi verið um hugsanlegar breytingar á greinargerð um samningskaflann varðandi viðbætur um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 805/2004, um evrópska aðfararheimild á óumdeildum kröfum, og að tillögð breyting hafi verið samþykkt á fundinum. Jafnframt kemur fram að breyting hafi verið rædd á greinargerðinni varðandi tilskipun ráðsins nr. 50/2009 um skilyrði fyrir komu og dvöl þriðja ríkisborgara vegna sérhæfðrar vinnu.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins þann 9. ágúst 2011 er tekið fram að vinna við samningsafstöðu samningskaflans yrði erfiðari en við 23. samningskafla vegna breiddar hans og sérstaklega þyrfti að huga að fleiri atriðum. Í þeim efnum er tilteknar umfangsmiklar breytingar á tölvukerfum t.d. sakaskráa og tollgæsluyfirvalda og vanda varðandi meiðyrðamáflakk og vísaði í þeim efnum til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 805/2004.

Í fundarfrásögn tólfta fundar samningahópsins þann 16. mars 2012 segir að gerð hafi verið grein fyrir samningsafstöðu Íslands og að leita þyrfti afstöðu til samningahópsins um eftirfarandi atriði. (i) Varðandi meiðyrðafلاكk þá var samþykkt að krefjast undanþágu frá reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 850/2004 og færa inn í samningsafstöðuna sérstakt ákvæði sem Ísland leggur til að fært verði inn í réttarregluna. (ii) Varðandi tölvukerfi og gagnagrunna þá var samþykkt að ekki yrði færður inn í samningsafstöðuna sérstakur töluliður hvað þetta varðar og það væri í samræmi við upplýsingar frá 29. kafla. (iii) Varðandi greinargerð (II viðauki) þá var samþykkt að greinargerð færi aðeins í dreifingu fyrir hið innra ferli hér á landi og að nokkrar breytingar á greinargerð hafi verið samþykktar. (iv) Nokkrar orðalagsbreytingar voru gerðar á samningsafstöðunni. (v) Þá var samþykkt að samningsafstaðan færi svo breytt inn á fund aðalsamninganefndar þann 19. mars 2012.

### 24.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins október 2011 til september 2012. Í skýrslunni er greint frá því að Ísland hafi þá þegar náð háu stigi samræmingar og beiti stórum hluta af réttarreglunum á sviði dóms- og innanríkismála sem samstarfsaðili að Schengen samningnum og þá einkum varðandi ytri landamæri og vegabréfaáritanir. Jafnframt segir að Ísland hafi haldið áfram að taka þátt með virkum hætti í starfsemi Frontex og einnig tekið þátt í upplýsingakerfi um vegabréfaáritanir (e. *Visa Information System (VIS)*).

Fram kemur að ekki hægt að greina frá framför í átt að regluverki ESB á sviði fólksflutninga og þurfi að samræma við réttarreglurnar löggjöf um íbúa með fasta búsetu sérstök ákvæði fyrir rannsakendur og tilskipun ESB um skilyrði fyrir komu og dvöl ríkisborgara þriðju landa vegna sérhæfðrar atvinnu (Bláa kortið). Þá segir að hið sama gildi um fjölskyldusameiningu og lágmarkskröfur um viðurlög og ráðstafanir gegn vinnuveitendum ríkisborgara þriðju landa sem dvelja ólöglega, en heilt yfir litið sé Ísland langt komið á þessu sviði.

Þá er greint frá því í skýrslunni að engin framför hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði hælismála (e. *asylum*) og enn eigi eftir að tryggja fulla samræmingu við viðeigandi réttarreglur og þ.m.t. að gera breytingu á hugtakinu flóttamaður og einstaklingum sem koma til greina fyrir viðbótarvernd. Jafnframt er greint frá því að Ísland hafi ekki enn gerst aðili að Evrópsku stuðningsskrifstofunni í hælismálefnum. (e. *European Asylum Support Office (EASO)*). Hins vegar segir að Ísland sé á góðri leið með að mæta skilyrðunum á þessu sviði.

Tekið er fram að ekki væri hægt að greina frá framför í átt að regluverki ESB varðandi samstarf á sviði einka- og refsimála og þá eigi enn eftir að undirrita og fullgilda samning um vernd barna frá 1996 (e. *1996 Child Protection Convention*) og samning um stuðning barna frá 2007 (e. *2007 Child Support Convention*) ásamt bókun við hann og gildandi lög. Fram kemur að haldið hafi áfram gott samstarf á milli Íslands og Eurojust en undirbúningur þurfi að fara fram varðandi upplýsingaskipti úr sakaskráum við aðildarríki í gegnum upplýsingakerfi evrópskra sakaskráa (e. *European Criminal Records Information System (ECRIS)*). Að auki segir að Ísland á góðri leið með að mæta skilyrðum réttarreglna á þessum sviðum.

Vikið er að því að framför hafi átt sér stað varðandi samstarfs á sviði lögreglu og baráttu gegn skipulagðri brotastarfsemi og greint er frá því að Ísland hafi fullgilt samning Evrópuráðsins um mansal (e. *Council of Europe Convention on trafficking in human beings*). Einnig segir að vinna hafi hafist við endurskoðun á fimm ára aðgerðaráætlun gegn mansali. Jafnframt segir að samningur Evrópuráðsins um vernd barna gegn kynferðislegri misneytingu og kynferðislegri misnotkun hafi verið undirritaður en það eigi eftir að fullgilda hann.

Tekið er fram að Ísland hafi gert breytingar á almennum hegningarlögum varðandi barnaklám til þess að vera í samræmi við samning Evrópuráðsins um tölvuglæpi en að fullgilda eigi eftir valfrjálsa bókun við samninginn um tölvuglæpi. Einnig er tekið fram að undirrituð hafi verið bókun við samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölpjódlegri, skipulagðri glæpastarfsemi um smygl á innflytjendum og ólöglegri framleiðslu á og viðskipti með skotvopn en það eigi enn eftir að fullgilda hana. Þá segir að samþykkja þurfi

hagnýtar reglur og aðferðir varðandi miðlun gagna ásamt grunnvirki upplýsingatækni til að mæta skilyrðum samstarfs á sviði lögreglu og tolla. Hins vegar segir að Ísland sé vel þróað á þessu sviði.

Fram kemur að Ísland sé vel þróað í baráttunni gegn hryðjuverkum, samstarfi á sviði fíkniefna og tolla en hins vegar væri ekki hægt að greina frá frekari framför á því sviði. Varðandi fölsun á evrunni þá er vísað til umfjöllunar um samningskafla 32, fjárhagslegt eftirlit.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni kemur fram að Ísland haldi áfram að beita Schengen samningnum og sé komið langt í samræmingu við réttarreglur á sviði dóms- og innanríkismál en samræmingu sé þó ekki lokið við réttarreglur á sviði fólksflutninga, hælismála, dómsmálasamstarfs og tölvuglæpa.

### **24.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi lagt fram samningsafstöðu vegna samningskaflans en að ESB hafi ekki lokið við mótun samningsafstöðu sinnar.

### **24.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

Samkvæmt greinargerð samningahópsins skiptist samningskaflinn í 13 meginhluta og undir hann fellur samstarf á sviði einka-, refsí-, lögreglu- og tollamála en jafnframt mál varðandi innflytjendur og ytri landamæri, Schengensamstarfið og persónuvernd. Fram kemur að umfangsmesti hluti samningskaflans snýr að Schengen en Ísland tekur þátt í því samstarfi. Samningskaflinn fellur utan við EES-samninginn. Jafnframt er tekið þar fram að heilt yfir litið sé löggjöf á Íslandi varðandi samningskaflann almennt samræmd við réttarreglur ESB en þó einhverra breytinga þörf. Vikið er að því í greinargerð samningahópsins að þær réttarreglur sem varða samningskaflann byggist á alþjóðlegum skuldbindingum að miklu leyti en að þeim sé nú þegar beitt þar sem Íslandi er aðili að þeim.

#### **24.4.1 Innflytjendamál**

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 38/2004 frá 29. apríl 2004 rennir saman í eina réttarreglu alla löggjöf um rétt til komu og búsetu fyrir íbúa í sambandinu og samanstendur af tveimur reglugerðum og nýu tilskipunum samkvæmt ESB. Fram kemur í samningsafstöðu Ísland að tilskipunin hafi verið tekin upp í EES-samninginn.

Tilskipun ráðsins nr. 109/2003 frá 25. nóvember 2003 varðar stöðu ríkisborgara þriðja lands með fasta búsetu en samkvæmt ESB veitir sambandið evrópska búsetustöðu til ríkisborgara sem ekki tengjast ESB og hafa búið löglega og stöðugt á fimm ára tímabili innan svæðis aðildarríkis. Í samningsafstöðu Íslands segir að sérstökum ákvæðum verði bætt við lög um útlendinga nr. 96/2002 er varða þetta álitæfni og þá einkum er snertir viðurkenningu dvalarleyfa sem aðildarríki gefa út.

Tilskipun ráðsins nr. 71/2005 frá 12. október 2005 er ætlað samkvæmt ESB að innleiða sérstakar reglur sem stjórna komu og búsetu ríkisborgara þriðja lands sem hafa komið til að sinna rannsóknarverkefnum innan sambandsins á tímabili sem er lengra en þrjú mánuðir. Markmiðið er að auðvelda aðgang og hreyfanleika rannsakenda. Samkvæmt



samningsafstöðu Íslands verður sérstökum ákvæðum bætt við lög um útlendinga nr. 96/2002 er lúta að ríkisborgurum þriðju lands sem stunda rannsóknir.

Tilskipun ráðsins nr. 86/2003 frá 22. september 2003 er ætlað samkvæmt ESB að ákveða skilyrði sem ríkisborgarar þriðja lands, sem búa löglega á svæði aðildarríkis sambandsins, megi nýta rétt til fjölskyldusameiningu. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að íslensk lög eru að mestu leyti í samræmi við tilskipunina og að við aðild verði fullt samræmi tryggt.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 52/2009 frá 18. júní 2009 tekur á ráðningu ríkisborgara sem tengist ekki sambandinu og dvelja þar ólöglega og samkvæmt ESB kveður tilskipun á um lágmarkskröfur um viðurlög og aðrar aðgerðir og í alvarlegum tilfellum refsiviðurlög fyrir vinnuveitendur framangreindra ríkisborgara. Talið er í samningsafstöðu Ísland að minni háttar breytingar á íslenskri löggjöf eru nauðsynlegar til þess að fullt samræmi sé við ákvæði tilskipunarinnar en fram kemur að lög nr. 87/2002 um atvinnuréttindi útlendinga banni að ríkisborgarar þriðju lands séu ráðnir til starfa ef þeir hafa ekki hafa dvalarleyfi.

Tilskipun ráðsins nr. 50/2009 frá 25. maí 2009 varðar samkvæmt ESB skilyrði um komu ríkisborgara þriðja lands vegna sérhæfðrar atvinnu og kemur á fót evrópska bláa kortinu (*e. European Blue Card*) en jafnframt eru sett fram skilyrði og réttindi í aðildarríkinu sem það er útgefið í ásamt öðrum aðildarríkjum. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að ákvæði tilskipunarinnar hafi ekki verið tekin upp hér á landi og talið nauðsynlegt að gera einhverjar breytingar til þess að innleiða tilskipunina að fullu. Talið var að innleiðing tilskipunarinnar ætti ekki að vera vandkvæðum bundin.

#### **24.4.2 Hæli**

Reglugerð ráðsins nr. 2725/2000 frá 11. desember 2000 varðar að koma á fót Eurodac kerfi. Markmið reglugerðarinnar er samkvæmt ESB að koma á fót kerfi til að bera saman fingraför hælisleitenda og sumum flokkum af ólöglegum innflytjendum og á að auðvelda beitingu á Dublinreglugerðinni. Samkvæmt samningsafstöðu Ísland eru ákvæði reglugerðarinnar tekin upp með lögum nr. 96/2002 um útlendinga varðandi stofnun Eurodac.

Reglugerð ráðsins nr. 343/2003 (Dublin II) frá 18. febrúar 2003 hefur það markmið samkvæmt ESB að greina eins fljótt og mögulegt er það aðildarríki sem ber ábyrgð á að skoða hælisumsókn og koma í veg fyrir misnotkun á hælisreglum (*e. asylum procedures*). Í samningsafstöðu Íslands segir að Dublinreglugerðin tengist Schengenregluverkinu og er hluti af íslenskri málsmeðferð um hæli. Þá eru ákvæði reglugerðarinnar tekin upp með lögum nr. 96/2002 um útlendinga.

Tilskipun ráðsins nr. 85/2005 frá 1. desember 2005 kveður á um lágmarkskröfur fyrir málsmeðferð, veitingu og afturköllun réttarstöðu flóttamanns til að þess að minnka misræmi milli landsbundinna skoðunarferla og til að tryggja gæði í ákvörðunartöku aðildarríkja samkvæmt ESB.

Tilskipun ráðsins nr. 83/2004 frá 29. apríl 2004 setur fram skilyrði fyrir hæfni og stöðu ríkisborgara ríkja utan ESB og/eða ríkisfangslausra einstaklinga sem flóttamenn eða einstaklinga sem hins vegar þurfi alþjóðlega vernd samkvæmt ESB. Þá hefur ESB greint

frá því að tilskipunin kveði einnig á um inntak þeirrar verndar sem þessum einstaklingum skal veitt.

Tekið er fram í samningsafstöðu Ísland að gerðar voru breytingar á lögum um útlendinga nr. 96/2002 í október 2010 vegna tilskipana ráðsins nr. 85/2005 og 83/2004 og segir þar að markmið lagabreytinganna væri m.a. að samræma löggjöfina við evrópska regluverkið og gera fullt samræmi mögulegt með setningu stjórnvaldsfyrirmæla.

Tilskipun ráðsins nr. 9/2003 frá 27. janúar 2003 setur fram lágmarkskröfur vegna móttöku hælisleitenda. Í samningsafstöðu Íslands segir að fullu samræmi átti að ná hér á landi við tilskipunina með útgáfu innlendrar reglugerðar en breytingar höfðu verið gerðar árið 2010 til að styrkja réttindi hælisleitenda.

#### **24.4.3 Ytri landamæri og Schengen**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1987/2006 frá 20. desember 2006 og ákvörðun ráðsins nr. 533/2007 frá 12. júní 2007 kveða á um stofnsetningu, rekstur og notkun á annarri kynslóð Schengen upplýsingakerfisins (SIS II). Samkvæmt ESB mælir reglugerðin fyrir um tæknilegar hliðar og starfrækslu á SIS II, skilyrðum fyrir að gefa út viðvaranir og neitun á komu eða dvöl fyrir ríkisborgara utan sambandsins, vinnslu persónuupplýsinga varðandi viðvaranir, og skilyrði fyrir aðgangi að gögnum og vernd.

Samkvæmt ESB felur ákvörðun nr. 533/2007 í sér ákvæði um tæknilegar hliðar og starfrækslu á SIS II, skyldur rekstraryfirvalds og ríkjum sem taka þátt, vinnslu gagna varðandi viðvaranir sem verða notuð í kerfinu og skilyrði fyrir aðgangi að gögnum og vernd. Nánar tiltekið þá skilgreinir kerfið viðvaranir um einstakling og hluti sem verða skráðir í SIS II kerfið til að einfalda lögreglu- og dómsmálasamstarf í sakamálum.

Í samningsafstöðu Íslands segir að Ísland muni taka þátt í stofnun og notkun SIS II í samræmi við skilmála reglugerðar nr. 1987/2006 og ákvörðunar ráðsins 533/2007 þegar kerfin yrðu gerð tiltæk fyrir aðildarríkin.

Reglugerð ráðsins nr. 2007/2004 frá 26. október 2004 kemur á fót Evrópustofnun um framkvæmd samvinnu á ytri landamærum aðildarríkja Evrópusambandsins (Landamæra- stofnun Evrópu) (Frontex) til að bæta samþætta stjórnun á ytri landamærum sambandsins samkvæmt ESB. Ísland tekur virkan þátt í starfsemi Landamærastofnun Evrópu samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

#### **24.4.4 Vegabréfsáritanir**

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 810/2009 frá 13. júlí 2009 hefur það að markmiði að setja á fót skilyrði og málsmeðferð fyrir að gefa út vegabréfsáritanir fyrir skamma dvöl og gegnumför í gegnum aðildarríki ESB og samstarfsríki sem beita réttarreglum um Schengen að fullu samkvæmt ESB.

Reglugerð ráðsins nr. 539/2001 frá 15. mars 2001 telur upp ríki utan ESB þar sem ríkisborgurum ber að hafa vegabréfsáritun eða eru undanþegnin frá kvöð um vegabréfs- áritun þegar farið er yfir ytri landamæri sambandsins samkvæmt ESB.

Reglugerð ráðsins nr. 1683/95 frá 29. maí 1995 mælir fyrir um samræmda fyrirmynd um vegabréfaáritanir samkvæmt ESB til að samræma frekar landsbundnar stefnur um vegabréfsáritanir og efla frjálsa för fólks innan ESB.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 767/2008 frá 9. júlí 2008 varðar samkvæmt ESB upplýsingakerfi um vegabréfsáritanir og gagnaskipti á milli aðildarríkja um vegabréfsáritanir til stuttrar dvalar (VIS reglugerðin).

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland hafi innleitt regluverk á sviði stefnu um vegabréfsáritanir.

#### **24.4.5 Baráttan gegn hryðjuverkum**

Rammaákvörðun ráðsins nr. 475/2002 frá 13. júní 2002 kveður á um baráttu gegn hryðjuverkum og samkvæmt ESB hvetur sambandið aðildarríki til að samræma löggjöf sína og setja lágmarksreglur um hryðjuverkabrot. Jafnframt er kveðið á um refsingar sem aðildarríki verða að taka upp í landslöggjöf. Til að íslensk löggjöf sé að fullu í samræmi við regluverkið um baráttuna gegn hryðjuverkum er tekið fram í samningsafstöðu Íslands að þörf væri á að gera breytingar á hegningarlögum og þá einkum varðandi skilgreiningu á hryðjuverkum í samræmi við rammaákvörðun ráðsins.

Tilskipun ráðsins nr. 114/2008 frá 8. desember kemur á fót evrópsku ferli fyrir að auðkenna og tilnefna þýðingarmikil grunnvirki í Evrópu og setja fram nálgun fyrir að meta þörf á að bæta vernd þeirra. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands þyrfti Ísland að gera ýmsar lagabreytingar til að taka upp tilskipun nr. 114/2008.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 60/2005 frá 26. október 2005 hefur það að markmiði samkvæmt ESB að koma í veg fyrir að fjármálakerfi og lánastofnanir séu notaðar fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Samkvæmt ESB gildir tilskipunin um fjármála- og lánastofnanir ásamt tilteknum lögaðilum og einstaklingum sem vinna í fjármálageiranum. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að tilskipunin var tekin upp með lögum nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

#### **24.4.6 Dómsmálasamstarf í einka- og sakamálum**

Reglugerð ráðsins nr. 44/2001 frá 22. desember 2000 (Brussel I reglugerðin) mælir fyrir samkvæmt ESB um reglur sem stjórna lögsögu dómstóla og viðurkenningu og framfylgd dóma í einka- og viðskiptamálum í aðildarríkjum sambandsins.

Reglugerð ráðsins nr. 4/2009 frá 18. desember 2008 setur samkvæmt ESB á fót almennar reglur fyrir allt sambandið með það að markmiði að tryggja endurheimtur á framfærslukröfu jafnvel þó að skuldari eða kröfuhafi sé í öðru landi.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 593/2008 frá 17. júní 2008 kemur samkvæmt ESB í stað Rómarsáttmálans sem kom á fót einsleitum reglum fyrir að ákveða gildandi lög um samningsbundnar skuldbindingar innan sambandsins. Minniháttar breytingar þyrfti að gera á lögum nr. 43/2000 um lagaskil á sviði samningaréttar til að tryggja fullt samræmi við reglugerðina samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 864/2007 frá 11. júlí 2007 skilgreinir samkvæmt ESB gildandi lög um skyldur utan samninga í tilvikum þar sem upp kemur áreksstur á milli laga en samhæfir ekki efnisrétt aðildarríkja. Samkvæmt ESB nær reglugerðin yfir einka- og viðskiptamál að undanskildu einkum fjölskyldutengslum og skaðabótaábyrgð ríkja.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1986/2006 frá 12. desember 2006 kemur á fót samkvæmt ESB aðferðum fyrir evrópskar greiðslubeiðnir og á að einfalda, hraða og

minnka kostnað við málssóknir í málum yfir landamæri varðandi óvæfengdar fjárkröfur í einka- og viðskiptamálum.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er íslensk löggjöf í reynd í samræmi við reglugerðir nr. 864/2007 og 1896/2006.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 52/2008 frá 21. maí 2008 auðveldar sáttaumleitan sem aðferð við lausn á deilumálum í einka- og viðskiptamálum. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að lítilla breytinga væri þörf á lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála til að fullt samræmi við tilskipunina sé tryggt.

Tilskipun ráðsins nr. 8/2003 frá 27. janúar 2003 bætir samkvæmt ESB aðgang að réttarkerfum í einkamálum á milli landamæra með því að setja á fót almennar lágmarksreglur varðandi réttaraðstoð. Lög um meðferð einkamála og reglugerð nr. 45/2008 samrýmast tilskipuninni samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 805/2004 frá 21. apríl 2004 kemur á fót evrópskum fullnustufyrirmælum fyrir óumdeildar kröfur. Samkvæmt ESB innleiðir reglugerðin lágmarkskröfur og heimilar reglugerðin innan sambandsins frjálsa för dóma, utanréttarsátta eða opinberlega staðfesta skjala um óumdeildar kröfur. Í samningsafstöðu Íslands segir að reglugerðin myndi útiloka möguleika íslenskra dómstóla á að neita viðurkenningu og fullnustu á grundvelli allsherjarreglu þegar um er að ræða óumdeildar kröfur. Tekið er fram að áhyggjuefni Íslands varðandi beitingu reglugerðarinnar án undantekninga er einskorðað við meiðyrðamál þar sem ekki er tekið til varna eða mætt fyrir dóm sem myndi leiða til dómsúrskurðar um óumdeilda kröfu en slíkt gæti verið bein afleiðing lögsöguflakks í reynd. Segir því í samningsafstöðu Íslands að Ísland myndi í slíkum málum og undir þessum tilteknu kringumstæðum ekki geta beitt reglugerðinni vegna ákvæða í stjórnarskrá um tjáningarfrelsi.

#### **24.4.7 Dómsmálasamstarf í sakamálum**

Rammaákvörðun ráðsins nr. 212/2005 frá 24. febrúar 2005 varðar upptöku ávinnings tengdum afbrotum, tækjum og eigna. Í samningsafstöðu Íslands segir að nauðsynlegt sé að gera breytingar á 69. gr. b almennra hegningarlaga nr. 19/1940 til að tryggja fullt samræmi við rammaákvörðun ráðsins.

Rammaákvörðun ráðsins nr. 577/2003 frá 22. júlí 2003 varðar framkvæmd innan ESB á beiðni um kyrrsetningu eigna eða sönnunargagna. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að engin ákvæði eru um fullnustu erlendra haldlagningarákvarðana á meðan mál eru á rannsóknarstigi og segir þar að gera yrði ýmsar breytingar á lögum nr. 88/2008 um meðferð sakamála og 56/1993 um framfylgd dóma í sakamálum til að íslenska löggjöf og rammaákvörðun ráðsins yrðu í fullu samræmi.

Rammaákvörðun ráðsins nr. 214/2005 frá 24. febrúar 2005 rýmkar samkvæmt ESB meginregluna um gagnkvæma viðurkenningu til fjárhagslegra viðurlaga. Til að tryggja sambærileika við rammaákvörðun ráðsins væri nauðsynlegt að gera breytingar á íslenskri löggjöf samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 64/2010 kveður samkvæmt ESB á um almennar lágmarksreglur um túlkun og þýðingu við meðferð sakamála. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að engin ákvæði eru í íslenskri löggjöf um rétt til þýðingar á

grundvallarskjölum og breytinga sé því þörf á lögum nr. 88/2008 til að farið sé eftir ákvæðum tilskipunarinnar. Gert er ráð fyrir því að frumvarp yrði lagt fram síðla árs 2012.

Rammaákvörðun ráðsins nr. 220/2001 frá 15. mars 2001 kveður á samkvæmt ESB um lágmarksréttindi brotþola. Breytingar á íslenskri löggjöf eru nauðsynlegar samkvæmt samningsafstöðu Íslands til að fullt samræmi sé við rammaákvörðun ráðsins til að gera einstaklingum kleift að tilkynna í öðru aðildarríki refsivert athæfi sem framið er á Íslandi og öfugt. Gert var ráð fyrir því að frumvarp yrði lagt fram síðla árs 2012.

Tilskipun ráðsins nr. 80/2004 frá 29. apríl 2004 varðar bætur fyrir fórnarlömb glæpa og samkvæmt ESB er markmið tilskipunarinnar að setja upp samstarfskerfi til að auðvelda aðgang að bótum fyrir fórnarlömb glæpa í aðstæðum yfir landamæri (e. *cross-border situations*). Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að lög nr. 69/1995 um greiðslu ríkissjóðs á bótum til þolenda afbrota gera ekki ráð fyrir því að hægt sé að leggja fram kröfu um bætur í öðrum ríkjum en á Íslandi og öfugt. Af þeim sökum þyrfti að gera breytingu á lögnum fyrir aðild til að vera í samræmi við tilskipunina.

#### **24.4.8 Lögreglusamvinna**

Rammaákvörðun ráðsins nr. 841/2008 frá 24. október 2008 um baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi hefur það að markmiði samkvæmt ESB að samræma skilgreiningar aðildarríkja á afbrotum sem tengjast skipulagðri glæpastarfsemi og kveður á um hugtök á afbrotum fyrir þátttöku í skipulögðum brotasamtökum og um samsvarandi viðurlög fyrir brotamenn. Þörf væri á minni háttar breytingum á hegningarlögum varðandi hugtakið glæpasamtök og reglur um lögsögu að því er varðar ávinningsbrot lögaðila sem staðsettur er í aðildarríki samkvæmt samningsafstöðu Íslands. Gert var ráð fyrir því að frumvarp yrði lagt fram á löggjafarþingi 2012-2013.

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 36/2011 frá 5. apríl 2011 kemur á fót lágmarks reglum á sambandsvettvangi um skilgreiningar á refsiverðum brotum og viðurlögum á sviði mansals samkvæmt ESB. Til að taka upp tilskipunina og tryggja að hagnýting með brotastarfsemi falli undir gildissvið hegningarlaga og að það auki á saknæmi ef brot er framið af opinberum starfsmanni þá er samkvæmt samningsafstöðu Íslands nauðsynlegt að gera minniháttar breytingar á lögum.

Rammaákvörðun ráðsins nr. 68/2004 frá 22. desember 2003 er ætlaður sá tilgangur skv. ESB að samræma lög og reglugerðir aðildarríkja í tengslum við lögreglu og dómsmálasamstarf í sakamálum til að berjast gegn kynferðislegri misneytingu barna og barnaklámi. Til að farið væri að fullu eftir ákvæðum rammaákvörðunarinnar hér á landi þá segir í samningsafstöðu Íslands að breytinga væri þörf á almennum hegningarlögum.

Tilskipun nr. 93/2011 frá 13. desember 2011 kemur í stað rammaákvörðunar ráðsins nr. 68/2004 og samkvæmt ESB eru sérstök ákvæði um barnaklám á netinu og kynlífsferðapjónustu.

#### **24.4.9 Baráttan gegn ávana- og fíkniefnum**

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því varðandi alþjóðlegar aðgerðir gegn ólöglegum viðskiptum með fíkniefni að Ísland er þátttakandi í slíkum aðgerðum með virkum hætti og starfræki jafnframt tengiliðaskrifstofu hjá Europol sem styrkir samstarfið á þessu sviði.

#### 24.4.10 Tollasamvinna

Varðandi alþjóðlega tollasamvinnu segir í samningsafstöðu Íslands að Ísland sé þátttakandi í slíkum aðgerðum með virkum hætti og er jafnframt aðili að samningnum um stofnun tollasamvinnuráðsins. Einnig kemur þar fram að samstarf við aðildarríki ESB og þriðju ríki byggist á samningum Sameinuðu þjóðanna, réttarreglum ESB sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og tvíhliða samningum. Jafnframt segir að löggjöf um tolla hér á landi sé að miklu leyti í samræmi við regluverkið og að engar hindranir lagalega séu á hagnýtu samstarfi tollayfirvald. Hins vegar er tekið fram varðandi breytingar á gagnagrunnum að átak verði að innleiða þær sem eru nauðsynlegar fyrir aðild.

#### 24.5 Samantekt

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fellur undir samningskaflann samstarf á sviði einka-, refsí-, lögreglu- og tollamála en hann varða jafnframt mál tengd innflytjendum og ytri landamæri, Schengensamstarfinu og persónuvernd. Tekið er fram að umfangsmesti hluti samningskaflans er Schengen samstarfið en Ísland hefur verið aðili að Schengen samningnum frá mars 2001.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að sá takmarkaði hluti löggjafarinnar sem fellur undir EES-samninginn hefur nú þegar verið tekinn upp í íslenskan rétt.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að ekki væri talið að löggjöf samningskaflans myndi valda erfiðleikum hér á landi. Í fundarfrásögnum samningahópsins kemur m.a. fram að huga þyrfti sérstaklega að atriðum er varðaði umfangsmiklar breytingar á tölvukerfum t.d. sakaskrár og tollgæsluyfirvalda og vanda varðandi meiðyrðamálaflakk og vísað var í þeim efnum til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 805/2004 um evrópska aðfararheimild á óumdeildum kröfum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 og 2013 kemur fram að Ísland haldi áfram að beita Schengen samningnum og sé vel þróað í samræmingu á réttarreglum á sviði dóms- og innanríkismál en að samræming við réttarreglur á sviði fólksflutninga, hæla, dómstólasamstarfs og tölvuglæpa sé ekki lokið.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er ekki farið fram á undanþágur eða aðlögunartíma en hins vegar leggur Ísland til eftirfarandi viðbót við reglugerð nr. 805/2005 um fullnustu óumdeilda krafna:

„Íslandi er heimilt að neita að viðurkenna dóm í meiðyrðamáli ef fallist var á kröfuna vegna útivistar, vegna mikils málsvarnarkostnaðar og ástæða er til þess að ætla að um sé að ræða meiðyrðamálaflakk, ef slík viðurkenning stríðir augljóslega gegn allsherjarreglu á Íslandi sbr. 1. mgr. 34. gr. reglugerðar (EB) nr. 44/2001.“

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi lagt fram samningsafstöðu vegna samningskaflans en að ESB hafi ekki lokið við mótun samningsafstöðu sinnar. Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður en fyrir lá að ekki yrðu sett opunarviðmið.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að vegna aðildar Íslands að EES og sem þátttakandi í Schengen-samstarfinu hefur löggjafar- og stofnanarammi verið byggður upp hér á landi í samræmi við regluverk samningskaflans og að Ísland hafi reynslu af evrópsku samstarfi. Hins vegar segir greinargerð samningahópsins að þörf sé á einhverjum

lagabreytingum vegna samningskaflans en talið er að breytingarnar væru að miklu leyti tæknilegs eðlis og að þær fælu ekki í sér stefnubreytingu frá gildandi íslenskri löggjöf.

## 25. SAMNINGSKAFLI - VÍSINDI OG RANNSÓKNIR

### 25.1 Almenn um samningskaflann

Nýsköpun er þungamiðja í áætlun ESB um að skapa vöxt og störf árið 2020 og hvetur sambandið aðildarríki til að veita árið 2020 3% af vergri landsframleiðslu til rannsókna og þróunar. Framtaksverkefni sambandsins, svokallað nýsköpunarsamband, leggur áherslu á framtak Evrópu og samstarf álfunnar við lönd utan ESB vegna stórra áskorana sem nú eru uppi, þ.e. orku, fæðuöryggi, loftlagsbreytingar og öldrun íbúa.

ESB vinnur einnig að því að skapa samevrópskt rannsóknarsvæði þar sem rannsakendum verður gert kleift að vinna hvar sem er innan sambandsins og veita stuðning og hvatningu fyrir samstarf yfir landamæri.

Sterkasta birtingarform á rannsóknar- og nýsköpunarstefnu ESB er sjöunda rammaáætlunin 2007-13 (e. *Seventh Framework Programme (FP7)*) sem hefur fjárlög að upphæð 50,5 milljarða evra.

Ný áætlun ESB sem nær til áranna 2014-2020, mun sameina fjármögnun fyrir allar rannsóknir og nýsköpun sem nú er fjármögnuð í gegnum mismunandi þætti sem eru (i) rammaáætlanir fyrir rannsóknir og tæknilega þróun, (ii) nýsköpunarstarfsemi frá samkeppnishæfni og nýsköpunar rammaáætlun og (iii) nýsköpunar- og tæknistofnun Evrópu.

Markmið hinnar nýju áætlunar er að (i) styrkja stöðu ESB í vísindum og þ.m.t. fjármagn fyrir Evrópska rannsóknarráðið, (ii) styrkja atvinnuförystu í nýsköpun og þ.m.t. fjárfestingu í lykiltækni, betri aðgang að fjármagni og stuðning fyrir lítil fyrirtæki, (iii) fjalla um stór málefni líkt og loftslagsbreytingar, sjálfbæra flutninga, endurnýtanlega orku, matvælaöryggi og öldrun íbúa.

Hin nýja áætlun mun leitast við að takast á við að (i) tryggja að tímamótaskref á sviði tækni verði þróuð í lífvænlegar vörur með raunverulega viðskiptamöguleika með því að koma opinberum auðlindum saman við einkafyrirtæki, (ii) auka alþjóðlegt samstarf um rannsóknir og nýsköpun með að bjóða ríkjum utan ESB og samtökum að taka þátt og (iii) þróa frekar Evrópska rannsóknarsvæðið.

### 25.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og stóð **14. janúar 2011** og að við aðild mun Ísland hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki sem fellur undir samningskaflann fram til þess dags og ekki hefur verið innleitt.

Tekið er fram að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem er nauðsynlegur til að standa áfram að innleiðingu regluverks samningskaflans. Enn fremur segir að Ísland fari ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.



## 25.3 Þróun og staða samningsviðræðna

### 25.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópurinn virðist hafa haldið tuttugu og átta fundi á tímabilinu 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 25. maí 2010 er greint frá því að menntamálaráðuneytið hafi kynnt drög að greinargerð vegna samningskaflans og jafnframt er greint frá því að rætt hafi verið um kjarnorkusamstarf innan ESB og að Malta stæði fyrir utan það og það væri hugsanlegt fordæmi fyrir Ísland. Enn fremur er greint frá því að rætt hafi verið um aukið aðgengi að samstarfi á grundvelli samningskaflans og aukinni aðkomu að ákvarðanatöku ef til aðildar kæmi.

Í fundarfrásögn sautjándra fundar samningahópsins þann 18. mars 2011 kemur fram að fjallað hafi verið um drög að samningsafstöðu fyrir samningskaflann og samþykkt að senda þau drög sem lágu fyrir á þeim tíma á aðalsamninganefndina.

### 25.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland hafi þá þegar náð háu stigi samræmingar og beiti umtalsverðum hluta réttarreglnanna á þessu sviði vegna aðildar sinna að rammaáætlunum ESB og þátttöku í eftirlits- og stjórnunarkerfi Evrópska rannsóknarsvæðisins samkvæmt EES samningnum.

Fram kemur að rammi Íslands fyrir rannsóknar- og nýsköpunarstefnu sé sambærilegur við önnur aðildarríki.

Einnig segir að Ísland hafi haldið áfram að taka þátt í sjöundu rammaáætlun ESB fyrir rannsóknir og tækniþróun sem samstarfsland og að þátttakan sé árangursrík og hafi náð yfir öll þemasvið og séráætlanir sem falli undir sjöundu rammaáætlunina.

Jafnframt kemur fram að framför hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi Evrópska rannsóknarsvæðið þar sem Ísland hafi tekið nokkur skref til greiða frekar fyrir innlimun í svæðið og styrkja rannsóknar- og nýsköpunargetu. Að auki segir að stefnumarkandi yfirlýsing Íslands, 2020, taki tilhlýðilega tillit til markmiða Evrópska rannsóknarsvæðisins.

Varðandi fjármögnun rannsókna er tekið fram að markmiðið sé enn að hækka stig útgjalda fyrir rannsóknir og þróun frá núverandi 2% af vergri landsframleiðslu í 4% árið 2020. Til að ná þessu markmiði hafi ríkisstjórnin haldið áfram að bjóða skattaávilnanir til einkafyrirtækja vegna útgjalda við rannsóknir og þróun.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni kemur fram að Ísland hafi náð háu stigi samræmingar á sviði vísinda og rannsókna og haldi áfram að taka þátt í sjöundu rammaáætlun sambandsins með virkum hætti og að Ísland sé einnig vel þróað til að ná viðmiðum og markmiðum Evrópska rannsóknarsvæðisins og nýsköpunarsambandsins.

### 25.3.3 Staða viðræðnanna

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 27. júní 2011 og lokað til bráðabirgða sama dag.

### 25.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Í rýnskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um samningskaflann er greint frá því að réttarreglur hans feli í sér að aðildarríki tryggi nauðsynlega framkvæmdargetu til að fylgja eftir markmiðum ESB og starfsemi á sviði rannsókna og tækniþróunar. Fram kemur að innleiðingargeta tengist tilveru skilyrða sem eru nauðsynleg fyrir skilvirka þátttöku í rammaáætlunum ESB og framlags til Lissabonáætlunar varðandi markmið um 3% af vergri landsframleiðslu. Vikið er að því að aðildarríki verða að fylgja og framkvæma sérstök vísinda- og rannsóknarmarkmið og starfsemi eins og þau eru þróuð með opnu samráðsferli. Jafnframt segir að réttareglur samningskaflans krefjist þess ekki að reglur ESB séu leiddar í landslög.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins tengist Ísland rammaáætlunum ESB á sviði rannsókna og þróunar vegna aðildar landsins að EES-samningnum og tekið fram að réttarreglur á sviði rannsókna og þróunar hafi ekki verið þess eðlis að þær hafi verið teknar upp í landslög.

Í samningsafstöðu Íslands segir að EES-samningurinn taki til samningskaflans og að Evrópska efnahagssvæðið hafi tryggt samfellda þátttöku og fjárveitingar Íslands í hlutaðeigandi áætlunum Evrópusambandsins sem og stefnu og markmiðum sem samningskaflinn tekur til.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins mikilvægustu réttarreglurnar á þessu sviði væru ákvarðanir um sjöundu rammaáætlunina og reglur um Evrópska rannsóknasvæðið (ERA), án þess að þær hafi verið tilgreindar sérstaklega.

#### 25.4.1 Réttarreglur á sviði samningskaflans

Ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1982/2006 frá 18. desember 2006 varðar sjöundu rammaáætlunina um aðgerðir Evrópubandalagsins á sviði rannsókna, tækniþróunar og tilraunaverkefna frá 2007 til 2013. Samkvæmt ESB er sjöunda rammaáætlunin um rannsóknir fyrir tímabilið 2007 til 2013 tækifæri fyrir sambandið til að tengja rannsóknarstefnu sína við metnað sinn er varðar efnahags og félagsstefnu með að samræma Evrópska rannsóknarsvæðið (ERA). Til að ná þessu markmiði vonast framkvæmdarstjórnin til að auka árleg útgjöld ESB á sviði rannsókna og þar með að skapa aukna landsbundna og einkafjárfestingu á þessu sviði. Þegar sjöunda rammaáætlunin er komin til framkvæmdar þá mun hún samkvæmt ESB einnig þurfa að bregðast við rannsóknar- og þekkingarþörfum iðnaðar og almennt séð meira við stefnur sambandsins. Rétt er að geta þess að reglugerð nr. 1291/2013 hefur leyst ákvörðunina af hólmi.

Orðsending framkvæmdastjórnarinnar til Evrópuþingsins, ráðsins, efnahags- og félagsmálanefndar sambandsins og svæðanefndarinnar frá 6. október 2010 varðar flaggskip 2020 áætlunarinnar, um nýsköpunarsamband. Samkvæmt ESB þá útbýr sambandið nýja rannsóknar- og nýsköpunarstefnu sem hluta af Evrópa 2020 áætluninni og markmið þessarar nýju nálgunar er að styðja við nýsköpun á sviðum sem fela í sér áskoranir fyrir evrópskt samfélag líkt og loftslagsbreytingar, orkunýtni, matvælaöryggi, heilsu og öldrun íbúa. Í þessu sambandi hefur ESB nefnt að eitt að markmiðunum sem á

að ná árið 2020 er að 3% af vergri landsframleiðslu sambandsins verði fjárfesting í rannsóknum og þróun.

Orðsending frá framkvæmdastjórninni til ráðsins og Evrópuþingsins frá 23. maí 2008 varðar evrópskt samstarf fyrir rannsakendur og samkvæmt ESB er markmið þessa samstarfs að skapa ramma fyrir sameiginlegar forgangaðgerðir fyrir mismunandi aðildarríki varðandi kerfisbundna opnun á ráðningu, lífeyri og almannatryggingum fyrir farrannsakendur, aðlaðandi vinnu og vinnuskilyrði og bæta þjálfun og færni.

Reglugerð ráðsins nr. 723/2009 frá 25. júní 2009 varðar lagaramma sambandsins fyrir samstarf evrópskra rannsóknarinnviða (e. *European Research Infrastructure Consortium (ERIC)*) og samkvæmt ESB setur reglugerðin á fót innri lagagrunn með það að markmiði að auðvelda sköpun og notkun á samstarfi evrópskra rannsóknarinnviða (e. *European Research Infrastructure Consortium (ERIC)*) af aðildarríkjum og löndum sem tengjast rammaáætlun sambandsins um rannsóknir. ESB greinir hins vegar frá því að aðildarríkin bera ein ábyrgð á því að hanna innviðaverkefni og að skilgreina helstu atriði, svo sem lög, en þessi lagarammi skal aðeins gilda um innviði varðandi samevrópskra hagsmuni. Einnig á ekki að reka starfsemi um samstarf evrópskra rannsóknarinnviða í hagnaðarskyni Samkvæmt ESB er það gert til að koma veg fyrir röskun á samkeppni en hins vegar má takmörkuð atvinnustarfsemi fara fram svo lengi sem slíkt hamlar ekki megin markmiðum um innviði rannsókna.

Orðsending framkvæmdastjórnarinnar til ráðsins og Evrópuþingsins frá 24. september 2013 hefur það að markmiði að efla alþjóðlegt vísinda- og tæknisamstarf og samkvæmt ESB eru markmið þess að setja á fót stefnumótandi ramma sem nauðsynlegur er til að opna Evrópska rannsóknarsvæðið fyrir heiminum. Einnig hefur ESB tekið fram að þessi rammi hefur hlutverki að gegna fyrir sjálfbæra þróun og samkeppnishæfni Evrópu á sviði vísinda og tækni.

Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 111/2008 kveður á um að koma á fót stjórn evrópska rannsóknarsvæðisins (e. *European Research Area Board*) en samkvæmt ESB er hlutverk hennar að aðstoða framkvæmdastjórnina í að undirbúa og koma á fót Evrópska rannsóknarsvæðinu.

Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 46/2008 frá 14. desember 2007 kemur á fót framkvæmdaskrifstofu rannsókna sem samkvæmt ESB á að sjá um starfsemi sambandsins innan ramma séráætlana um fólk, getu og samstarf sem framkvæma sjöundu rammaáætlun sambandsins fyrir rannsóknir, tækniþróun og tilraunaverkefna.

Ákvörðun ráðsins nr. 970/2006 frá 18. desember 2006 varðar sjöundu rammaáætlun Kjarnorkubandalags Evrópu fyrir kjarnorkurannsóknir og þjálfunarstarfsemi frá 2007 til 2011. Ákvörðun ráðsins nr. 977/2006 frá 19. desember 2006 varðar sérstaka áætlun sem á að fara fram með beinum aðgerðum af sameiginlegri rannsóknarmiðstöð um framkvæmd sjöundu rammaáætlun Kjarnorkubandalags Evrópu fyrir kjarnorkurannsóknir og þjálfunarstarfsemi frá 2007 til 2011. Samkvæmt ESB er meginmarkmið þessarar sérstöku áætlunar fyrir kjarnorkurannsóknir og þjálfunarstarfsemi að þróa með sjálfbærum hætti samrunaorku og mæta skilyrðum kjarnaklofnunargeirans varðandi öryggi, meðhöndlun úrgangs, skilvirkni og samkeppnishæfni. Rétt er að geta þess að reglugerð nr. 1314/2013 hefur leyst ákvörðunina af hólmi.

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 294/2008 frá 11. mars 2006 markar stofnun nýsköpunar- og tæknistofnunar Evrópu og samkvæmt ESB lýsir reglugerðin m.a. markmiðum stofnunarinnar.

Ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1639/2006 frá 24. október 2006 kemur á fót samkeppnishæfni og nýsköpunarrammaáætlun fyrir 2007 til 2013 og samkvæmt ESB styður hún við aðgerðir til að styrkja samkeppnishæfni og nýsköpunargetu innan sambandsins á tímabilinu 2007 til 2013 og hvetur hún einkum til notkunar á upplýsingartækni, umhverfistækni og endurnýtanlegum orkugjöfum. Rétt er að geta þess að reglugerð nr. 1287/2013 hefur leyst ákvörðunina af hólmi.

#### **25.4.2 Atriði úr samningsafstöðu Íslands**

Í samningsafstöðu Íslands segir að lagarammi sé fyrir hendi til áframhaldandi innleiðingar á réttarreglunum en bent er á að ekki er gerð krafa um lögleiðingu ESB reglna í innlenda löggjöf vegna samningskaflans.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland tengist rammaáætlunum ESB á sviði vísinda og rannsókna gegnum EES-samninginn síðan árið 1994 og Ísland tekur þátt í starfsemi sjöundu rammaáætlunarinnar um rannsóknir og tækniþróun. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) kynnir rammaáætlunina og sinnir eftirliti með henni. Einnig segir að rannsóknar- og nýsköpunarkerfið á Íslandi byggi á tvennum lögum frá árinu 2003, þ.e. annars vegar lögum nr. 2/2003 um vísinda- og tækniráð og hins vegar lögum nr. 75/2007 um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun.

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að Ísland standi heilshugar að markmiðum Evrópska rannsóknasvæðisins og hafi verið þátttakandi í viðeigandi áætlunum og starfsemi þess. Einnig segir að Ísland hafi verið virkt á rannsóknasviðum sem varða landbúnað, endurnýjanlega orku, heilbrigði og málefni hafsins. Fram kemur að stefna í vísindum og rannsóknum á Íslandi taki mið af öllum breytingum og þróun innan Evrópska rannsóknarsvæðisins. Að auki segir að innlend stefna í vísindum og rannsóknum mörkuð við þriggja ára stefnuáætlun útgefinni af skrifstofu forsætisráðherra.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að allar rannsóknir sem njóta opinberra styrkja, þ.m.t. styrkja frá ESB, eru háðar siðareglum rammaáætlunarinnar og reglum um skattlagningu og innflutningsgjöld.

Í samningsafstöðu Íslands segir að Ísland búi ekki yfir auðlindum á sviði kola eða stáls og hyggst ekki verða þátttakandi í Rannsóknasjóði á sviði kola og stáls. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að farið hafi verið fram á að Ísland þyrfti ekki að kaupa sig inn í rannsóknarsjóð um kola- og stálrannsóknir þar sem enginn kola- og stáliðnaður er hér á landi. Tekið er fram að ný aðildarríki kaupa sig inn í sjóðinn en að aðildarríki greiði ekki árgjöld í sjóðinn þar sem hann sé rekinn af ávöxtun eigin fjár. Jafnframt kemur fram að fallist er á beiðni Íslands.

Einnig segir í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi hvorki verið þátttakandi í kjarnorkurannsóknum né rannsóknaverkefnum á vegum rammaáætlunar Kjarnorkubandalags Evrópu og tekið fram að viðhaft verði samráð við vísindasamfélagið um að

skilgreina forgangsverkefni og framtíðarviðfangsefni innan rammaáætlunar Kjarnorkubandalags Evrópu.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að Ísland hafi veitt u.þ.b. 2,7 til 3,0% af vergri landsframleiðslu sinni til þróunar og rannsókna síðastliðinn áratug og tekið fram að sett hafi verið metnaðarfullri markmið til framtíðar á sviði rannsókna og þróunar í skýrslunni „Ísland 2020 - aðgerðaáætlun fyrir atvinnulíf og samfélag.“ Að auki segir þar að gert sé ráð fyrir því að árið 2020 nemi fjárveitingar til rannsókna og þróunar 4% af vergri landsframleiðslu.

## 25.5 Samantekt

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að samstarf vísinda og rannsókna sé mikilvægur liður í samvinnu aðildarríkja ESB og tilgangur þess er meðal annars að efla samkeppnishæfni, nýsköpun og atvinnu í Evrópu.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að EES-samningurinn taki til samningskaflans og að Evrópska efnahagssvæðið tryggi samfellda þátttöku og fjárveitingar Íslands í hlutaðeigandi áætlunum ESB sem og stefnu og markmiðum sem samningskaflinn tekur til.

Vakin er athygli á því í greinargerð samningahópsins að Ísland tekur ekki þátt í verkefnum á vegum sjóðs ESB fyrir kola- og stálrannsóknir né fæst við kjarnorkurannsóknir og hefur aldrei tengst rammaáætlunum Kjarnorkubandalags Evrópu um rannsóknir og tækniþróun. Fram kemur að mikilvægustu hagsmunirnir væru þeir að með aðild fengi Ísland að taka fullan þátt í mótun og ákvörðunartöku vegna vísinda-, rannsókna- og þróunarsamstarfs á vegum ESB.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2013 um stöðu samningaviðræðnanna kemur fram að Ísland hafi náð háu stigi samræmingar á sviði vísinda og rannsókna og haldi áfram að taka þátt í sjöundu rammaáætlun sambandsins með virkum hætti og að Ísland sé einnig vel þróað til að ná viðmiðum og markmiðum Evrópska rannsóknarsvæðisins og nýsköpunarsambandsins.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 27. júní 2011 og lokað til bráðabirgða sama dag. Hvorki voru sett viðmið við opnun samningskaflans né við lokun hans.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að lagaramminn sé fyrir hendi til áframhaldandi innleiðingar regluverksins en með það í huga að ekki er gerð krafa um lögleiðingu ESB reglna í innlenda löggjöf hvað varðar samningskaflann. Í greinargerð samningahópsins um samningskaflann er greint frá því að Ísland tengist rammaáætlunum ESB á sviði rannsókna og þróunar vegna aðildar landsins að EES-samningnum og tekið fram að réttarreglur á sviði rannsókna og þróunar hafi ekki verið þess eðlis að þær hafi verið teknar upp í landslög. Hins vegar er vísað til þess að SSESB breytir því að nokkru leyti umboði ESB að koma á evrópska rannsóknarsvæðinu en tekið er fram að ekki væri fyrirsjáanlegt að um íþyngjandi reglur verði að ræða á þessu sviði frekar en hefur verið.

## 26. SAMNINGSKAFLI – MENNTUN OG MENNING

### 26.1 Almennt um samningskaflann

Þáttur menntunar í samkeppnishæfni og atvinnumöguleikum einstaklinga og í samkeppnishæfni Evrópu hefur verið veriðurkenndur allt frá upphafi evrópusamrunans. Á fyrstu stigum evrópusamrunans var áherslan á að styrkja starfsþjálfun í samræmi við upphaflegar heimildir ESB á því sviði (þá 128. gr. Rs). Eftir breytingar Lissabonsáttmálans koma heimildir ESB á sviði starfsþjálfunar fram í 166. gr. SSESB.

Dómstóll ESB hefur tekið virkan þátt í því að auðvelda ungu fólki, og þeim sem fóru á milli aðildarríkjanna á grundvelli fjórfrelsisákvæðanna, aðgang að menntun og starfsþjálfun í öðrum aðildarríkjum á sömu kjörum og á við um eigin þegna. Þetta var gert m.a. með því að túlka hugtakið starfsþjálfun þannig að það tæki til hvers konar menntunar, þ.m.t. háskólamenntunar. Skólagjöld skyldu vera þau sömu og fjármögnun náms (styrkir lán o.þ.h.) rýmkuð til ríkisborgara aðildarríkjanna sem voru launþegar eða sjálfstætt starfandi, og fjölskyldna þeirra. Jafnræði varðandi fjármögnun náms, sem og aðra fjárhagsaðstoð, náði ekki til annarra en þeirra sem féllu undir ákvæði fjórfrelsisins, en með dómum um ríkisborgararétt ESB hefur dómstóllinn rýmkað aðgang allra ríkisborgara aðildarríkja ESB að fjármögnun og fjárstuðningi, með takmörkunum sem koma fram í samningnum.

Valdheimildir ESB á sviði menntunar, starfsþjálfunar, æskulýðsmála og íþróttanna falla undir 6. gr. SSESB og eru heimildir sem styðja, samræma og koma til viðbótar aðgerðum aðildarríkjanna. Þær breytingar sem gerðar voru með Lissabonsáttmálanum voru eingöngu þær að ESB fékk sambærilegar heimildir á sviði íþróttanna og íþróttamenntunar, til að þróa Evrópuþáttinn í íþróttastarfi og eru valdheimildir ESB sambærilegar þar og í öðrum menntunar- og æskulýðsmálum, sbr. 165. gr. SSESB.

Engin lagasamræming fer fram á sviði menningarmála, en stefnumótun ESB miðar að því að styðja og styrkja aðgerðir aðildarríkjanna á þessu sviði.

### 26.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **14. janúar 2011**. Í samantekt um samningsafstöðu Íslands kemur fram að innleiðingu á öllu regluverki, sem fellur undir þennan kafla fram til þess dags og ekki hefur verið innleitt, verði lokið við aðild. Tekið er fram að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu regluverksins í þessum kafla.

Ekki er farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna þessa samningskafla.

### 26.3 Þróun samningaviðræðna

#### 26.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í greinargerð samningahóps (II) kemur fram að Ísland taki þátt í samstarfi og áætlunum Evrópusambandsins á sviði menntamála, menningarmála og æskulýðsmála, á grundvelli EES-samningsins og gerðirnar hafi ekki kallað á aðlögun á hálfu EFTA. Þátttaka er þó ekki tryggð í öllum samstarfsáætlunum eða stofnunum og EFTA ríkin hafa ekki heimildir til að taka þátt í stefnumótun fyrir framangreinda málaflokka nema að takmörkuðu leyti.

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu frá 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en þá voru samningahópar I og II sameinaðir og funduðu sameiginlega eftir það. Í fundarfrásögn þriðja fundar frá 15. mars 2010 kemur fram að rýnivinna í Mennta- og menningarmálaráðuneyti sé langt komin.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins 25. maí 2010 kemur fram að fjallað hafi verið um drög að greinargerð fyrir kaflann og að umræða hafi orðið um breytingar á reglum um skólagjöld í Bretlandi ef af aðild yrði.

Í fundarfrásögn þrettánda fundar 7. janúar 2011 kemur fram að sérfræðingar hafi farið yfir kynningar fyrir tvíhliða rýnifundi með framkvæmdastjórninni og í fundarfrásögn sautjándra fundar frá 18. mars 2011 kemur fram að samninganefndin hafi fjallað um drög að samningsafstöðu og samþykkt hafi verið að vísa þeim til aðalsamninganefndar.

### **26.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 30. mars 2011 var tilkynnt um að viðræður gætu hafist um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2012 kemur fram að mikill hluti gerða á þessu sviði sé kominn til framkvæmda vegna EES-samningsins. Framkvæmdastjórnin tekur fram að framkvæmd í menntunar-, æskulýðs- og íþróttamálum hafi tekið framförum og nefnir nýja námsskrá á öllum skólastigum og breytingar á lögum um háskóla, sem tryggja sjálfstæði þeirra, seti reglur um þátttöku starfsmanna og nemenda auk reglna um aðgang fatlaðra. Framkvæmdastjórnin tekur fram að Ísland taki þátt í opna samráðsferlinu á sviði menntamála og að menntastig sé yfir meðaltali í ESB (mælt út frá hlutfalli þeirra sem hafa háskólamenntun) en tekur einnig fram að hlutfall þeirra sem hætta skólagöngu á árunum 18 til 25 ára sé hærra en í meðallagi innan ESB. Aðgangur ríkisborgara annarra aðildarríkja ESB og EES hafi verið bættur með breytingum á lögum um námslán og staða endurmenntunar sé góð.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar er tekið fram að Ísland hafi tekið þátt í menningaráætlun ESB fyrir árin 2007-2013 og hafi lýst yfir áhuga á að taka þátt í opna samráðsferlinu á sviði menntunar- og menningarmála.

### **26.3.3 Staða viðræðnanna**

Ísland afhenti samningsafstöðu sína í apríl 2011 og hófust samningaviðræður um kaflann 27. júní 2011. Engin opnunar eða lokunarviðmið voru tiltekin af hálfu ESB og var samningskaflanum lokað til bráðabirgða samdægurs.

## **26.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

### **Menntun og æskulýðsmál**

Starfsemi ESB á þessu sviði fer fram með stefnumótun, með því að þróa menntastefnu og koma á samstarfi milli aðildarríkjanna. Samstarf í skiptinámi er vel þekkt, þ.e. Erasmus, Comenius, Grundtvig, and Leonardo áætlanir ESB, sem Ísland tekur þátt í.

Í 165.gr. SSESB, sem veitir aðgerðum ESB lagastofn eru hlutverk ESB skilgreind þannig að þau taki fyrst og fremst til þess að 1) kenna og útbreiða tungumál aðildarríkjanna, 2) auðvelda för nemenda og kennara, t.d. með því að stuðla að viðurkenningu háskóla á prófskírteinum og námstíma, 3) stuðla að samvinnu milli menntastofnana, 4) efla miðlun upplýsinga og reynslu varðandi málefni sem eru sameiginleg menntakerfum aðildarríkjanna, 5) hvetja til ungmennaskipta og skipta á leiðbeinendum ungmenna í

félagsleikni og hvetja ungt fólk til þátttöku í lýðræðislegu starfi í Evrópu, 6) stuðla að þróun fjarnáms og 7) þróa Evrópuþáttinn í íþróttastarfi.

Menntunarkröfur eða skipulag náms er ekki samræmt með gerðum ESB, enda er tekið fram í 1. mgr. 165. gr. að við stefnumótun virði ESB að fullu ábyrgð aðildarríkjanna á kennsluefni og skipulagi menntakerfa, svo og fjölbreytileika menningar og tungumála í ríkjunum. Heimildir ESB ná því til þess að samþykkja ráðstafanir og tilmæli og með þeim hætti er samvinna aðildarríkjanna skipulögð, en samræming á lögum aðildarríkjanna er ekki heimil, sbr. 4. mgr. 165. gr. SSESB og 4. mgr. 166. gr. SSESB.

Raunveruleg samræming reglna fer því fram fyrir tilstilli samvinnu aðildarríkjanna, með Sorbonne og Bolognaferlinu. Bolognaferlið ýtir undir samræmingu í raun þar sem inntak háskólamenntunar eða æðri menntunar er samræmt og fellt undir námsgráðurnar Bachelor, Master og PhD. Auðveldar sú samræming um leið viðurkenningu námsgráða á milli aðildarríkja og þriðju ríkja. Þessi samhæfing, sem framkvæmdastjórnin tekur þátt í, tengist samræmingu námskrafna á tilteknum sviðum sem aftur sem tengjast viðurkenningu faglegrar menntunar innan ESB, sem fjallað er um í samningskafla 3, um staðfesturétt og þjónustustarfsemi.

Símenntun er mikilvægt markmið stefnumótunar ESB. Ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 1720/2006 um að koma á fót aðgerðaráætlun á sviði símenntunar hefur verið fylgt og Ísland starfrækir innlenda stofnun fyrir símenntunaráætlunina. Stofnunin stýrir og annast kynningu á undiráætlunum símenntunaráætlunarinnar, s.s. Comenius, Erasmus, Leonardo og Grundtvig. Hafa allir háskólar á Íslandi og flestir grunn- og framhaldsskólar tekið þátt í verkefnum á vegum símenntunaráætlunarinnar.

Ísland tekur einnig þátt í aðgerðaáætlun ESB í æskulýðsmálum (2007-2013) sem samþykkt var af Evrópuþinginu og ráðinu með ákvörðun 1719/2006.

## **Menning**

Valdheimildir ESB á sviði menningarmála koma einnig til viðbótar heimildum aðildarríkjanna skv. 6. gr. SSESB og kemur fram í 167 (1). gr. SSESB að hlutverk sambandsins sé að stuðla að því að menning aðildarríkjanna blómstri, en einnig að virða margbreytileika hennar eftir löndum og svæðum og halda á lofti sameiginlegri menningararfleifð. Menning, menningararfleifð og sérstaða hvers aðildarríkis nýtur því verndar sáttmálanna.

Sú vernd styrkist, fremur en hitt, með nýju ákvæði Lissabonsáttmálans, í grein 4(2) SESB, þar sem kemur fram að ESB virði sjálfsmynd þjóða þeirra, sem samofin er pólitískum og stjórnskipulegum innviðum ríkjanna, m.a. að því er varðar sjálfsstjórn svæða og sveitarfélaga. Til sjálfsmyndar þjóða teljast þættir á borð við tungumál, sem aðildarríkin geta staðið vörð um, listsköpun, þ.m.t. kvikmyndagerð á eigin tungumáli (sbr. einnig MEDIA áætlun ESB), reglur stjórnarskrár um samfélagsskipan og sérkenni þjóðarinnar.

Í samningsafstöðu Íslands kemur eftirfarandi fram um menningu:

Ísland hefur þróað menningarkerfi sem samræmist stöðlum ESB. Ísland hefur tekið þátt í menningaráætlunum innan ESB frá árinu 1994 og starfrækir nú Upplýsingaþjónustu menningaráætlunar Evrópusambandsins sem kemur á framfæri menningaráætlunum ESB



2007-2013. Reykjavík var valin sem ein menningarborga Evrópu árið 2000 og Ísland hefur tekið þátt í áætlunum og samvinnuverkefnum innan ESB í meira en 16 ár.<sup>100</sup>

## 26.5 Samantekt

Undir samningskaflann falla reglur um menntun, starfsþjálfun, æskulýðsmál og íþróttir, auk samvinnu á sviði menningarmála. Reglur á þessu sviði eru aðeins í litlum mæli samræmdar með bindandi reglum, en samráðsferli og samvinna, auk fjármögnunar ESB einkennir þetta svið. Ísland hefur tekið þátt í samvinnu á sviði menntamála, æskulýðsmála og menningarmála í gegnum EES-samninginn og hefur lýst yfir áhuga á að taka þátt í stefnumótun og opnu samráðsferli á þessum sviðum.

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk eins og það stóð **14. janúar 2011** og hefur ekki óskað eftir undanþágum, sérlausnum eða aðlögunartímabilum á þessum sviðum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins. Engin opunar- eða lokunarviðmið voru sett í kaflanum og var samningskaflanum lokað til bráðabirgða sama dag og viðræður hófust um hann 27. júní 2011.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi tekið þátt í áætlunum ESB, auk þess sem að framan greinir m.a. í ungmennaáætlun ESB. Þá er tekið fram að í kvikmyndagerð, bókmenntaþýðingum, tónlist og leiklist hafi íslenskir aðilar notið góðs af menningaráætlun ESB. Tekið er fram að ekki hafi verið óskað eftir sérlausnum eða undanþágum í kaflanum og að samningaviðræðum um kaflann hafi verið lokið og kaflanum lokað til bráðabirgða í júní 2011.

---

<sup>100</sup>Sjá samningsafstöðu Íslands í 26. kafla, sem finna má á [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), samningsafstaða, bls. 3.

## 27. SAMNINGSKAFLI - UMHVERFISMÁL

### 27.1 Almenn um samningskaflann

Svið umhverfismála er eitt af þeim sviðum þar sem löggjöf og stefnumótun ESB hefur aukist mikið frá upphaflegum samningum. Engar heimildir voru til lagasetningar í upphaflegum samningum, en aðildarríkin sammæltust snemma um aðgerðaráætlanir í umhverfismálum. Auk þess voru heimildir til lagasamræmingar í þágu innri markaðarins og almenn lagasamræmingarheimild í þáverandi 308. gr., sem nú er 352. gr. SSESB, notaðar til að samræma löggjöf aðildarríkjanna, m.a. um vatnsgæði og úrgang.

Með einingarlögum Evrópu (1986) komu fyrstu valdheimildir til aðgerða í umhverfismálum inn í sáttmálana í greinum sem nú eru 191-193. gr. SSESB. Með Lissabonsáttmálanum var með beinum hætti vísað í þau markmið ESB að stuðla að öflugri umhverfisvernd og auknum umhverfisgæðum auk þess sem vísað er til sjálfbærrar þróunar í grein 3(3) SESB. Ákvæði 191-193 gr. SSESB breyttust ekki að neinu verulegu leyti með Lissabonsáttmálanum, fyrir utan að bætt var við 191 gr. tilvísun í baráttuna gegn loftlagsbreytingum.

Fjármögnun og framkvæmd umhverfisstefnunnar er í höndum aðildarríkjanna, en ef aðgerðir sem hafa heimild í 192(1) gr. leiða til óeðlilegs kostnaðar fyrir yfirvöld í aðildarríki, og ekki er hægt að endurheimta þann kostnað frá þeim sem veldur mengun, er heimild til að veita tímabundnar undanþágur og/eða veita fjárstuðning úr Samheldnisjóðnum skv. 177. gr. SSESB, til að mæta þeim kostnaði.

### 27.2 Samningsafstaða Íslands

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland fallist á og muni verða í stakk búið til þess að innleiða regluverkið sem varðar 27. kafla um umhverfismál, eins og það stóð **7. janúar 2012**, með fyrirvara um samninga um sérlausnir og aðlögunartíma. Þá kemur fram að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að innleiða regluverkið í þessum kafla.

Þær sérlausnir sem farið er fram á eru eftirfarandi:

#### Náttúruvernd

Ísland fer fram á sérlausnir á sviði *náttúruverndar* sem lúta að vernd villtra dýra og plantna og viðskipti með þær afurðir.

Farið er fram á aðlögun að Reglugerð 338/97 um vernd villtra dýra og plantna og viðskiptabann, sbr. reglugerð 865/2006, og er farið fram á það að fyrirvari Íslands verði tekinn upp samkvæmt samningnum um alþjóðaviðskipti með villt dýr og plöntur í útrýmingarhættu (CITES), þannig að í samræmi við samninginn verði áfram heimilt að stunda viðskipti með viðkomandi tegundir við ríki sem hafa gert samsvarandi fyrirvara.

Af hálfu Íslands er einnig farið fram á undanþágu frá tilskipun 83/129 um bann við innflutningi selskinns, reglugerð 1007/2009 og framkvæmdarreglugerð 737/2010 um viðskipti með selaafurðir, þannig að viðskipti með selaafurðir verði áfram heimilar.

Þá er farið fram á breytingar og tæknilegar aðlaganir á tilskipun 92/43 um varðveislu vistgerða og villtra dýra og plantna, sem og tilskipun 2009/147 um varðveislu villtra fugla, en að því er varðar síðastgreinda tilskipun er óskað eftir aðlögun sem heimilar að áfram verði leyfilegt að stunda hefðbundna eggjatöku og lundaveiðar á varptímabili, auk

Þess sem óskað er eftir að tiltekna tegundir fugla verði tilgreindar í viðaukum við tilskipunina, og að tekið sé fram að leyfilegt sé að veiða þær á Íslandi.<sup>101</sup> Í sérlausnum sem varða vistgerðartilskipunina er helst að nefna tillögur til breytinga í A-hluta II viðauka og A-hluta IV viðauka, auk V og VI viðauka, þar sem taldir eru stofnar hvala sem tilheyra íslenskum stofnum innan sérefnahagslögsögu Íslands, og óskað eftir breytingum sem varða veiðarfæri notuð til hvalveiða.

### **Önnur atriði umhverfislöggjafar**

Ísland hefur óskað eftir undanþágu frá kröfu tilskipunar 94/63, um losun rokgjarnra efnasambanda (um fast þak á geymum á birgðastöðvum), þannig að reglurnar gildi ekki um litlar stöðvar, sem eru með gegnumstreymi minna en 5.000 tonn á ári og þjónustaðar af skipum. Þessi undanþágukrafa byggist á EES-samningnum, en gert er ráð fyrir að nýjar birgðastöðvar verði í samræmi við kröfur tilskipunarinnar.

Þá hefur verið óskað eftir aðlögunartexta við tilskipun 98/70 um gæði bensíns og dísileldsneytis, þar sem óskað er eftir því að Ísland haldi stöðu sinni sem „ystu svæði“ og verði skráð sem slíkt. Að því er varðar forskriftir fyrir bensín, dísilolíu og gasolíu, í tilskipun 2009/30, hefur Ísland farið fram á heimilt verða að nota hámarks-gufuþrýsting sem er 80 kPa á sumrin, en þetta er vegna nýrra aðferða hér á landi við að framleiða endurnýjanlegt metanól og blanda í bensín, en blöndun bensíns og alkóhóls leiðir til meiri þrýstings.

Að því er varðar tilskipanir um loftlagsbreytingar hefur Ísland óskað eftir aðlögun að tilskipunum 2003/87 og 2009/29, um viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda. Tekið er fram að frá og með árinu 2013 muni staðbundnar stöðvar á Íslandi í fyrsta skipti falla undir viðskiptakerfi ESB um losunarheimildir og er óskað eftir sanngjörnu hlutfalli losunarheimilda (en ekki hlutfalli sem miðast við reynslu fyrri ára þegar fáar stöðvar féllu undir losunarheimildir ESB).<sup>102</sup> Þá er farið fram á að aðgerðir á sviði landnotkunar (þ.e. fyrst og fremst skógrækt) verði teknar til greina við ákvörðun á aðgerðum Íslands til að ná markmiðum sínum varðandi skiptingu framlags til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, og lýtur þessi sérlausn að ákvörðun 406/2009 um skiptingu framlags aðildarríkjanna til að draga úr losun.

Þá hefur Ísland óskað eftir aðlögunartíma til að fullnægja ákvæðum tilskipunar 2007/2 um að koma á grunngerð fyrir landupplýsingar í Evrópubandalaginu (*INSPIRE*)<sup>103</sup> lengst til 2021. Óskað er eftir aðlöguninni vegna fyrirsjáanlegrar vinnu við áætlanagerð og vegna þess hve bygð er dreifð.

Einnig er óskað eftir aðlögunartíma til að innleiða tiltekin ákvæði í tilskipun 2000/60, rammatilskipun um vatn, sem miðist við 1. janúar 2018 og einnig óskar Ísland eftir lengri tíma til að innleiða tiltekin ákvæði tilskipunar 2007/60 um mat og stjórnun á flóðaáhættu, síðast til 2019.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Sjá um útfærslu þessara fyrirvara, og lista yfir fuglategundir í samningsafstöðu Íslands, bls. 44-46.

<sup>102</sup> Sjá nánari skýringar í samningsafstöðu Íslands, bls. 40-41

<sup>103</sup> Sjá nákvæma tillögu í samningsafstöðu Íslands, bls. 35-36.

<sup>104</sup> Sjá nánari skýringar á þessum aðlögunartímabilum í samningsafstöðu Íslands, bls. 37-38.

## 27.3 Þróun samningaviðræðna

### 27.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópur II, sem fór með umhverfismál, hélt 28 fundi á tímabilinu frá 1. desember 2009 – 7. maí 2012, en þá voru samningahópar I og II sameinaðir og funduðu sameiginlega eftir það.

Í fundarfrásögn þriðja fundar frá 16. mars 2009 kemur fram að Umhverfissráðuneytið hafi þá verið langt komið með að rýna gerðir sem falla undir kaflann en að útistandandi væru gerðir sem ekki eru bindandi (svokallaðar soft-law gerðir) og alþjóðlegir samningar, sem umhverfissráðuneytið myndi skoða með utanríkisráðuneyti. Formaður nefndi mál sem þarf að skoða með tilliti til samningsafstöðu, m.a. um nýtingu sjávarspendýra.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins frá 23. ágúst 2010 kemur fram að Umhverfissráðuneytið hafi kynnt drög að greinargerð vegna kaflans, ásamt fylgiskjölum, og að mikill hluti þeirra gerða sem falla undir kaflann séu nú þegar hluti af EES-löggjöfni, að *undanskildum gerðum á sviði náttúruverndar*. Á fundinum var rætt um löggjöf ESB á sviði náttúruverndar og tvær grundvallagerðir, þ.e. fuglatilskipunina og vistgerðartilskipunina. Fram komu nokkrar ábendingar og athugasemdir frá fundarmönnum varðandi greinargerðardrögin og samþykkt var að uppfæra þau í samræmi við þær. Þá var gerð grein fyrir fyrirhugaðri komu sérfræðings til Íslands í september 2010, í þeim tilgangi að leggja mat á núverandi stöðu mála í umhverfismálum og gera tillögur um mögulega TAIEX og IPA aðstoð í framhaldinu.

Í fundarfrásögn fjórtánda fundar samningahópsins 11. janúar 2011 kemur fram að sérfræðingar í þeim málefnum sem falla undir kaflann hafi farið yfir drög að kynningum sem fluttar verða á tvíhliða rýnifundi með framkvæmdastjórninni.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fjórða fundar 2. desember 2011 kemur fram að fjallað hafi verið um rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um kaflann og um fyrstu drög að samningsafstöðu kaflans. Formaður samningahópsins kynnti drögin, sem voru unnin af fulltrúum stjórnarsýslunnar, og upplýsti um þau áform að leita álits hjá frjálsum félagasamtökum sem hafa hagsmuni af umhverfismálum.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fimmta fundar 6. febrúar 2012 kemur fram að fjallað hafi verið um drög að samningaafstöðu fyrir kaflann (um allt annað en sjávarspendýr) og að framkomnar tillögur til breytinga yrðu skrifaðar inn í drögin og þau send út eftir fundinn. Þá er tekið fram í fundarfrásögn að gengið hafi verið út frá því að kæmu engar óskir um frekari fundahöld samningahópsins um málið myndi formaður kynna hagsmunaaðilum afstöðuna og senda svo til aðalsamninganefndar í kjölfarið.

Í fundarfrásögn sextánda fundar aðalsamninganefndar frá 18. nóvember 2010 er fjallað nokkuð ítarlega um þann mun sem er á náttúruverndarlöggjöf ESB og innlendri löggjöf. Þar kemur fram að tvær grundvallarreglugerðir muni kalla á breytingar, annars vegar tilskipun 2009/147 um verndun villtra fugla, þ.e. fuglatilskipunin og hins vegar tilskipun 92/43 um vernd vistgerða og villtrar flóru og fínu (vistgerðartilskipunin).

Tilskipun um verndun villtra fugla krefst þess að friðlönd séu tryggð fyrir tiltekna fuglategundir og aflu upplýsinga um þau; þá þarf að sækja um undanþágu til sölu og til veiða með tilteknum veiðiaðferðum á vernduðum fuglategundum og rökstyðja þær

undanþágur. Kemur fram í fundarfrásögninni, að skoða þurfi nánar samræmi reglnanna og íslenskra laga, sem leyfa undanþágur frá reglum vegna hlunninda. Tilskipunin gerir ekki ráð fyrir að hlunnindi geti verið lögmæt ástæða fyrir því að veita undanþágu frá meginreglum hennar.

Samkvæmt vistgerðartilskipuninni þarf að tryggja friðlönd fyrir a.m.k. 50 íslenskar vistgerðir. Þá kemur fram að skilgreina þurfi vistgerðir á láglandi, í sjó og fersku vatni og leggja fram í aðildarviðræðunum og kemur fram í fundarfrásögninni að æskilegt sé að þessi vinna hefjist sem fyrst. Þá þurfi að tryggja friðlönd og verndarsvæði fyrir refi, ákveðnar selategundir (landselur og útselur) og lax, sem og hval. Um hvalveiðar kemur eftirfarandi fram í fundarfrásögninni:<sup>105</sup>

Hvalveiðar eru bannaðar innan ESB óháð stöðu einstakra stofna. Núverandi stefna Íslands í hvalveiðimálum byggist á ályktun Alþingis um hvalveiðar frá 10. mars 1999 og hafa stjórnvöld lagt áherslu á réttinn til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins. Ísland sagði sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 1992 vegna banns þess við hvalveiðum í atvinnuskyni, en gerðist aðili að ráðinu á nýjan leik árið 2002 með fyrirvara við hvalveiðibannið og er Ísland því óbundið af því. Sprengiskutlar, sem notaðir eru við hvalveiðar hér við land í samræmi við reglur Alþjóðahvalveiðiráðsins um veiðiaðferðir, eru bannaðir innan ESB. Rætt var um sjávarspendýr í víðu samhengi og mun meirihlutaálit utanríkismálanefndar við þingsályktun um aðildarumsókn að ESB veita mikilvæga leiðsögn um hagsmuni Íslands þegar kemur að mótun samningsafstöðu.

Þá kemur fram að við fullgildingu CITES-samningsins um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu (sbr. Reglugerð 338/97), hafi Ísland gert fyrirvara við listun tiltekinna stofna og tegunda í viðauka I og II við samninginn, þ.e. 17 stofna eða tegundir hvala sem algengar eru hér við land og eru hvorki í útrýmingarhættu né væru í slíkri hættu þótt ekki giltu reglur um verslun með þær.

Um selaafurðir segir:<sup>106</sup>

Tilskipun 83/129/EBE, varðandi innflutning selskinns af ákveðnum tegundum selkópa og afurða þeirra inn í aðildarríki, skyldar aðildarríki til að grípa til aðgerða til að tryggja að afurðir, sem tilgreindar eru í viðauka við hana, séu ekki fluttar inn á þeirra svæði. Þar sem öll viðskipti og innflutningur selaafurða eru leyfð hér á landi myndi beiting tilskipunarinnar leiða til takmörkunar heimilda til viðskipta. Slíkt innflutnings- og viðskiptabann gengur þvert á stefnu Íslands um rétt ríkja til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins. Íslensk stjórnvöld hafa ekki fallist á að gerðin verði tekin upp í EES-samninginn og lýst því yfir á alþjóðavettvangi að slíkt viðskiptabann sem kveðið er á um í henni sé ólögmætt.

Í fundarfrásögn fertugasta og fjórða fundar aðalsamninganefndar frá 18. apríl 2012 kemur fram að nefndin hafi fjallað um drög að samningsafstöðu um umhverfismál og rætt um þau atriði sem óskað verður aðlögunartíma eða undanþágu frá, m.a. tengt veiðum fugla og villtra dýra, og mögulegar útfærslur í þeim efnum.

---

<sup>105</sup> Fundarfrásögn 16. fundar aðalsamninganefndar, bls. 2.

<sup>106</sup> Fundarfrásögn 16. fundar aðalsamninganefndar, bls. 3.

Í fundarfrásögn fertugasta og sjötta fundar frá 23. maí 2012 kemur fram að drög að samningsafstöðu kaflans hafi verið rædd og jafnframt að þau hafi verið til umræðu síðan í desember 2011. Þá kemur fram í fundarfrásögninni að samráðshópur um sjávarspendýr, sem í eiga sæti allir fulltrúar í samningahópum um sjávarútvegsmál og EES II, sem fer með umhverfismálin, hafi haldið fund og að þar hafi Landssamband íslenskra útvegsmanna, LÍÚ, gert athugasemdir við þann hluta samningsafstöðunnar í 27. kafla sem fjallar um sjávarspendýr. Ákveðið var að halda áfram að vinna málið með tilliti til þeirra umræðna og athugasemda sem fram höfðu komið.

### **27.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Íslandi var tilkynnt um að hægt væri að hefja umræður um kaflann með bréfi dags. 22. nóvember 2011.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að stefnumótun á Íslandi sé að miklu leyti í samræmi við gerðir ESB vegna EES-samningsins, en nokkur atriði eru tiltekin þar sem misræmi er til staðar. Þar er tekið fram að endurskoðun á reglum um umhverfisáhrif standi yfir, en að Espoo samningurinn um umhverfismat yfir landamæri hafi ekki verið tekinn upp.

Um *loftgæði* tekur framkvæmdastjórnin fram að gott samræmi sé á því sviði, en að aðlögun að tilskipun um losunarhámark standi yfir. Reglur um meðhöndlun úrgangs eru taldar vel samræmdar en varðandi vatnsgæði, tekur framkvæmdastjórnin fram að reglur um það vatn séu ekki að öllu leyti í samræmi við tilskipun á því sviði og að aðlögun að aðgerðaramma ESB á sviði umhverfisstefnu í málefnum hafsins og tilskipun um mat og varnir við flóðaáhrættu sé ekki lokið.

Um *náttúruvernd* kemur fram að vinna standi yfir við kortlagningu í samræmi við Natura 2000 netið en engar aðgerðir hafi verið teknar varðandi vernd hvala, villtra fugla og vernd vistgerða, eða varðandi inn- og útflutningsbann á selaafurðum.

Að því er varðar mengun frá iðnaði og áhættustjórnun er samræming góð og vinna á áætlun varðandi REACH.

Varðandi *loftslagsbreytingar* er tekið fram að alþjóðleg samvinna hafi aukist, í samræmi við Kyoto áætlunina, að Ísland fylgi ESB að málum og fullnægi tilkynningaskyldu sinni í samræmi við rammasamning Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar. Ný löggjöf hafi verið sett um viðskiptakerfi fyrir losunarheimildi í ESB en ákveðin atriði, s.s. útboð, skráning, eftirlit og tilkynningarskylda standi eftir; auk þess sem breytingar séu nauðsynlegar vegna eftirlitskerfis ESB.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2013 eru áður nefnd atriði ítrekuð, að því er varðar vernd hvala, sela, villtra fugla og vistgerða, auk þess sem áður nefndar tilskipanir um umhverfisstefnu í málefnum hafsins og flóðavarnir eru nefndar sem útistandandi. Tekið er fram að Espoo samningurinn og tilskipunin um umhverfislæpi hafi ekki verið tekin upp.

### **27.3.3 Staða samningaviðræðnanna**

Samningsafstaða Íslands var afhent í ágúst 2012 og umræður um kaflann voru opnaðar á ríkjaráðstefnu 18. desember 2012.

Umræður stóðu yfir þegar hlé var gert á viðræðunum eins og fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013. Engin lokunarviðmið hafa verið tiltekin vegna kaflans.

#### **27.4 Löggjöf sem heyrir undir sammingskaflann**

Þær heimildir sem koma fram í 191.-192. gr. SSESB ná yfir víðtækt svið umhverfismála og í raun flest þau svið sem varða umhverfið og umhverfisvernd. Stefna ESB miðar að því að varðveita, vernda og bæta umhverfið og vernda heilsu manna. Þá er það stefna ESB að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi og að ráðstafanir séu gerðar á alþjóðavettvangi til að taka á svæðisbundnum eða alþjóðlegum umhverfisvanda, og einkum til að vinna gegn loftslagsbreytingum. Mikill fjöldi gerða hefur verið lögleiddur á þessu sviði, og er í sífelltri þróun vegna nýrra þarfa og vegna framfara á sviði umhverfisverndar. Eingöngu verður stiklað á stóru í eftirfarandi lýsingu, en um annað vísað til ítarlegrar sammingsafstöðu Íslands varðandi þennan kafla.

#### **Almennt**

Í 191. gr. koma fram þær meginreglur sem umhverfisstefna ESB byggist á, þ.e. varúðarreglan, meginreglan um að girt sé fyrir umhverfisspjöll, að áhersla sé á úrbætur þar sem tjón á upptök sín, og að bótaskylda sé lögð á þann sem veldur mengun.

Lagasetning fer fram með almennu lagasetningarmeðferðinni, en á ákveðnum sviðum er þess krafist að ráðið taki ákvörðun með einróma samþykki og að sérstöku lagasetningameðferðinni sé beitt. Þetta á samkvæmt 192(2) gr. við um atriði sem varða einkum skattalega þætti, sem og ráðstafanir er lúta að borgar- og byggðaskipulagi; notkunarstýringu vatnsauðlinda eða framboði á slíkum auðlindum; landnýtingu, þó ekki meðhöndlun úrgangs, og ráðstafanir sem hafa umtalsverð áhrif á val aðildarríkis milli ólíkra orkugjafa og almenna tilhögun orkuafhendingar.

Sérstök heimild til lagasamræmingar á sviði orkumála var tekin upp með Lissabonsáttmálanum, í 194. gr. SSESB, og er líklegt að sú heimild verði í framtíðinni notuð um lagasamræmingu sem varðar umhverfisvernd sem tengist orkustefnu. Eins geta heimildir til lagasamræmingar á grundvelli 43. gr. SSESB (landbúnaðarstefna), 100. gr. SSESB (flutningastarfsemi), 113. gr. SSESB (skattamál) eða 207. gr. SSESB (utanríkistengsl) tekið til umhverfismála sem tengjast þessum sviðum.

Aðildarríkin geta sett strangari kröfur en þau sem ESB gerir á sviðum sem falla undir 191-192. gr. SSESB, samkvæmt heimild í 193. gr. SSESB, en skulu tilkynna framkvæmdastjórninni um þær. Ekki er víst að ríkin geti viðhaldið eða gert strangari kröfur þegar löggjöf er samræmd með heimild í öðrum ákvæðum, en þó gerir 114(5) gr. SSESB um lagasamræmingu í þágu innri markaðarins ennþá ráð fyrir því að aðildarríkin geti gert strangari kröfur á sviðum sem falla undir þá grein.

Réttindaskrá ESB er ekki líkleg til að bæta við tilteknum réttindum á sviði umhverfismála, þar sem 37. gr. Réttindaskrárinnar felur í sér stefnuyfirlýsingu fremur en rétt til heilsusamlegs umhverfis. Hins vegar hafa málsmeðferðarreglur og réttaraðgengi (e. *access to justice*) verið styrkt á vettvangi ESB, sérstaklega réttur einstaklinga til upplýsinga; réttur til þátttöku í töku ákvarðana og réttur til réttaraðgengis í umhverfismálum. Reglur um upplýsinga- og þátttökurétt eru settar í tilskipunum, en reglur um réttaraðgengi byggjast á Árhús-sáttmálanum sem öll aðildarríki ESB, nema Írland,

eiga aðild að. Ísland er aðili að Árhús-sáttmálanum og hefur innleitt helstu ákvæði tilskipana ESB sem byggja á þeim sáttmála.

### **Upplýsingar og samráð**

Tilskipun 85/337, eins og henni var breytt með tilskipun 97/11, um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið var tekin upp og innleidd á Íslandi með lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum og með reglugerð og kemur fram að frumvarp um breytingu á lögnum hafi verið í vinnslu árið 2012. Þar er m.a. tekið mið af athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA. Tilskipun 2001/42 um mat á áhrifum tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið hefur einnig verið innleidd.

Þá kemur fram í samningsafstöðu Íslands að öll helstu ákvæði tilskipunar 2003/35 um þátttöku almennings hafi verið tekin upp í íslensk lög, sem og tilskipun 2003/4 um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál hefur verið tekin upp og frumvarp lagt fram til að innleiða tilskipun 2004/35 um umhverfisáhrif í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni. Allar þessar tilskipanir varða samskipti við einstaklinga, annars vegar rétt einstaklinga til upplýsinga og samráðs, og síðastnefnd tilskipun mælir fyrir um ábyrgð tjónvalds á umhverfistjóni.

Tilskipun 2008/99 um umhverfisglæpi er ekki orðin hluti af EES-samningnum og hefur ekki verið tekin upp á Íslandi. Viðurlög við brotum á umhverfislöggjöf á Íslandi eru sektir og/eða fangelsisvist. Ísland sér ekki fram á að lögleiðing þessarar tilskipunar verði vandkvæðum bundin og mun lögleiða hana fyrir aðildardag, eftir því sem farm kemur í samningsafstöðu Íslands.

### **Loftgæði**

Þetta málefna svið fellur undir EES-samninginn og Ísland innleiðir viðeigandi regluverk með samfelldum hætti. Tilskipun 2008/50 um gæði andrúmslofts og hreinna loft í Evrópu hefur enn ekki verið lögleidd á Íslandi, en tilskipunin mælir fyrir um skyldur aðildarríkja til að safna upplýsingum og sjá til þess að þær upplýsingar séu aðgengilegar fyrir almenning, tilgreina yfirvöld sem sjá um frekari stefnumótun og framkvæmd, skipta landsvæði niður í tiltekin svæði með tilliti til lofgæða og vinna áfram, í samvinnu við önnur aðildarríki að stefnumiðum tilskipunarinnar. Þá mælir tilskipunin fyrir um að ríkin skuli setja viðurlög við brotum á lögum sem sett eru til að innleiða hana.

Tilskipun 94/63 um varnir vegna losunar rokgjarnra, lífrænna efnasambanda mælir fyrir um geymslu rokgjarnra efna, s.s. bensíns, og flutning milli geymslu og afgreiðslustöðva. Tæknilegar reglur eru settar um gerð tækja sem notuð eru, en Ísland hefur óskað eftir sérlausn varðandi þessa tilskipun.

Tilskipun 2001/81 um landsbundin efri mörk losunar fyrir tiltekin loftmengunarefni (s.s. díoxíðs, oxíðs og ammoníaks) sem leiða til súrnunar andrúmslofts hefur verið tekin upp í EES-samninginn og Ísland er því skuldbundið til að innleiða hana í því samhengi. Tilskipunin mælir fyrir um hámark losunar efna sem leiða til súrnunar og gerir kröfu til þess að aðildarríkin geri áætlanir, sem tilkynna skal til framkvæmdastjórnarinnar og Umhverfisstofnunar Evrópu.



## **Úrgangur**

Rammatilskipun 2006/12 um úrgang, tilskipun 75/439 um olíuúrgang og tilskipun 91/689 um hættulegan úrgang hafa verið teknar upp í íslenskan rétt en Rammatilskipun 2008/98 um úrgang, sem kemur í þeirra stað, hefur ekki verið tekin upp í íslenskan rétt. Þessi tilskipun mælir fyrir um meðferð úrgangs (með ákveðnum undantekningum) og gerir þá kröfu að aðildarríkin forgangsraði þeim málefnum þannig að áhersla sé fyrst lögð á forvarnir, þá endurvinnslu og loks annars konar endurnýtingu og loks eyðingu. Þá er þess krafist að aðilar sem taka að sér meðferð úrgangs hafi leyfi yfirvalda, sem einnig fara með eftirlitshlutverk.

## **Umbúðir og umbúðaúrgangur**

Tilskipun 94/62 um umbúðir og umbúðaúrgang, eins og henni var breytt með tilskipun 2004/12, hefur verið tekin upp í íslenskan rétt. Hún mælir fyrir um aðgerðir til að koma í veg fyrir umbúðaúrgang og leggur þá skyldu á aðildarríkin að koma upp endurvinnslu og skilakerfum sem taka til umbúða og setja sér ákveðin markmið í því sambandi. Vísað er til tæknilegra reglna um gerð umbúða. Aðildarríki Austur-Evrópu fengu aðlögunartíma til að sjá til þess að tilskipunin kæmi til framkvæmda.

## **Ökutæki**

Tilskipun 2000/53 um úr sér gengin ökutæki hefur verið tekin upp í íslenskan rétt. Tilskipunin mælir fyrir um það að aðildarríkin skuli sjá til þess að slíkum ökutækjum sé safnað saman og að þær séu fluttar til aðila sem hafa heimild til að taka við þeim. Eigandinn skal fá skilríki um eyðingu ökutækisins. Tilskipunin mælir fyrir um að hluti kostnaðar við eyðingu úr sér genginna ökutækja skuli falla á framleiðanda og bannar auk þess notkun ákveðinna efna, s.s. merkúrs.

## **Raf- og rafeindabúnaðarúrgangur og rafhlöður**

Ísland hefur tekið upp tilskipun 2002/96 um raf- og rafeindabúnaðarúrgang. Þessi tilskipun hefur það að markmiði að koma í veg fyrir uppsöfnun raf- og rafeindabúnaðarúrgangs með því að setja reglur um gerð raftækja og rafeindabúnaðar, sem m.a. á að auðvelda endurvinnslu og endurnýtingu. Auk þess er aðildarríkjunum gert skylt að bjóða upp á endurvinnslu raftækja, og sjá til þess að framleiðendur taki við slíkum úrgangi frá fyrirtækjum. Starfsemi er háð leyfisveitingu og tryggja skal að úrgangur fari aðeins til starfsstöðva sem hafa leyfi. Aðildarríkin skuli halda skrár um framleiðendur og hafa eftirlit með dreifingu, úrgangi og endurvinnslu á yfirráðasvæði sínu. Þá mælir tilskipunin fyrir um viðurlög við brotum á tilskipuninni.

Tilskipun 91/157 um rafhlöður og rafgeyma sem innihalda tiltekin hættuleg efni hefur verið tekin upp á Íslandi, en í hennar stað kemur nú tilskipun 2006/66, um sama efni, sem m.a. bannar markaðssetningu rafhlaða með ákveðnum hættulegum efnum

## **Urðun og flutningur úrgangs**

Tilskipun 1999/31 um urðun úrgangs og ákvörðun ráðsins 2003/33 um að ákveða viðmiðanir og aðferðir við móttöku úrgangs á urðunarstöðum skv. 16. gr. og II. viðauka við tilskipun 1999/31 hafa verið teknar upp. Þessar gerðir hafa það að markmiði að minnka urðun úrgangs og skaðleg áhrif urðunar, með því að skipta upp svæðum sem taka til hættulegs úrgangs, úrgangs sem ekki er hættulegur og óvirks úrgangs. Þá eru settar reglur sem takmarka það hvaða úrgang má flytja á áðurgreinda urðunarstaði. Leyfi þarf til að reka urðunarstarfsemi og aðildarríkin skulu hafa eftirlit með starfsemi og tilkynna framkvæmdastjórninni um framkvæmd tilskipunarinnar.

Reglugerð 1013/2006 um tilflutning úrgangs, eins og henni var breytt með reglugerðum 1379/2007, 669/2008 og 308/2009, hefur verið tekin upp hér á landi, en í þeirri reglugerð er mælt fyrir um starfsemi fyrirtækja sem flytja úrgang á milli aðildarríkjanna innbyrðis og aðildarríkjanna og þriðju ríkja og eru m.a. settar reglur um tilkynningaskyldu og fjárhagslegar ábyrgðar sem tengjast starfseminni. Tekið er fram í samningsafstöðu að Reglugerð 1418/2007 um útflutning á tilteknum tegundum úrgangs til endurnýtingar sem tilgreindar eru í III. viðauka eða III. viðauka A við reglugerð nr. 1013/2006 hafi ekki verið tekin upp þar sem hún varðar tengsl ESB við þriðju lönd en að ekki er fyrir séð að innleiðing á henni verði vandkvæðum bundin og mun Ísland gera það fyrir aðild.

### **Plastefni (PCB)**

Tilskipun ráðsins 96/59 um förgun fjölklóraðra bifenylna og fjölklóraðra terfenýlna (PCB/PCT), eins og henni var breytt með reglugerð 596/2009, hefur verið tekin upp hér á landi. Tilskipunin hefur það að marmiði að stjórna eyðingu plastefna og setja fyrirmæli um það hvernig farið skal með vörur og tæki sem innihalda efnin. Aðildarríkjunum ber að halda skrá um tæki sem innihalda efnin og banna að efnin séu aðskilin frá öðrum efnunum til að nota þau aftur.

### **Vatnsgæði**

Þetta svið fellur að mestu leyti undir EES-samninginn og Ísland innleiðir viðeigandi regluverk með samfelldum hætti. Tilskipun 2000/60 um aðgerðaramma ESB um stefnu í vatnsmálum (rammatilskipun um vatn), með áorðnum breytingum, hefur verið tekin upp í íslenskan rétt. Tilskipunin tekur til yfirborðsvatns á landi, árósavatns, strandsjávar og grunnvatns og er markmið hennar að koma í veg fyrir og minnka mengun, stuðla að sjálfbærri þróun í notkun vatns, og að stuðla að því að koma í veg fyrir afleiðingar flóða og þurrka.

Tilskipun 2006/118 um verndun grunnvatns gegn mengun og spillingu hefur einnig verið tekin upp í íslenskan rétt, sem og tilskipun 2008/105 um umhverfisgæðakröfur að því er varðar stefnu í vatnsmálum, sem útfærir rammatilskipunina, að því er varðar grunnvatn. Í tilskipuninni er fjallað um viðmið til að meta efnafræðilegt ástand grunnvatns, aukningu mengunarvalda og aðgerðir til að koma í veg fyrir mengun grunnvatns, þ.m.t. óbeina mengun vegna mengunar í jarðvegi.

Tilskipun 91/271 um hreinsun skólps frá þéttbýli hefur verið tekin upp í íslenskan rétt, en tilskipunin setti fram tímaáætlun fyrir aðildarríkin til að koma í veg fyrir skaðleg áhrif skólps og úrgangs frá iðanaði. Aðildarríkjunum ber að greina framkvæmdastjórninni frá áætlunum og framkvæmdum í samræmi við tilskipunina.

Tilskipun 98/83 um gæði neysluvatns hefur verið tekin upp í íslenskan rétt, en tilskipunin leggur þær skyldur á aðildarríkin að sjá til þess að drykkjarvatn innihaldi ekki lífverur, sníkla e.þ.h. sem er skaðlegt heilsu manna og að vatnið fullnægi lágmarkskröfum að því er varðar efnafræðileg viðmið, þ.m.t. um geislavirkni. Aðildarríkin skulu einnig hafa eftirlit með gæðum drykkjarvatns.

Tilskipun 2006/7 um gæði baðvatns hefur ekki verið tekin upp í íslenskan rétt. Vinna er hafin hjá Umhverfisstofnun við að tilgreina til bráðabirgða náttúrulaugar sem myndu falla undir gildissvið tilskipunarinnar og yfirvöld vinna að gerð nýrrar reglugerðar um eftirlit með gæðum náttúrulauga á Íslandi. Ekki er búist við því að innleiðing tilskipunarinnar verði vandkvæðum bundin.

### **Umhverfisstefna í málefnum hafsins**

Tilskipun 2008/56 um aðgerðaramma ESB á sviði umhverfisstefnu í málefnum hafsins hefur ekki verið tekin upp í íslenskan rétt. Markmið tilskipunarinnar eru í samningsafstöðu Íslands almennt talin í samræmi við stefnu Íslands á sviði sjávarumhverfis. Markmiðin eru að setja sameiginlegar grundvallarreglur, sem aðildarríkin útfæra, og sem eru til þess fallnar að ná góðu vistfræðilegu ástandi á því hafsvæði sem þau eru ábyrg fyrir. Í greinargerð samningahópsins kemur fram að tryggja þurfi viðeigandi samvirkni milli fiskveiðistjórnunarstefnu og umhverfisstefnu í málefnum hafsins og beri að forðast mótsagnakennda stefnu, en tekið er fram að með tilliti til aðildarviðræðnanna sé nauðsynlegt að fjalla um þetta málefni í tengslum við samningaviðræðurnar um 13. kafla (um sjávarútveg).

### **Flóð**

Tilskipun 2007/60 um mat á og stjórnun flóðaáhættu hefur ekki verið tekin upp í íslenskan rétt, en stjórnvöld hafa kortlagt umfang og mörk flóðahættu og gert úttekt á flóðum á sögulegum tíma, greint tíðni flóða og komið á fót rauntímaviðvörunar- og eftirlitskerfi. Reglur tilskipunarinnar lúta að þess konar samvinnu, en tilskipunin tekur til flóða við strandlengju, en einnig í borgum og bæjum og flóða frá skólperfum. Miðað er við að Ísland taki upp tilskipunina innan ramma EES-samningsins.

### **Nítröt**

Tilskipun 91/676 um verndun vatns gegn mengun af völdum nítrata frá landbúnaði hefur verið tekin upp í íslenskan rétt með reglum um varnir gegn mengun vatns af völdum köfnunarefnissambanda frá landbúnaði og öðrum atvinnurekstri. Mengun vatns vegna vaxandi notkunar áburðar í landbúnaði hefur valdið vandræðum í öllum aðildarríkjum ESB. Er tilskipunin sett til að koma í veg fyrir þessa þróun. Aðildarríkjum ber skylda til að fylgjast með yfirborðsvatni og grunnvatni, afmarka svæði þar sem hætta er á ferð, setja viðmiðunar- og verklagsreglur um aðferðir í landbúnaði, sem komi í veg fyrir mengun.

Um reglur á sviði náttúruverndar vísast til þess sem fram kemur í hluta II og III hér að framan, sem og til ítarlegs yfirlits í samningsafstöðu Íslands sem nálgast má á vefnum [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is).<sup>107</sup> Sama máli gegnir um önnur svið umhverfisréttar sem ekki hefur verið fjallað um hér að framan.

### **27.5 Samantekt**

Undir samningskaflann fellur mikið magn reglna sem varðar umhverfisvernd og fer samræming reglna vaxandi á þessu sviði. Með Lissabonsáttmálanum var með beinum hætti vísað í þau markmið ESB að stuðla að öflugri umhverfisvernd og auknum umhverfisgæðum auk þess sem vísað er til sjálfbærrar þróunar í grein 3(3) SESB. Ákvæði sáttmálanna breyttust þó ekki verulega með Lissabonsáttmálanum, ef frá er talin bein tilvísun í baráttuna gegn loftlagsbreytingum.

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk kaflans miðað við **7. janúar 2012**, með fyrirvara um samninga um sérlausnir og aðlögunartíma. Töluvert er um sérlausnir sem óskað er eftir, sérstaklega á sviði náttúruverndar (m.a. varðandi hvali, seli, villta fugla) þar

---

<sup>107</sup> Sjá [http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/27/Samnafstk27ISL\\_LOKA.pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/27/Samnafstk27ISL_LOKA.pdf)

sem Ísland fer fram á sérlausnir um áframhaldandi nýtingu tiltekinna dýrategunda. Einnig er óskað eftir sérlausnum og aðlögunartímabilum að því er varðar reglur um vatnsgæði og loftgæði, þ.m.t. rokgjörn efnasambönd (bensín) og samsetningu bensíns. Þá hefur Ísland sett fram samningsafstöðu sína varðandi viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að samræming sé nokkuð góð vegna EES-samningsins, með fyrirvörum sem lúta að frekari framkvæmd á ákveðnum sviðum, og fyrirvörum varðandi náttúruvernd.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að óskað hafi verið eftir sérlausnum og aðlögunum, m.a. í samræmi við þær sérlausnir sem fengust við gerð EES-samningsins. Þá kemur fram að viðræður um kaflann hafi hafist 18. desember 2012 og hafi staðið yfir er hlé var gert á aðildarviðræðunum. Hvorki hafa verið sett opunar- eða lokunarviðmið í kaflanum.

## 28. SAMNINGSKAFLI – NEYTENDA- OG HEILSUVERND

### 28.1 Almenn um samningskaflann

Samningskaflinn fjallar um reglur ESB um neytendavernd og tekur bæði til reglna sem varða opinberan rétt (s.s. opinbert eftirlit) og einkarétt ( réttarsamband einstaklinga). Þá eru í kaflanum reglur ESB um heilsuvernd (lýðheilsu) en þær reglur eru að langmestu leyti á sviði opinbers réttar. Þessar reglur tengjast öðrum sviðum sambandsréttar, einkum reglum innri markaðarins um frjálsa för vöru og þjónustu, og verður vísað til umfjöllunar í öðrum köflum þar sem það á við. Þar sem að þær reglur sem fjallað er um í kaflanum tengjast ekki innbyrðis (þ.e.a.s. neytendavernd annars vegar og heilsuvernd hins vegar) verður umfjölluninni skipt niður með sama hætti og gert er í umfjöllun samningahóps (II) um samningskaflann.

### Neytendavernd

Ákvæði um neytendavernd hafa verið í lögum Evrópuríkja lengi, í mismiklum mæli þó, þar sem slík ákvæði fela óneitanlega í sér takmörkun á meginreglunni um samningsfrelsi, sem er grundvallarregla í flestum ríkjum ESB auk Norðurlandanna og Íslands.<sup>108</sup> Eftir því sem viðskiptahættir verða flóknari og alþjóðlegri reynir í auknum mæli á reglur sem vernda neytendur og eru þær reglur ESB sem falla undir neytendarétt af þeim meiddi.

Mikill hluti þeirra reglna sem eiga við um neytendur í sambandsrétti koma til vegna lagasamræmingar sem hefur þann tilgang að auðvelda starfsemi á innri markaðinum, en í því felst að með því að samræma reglur aðildarríkjanna um neytendavernd má ryðja burtu hindrunum á viðskiptum milli landa, hvort sem er á vöru eða þjónustu, en gæta jafnframt að því að réttindi neytenda séu vernduð. Þær reglur sem tryggja réttindi neytenda eru því flestar settar með lagastoð í 114. gr. SSESB, um innri markaðinn, og það jafnt þótt reglurnar taki til allra viðskipta neytenda og atvinnurekenda, einnig innan tiltekinna ríkja.

Með Maastrichtsáttmálanum (1993) voru auk þess teknar upp sérstakar reglur um neytendavernd, sem veittu ESB heimildir til að stuðla að neytenda- og heilsuvernd. Þessi ákvæði, sem eru nú í 169. gr. SSESB, veita sambandinu þó ekki eins víðtækar heimildir til að setja reglur og 114. gr. gerir<sup>109</sup> og er því síðarnefnda greinin áfram notuð við lagasamræmingu. Lagasetningarvald ESB byggir á grein 4(2)(f) SSESB sem veitir sambandinu sameiginlegar valdheimildir með aðildarríkjunum á sviði neytendaverndar og neytendavernd er gert hátt undir höfði sem stefnumiði í ESB, eftir breytingar með Lissabonsáttmálanum. Eftir þær breytingar mælir 12. gr. SSESB fyrir um að taka skuli tillit til neytendaverndarkrafna við mótun og framkvæmd á öðrum stefnum og starfsemi ESB, þ.e.a.s. hafa skal sjónarmið neytendaverndar í huga á öllum sviðum sambandsréttar. Í samræmi við stefnu ESB í neytendamálum (2007- 2013) er með fjárstuðningi leitast við að styrkja neytendavernd<sup>110</sup> og hefur ESB hefur orðið nokkuð ágeengt í því markmiði, sem

---

<sup>108</sup> Ása Ólafsdóttir og Eiríkur Jónsson: Neytendaréttur (Codex 2009, 63) og Páll Sigurðsson: Samningaréttur (1987, 25-27).

<sup>109</sup> Þær reglur sem sambandið getur sett skulu vera til þess fallnar að styðja, koma til viðbótar og til eftirlits þeirri stefnu sem aðildarríkin fylgja (sbr. 169(2)(b) SSESB), en í þessu felast heimildir til að setja reglur um hrein neytenda- og heilbrigðismál.

<sup>110</sup> Sjá ákvörðun 1926/2006 um aðgerðaráætlun sambandsins árin 2007-2013, en þar er gert ráð fyrir að tæplega 106 milljónum evra sé varið til þess að styrkja stöðu neytenda.

kemur fram í 169. gr. SSESB að efla rétt neytenda til upplýsinga, menntunar og til að bindast samtökum í þeim tilgangi að standa vörð um hagsmuni sína.

Í nýlegri stefnumótun sambandsins má einnig sjá að neytendum er ætlað að vera í meginhlutverki í virkum innri markaði sambandsins og að vaxandi áhersla er lögð á virk réttindi neytenda og réttarúrræði.<sup>111</sup>

Greina verður á milli þeirra heimilda sambandsins sem byggjast á 114. gr. annars vegar og 169 gr. hins vegar, þar sem tekið er fram í grein 169(4) að þær reglur sem samræma hrein neytenda- og heilbrigðismál geti ekki falið í sér heildarlagasamræmingu en aðeins lágmarkssamræmingu reglna aðildarríkjanna. Þær reglur sem byggjast á 114. gr. geta hins vegar falið í sér heildarlagasamræmingu. Þetta er mikilvæg aðgreining, enda eru nánast allar þær tilskipanir sem settar hafa verið um neytendavernd settar með heimild í 114. gr. eða fyrir greinum sáttmálanna sem eru sambærilegar.<sup>112</sup>

Frumréttur ESB setur því þannig ekki skorður við því að lagasamræming fari fram með heildarsamræmingu laga. Hefur það einmitt verið stefnumið ESB að beita þeirri aðferð í auknum mæli um réttindi neytenda. Hugmyndin hefur þó verið umdeild meðal aðildarríkjanna og hefur heildarlagasamræming eingöngu náð fram að ganga að litlu leyti, sbr. frekari umfjöllun hér á eftir. Má draga þann lærdóm af lagasamræmingu á þessu sviði að tilraunir til heildarlagasamræmingar eru líklegar til að ganga hægt fyrir sig og að andstaða aðildarríkjanna til þess að útkoma lagasamræmingar verður oft mun minni en lagt var upp með.

### **Vöruöryggi**

Reglur um vöruöryggi eru taldar til þessa kafla, en þær reglur tengjast náið reglum um frjálsa vöruflutninga og eru settar með lagastoð í 114. gr. SSESB. Vísast því um umfjöllun í þann kafla að öðru leyti en því að fjallað verður um reglur um skaðsemisábyrgð (þ.e. skaðabótaábyrgð framleiðanda, þ.m.t. innflytjanda) í þessum kafla.

### **Lýðheilsa**

Að því er heilsuvernd varðar verður einnig að hafa í huga aðgreiningu á valdheimildum ESB. Á þessu sviði fékk ESB einnig auknar valdheimildir með Maastrichtsáttmálanum, nánar tiltekið í núverandi grein 168 gr. SSESB (áður 152 Rs.). Þessar valdheimildir fólust aðallega í heimild til að samstillta aðgerðir aðildarríkjanna. Hins vegar hafði sambandið þá einnig notað heimild til lagasamræmingar í þágu innri markaðarins, t.d. til að samræma löggjöf á tilteknum sviðum, t.d. varðandi lækningavörur og fæðuöryggi. Þær heimildir sem ESB hefur nú á þessu sviði og koma fram í 168 gr. SSESB eru annars vegar til aðgerða til að *yta undir samstarf milli aðildarríkjanna* í gegnum opið samráðsferli (e. *open method of coordination*) sbr. 168(2) gr. og hins vegar að sambandið fari með ákveðnar *heimildir til að setja reglur*.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Sjá Communication from the Commission : Single Market Act II (COM(2012) 573 final).

<sup>112</sup> Tilskipun 98/6 (um verð vöru) er ein af fáum tilskipunum sem sett hefur verið með lagastoð í núverandi 169 gr. Áætlanir ESB í neytendamálum hafa einnig lagastoð í þeirri grein.

<sup>113</sup> Þær heimildir eru eftirfarandi, sbr. gr. 168(4): a) ráðstafanir þar sem settar eru fram strangar kröfur um gæði og öryggi líffæra og efna úr mönnum, blóðs og afleiðna úr blóði;

Loks hefur ESB heimildir til að stuðla að samstarfi og setja reglur um „hvetjandi ráðstafanir sem miða að því að vernda og bæta heilsu manna og einkum að berjast gegn helstu heilbrigðisvandamálum sem ná yfir landamæri, ráðstafanir til vöktunar á alvarlegum heilsufarsógnum sem ná yfir landamæri, viðvörunar í tæka tíð og baráttu gegn þeim, og ráðstafanir sem hafa það yfirlýsta markmið að vernda lýðheilsu með tilliti til tóbaks og misnotkunar áfengis, þó ekki neins konar samræmingu á lögum og reglum aðildarríkjanna.“ Eins og greinin ber með sér er ekki heimilt að samræma lög aðildarríkjanna á þessu sviði, en undir þetta svið fellur töluvert af aðgerðum og áætlunum, sem miðar að því að auka samvinnu milli aðildarríkjanna og stuðla að aukinni lýðheilsu með þeim hætti.

Loks er ljóst af orðalagi 168(7) gr. að ESB gengur ekki inn á valdsvið aðildarríkjanna að því er varðar stefnu þeirra í heilbrigðismálum og skipulagningu heilbrigðisþjónustu og læknishjálpar; stjórnun og ráðstöfun fjármagns o.þ.h. verður ekki fyrir áhrifum af reglum ESB, umfram það sem leiðir annars vegar af samvinnu ríkja á þessu sviði, og svo af reglum fjórfrelsisins, sem segja má að hafi meiri áhrif á skipulag heilbrigðiskerfisins í aðildarríkjunum en reglur sem settar eru á þessu sviði. Um þessi atriði vísast til umfjöllunar um samningskafla 3 (staðfesturéttur og þjónustufrelsi).

## 28.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði að öllu leyti og miðast samningsafstaðan við regluverkið eins og það stóð **16. maí 2011**. Ekki var óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabilum.

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands kemur einnig fram að Ísland muni hafa lokið við innleiðingu á öllu þessu regluverki við aðild og að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur er til að standa áfram að innleiðingu.

## 28.3 Þróun og staða samningaviðræðna

### 28.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands kemur fram að EES-samningurinn taki til þessa kafla og að Ísland innleiði og beiti regluverkinu með samfelldum hætti

Að því er varðar *neytendavernd* kemur fram í greinargerð samningahóps um EES (II) kemur fram að af eldri gerðum og ályktunum sem ekki voru teknar upp í EES-samninginn (sem séu fyrst og fremst stefnuyfirlýsingar og ályktanir) leiði aðeins þrjár af 48 gerðum til lagabreytinga.<sup>114</sup>

---

þessar ráðstafanir skulu ekki koma í veg fyrir að aðildarríki viðhaldi eða taki upp strangari verndarráðstafanir, b) ráðstafanir er varða heilbrigði dýra og dýraafurða og plöntuheilbrigði með það yfirlýsta markmið að vernda lýðheilsu, c) ráðstafanir þar sem settar eru fram strangar kröfur um gæði og öryggi lyfja og lækningatækja.

<sup>114</sup> Þetta eru tilskipun Evrópuþingsins og Ráðsins 2009/48 frá 18. júní 2009 um öryggi leikfanga, sjá umfjöllun um samningskafla 1 (frjálsir vöruflutningar), tilskipun 2008/48 um lánasamninga fyrir neytendur (sem hefur nú

Í greinargerðinni er einnig tekið fram að mikilvægt sé að ný og samræmd ákvæði í ESB rétti takmarki ekki möguleika Íslands á að veita neytendum betri rétt en almennt gengur og gerist í ríkjum innan Evrópusambandsins.<sup>115</sup>

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að þær gerðir sem varða vöruöryggi og fjárhagslega hagsmuni neytenda (allar gerðir á þessu sviði) sem ekki hafa verið innleiddar að fullu muni verða innleiddar fyrir aðild, en þessar gerðir hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Þá kemur fram að gerðir sem settar eru til að auðvelda neytendum að ná fram réttindum sínum hafi verið eða verði innleiddar.<sup>116</sup>

Að því er varðar *lýðheilsu* kemur fram í samningsafstöðu Íslands að löggjöf ESB á sviði lýðheilsu falli undir EES-samninginn og sé tekin upp í íslenskan rétt. Auk þess hafi Ísland frá árinu 1995 tekið þátt í ætlunum ESB á sviði lýðheilsu (nú aðgerðaráætlun 2008 – 2013). Í samningsafstöðu Íslands koma ekki fram önnur atriði, um vankanta á þessu sviði en að ný tilskipun um gæða- og öryggiskröfur (að því er varðar líffæri) hafi ekki verið innleidd og að tilskipun 2011/24 um réttindi sjúklinga til heilbrigðisþjónustu yfir landamæri hafi ekki verið innleidd. Tekið er fram að báðar þessar tilskipanir verði innleiddar fyrir aðild og byggist sú innleiðing á EES-samningnum.<sup>117</sup>

Samningahópur (II) hélt 28 fundi á tímabilinu frá 1. desember 2009 til 7. maí 2012, en þá voru samningahópar I og II sameinaðir og funduðu sameiginlega eftir það.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins 29. október 2010 kemur fram að Heilbrigðisráðuneyti hafi kynnt drög að greinargerð vegna þess hluta kaflans sem fjallar um heilsuvernd og að stór hluti þeirra gerða sem falla undir kaflann séu þegar hluti af EES-samningnum. Þá var efni kaflans kynnt fyrir tvíhliða rýnifund með framkvæmdastjórninni á átjándi fundi nefndarinnar, 12. maí 2011 og á tuttugasta og öðrum fundi nefndarinnar var samþykkt að senda uppfærð drög að samningsafstöðu kaflans til aðalsamninganefndar.

Í fundarfrásögn tólfta fundar aðalsamninganefndar 7. október 2010 er fjallað um málefni um neytendavernd sem falla undir kaflann. Þar er ítrekað að aðild muni ekki kalla á verulegar lagabreytingar en einnig er bent á að umfram lagaleg áhrif megi gera ráð fyrir að aðild að ESB hefði víðtækari áhrif á hag neytenda. Þá er vísað til þess, sem áður er komið fram, að mikilvægt sé að ný og samræmd löggjöf innan ESB skerði ekki heimildir Íslands til að veita neytendum betri rétt. Í fundarfrásögn þrítugasta og sjötta fundar aðalsamninganefndar 25. nóvember 2011 er vísað til þessa, en þar kemur fram að á

---

verið innleidd með lögum nr. 33/2013) og tilskipun 2008/122 um verndun kaupenda vegna tiltekinna þátta í samningum um kaup á réttindum til að nýta fasteignir á skiptileigugrunni ("timeshare")

<sup>115</sup> Sjá frekar umfjöllun hér á eftir, en eins og þar kemur fram leiðir lagasamræming á þessu sviði stundum til þess að engin frávík má gera frá samræmdum reglum (heildarlagasamræming) en í öðrum tilvikum (lágmarkssamræming) geta aðildarríki veitt neytendum betri rétt. Það svigrúm til frávika sem ríkin hafa fer því eftir einstökum gerðum.

<sup>116</sup> Tilskipun 2009/22 um setningu lögbanns, tilmæli 98/257 um lausn deilumála utan dómstóla, tilmæli 2001/310 ( meginreglur um úrlausn deilumála sem varða neytendur utan dómstóla) og tilmæli 2001/193 um upplýsingar sem lánveitendur sem bjóða lán til húsnæðisakaupa skulu veita neytendum áður en samningur er gerður.

<sup>117</sup> Sjá nákvæmt yfirlit yfir þær gerðir sem eiga undir þennan hluta í greinargerð samningahóps EES (II), [http://www.utanrikisraduneyti.is/media/ees\\_ii/Grgheild-28.-Neytenda-og-heilsuvernd.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/ees_ii/Grgheild-28.-Neytenda-og-heilsuvernd.pdf), bls. 6 – 13.



rýnifundum hafi aðeins einu verið atriði flaggað undir þessum kafla, en að það varði reglur sem hafa ekki enn verið settar af ESB og því sé ekki hægt á þessu stigi að gera kröfu um undanþágu frá slíku, en vísað er á almennum nótum til þessa.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fyrsta fundar aðalsamninganefndar 21. janúar 2011 er gerð grein fyrir því að stefnumörkun ESB í heilbrigðismálum snúi aðallega að víðtækri eflingu lýðheilsu og heilsuvernd, m.a. að almannavörnum, umhverfi og heilsu (geislavarnir, loftgæði, matvæli o.fl.), langvinnum sjúkdómum (krabbamein og hjarta- og æðasjúkdómar) og sóttvörnum. Ekki hafi verið um að ræða að undanþágur eða aðlaganir hafi verið veittar og rúmlega fjórðungar reglna ESB á þessu sviði hafi verið tekinn upp í EES-samninginn og innleiddur hér á landi. Á sviðum, sem ekki falla undir EES-samninginn, s.s. sviði geislavarna, er tekið fram að stefna og framkvæmd sé þó samræmd löggjöf ESB á því sviði, en sé ekki að fullu komin til framkvæmda. Tekið er fram að sóttvarnarlöggjöf sé að mestu leyti í samræmi við löggjöf ESB þótt hún falli utan við EES samninginn. Niðurstaðan er að kaflinn kalli ekki á miklar kerfisbreytingar hér á landi og að ekkert bendi til annars en að fjárhagslegum útgjöldum vegna innleiðingar útstandandi gerði verði unnt að mæta innan fjárhagsramma velferðarráðuneytisins og viðkomandi stofnana.

### **28.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 25. janúar 2012 var tilkynnt um að samningaviðræður gætu hafist um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 10. október 2012 er niðurstaðan sú að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, en þörf sé á frekari samræmingu.

Að því er *neytendavernd* varðar bendir framkvæmdastjórnin á að enn vanti upp á innleiðingu tiltekinna gerða . Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar segir einnig að innleiðing hafi ekki að fullu farið fram að því er varðar margar af þeim gerðum sem falla undir kaflann og varða neytendavernd, einkum á því sviði sem fellur undir fjárhagslega hagsmuni neytenda. Tekið er fram að frekari samræming þurfi að fara fram á sviði vöruöryggis og tilkynningakerfis um vöruöryggi (RAPEX) og markaðseftirlits og eru atriði sem varða vöruöryggi ítrekuð í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013. Þá er talið að frekari samræmingar sé þörf á sviði skaðsemisábyrgðar.

Af þeim atriðum sem varða *lýðheilsu* sem framkvæmdastjórnin nefnir og telja verður mikilvæg eru að gerðir varðandi líffæri, þ.m.t. um eftirlit sem og hæfni og þjálfun starfsmanna, hafi ekki verið innleiddar og að tilskipun um réttindi sjúklinga á innri markaðinum hefur ekki verið innleidd. Þá gerir framkvæmdastjórnin athugasemdir við að krabbameinsleit með ristilspeglun hafi ekki verið tekin upp á Íslandi.

### **28.3.3 Staða viðræðnanna**

Viðræður um kaflann hófust 30. mars 2012 og var samningskaflanum lokað til bráðabirgða sama dag. Engin lokunarviðmið eru tilgreind vegna kaflans.

## **28.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann**

### **Neytendavernd**

Reglur ESB sem varða neytendur, neytendavernd og heilsuvernd má finna á nokkrum sviðum. Reglurnar hafa áhrif á sviði einkaréttar, einkum á sviði fjármunaréttar (s.s.

samningaréttar, kröfuréttar og eignaréttar), en einnig á sviði opinbers réttar. Gróflega má skipta tilskipunum á þessu sviði niður þannig að undir tilskipanir sem hafa fyrst og fremst áhrif á sviði einkaréttar falli tilskipanir sem hafa það að markmiði að gæta fjárhagslegra hagsmuna neytenda, þ.e.a.s. miða að því að vernda neytendur gegn starfsemi atvinnurekenda. Byggist löggjöf af þessu tagi á þeirri grunnhugmynd að neytendur standi oft verr að vígi við samningsgerð en atvinnurekendur (fyrirtæki) og þurfi því að njóta verndar lagaákvæða sem banna tiltekna háttsemi (s.s. villandi auglýsingar), krefjast tiltekinnar háttsemi (s.s. að veita nauðsynlegar upplýsingar við samningsgerð) og/eða veita neytendum úrræði til að hætta við kaup, fá samninga lýsta ógilta og/eða fá bætur vegna vanefnda samningsaðila (atvinnurekanda).

Þær tilskipanir sem bera meiri merki opinbers réttar en einkaréttar hafa að geyma reglur um óréttmæta viðskiptahætti, auglýsingar, verðmerkingar og gagnsæi á markaði. Þessar reglur banna tiltekna háttsemi, og mæla fyrir um opinbert eftirlit eða viðurlög, en þær eru ekki þess eðlis að þær veiti neytendum bein einkaréttarleg úrræði til riftunar, bóta e.þ.h. Samkvæmt dómaframkvæmd dómstóls ESB hafa þessar tilskipanir þó áhrif á réttarstöðu neytenda og geta leitt til einkaréttarlegra úrræða í landsrétti, sérstaklega þegar þeim er beitt með reglum tilskipunar 93/13. Sem dæmi má nefna að tilskipun 2005/29 bannar óréttmæta viðskiptahætti og tiltekur í viðauka slíka viðskiptahætti en tilskipunin hefur hins vegar ekki áhrif á gildi samninga. Dómstóll ESB hefur þó komist að þeirri niðurstöðu að ólögmatir viðskiptahættir við gerð lánasamninga, þ.m.t. villandi upplýsingar um *árlega hlutfallstölu kostnaðar* láns sem brjóta gegn 6. gr. tilskipunar 2005/29, falli einnig innan gildissviðs tilskipunar 93/13 og *geti falið í sér þætti sem taka skal mið af samkvæmt 4. gr. þeirrar tilskipunar.* Þetta getur því haft áhrif á mat á því hvort um óréttmæta samningsskilmála sé að ræða, sem leiðir til ógildis ákvæðisins og skapar þannig einkaréttarleg úrræði.<sup>118</sup>

Þessi tilskipun, tilskipun 2005/29 um óréttmæta viðskiptahætti samræmir reglur um óréttmæta viðskiptahætti og verndar neytendur almennt gegn slíkri háttsemi atvinnurekenda, s.s. villandi upplýsingum, ágengum (eða uppáþrengjandi) söluaðferðum o.þ.h. Gert er ráð fyrir opinberu eftirliti Neytendastofu og viðurlögum. Tilskipunin skyldar aðildarríkin til þess að hafa í löggjöf sinni ákvæði um úrræði, þ.m.t. að höfða megi dómsmál eða kvarta til eftirlitsaðila vegna brota á lögnum. Ríkin hafa svigrúm til að ákveða hvernig réttindum verður framfylgt, en að því er varðar efnisreglur tilskipunarinnar felur hún í sér heildarsamræmingu laga (sbr. 4. gr. ). Þetta þýðir að á efnissviðum þeim sem tilskipunin tekur til verða innlend lög að banna þá viðskiptahætti sem tilskipunin tiltekur en geta ekki bannað aðra viðskiptahætti. Hér verður þó að hafa í huga að viðskiptahættir atvinnurekenda sem stunda viðskipti á innri markaðinum falla einnig undir fjórfrelsisákvæði sambandsréttar (og EES-réttar) og myndu lög sem banna viðskiptahætti, s.s. auglýsingar eða aðferðir við sölu vöru, falla undir bann frumréttar við magntakmörkunum á innflutningi eða sambærilegum ráðstöfunum og vera ólögleg samkvæmt sambandsrétti (og EES-rétti), nema ríkin gætu réttlætt bannið. Tilskipunin

---

<sup>118</sup> Sjá m.a. mál C-453/10 *Jana Pereničová v SOS financ spol s.r.o* [2012] nyr. þó svo að brot á tilskipun 2005/29 feli aðeins í sér eitt viðmið af mörgum, og leiði ekki sjálfkrafa til þess að samningsskilmálar teljist óréttmætir.

einfaldar því að nokkru leyti yfirsýn yfir það hvaða viðskiptahættir eru alltaf bannaðir á öllum innri markaðinum, en viðauki við tilskipunina útfærir þetta frekar.<sup>119</sup>

Þrátt fyrir reglur tilskipunarinnar þarf þó að meta í hverju máli fyrir sig hvort viðskiptahættir eru óréttmætir vegna þess að þeir gangi gegn kröfum um faglega kostgæfni og hafi áhrif á hegðun meðalneytandans (5(2) gr. og viðskiptahættir sem eru villandi eða ágengir ( 5(4) gr.) og kemur það í hlut löggjafans, stjórnvalda og dómstóla að skera úr um það hvenær svo er, en í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar.

Tilskipun 2006/114 um villandi auglýsingar og samanburðarauglýsingar tekur til villandi auglýsinga. Tilskipunin skilgreinir hvort tveggja, villandi auglýsingar og samanburðarauglýsingar, hið síðarnefnda tekur til þess ef atvinnurekandi vísar til samkeppnisaðila í auglýsingum sínum og er slíkt heimilt ef tilvísunin er ekki villandi. Tilskipunin er ein af fáum sem verndar rýmri hóp en neytendur, þar sem hún tekur til atvinnurekanda að þessu leyti. Tilskipunin mælir einnig fyrir um úrræði, þ.e. að eftirlitsaðilar eða dómstólar geti komið í veg fyrir slíkar auglýsingar eða fyrirskipað að þeim sé hætt.

Tilskipun 98/6 um verð á vöru sem boðin er neytendum er ein af fáum tilskipunum sem sett er með heimild í neytendaverndarákvæði SSES (169. gr. SSES) og mælir fyrir um það hvernig verð á vöru skuli sett fram, m.a. einingaverð vöru, í þeim tilgangi að auka upplýsingar og auðvelda verðsamanburð – skal vöruverð vera ótvírætt, auðsætt og auðlæsilegt.

Tilskipun 1999/44 um sölu neysluvara setur reglur um vörur með undanþágum sem taka m.a. til óhlutbundinna gæða s.s. vatns og rafmagns. Samkvæmt henni skulu vörur vera í samræmi við lýsingu seljanda og ekki haldnar galla. Felst verndin í því að neytandi á rétt á úrbótum, skiptum eða afslætti, ef um gallaða vöru er að ræða í tvö ár frá kaupum á vörunni (3. og 5. gr.), auk þess sem mælt er fyrir um ábyrgðaryfirlýsingar seljanda (6. gr.). Vernd neytenda skal vera ófrávíkjanleg.

Tilskipun 85/577 um samninga utan fastra starfsstöðva verndar neytendur gegn fjarsölu á vörum og þjónustu, með ákveðnum undantekningum. Með því er átt við starfsemi þar sem vörur eða þjónusta eru boðnar utan starfsstöðvar seljanda, t.d. á heimili eða á vinnustað, og neytandinn hefur ekki óskað eftir vörunni eða þjónustunni. Verndin felst í 7 daga uppsagnarfresti samningsins og skyldu seljanda að tilkynna kaupanda skriflega um uppsagnarfrest og veita aðrar nauðsynlegar upplýsingar; auk þess sem réttarúrræði verða að vera fyrir hendi til að fylgja þessum réttindum eftir (4. og 5. gr. tilskipunarinnar).

---

<sup>119</sup> Sem dæmi má nefna að viðskiptahættir sem eru bannaðir (samkvæmt grein 5(5)) og eru taldir upp í viðauka eru auglýsingar sem agn (þ.e. að bjóða til sölu vöru á tilteknu verði án þess að söluaðilinn segi frá því að hann hafi gildar ástæður til að ætla að hann muni ekki geta afhent, eða fengið annan söluaðila til að afhenda, þessar vörur eða sambærilegar vörur á þeim tíma og á því verði og í því magni sem er sanngjarnt með tilliti til vörunnar, til þess í hve miklum mæli varan hefur verið auglýst og þess verðs sem boðið er) (5. liður í viðauka).

Svipaðar, en ítarlegri reglur gilda um fjarsölusamninga í tilskipun 97/7, þar sem settar eru reglur um upplýsingar sem veittar skulu fyrirfram, um rétt til 7 daga uppsagnarfrests og um réttarúrræði. Fjarsölusamningar taka til allra aðferða við sölu þar sem hvorugur aðili er viðstaddur söluna, en ákveðnar tegundir samninga eru undanþegnir, s.s. fjarsölusamningar um fjármálaþjónustu, samningar um fasteignir o.fl.

Sérstök tilskipun, tilskipun 2002/65, gildir um fjarsölusamninga á fjármálaþjónustu og tekur hún til allrar fjármálaþjónustu (bankaþjónustu, tryggingar, fjárfestingar, o.s.frv.) sem fara fram í gegnum síma eða með öðrum fjarskiptaáðferðum. Eru þar settar ítarlegar reglur um upplýsingar um samningsskilmála sem neytandi skal fá í hendur fyrirfram, sem og tíma til að hugsa sig um, uppsagnarfrest samninga og réttarúrræði. Nýrri tilskipun um neytendalán, tilskipun 2008/48 samræmir einnig reglur á þessu sviði, nánar tiltekið reglur um upplýsingar um kjör, útskýringar og mat á greiðslugetu. Mælt er fyrir um 14 daga uppsagnarfrest og rétt til að borga lán fyrir en skilmálar mæla fyrir um.

Loks fjalla tvær tilskipanir um réttarstöðu neytenda í samskiptum við ferðaskrifstofur annars vegar og við kaup á hlutdeild í afnotarétti í orlofshúsnæði. Tilskipun 90/314 (ferðapakkar) setur reglur um upplýsingar og úrræði, þ.m.t. breytingar og endurgreiðslu þegar pakkaferðir eru pantaðar og tilskipun 2008/122 (skiptileigusamningar) varðar upplýsingar um eign sem boðin er til sölu með þessum hætti og allan kostnað auk þess sem hún mælir fyrir um rétt til að falla frá samningi innan 14 daga eftir að hann komst á og að greiðslur, ábyrgðir o.þ.h. skuli ekki fara fram fyrir en að liðnum þeim fresti.

Tilskipun 93/3 um óréttmæta samningsskilmála veitir neytendum mikilvæg réttindi, með því að krefjast þess að aðildarríkin mæli fyrir um að samningsskilmálar sem eru gerðir fyrirfram (þ.e. ekki er samið um samningsákvæði sérstaklega) og sem fela í sér óréttmæta skilmála (þ.e. skilmála sem fela í sér ójafnvægi milli aðila og koma neytandanum illa) skuli lýstir ógildir. Dómstólar í aðildarríkjunum eiga að sjá til þess, að eigin frumkvæði ef þarf, að slíkir samningsskilmálar bindi ekki neytendur.

Tilskipun 85/374 um skaðsemisábyrgð mælir einnig fyrir um einkaréttarleg atriði í samningssambandi aðila, þ.e. skaðabótaskyldu framleiðanda vöru sem er skaðleg og veldur tjóni, hvort sem er tjóni á hlutum eða líkamstjóni. Þessi tilskipun er ein af eldri tilskipunum sem fela í sér heildarlagasamræmingu, en það leiðir til þess að ekki má víkja frá ákvæðum hennar.

### **Ný (heildar)tilskipun**

Í október 2011 tók gildi ný tilskipun 2011/83 um réttindi neytenda. Þrátt fyrir heiti tilskipunarinnar og yfirlýstan tilgang hennar að auka vernd neytenda gera neytendarétt í aðildarríkjunum heildstæðari, til hagsbóta bæði fyrir neytendur og fyrirtæki á innri markaði ESB, náðist aðeins samkomulag um óverulegar breytingar á þeim reglum sem voru þegar í gildi.<sup>120</sup>

Tilskipunin breytir (og fellir úr gildi) tilskipun 85/577 um samninga utan fastra starfsstöðva og tilskipun 97/7 (fjarsölusamningar) og skerpir á ákvæðum um upplýsingar,

---

<sup>120</sup> Sjá gagnrýni á tilskipunina Stephen Weatherill: „The Consumer Rights Directive: How and Why a Quest for „Coherence“ has (Largely) Failed“ Common Market Law Review: 49 1279-1318 (2012).

rétt til uppsagnar, úr 7 dögum í 14 daga, og lengri frest ef seljandi hefur ekki veitt þær upplýsingar sem veita á í þessum tegundum samninga.

Í undirbúningsvinnu vegna tilskipunarinnar hafði verið lagt til að breyta átta tilskipunum um neytendavernd, þ.e. áðurnefndum tilskipunum um sölu utan starfstöðva, fjarsölusamninga, ferðapakka, óréttmæta skilmála í neytendasamningum, eldri tilskipun um skiptileigusamninga, um upplýsingar um verð, um sölu neysluvara og eldri tilskipun um lögbann.<sup>121</sup> Í drögum að tilskipuninni stóðu eftir fjórar gerðir sem tilskipunin skyldi breyta, tilskipun 85/577 (samningar utan fastra starfsstöðva), tilskipun 97/7 (fjarsölusamningar), tilskipun 93/13 (óréttmætir samningsskilmálar í neytendasamningum) og 99/44 (sala neysluvara).<sup>122</sup>

Af þessum fjórum breytir tilskipunin einungis tveimur fyrstnefndu tilskipununum. Í 32. og 33. gr. tilskipunar 2011/83 koma fram þær breytingar sem eru gerðar á tilskipun 93/13 og 99/44 en breytingarnar fjalla eingöngu um tilkynningaskyldu aðildarríkjanna, þ.e. hvernig ríkin skuli tilkynna framkvæmdastjórninni um reglur á þessum sviðum sem veita neytendum meiri rétt en tilskipanirnar sjálfar gera. Þessar tilskipanir fela enn í sér lágmarkssamræmingu, sem þýðir að aðildarríkin geta veitt neytendum betri rétt en þar er mælt fyrir um.

Það var yfirlýstur tilgangur tilskipunar 2011/43 að beita heildarsamræmingu á reglum aðildarríkjanna, en það þýðir að ríkin mega ekki víkja frá þeim reglum sem tilskipun setur, hvorki til að draga úr réttindum eða auka réttindi. Ríkin verða að fylgja tilskipuninni í einu og öllu. Heildarsamræmingu er ætlað að ryðja úr vegi hindrunum á innri markaðinum, með því að koma í veg fyrir mismunandi reglur í aðildarríkjunum. Þetta markmið tilskipunarinnar var umdeilt og var því ekki vel tekið meðal aðildarríkjanna. Varð niðurstaðan sú að um heildarsamræmingu reglna var að ræða á því sviði sem tilskipunin tekur til, en gildissvið hennar er mjög takmarkað eins og komið hefur fram. Þessi tilskipun hefur því óveruleg áhrif á réttarstöðuna á þessu sviði.

### **Samræming samningalaga**

Annað markmið sem hefur verið ofarlega á baugi innan ESB er að samræma samningalög aðildarríkjanna. Samningaréttur tekur til reglna um samningsgerð, túlkun samninga, ógilda samninga o.s.frv. og mismunandi reglur skapa óvissu og kostnað í viðskiptum milli landa. Ef samræming samningaréttar næðist myndi það leiða til nauðsynlegra breytinga á lagaumhverfi en ekki til kostnaðar, að öðru leyti en því sem leiðir af vinnu við lagabreytingar. Það hefur hins vegar gengið hægt að ná samstöðu um nauðsynlega lagasamræmingu á þessu sviði, eins og sjá má af því að formleg umræða hefur staðið í meira en áratug.<sup>123</sup> Ekki virðast miklar líkur á því að bindandi reglur (s.s. reglugerð) um samevrópskan samningarétt verði teknar upp á næstunni.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Weatherill (2012), 1286.

<sup>122</sup> Sjá COM (2008) 614.

<sup>123</sup> Með COM(2001) 398 final var leitað eftir samráði og hugmyndum og í grænbók framkvæmdastjórnarinnar (COM (2010) 348 final) er enn leitað samráðs á þessu sviði, nú þannig að leitað er eftir leiðum til að auka samræmi í reglum sem beitt er fremur en að talað sé um að samræma löggjöfina í heild sinni. Eins og sjá má í COM (2010) 348 final, spanna tillögur framkvæmdastjórnarinnar allt sviðið, frá hugmyndum um tilmæli og

## Lýðheilsa

Eins og fram kom í upphafi kaflans eru reglur sem settar eru á þessu sviði innan ESB ýmist bindandi reglur eða miða að samráði og samstarfi aðildarríkjanna. Þær reglur sem eru bindandi og fjallað er um hér varða gæði og öryggi líffæra, blóðs og efna úr mönnum og ráðstafanir um gæði og öryggi lyfja og lækningatækja. Reglur sem varða blóð, vefi og frumur, tíu talsins, hafa allar verið teknar upp í EES-samninginn og innleiddar. Reglur um lyf og lækningartæki hafa að hluta til verið teknar upp í EES-samninginn og innleiddar (sjö af þrettán á sviði lyfja og fimm af tíu sem varða lyf). Samkvæmt greinargerð samningahópsins er þegar unnið að frekari aðlögun, vegna EES-samningsins, og kemur jafnframt fram að slík aðlögun ætti að vera auðveld í framkvæmd.

Með aukinni áherslu á heilsuvernd getur komið til þess í auknum mæli að lýðheilsusjónarmið verði samþætt reglum sem gilda á innri markaðnum, eins og gerst hefur varðandi reglur um framboð, auglýsingar og viðvaranir á tóbaksvörum. Slíkar reglur, ef þær eru rétt settar með heimild í 114. gr. SSESB um innri markaðinn munu þá fela í sér bindandi reglur. Ísland hefur þegar innleitt reglur um tóbaksvarnir og auglýsingar á tóbaki, og hefur auk þess fullgilt rammasamning WHO um tóbaksvarnir, eins og fram kemur í skýrslu samningahóps (II). Það er því ekki líklegt að auknar kröfur um heilbrigðisvernd geri kröfur sem eru í andstöðu við stefnumótun hér á landi eða verulega íþyngjandi, enda tekur Ísland þátt í Heilbrigðisáætlun ESB, ásamt öðrum ríkjum EES og í samhæfingu reglna í gegnum opna samráðsferlið. Þá verður að hafa í huga að stefnumótun á ýmsum sviðum er byggð á „bestu framkvæmd“ og miðar því að því að ná sem bestum árangri, án þess að um bindandi reglur sé að ræða.

Þau atriði sem helst geta orðið íþyngjandi við framkvæmd sameiginlegrar heilbrigðisstefnu, eða vegna aukinnar samvinnu á sviðinu, eru annars vegar auknar kröfur vegna stjórnsýslu og hins vegar aukin fjárútgjöld. Aukning á fjárútgjöldum hefur þó ekki verið metin, en í greinargerð samningahóps (II) er talið að slíkum kröfum verði hagt að mæta innan fjárhagsramma heilbrigðisráðuneytis. Jafnframt verður að hafa í huga að ESB-réttur gerir ekki kröfur að því er varðar skipulagningu og eða stjórnun og ráðstöfun fjármagns til heilbrigðiskerfisins.

Hins vegar verður að líta til þess að reglur á sviði fjórfrelsisins leiða til þess að sjúklingar hafa rétt til þess að sækja heilbrigðisþjónustu yfir landamæri, en sá réttur er nú útfærður í tilskipun 2011/24. Tilskipunin útfærir reglur fjórfrelsisins á þessu sviði og eiga þessar reglur einnig við innan EES-samningsins. Tilskipunin getur leitt til kostnaðar íslenska ríkisins vegna lækniþjónustu sem þeir sem eru sjúkratryggðir hérlandis sækja erlendis, í samræmi við tilskipunina, en á móti kemur að sjúklingar sem tryggðir eru í öðrum aðildarríkjum ESB og EES geta sótt lækniþjónustu til Íslands.

Fyrirhugaðar breytingar á löggjöf

---

formála, sem styðjast má við við samningsgerð, annars vegar til reglugerðar um samevrópskan samningarétt hins vegar. Það virðist þó samkomulag um að þýðing verksins hljóti fyrst og fremst að byggjast á notagildi þess sem *valkvæðs regluverks* og/eða tilvísanarits til aðstoðar við löggjöf og úrlausn ágreiningsmála

<sup>124</sup> Ef um valkvætt regluverk yrði að ræða felur það í sér að samningsaðilar geta samið sig undir reglurnar í stað þess að samningaréttur aðildarríkisins eigi við um lögskipti þeirra sbr, til hliðsjónar þær reglur sem gilda um evrópsk félög í Reglugerð 2157/2001 og reglum um evrópsk félög.

Helstu breytingar á löggjöf um neytendur sem eru fyrirsjáanlegar eru drög að tilskipun um lánasamninga með veði í fasteign.<sup>125</sup> Í tilskipuninni eru gerðar kröfur til starfsemi þeirra sem bjóða veðlán, ákvæði um að auglýsingar og samningsákvæði séu skýr, sbr. einnig tilskipun 2005/29. Þá eru í tilskipuninni ákvæði um árlega hlutfallsölu kostnaðar og það upplýsingar um kostnað og aðra skilmála séu skýrar. Breytingar á reglum um ferðapakka (og afnám tilskipunar 90/314) liggja fyrir og er þeim ætlað að taka mið af þeim breytingum sem hafa orðið á viðskiptum á þessu sviði, m.a. með tilkomu netsins.<sup>126</sup> Þá liggja fyrir drög að stefnumörkun ESB í neytendamálum (2014-2020) sem sett verða með Reglugerð og mæla fyrir um markmið neytendalöggjafar og fjárstuðning til að ná þeim markmiðum. Markmiðin eru 1) öryggi og markaðseftirlit, 2) upplýsingar og kynning á réttindum neytenda, 3) skýr réttindi og réttarúrræði – að auðvelda aðgang að virkum réttarúrræðum og 4) að styðja neytendaverndarsamtök í aðildarríkjunum.

Á efnissviðum sem falla undir lýðheilsu eru nokkuð margar gerðir fyrirhugaðar og varða þær málefni þar sem ESB hefur heimildir til lagasamræmingar, m.a. varðandi tóbak (framleiðslu og markaðssetningu), varnir gegn sjúkdómum og ógn við lýðheilsu á milli landa, efni sem nota má til framleiðslu eiturlyfja o.þ.h. Þá er fjöldi gerða fyrirhugaður sem varðar erfðabreytt matvæli, en um erfðabreytt matvæli er fjallað í samningskafla 12.

## 28.5 Samantekt

Samningskaflinn fjallar um neytenda- og heilsuvernd og tekur til gerða sem ESB hefur sett, annars vegar með heimild í lagasetningarheimildum innri markaðarins og hins vegar með sjálfstæðum heimildum sem ætlað er að vernda neytendur og almannaheilbrigði. Reglurnar um neytendavernd eru enn nokkuð brotakenndar og hafa tilraunir til heildarlagasamræmingar mætt mótstöðu aðildarríkjanna og ekki gengið hratt fyrir sig. Reglur um neytenda- og heilsuvernd falla að miklu leyti undir EES-samninginn.

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði að öllu leyti og miðast samningsafstaðan við regluverkið eins og það stóð **16. maí 2011**.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að samræming sé góð á þessum sviðum, en frekari samræming sé nauðsynleg að því er varðar tiltekin atriði neytendaverndar og lýðheilsu. Þá leggur framkvæmdastjórnin áherslu á frekari samræmingu á sviði vöruöryggis og markaðseftirlits sem því tengist. Engin lokunarviðmið voru sett og var kaflanum lokað til bráðabirgða sama dag og hann var opnaður, 30. mars 2012.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi ekki samið um aðlaganir eða sérlausnir á þessum sviðum í EES-samningnum og endurspegli samningsafstaða Íslands það.

Engar grundvallarbreytingar eru fyrirsjáanlegar á þessu sviði sambandsréttar, en líklegt að sviðið þróist áfram í þá átt að styrkja neytenda- og heilsuvernd innan sambandsins.

---

<sup>125</sup> Sjá COM (2011) 142 final.

<sup>126</sup> Sjá (COM (2013) 512.

## 29. SAMNINGSKAFLI - TOLLABANDALAG

### 29.1 Almenn um samningskaflann

Tollabandalag gengur lengra en fríverslunarsamningur eða fríverslunarbandalag að því leyti að á fríverslunarsvæðum falla niður tollar á milli aðildarríkjanna innbyrðis en í tollabandalagi eru auk þess settur sameiginlegur tollur á innflutning frá þriðju ríkjum. EES-samningurinn felur ekki í sér tollabandalag og *hafa því hingað til aðeins gilt reglur um afnám tolla, tollígilda og skatta milli EES-ríkjanna* á þeim sviðum sem EES-samningurinn tekur til (sbr. umfjöllun um samningskafla 1 (frjálsir vöruflutningar).

Reglur kaflans um tollabandalag fela í sér að aðildarríkin geta ekki einhliða ákveðið tolla á innflutning frá þriðju ríkjum, eða samið um tolla eða tollívilnanir við þriðju ríki, þar sem þetta er eitt af þeim sviðum þar sem ESB fer með óskiptar valdheimildir samkvæmt 3. gr. SSESB. Tollur inn á yfirráðasvæði ESB er því ákveðinn af ráðinu, eftir tillögu framkvæmdastjórnarinnar. Tollur inn á yfirráðasvæði ESB er fjármögnunarleið fyrir sambandið og munu 75% af innheimtu tolltekna hér á landi, frá þriðju ríkjum, renna til ESB, ef af aðild verður, eftir því sem fram kemur í greinargerð samningahóps um kaflann, sem nálgast má á síðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is).

Löggjöf aðildarríkjanna um tolla og tollmeðferð hefur verið samræmd, með heimild í 115. gr. og 352. gr. SSESB, sem eru almennar lagasamræmingarheimildir, en vísun í 115. gr. felur í sér að ráðið samþykkir gerðir á þessu sviði með einróma samþykki.

Þá hafa verið settar reglur um samvinnu tolyfirvalda, sem taka bæði til tollmeðferðar og til tengdra atriða sem varða vernd hugverkaréttinda (þ.e. með því að hafa eftirlit með innflutningi eftirlíkinga), vernd menningarverðmæta og öryggisatriða (lögregluftirlit, peningabætti o.þ.h.). Þessi samræming fór áður fram í samræmi við reglur um samvinnu á sviði dóms- og innanríkismála og samvinnu á sviði sakamála en er nú byggð á 33. gr. SSESB, eftir breytingar Lissabonsáttmálans.

### 29.2 Samningsafstaða Íslands

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem á undir kaflann eins og það stóð **15. maí 2012**, með fyrirvörum um sérlausnir sem settar eru fram í samningskafla um utanríkistengsl (30. kafla) og ítrekuð m.a. í kafla um sjávarútveg (13. kafla) annars vegar og í kafla um landbúnað (11. kafla) hins vegar.

Er í samningsafstöðu Íslands vísað til þess að innleiðing tolla í viðskiptum við þriðju ríki varðandi aðföng til fiskveiða, fiskvinnslu og lagareldi myndi hafa skaðleg áhrif á sjávarútveg. Varðandi landbúnaðarmál og dreifbýlisþróun er vísað til þess að tollvernd vöru sem framleidd er hér á landi sé mikilvægt stjórnþæki innlendrar landbúnaðarstefnu. Þá er tekið fram að nýir innflutningstollar á aðföng til orkufreks iðnaðar (ál og málmblendiframleiðslu) myndu hafa neikvæð áhrif.<sup>127</sup>

Gerður er fyrirvari um öll þessi atriði og vísað til þeirrar sérstöðu sem landið býr við vegna fjarlægðar og stöðu eysamfélags, fámennis og strjálbýlis, erfiðra staðhátta og

---

<sup>127</sup> Sjá IV. hluta í samningsafstöðu Íslands, þar sem þessi atriði eru rakin.



veðurfars og vegna þess hve háður þjóðarbúskapurinn er fáum framleiðsluvörum.<sup>128</sup> Er í þessu sambandi vísað til almennrar afstöðu ríkisstjórnarinnar á ráðherrafundi um opnun viðræðna (27. júlí 2010). Um samningsafstöðu Íslands að því er þessi atriði varðar er vísað í umfjöllun um samningskafla 30 (utanríkistengsl) þar sem finna má frekari umfjöllun um þessi atriði.

Í samningsafstöðu Íslands kemur einnig fram að allt regluverk muni verða innleitt og nauðsynlegum stofnanaramma og upplýsingatæknikerfum komið á við aðild.

## **29.3 Þróun og staða samningaviðræðna**

### **29.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að undirbúningur að samræmingu íslenskrar löggjafar og tollframkvæmdar við regluverk ESB verði undirbúið og að starfshópur undir forystu fjármálaráðherra hafi verið skipaður. Hlutverki starfshópsins er lýst þannig að hann eigi að semja drög að nýrri löggjöf til samræmingar við heildartollalöggjöf ESB, þ.m.t. almennar reglur um tolla, tollskrá, upprunareglur, efnahagsleg áhrif tollmeðferðar, öryggisráðstafanir og afnám gjalda fyrir útselda tollþjónustu. Þá er því lýst hvernig starfshópurinn muni vinna að samræmingu íslenskrar löggjafar á þessu sviði, með tilliti einnig til annarra kafla, og sérlausna sem farið er fram á.

Að öðru leyti er gert ráð fyrir fullri aðlögun að því er varðar tollskrá og tollmeðferð vöru frá þriðju ríkjum, þ.m.t. upprunareglur, sem munu við aðild ráðast af fríverslunarsamningum ESB fremur en fríverslunarsamningum sem Ísland hefur þegar gert (með fyrirvara um samningskafla 30, um utanríkistengsl). Loks er gert ráð fyrir því að reglur um tollfríðindi og niðurfellingu tolla á áfengi og tóbaki til eigin nota á ferðalögum milli ESB ríkja og þriðjuríkja, verði aðlagðar, með fyrirvara um 16. kafla um skattamál.

Að því er varðar öryggisþætti tollareglna, gagnkvæma stjórnsýsluástoð og samvinnu við tollafgreiðslu og samræmingu stjórnsýslu, þ.m.t. vegna stöðu Íslands á ytri landamærum ESB, sem og tölvuvæðingu kerfisins, er gert ráð fyrir því að full aðlögun fari fram og stjórnsýslugeta verði styrkt.

Samningahópur um fjárhagsmálefni sem fjallaði um kaflann hélt nítján fundi á tímabilinu 18. desember 2009 til 19. október 2012.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins 12. mars 2010 kemur fram að fjallað hafi verið um atriði sem varða nauðsynlega samræmingu við tollskrá ESB. Í fundarfrásögn fimmta fundar, 23. apríl 2010 kemur fram að fundur hafi verið haldinn með fulltrúum frá Svíþjóð til að kynnast frávikum þeim sem samið var um þar varðandi tollmeðferð og í fundarfrásögn sjötta fundar, 21. maí 2010 kemur fram að lagt hafa verið til að sett yrði upp heildstætt verkefni til að skoða heildarkostnað við inngöngu, m.a. út frá tollskrá, fríverslunarsamningum og styrkjakerfi ESB.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar frá 11. júní 2010 kemur fram að talað hafi verið um að hagsmunagreining þyrfti að fara fram, með aðstoð atvinnulífs, og að nauðsynlegt væri að

---

<sup>128</sup> Sjá samningsafstöðu Íslands um kaflann, á [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), bls. 1 og 13.

taka mið af hagsmunum sem koma til umfjöllunar í öðrum samningsköflum. Þá var fjallað um það að ráðlegt væri að hefja þarfagreiningu á fjölda landamærastöðva.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins, frá 18. júní 2010 kemur fram að heildarmat á fjárhagslegum áhrifum hafi ekki farið fram og í fundarfrásögn níunda fundar kemur fram að rætt hafi verið um skipulag á fjárhagslegu mati. Í fundarfrásögn tíunda fundar, 7. september 2010 kemur fram að fjallað hafi verið um heimsókn sérfræðings til að meta getu landsins til að takast á við kröfur tollabandalagsins og kemur fram að upplýsingakerfi tollsins sé með flóknari og kostnaðarsamari verkefnum sem ráðast þarf í vegna inngöngu í sambandið.

Í fundarfrásögn ellefta fundar, 22. október 2010, kemur fram að umræður hafi farið fram um tölvukerfi og í fundarfrásögn fjórtánda fundar samningahópsins, 2. september 2011, kemur fram að vænta megi strangari reglna um greiðslufresti á tollum og viðrisaukaskatti, og að aukin ábyrgð og upplýsingaskylda verði lögð á atvinnulífið. Meta þurfi hvort óska eigi eftir aðlögunartíma vegna þessa.

Í fundarfrásögn fimmtánda fundar, 30. september 2011 kemur fram að greint hafi verið frá fundum með sérfræðingum TAXUD (*Taxation and Customs Union Directorate-General.*), AFCOS (*Anti-Fraud Co-ordination Service*) og OLAF (*European Anti-Fraud Office*) og í fundarfrásögn sextánda fundar, 28. október 2011 er vísað til þess að samráðshópur vegna kafla 11, 13, 29 og 30 hafi verið skipaður og ráðgjafi fenginn til að greina hagsmuni atvinnuveganna.

Í fundarfrásögn nítjándra og síðasta fundar samningahópsins, 19. október 2012, kemur fram að starfshópur um tölvuvæðingu ætti að ljúka við gerð stefnu í upplýsingatæknimálum í lok ársins.

Fundarfrásagnir aðalsamninganefndar bera með sér að rætt hafi verið um málefni tollabandalags á tuttugasta og fimmta fundi aðalsamninganefndar, 25. febrúar 2011 og á þrítugasta og sjöunda fundi nefndarinnar 28. nóvember 2011.

Í fundarfrásögn tuttugasta og fimmta fundar kemur fram að gerð hafi verið grein fyrir rýnivinnu og tekið fram að áhrif aðildar í meginatriðum þrenns konar; a) sameiginleg tollskrá, b) sameiginleg viðskiptastefna og c) engar tollagreiðslur á innri landamærum ESB svæðisins. Tekið er fram að upptaka tollkerfis ESB muni hafa í för með sér umtalsverðar breytingar, en einnig að rétt sé að hafa hugfast að á móti auknum kostnaði vegna breyttrar og flóknari tollframkvæmdar gagnvart þriðju ríkjum og nýrra kerfa er væntanlega hægt að ná fram sparnaði vegna einfaldari tollframkvæmdar í viðskiptum við aðildarríki ESB þaðan sem meirihluti utanríkisviðskipta Íslands kemur.

Í fundarfrásögninni kemur einnig fram að tolleftirlit á innri landamærum ríkja ESB yrði erfiðara viðfangs eftir inngöngu í sambandið, vegna takmarkaðri upplýsinga til áhættugreiningar og var vísað í álit meirihluta utanríkismálanefndar um mikilvægi þess að líta til framkvæmdar í Svíþjóð og Finnlandi í því sambandi. Þá var fjallað um fjárhagslegar afleiðingar og segir svo í fundarfrásögninni:

Við mat á þessum atriðum eru margir óvissuþættir, s.s. hvaða tölur sé rétt að miða við þar sem mikil breyting varð á inn- og útflutningi við hrun íslensku bankanna sem og hugsanlegar breytingar á hlutfallslegri skiptingu innflutnings frá ríkjum innan og utan

ESB. Bent var á að 65% af heildarinnflutningi er nú þegar tollfrjáls á grundvelli EES-samningsins. Breytingar af aðild munu því snerta um 35% af heildarinnflutningi, sem kemur frá löndum sem eru utan Evrópusambandsins, aðallega Bandaríkjunum og Kína. Farið var yfir breytingar einstakra vörflokka og hugsanleg áhrif á verð þeirra, sem og hagsmuni Íslands í þeim efnum, en vinna þarf að nákvæmari greiningu á næstu misserum.

Loks kemur fram áhersla á að endurnýja þyrfti tollafgreiðslukerfi hér á landi fyrr en síðar óháð aðild að ESB og farið í grófum dráttum yfir hvað þyrfti til, en nauðsynlegt er að fara í nákvæma þarfagreiningu og móta aðgerðaráætlun sem fyrst.

Í fundarfrásögn fertugasta og fimmta fundar aðalsamninganefndar 2. maí 2012 kemur fram að endurbætt drög að samningsafstöðu hafi verið rædd og að rætt hafi verið um atriði þar sem óskað var eftir því að tekið verði tillit til sérstakra aðstæðna hér á landi, þ. á m. smæðar og uppbyggingar stjórnsýslunnar, og mögulegar útfærslur í þeim efnum, m.a. þegar kemur að tollafgreiðslu og útfærslu tölvukerfa.

### **29.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Með bréfi dags. 29. september 2011 var tilkynnt um að samningaviðræður gætu hafist um kaflann.

Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 kemur fram að nokkuð góð samþætting sé við gerðir sambandsins í tollamálum, og skýrist það af áhrifum alþjóðlegra skuldbindinga og viðmiða. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar kemur einnig fram að vinna þurfi að innleiðingu heildartollalöggjafar ESB.

Talið er að stjórnsýslugeta fari batnandi, en í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2011 var talið að Ísland hefði ekki stjórnsýslulega getu til að takast á við þau verkefni sem falla undir þennan kafla. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar er tekið fram að stefnumótun og stefna og vinna að tölvumálum hafi aukist, sem og þjálfun starfsfólks, en einnig að þörf sé á frekari undirbúningi löggjafar og vinnslu tölvukerfa, sem og stjórnsýslugetu.

### **29.3.3 Staða viðræðnanna**

Samningsafstaða Íslands var afhent í júní 2012 og viðræður um kaflann hófust 24. október 2012. Viðræður um kaflann stóðu yfir þegar hlé var gert á aðildarviðræðunum eins og fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013.

Í lokunarviðmiðum fyrir kaflann kemur fram að Ísland skuli leggja fyrir framkvæmdastjórnina nákvæma tímaáætlun og aðgerðaráætlun um aðlögun löggjafar að tollalöggjöf ESB og sýna raunverulegar framfarir í viðleitni sinni til að framkvæma tollalöggjöf ESB frá aðildardegi. Einnig eru sett viðmið um stjórnsýslugetu og raunhæfa áætlun varðandi samvirkan tölvubúnað.

Þá er tekið fram að ESB muni setja í aðildarsamning ákvæði um að eftir aðild gildi upprunasönnun, sem gefin var út fyrir aðild, að því er varðar tollvöruheymslur, innri aðvinnslu, vinnslu undir tolleftirliti, tímabundinn innflutning og eftirgjöf á tollum, auk endurgreiðslu og afborgana á tollum.

## 29.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

### Tollalöggjöf

Reglur um sameiginlega tollalöggjöf ESB voru settar í Reglugerð 2913/92. Þær voru uppfærðar með Reglugerð 450/2008 sem m.a. innleiðir rafræna tollmeðferð. Reglugerðin hefur tekið gildi en framkvæmd hennar er enn í undirbúningi. Sambandið hafði sett það sem markmið að framkvæmd yrði hafin um mitt ár 2013, en svo virðist sem nú sé miðað við að reglurnar skuli að fullu komnar til framkvæmda í síðasta lagi árið 2020.

Reglurnar taka yfir gildissvið, ákvörðun tolla, tollverð (e. *customs value*), tollflokkun og upprunareglur. Reglurnar taka einnig til allra atriða varðandi aðgang vöru og tollmeðferð inn í ESB og öll atriði varðandi það hvernig vara er sett á markaðinn (geymsla, afgreiðsla, tímabundinn innflutning (innflutning um stundarsakir) og því um líkt). Ástæður þess að breyta varð Reglugerð 450/2008 áður en hún kom til framkvæmda voru helst þær að ljóst var að tæknileg útfærsla samhæfðs tölvukerfis innan ESB (og einkaaðila) næðist ekki á árinu 2013 og auk þess leiddu breytingar Lissabonsáttmálans um útfærslu löggjafar innan ESB til þess að breyta varð lagasetningaraðferðum, við útfærslu framkvæmdarreglna. Þær reglur sem nú er unnið að eru settar fram í tillögu að breyttum reglum í COM(2012) 64.<sup>129</sup>

Framkvæmdarreglur sem útfæra frekar reglur um sameinilega tollskrá ESB eru í heildstæðri framkvæmdarreglugerð við tollalöggjöf ESB (Reglugerð 2454/1993) sem enn er í gildi. Reglur á þessu sviði eru margar upprunnar í samningum Alþjóðaviðskiptamálastofnunarinnar (WTO), s.s. reglur um tollverð.

Reglugerð um tollskrá (Reglugerð 2658/87) með síðari breytingum hefur að geyma sameiginlegu tollskrána (e. *tariff nomenclature*) og hagtöluflokkunarkerfi (e. *statistical nomenclature*) fyrir vörur sem fluttar eru til ESB. Framkvæmdastjórnin hefur umsjón með ákvörðun tolla og gjalda og með skrá um það efni (*Taric – Integrated Tariff of the European Communities*) sem byggist á reglugerðinni.

Þar sem heildartollalöggjöf ESB er sett með reglugerðum, yrði við það miðað að reglurnar gildi beint í aðildarríkjunum, án innleiðingar. Það ætti að leiða til þess að við aðild yrði íslenskum tollalögum og reglugerðum að einhverju leyti skipt út fyrir reglur ESB og/eða löggjöf og framkvæmdarreglum hér á landi breytt til samræmis við reglur ESB.

Álagðir tollar nema 13.2% af fjárlögum ESB ( um 15 billjónir evra) miðað við tölur frá 2008.<sup>130</sup> Ákvörðun tolla er í höndum stofnana ESB. Þó að ráðið eigi að ákvarða tolla (skv. 31 SSES, hafa tvíhliða samningar við þriðju ríki áhrif á þá ákvörðun. Í framkvæmd setur framkvæmdastjórnin reglugerð á hverju ári, þar sem tollskrá ESB kemur fram og það í samræmi við 12. gr. Reglugerðar 2658/87. Auk þess gilda tvíhliða samningar um bestu kjör sem eru í samræmi við utanríkisstefnu ESB, eins og fjallað er um í samningskafla 30 (um utanríkistengsl).

---

<sup>129</sup> Sjá [http://ec.europa.eu/ecip/security\\_amendment/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/ecip/security_amendment/legislation/index_en.htm).

<sup>130</sup> Strategy for the evolution of the Customs Union (COM (2008) 169 final).

## Öryggisþættir og önnur atriði

Undir reglur Sambandsins á þessu sviði falla einnig reglur um eftirlit sem fram fer á landamærum, þótt ekki sé um raunverulegt tolleftirlit að ræða. Er þar um að ræða eftirlit með vörum sem eru hættulegar (öryggiseftirlit), eftirlit með eftirlíkingum og öðrum brotum á hugverkaréttindum, eftirlit með flutningi menningarverðmæta úr landi, eftirlit með reiðufé og flutningi þess á milli landa (gjaldeyrishöft) og eftirlit með forefnum ávana- og fíkniefna og annarra eftirlitsskyldra efna. Þessi samvinna veltur að sumu leyti á heimildum sem nú eru flokkaðar undir dóms- og innanríkismál (sbr. umfjöllun um samningskafla 24).

Gert er ráð fyrir að á öllum þessum sviðum sé íslensk löggjöf eða verði aðlöguð þeim kröfum sem reglur ESB gera og koma fram í löggjöf á viðkomandi sviðum. Eins og tekið er fram í samningsafstöðu Íslands virðist helst vera að í sambandi við tollmeðferð þurfi að breyta reglum um innri og ytri aðvinnslu (leyfi, kerfi tímabundinnar niðurfellingar/afturköllunar á innri aðvinnslu o.þ.h), vörugæmslur, skár yfir vöru undir tolleftirliti, ATA skírteini í póstumferð, og frísvæði af gerð II .

## Gagnkvæm stjórnsýsluástoð

Samvinna tollyfirvalda var áður byggð á samstarfi þeirra í málefnum dóms- og innanríkismála og eftir Amsterdamsáttmálann á sömu reglum, sem voru teknar upp í sáttmálana. Eftir gildistöku Lissabonsáttmálans er samvinnan byggð á 33. gr. SSES, og hafa stofnanir ESB heimildir til að styrkja samvinnu aðildarríkjanna og aðildarríkjanna og framkvæmdastjórnarinnar en auk þess fer samvinna fram í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar. Gert er ráð fyrir því í samningsafstöðu Íslands (með vísan í áætlun starfshóps um endurskoðun laga) að farið verði yfir þá samninga sem gerðir hafa verið við þriðju ríki og þær verði samræmdir regluverki ESB.

## 29.5 Samantekt

Samningskaflinn fjallar um tollabandalag ESB og felur aðild að ESB í sér inngöngu í tollabandalagið. EES-samningurinn felur ekki í sér tollabandalag og við gerð EES-samningsins var einnig samið um að landbúnaðarafurðir væru í stórum dráttum undanþegnar tollfríðindum innan EES-svæðisins og fríverslun með sjávarafurðir voru einnig settar skorður. Þessi atriði myndu breytast við aðild, auk þess sem sameiginlegur tollur inn á ESB svæðið, ákvarðaður af stofnunum ESB, yrði tekinn upp. 75% af innheimtu tolltekna myndu renna til ESB, en tolltekjur fjármagna starfsemi ESB.

Samningskaflinn tekur einnig til eftirlits vegna ólöglegs varnings og vegna brota á hugverkaréttindum auk eftirlits með gjaldeyrisútflutningi og innflutningi, sem og inn- og útflutningi menningarverðmæta. Þá er fjallað um samvinnu tollyfirvalda og samhæfða rafræna tollmeðferð, sem er í vinnslu innan ESB.

Ísland hefur fallist á sameiginlega regluverkið sem á undir kaflann eins og það stóð **15. maí 2012**, með fyrirvörum um sérlausnir og undanþágur sem settar eru fram í samningskafla um utanríkistengsl (samningskafla 30) og landbúnað (samningskafla 11). Er þar haldið til haga fyrirvörum sem varða neikvæð áhrif sem breytingar á innflutningstollum aðfanga til mikilvægra atvinnuvega, s.s. orkufreks iðnaðar, fiskvinnslu, fiskeldis o.s.frv. gætu haft. Fyrirvarar eru auk þess gerðir við tolla á landbúnaðarafurðir og Ísland hefur óskað eftir að viðhalda ákveðnu eftirliti á innri landamærum ESB, sem einkum lýtur að innflutningi ólöglegar vöru. Er talið að slíkt eftirlit, að samski

fyrirmynd, rúmist innan reglna ESB, eins og fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að vinna þurfi að innleiðingu heildatollalöggjafar ESB og að stjórnarsýslugeta fari batnandi, en upphaflega taldi framkvæmdastjórnin að nokkuð vantaði upp á að stjórnarsýslugeta væri nægileg á þessu sviði. Í lokunarviðmiðum fyrir kaflann koma fram atriði á borð við að Ísland leggi fram nákvæma tímaáætlun og aðgerðaráætlun um aðlögun löggjafar að tollalöggjöf ESB og sýni raunverulegar framfarir í viðleitni sinni til að framkvæma tollalöggjöf ESB frá aðildardegi, auk raunhæfrar áætlunar um nauðsynleg tölvukerfi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins kemur fram að viðræður hafi hafist um kaflann 24. október 2012 og hafi staðið yfir er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Vinna stendur yfir við breytingar á reglum sem falla undir samningskaflann, einkum þróun í átt að rafrænni tollafgreiðslu, og virðist miðað við það þær breytingar verði að fullu komnar til framkvæmda innan sambandsins árið 2020.

## 30. SAMNINGSKAFLI - UTANRÍKISTENGL

### 30.1 Almenn um samningskaflann

ESB er ábyrgt fyrir 20% af innflutningi og útflutningi heimsins en frjáls verslum á milli aðila sambandsins var ein af upprunalegum meginreglum þess. Þá er sambandið stærsti útflytjandi í heiminum á framleiddum vörum og þjónustu og einnig stærsti innflutningsmarkaðurinn fyrir yfir 100 ríki. Að auki er sambandið stærsta innra markaðssvæðið í heiminum og alþjóðlegir neytendur og fjárfestar njóta ábata af einfölduðu kerfi á svæði þar sem fólk, vörur, þjónusta og fjármunir geta ferðast frjálst.

Viðskiptastefna ESB er eingöngu gerð af hálfu sambandsins þannig að framkvæmdastjórnin semur um samninga fyrir hönd ESB innan reglna Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Þá vinnur sambandið náið með ríkisstjórnnum til að viðhalda hnattrænu kerfi og gera því kleift að aðlagast alþjóðlegum breytingum. Samstarf sambandsins við samningsaðila sína leitist við að skapa vöxt og störf fyrir Evrópubúa með því að opna nýja markaði við aðra hluta heimsins.

Markmið viðskiptastefnu ESB er að minnka barna- og nauðungarvinnu, eyðileggingu umhverfisins og verðflökt. Kerfi sem tryggja gagnsæi og rekjanleika í birgðakeðjum eru dæmi um tilraun til þess að ná því markmiði. Sambandið horfir til þess að sameina viðskipti og þróun fyrir fátækustu ríki heimsins. Í þeim efnum má nefna sem dæmi að það heimilar lægri tolla, styður lítil útflutningsfyrirtæki og veitir ráðleggingar um úrbætur á stjórnunarháttum.

### 30.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann kemur fram að Ísland hafi fallist á sameiginlega regluverkið varðandi samningskaflann eins og það stóð **1. maí 2012** en að teknu tilliti til óska um sérlausnir og fyrirvara sem koma fram í samningsafstöðunni. Í samningsafstöðu Íslands er að finna útlistun á þeim sérlausnum og fyrirvörum sem gerðir eru af hálfu Íslands vegna samningskaflans.

*Af hálfu Íslands er farið fram á afnám eða lákkun sameiginlegra tolla á hráefni til framleiðanda áls og málmblendis. Tekið er fram að iðnaður á sviði áls og málmblendisframleiðslu sé afar háður innflutningi á hráefni og öðrum aðföngum. Fram kemur að aðföng til framleiðslu á áli og málmblendi njóta tollfrelsis og sæta engum innflutningshindrunum til Íslands, án tillits til upprunalands. Óskað var því eftir í samningsafstöðu Íslands að „innflutningstollar á súrál (SAT-númer 2818 20 00 90) verði afnumdir eða lákkaðir í núll með varanlegum hætti frá og með aðild. Ísland óskar einnig eftir því að viðeigandi ráðstafanir verði gerðar til að tryggja að hefðbundnu viðskiptaflæði aðfanga til innlendra framleiðenda áls og málmblendis verði ekki raskað í kjölfar aðildar og að þeir hafi áfram aðgang að helstu aðföngum án innflutningstolla. Eftir því sem við kann að eiga gætu þessar ráðstafanir falið í sér einhliða niðurfellingu tolla og/eða innflutningskvóta fyrir viðkomandi vörur.“*

Af hálfu Íslands er farið fram á afnám eða lákkun sameiginlegra tolla til að tryggja fullnægjandi framboð á innfluttum aðföngum til fiskveiða, fiskvinnslu og fiskeldis og tekið fram að Ísland leitist sérstaklega við að tryggja áframhaldandi tollfrjálsan innflutning á beitu til línuveiða, hráefni til fiskvinnslu og fódri og fódurefnum til fiskeldisframleiðslu eftir inngöngu í ESB. Fram kemur því í samningsafstöðu Íslands að farið sé fram á að „viðeigandi ráðstafanir verði gerðar til að afnema tolla svo að

hefðbundið viðskiptaflæði aðfanga til fiskveiða, fiskvinnslu og fiskeldis raskist ekki í kjölfar aðildar. Þessi innfluttu aðföng eru m.a. beita fyrir línuveiðar, hráefni til fiskvinnslu og fóður og fóðurefni til fiskeldisframleiðslu á Íslandi. Þessi aðföng eru nauðsynleg fyrir starfsemi þessara atvinnugreina og sem stendur leggjast engir innflutningstollar á þau. Stefna Íslands er að tryggja að svo verði áfram eftir aðild.“

Af hálfu Íslands var einnig farið fram á *mat á áhrifum ESB-aðildar á vöruútflutning til landa í fríverslunarsambandi við Ísland og greining á mögulegum lausnum*. Fram kemur í samningsafstöðunni að Ísland sé aðili að víðtæku neti fríverslunarsamninga EFTA, sem séu 24 og ná yfir viðskipti við 33 ríki. Einnig er tekið fram að úrsögn Íslands úr fríverslunarneti EFTA við aðild að ESB gæti í sumum tilvikum skert markaðsaðgang og viðskiptatækifæri fyrir íslenskan útflutning. Í samningsafstöðu Íslands var því farið fram á að „Ísland og ESB komi á fót sameiginlegu ferli til að skapa gagnkvæman skilning á þessum viðskiptaáhrifum og mögulegum lausnum til að vega á móti neikvæðum afleiðingum. Með það að markmiði að framkalla nauðsynlega aðlögun, fer Ísland einnig fram á að tilhlýðilegt tillit verði tekið til hugsanlega skerts aðgangs íslenskra útflutningsvara að mörkuðum þriðju landa í kjölfar aðildar Íslands að ESB í öllum tvíhliða viðskiptasamskiptum ESB, þ.m.t. í tengslum við framkvæmd og gerð fríverslunarsamninga.“

Af hálfu Íslands var farið fram á varðandi svonefndan *Hoyvíkursamning* á milli Íslands og Færeyja að viðeigandi lausnir yrðu fundnar meðan á samningaviðræðum stendur til að gera báðum aðilum að *Hoyvíkursamningnum* kleift að þróa efnahagsleg og viðskiptaleg tengsl sín á grundvelli sem er báðum til hagsbóta í kjölfar aðildar Íslands að ESB. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að *Hoyvíkursamningurinn* sé víðtækasti fríverslunarsamningurinn sem Ísland hefur gerst aðili að og líkist meir EES-samningnum en öðrum tvíhliða viðskiptasamningum Íslands.

Af hálfu Íslands var gerður *fyrirvari um tollvernd í landbúnaði* og vísað m.a. til þess að tollvernd sé ein af meginstöðum innlendra landbúnaðarstefnu og vísað til þess að hægt sé að flytja inn án tolla fjölmargar tegundir af landbúnaðarafurðum án tillits til uppruna Hins vegar að flestar landbúnaðarafurðir sem framleiddar eru innanlands njóti tollverndar. Tekið var því fram í samningsafstöðu Íslands að nauðsynlegt væri að fjalla um þetta áður en samningskaflanum væri lokað og að Ísland áskildi sér rétt til að víkja aftur að tollverndarmálinu í því samhengi.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur sé til að innleiða réttarreglur samningskaflans.

### **30.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **30.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið nítján fundi á tímabilinu 11. desember 2009 til 18. desember 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Þess ber að geta að skipaður var samráðshópur um samningahópa fyrir samningskafla nr. 11., 13., 29 og 30 samkvæmt erindisbréfi þess efnis dags. 11. nóvember 2011. Það var gert til að samræma samningsafstöður um utanríkisviðskipti/utanríkistengsl og tollamál sem því tengjast í samningsafstöðum um framangreinda samningskafla samningaviðræðna um aðild Íslands að ESB. Í samráðshópnum áttu sæti fulltrúar samningahópanna og áttu



starfsmenn þeirra að starfa með samráðshópnum. Var því vinna við samningsafstöðu Íslands einnig á hendi samráðshópsins í tilfalli samningskaflans.

Í fundarfrásögn sjötta fundar samningahópsins þann 19. maí 2010 kemur fram að gerð hafi verið grein fyrir réttarreglum um reglur ESB um viðskipti með hluti sem geta haft tvíþætt notagildi og væri verið að samræma íslenskar reglur við reglur ESB en að frumvarp lægi þá fyrir á Alþingi. Helsta ástæðan sem var gefin fyrir því að réttarreglurnar væru teknar upp óháð aðild að ESB var til að koma í veg fyrir umflutning um Ísland. Einnig var gerð grein fyrir löggjöf ESB um bann við innflutningi á hráum demöntum nema að þeir hafi hlotið vottun en samkvæmt samningahópum byggja réttarreglurnar á alþjóðlegu samstarfi Kimberly-samtakanna til að koma í veg fyrir viðskipti með blóðdemanta. Ísland er ekki aðili að samstarfinu en allir innfluttir demantar til Íslands koma frá löndum sem eru aðilar. Vísað var til álits framkvæmdastjórnarinnar um að Ísland þurfi að innleiða löggjöf ESB á þessu sviði við aðild. Varðandi „Partnership-samninga“ kom fram að Ísland væri á þeim tíma ekki með samninga við fyrrum ríki Sovétríkjanna utan samstarfssamnings við Rússland.

Í sjöundu fundarfrásögn samningahópsins þann 15. júní 2010 segir að kynntir hafi verið samningar ESB við Andorra, San Marínó og Tyrkland sem og fríverslunarsamning EFTA-ríkjanna við Tyrkland og talin var þörf á að skoða frekar markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir varðandi Tyrkland. Fram kom að kynntir hafi verið viðskiptasamningar og markaðsaðgangur Íslands og ESB gagnvart Grænlandi og Færeyjum og að fjallað hafi verið um hugsanlegar breytingar á markaðsaðgangi Íslands ef Ísland yrði aðili að ESB. Jafnframt var kynntur fríverslunarsamningur Íslands og ESB við Sviss og Liechtenstein og að fjallað hafi verið um hugsanlegar breytingar á markaðsaðgangi Íslands ef Ísland yrði aðili að ESB.

Talin var þörf á því að gera ítarlega athugun á markaðsaðgangi fyrir sjávarafurðir og landbúnaðarvörur. Kynntur var fríverslunarsamningur Íslands og ESB við Noreg og fjallað var um markaðsaðgang Íslands og hugsanlegar breytingar ef Ísland yrði aðili að ESB. Talin var þörf á því að gera ítarlega athugun á markaðsaðgengi fyrir landbúnaðarvörur. Að auki var greint frá því að kynntir hafi verið fríverslunarsamningar ESB og EFTA-ríkjanna við Albaníu, Króatíu, Makedóníu og Serbíu ásamt fríverslunarsamningum ESB við Bosníu-Hersegóvínu og Svartfjallaland. Í þeim efnum var talin þörf á því að gera ítarlega athugun á markaðsaðgangi fyrir landbúnaðarvörur og sjávarafurðir varðandi Króatíu.

Í áttundu fundarfrásögn samningahópsins þann 25. ágúst 2010 er greint frá því að Ísland hafi gert alls 12 viðskiptasamninga við önnur ríki og varðandi fjárfestingarsamninga Íslands við ESB ríkin Lettland og Litháen mætti gera ráð fyrir því þeir myndu falla úr gildi. Ísland yrði einnig ekki lengur aðili að fríverslunarsamningi EFTA og Singapúr ef til aðildar kæmi. Það sama myndi gilda um fjárfestingarsamning Íslands, Sviss og Liechtenstein við Suður Kóreu. Einnig mátti gera ráð fyrir því að breyta yrði ákvæðum í fjárfestingarsamningum Íslands við Chile, Egyptaland, Indland, Kína, Líbanon, Mexíkó, Víetnam og Úganda í samræmi við réttarreglur ESB ef til aðildar kæmi.

Á fundinum var jafnframt kynnt rýnivinna sem farið hafði fram um þær réttarreglur sem gilda um þróunarsamvinnu og var niðurstaðan sú varðandi almennar réttarreglur að ekki væri þörf á lagabreytingu vegna þeirra við mögulega aðild að ESB en ef til aðildar kæmi

þyrfti að skoða áhrif reglugerðar nr. 953/2003. Sem kemur í veg fyrir að framleiðendur lyfja á markaði í þróunarríkjum geti selt þau innan ESB.

Í níundu fundarfrásögn samningahópsins þann 24. september 2010 segir að ef til aðildar kæmi þá væri ekki gert ráð fyrir því að það hafi áhrif á tilvist viðskiptasamráðs Íslands við önnur ríki. Þá var greint frá því að fjallað hafi verið um markaðsaðgang Íslands til Albaníu, Serbíu, Ísrael, Líbanon, Egyptalandi og Chile og hugsanlegar breytingar ef til aðildar kæmi en talin var þörf á því að skoða frekar markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir og landbúnaðarvörur.

Í fundarfrásögn ellefta fundar samningahópsins þann 28. október 2010 kemur fram að einhver breyting verði á markaðsaðgangi á sviði þjónustuviðskipta þannig að gera mætti ráð fyrir auknum aðgangi gagnvart þeim ríkjum sem ESB er með fríverslunarsamninga við. Sömuleiðis mætti gera ráð fyrir að aðgangurinn myndi tapast gagnvart þeim ríkjum sem eingöngu EFTA er með fríverslunarsamning við og ekki ESB. Enn fremur var greint frá aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) og áhrif á hana ef að aðild Íslands að ESB yrði og var niðurstaðan sú að það leiddi ekki af sér umfangsmiklar breytingar umfram það sem leiddi af aðild af sameiginlegri viðskiptastefnu ESB. Jafnframt kom fram að talin væri þörf á að skoða athugasemdir sem birtust í álitni framkvæmdastjórnarinnar varðandi skuldbindingar Íslands á sviði þjónustuviðskipta.

### **30.3.2 Próun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins október 2011 til september 2012. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar er greint frá því að Ísland sé nú þegar mjög samræmt á sviði utanríkistengsla.

Fram kemur að Ísland hafi haldið áfram að meta aðlaganir sem þyrfti að gera til að vera í samræmi við réttarreglurnar varðandi hina sameiginlegu viðskiptastefnuna. Varðandi Alþjóðaviðskiptastofnunina kom fram að Ísland og ESB hafi ákveðið að halda reglulega samráðsfundi um viðskiptastefnuna.

Ekki var hægt að greina frá stórum framförum í átt að regluverk ESB varðandi útflutningslán og vörur með tvíþætt notagildi en samkvæmt framkvæmdastjórninni var löggjöf á þessu sviði nú þegar að mestu leyti í samræmi við réttarreglurnar. Varðandi tvíþætt notagildi þá var á skýrslutímabilinu enn í meðferð umsókn Íslands um aðild að Wassenaar fyrirkomulaginu um útflutningseftirlit með hefðbundnum vopnum, hlutum og tækni með tvíþætt notagildi. Varðandi aðild að Kimberly ferlinu þá var ekki hægt að greina frá nýrri framför í átt að regluverki ESB í þeim efnunum

Varðandi tvíhliða samninga við þriðju lönd kom fram að haldið hefðu áfram samningaviðræður um tvíhliða fríverslunarsamning um vörur og þjónustu við Kína. Í tengslum við EFTA var þess getið að Ísland hafi fullgilt fríverslunarsamninga við Svartfjallaland, Hong Kong og samstarfsráð Arabaríkjanna (*e. Cooperation Council for the Arab States*). Fram kom að á þeim tíma hafi átt sér stað samningaviðræður um fríverslunarsamninga við Bosníu-Hersegóvínu, ríki Mið-Ameríku, Indland, Indónesíu, Alsír og Víetnam ásamt samningaviðræðum um sameiginlegan samning við Rússland, Hvíta Rússland og Kasakstan. Að auki kom fram að samningaviðræður væru í gangi við Tyrkland um tvíhliða fjárfestingar sáttmála.

Varðandi þróunarsamvinnu var þess getið að þróunaraðstoð á árinu 2011 hafi numið 0.21% af vergum þjóðartekjum. Þá hafi Ísland á þeim tíma verið að fylgja eftir áætlun um þróunarsamvinnu fyrir árin 2011-2014 sem hafði verið tekin upp árið 2011 og þá var greint frá því að undirritaður hafi verið samningur milli Háskóla Sameinuðu þjóðanna og Orkustofnunar sem útvíkki samstarf varðandi jarðvarmaþjálfunaráætlun Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Einnig kom fram að Ísland hafi hafið samstarf við Alþjóðabankann og sex austur Afríkuríki á sviði jarðvarmaorku og þá hafi Ísland einnig fjármagnað nýja spítala í Malaví. Fram kemur að Ísland hafi varið 8.4% af opinberri þróunaraðstoð sinni í mannúðar- og neyðaraðstoð miðað við 9% árið 2010.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni segir að Ísland sé mjög samræmt við réttarreglur á sviði utanríkistengsla og að Ísland og ESB hafi haldið reglulega samráðsfundi um viðskiptastefnuna um atriði varðandi Alþjóðaviðskiptastofnunina. Þá er greint frá því í skýrslunni að Ísland hafi haldið áfram línu sinni í stuðningi við tvö yfirstandandi mál innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar gegn reglugerðum ESB sem fjalla um afurðir sela.

### 30.3.3 Staða viðræðnanna

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi staðið yfir á þeim tímapunkti.

### 30.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Samningskaflinn þessi varðar utanríkistengsl ESB, sameiginlega viðskiptastefnu sambandsins og stefnu þess á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að sameiginleg viðskiptastefna ESB varðar m.a. viðskipti við ríki utan ESB, gerð viðskiptasamninga við þriðju ríki og einnig ýmsar einhliða ráðstafanir sem varða milliríkjaviðskipti og tekið er sem dæmi mótvægisáðgerðir vegna óréttmætra viðskiptahátta og aukinn markaðsaðgangur fyrir þróunarríki og þá sérstaklega fátækustu ríki heims. Þar segir einnig að á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar fari ESB með fullar valdheimildir (e. *exclusive competence*) og að framkvæmdastjórnin sjái um gerð viðskiptasamninga sem falla undir sameiginlegu viðskiptastefnuna og þá séu stefnumið og reglur ESB á þessu sviði einkum í formi löggjafar sem hafi beint lagagildi í aðildarríkjum sambandsins.

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að ef Ísland yrði aðili að ESB þá myndi Ísland taka þátt í sameiginlegri viðskiptastefnu sambandsins en þá kæmi til uppsagnar Íslands á öllum gildandi fríverslunarsamningum þess við þriðju ríki. Varðandi aðra viðskiptasamninga kemur fram að breyta yrði þeim til að samræma þá við réttarreglur ESB. Að auki kemur fram að Ísland þyrfti að beita öllum alþjóðaviðskiptasamningum ESB ásamt reglum sambandsins á þessu sviði samkvæmt samningahópnum.

Í samningsafstöðu Íslands er fallist á sameiginlegt regluverk samningskaflans en að teknu tilliti til sérlausna og fyrirvara. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að í samningsafstöðunni sé þess farið á leit á sviði utanríkisviðskipta að leitað yrði leiða til að innflutningur á aðföngum til orkufreks iðnaðar, hráefnis til fiskvinnslu og aðfanga til fiskveiða og fiskeldis myndi raskast sem minnst við aðild. Einnig segir þar að í samningsafstöðu Íslands sé farið fram á

samstarf við ESB um að aðild Íslands hafi sem minnst áhrif á viðskipti við lönd utan þess. Ennfremur segir að lögð hafi verið áhersla á að náð samband Íslands og Færeyja, sem kemur m.a. fram Hoyvíkursamningnum, yrði varðveitt. Jafnframt er tekið fram í skýrslunni að gerður sé fyrirvari um tollvernd í landbúnaði í samningsafstöðunni. Tollverndin sé ein af meginstöðum innlendar landbúnaðarstefnu. Nauðsynlegt sé að fjalla um þetta mál í 11. kafla um landbúnaðarmál og leita leiða til þess að bæta tollverndina upp með öðrum hætti, til dæmis með beinum stuðningi. Einnig segir að í samningsafstöðunni áskilur Ísland sér rétt til að víkja aftur að málinu varðandi viðræður um samningskaflann ef fullnægjandi leiðir myndu ekki finnast, án þess að slíkar leiðir séu skýrðar frekar í skýrslunni.

Reglugerð ráðsins nr. 1061/2009 frá 19. október 2009 fjallar um stofnun almennra reglna fyrir útflutning frá ESB sem samkvæmt sambandinu er byggðar á meginreglunni um frjálsan útflutning og skilgreindir málsmeðferð sem gerir ESB kleift að framkvæma tilskilið eftirlit og verndarráðstafanir þegar þörf er á. Samkvæmt ESB mega aðildarríki taka upp verndarráðstafanir ef þau telja það nauðsynlegt vegna óvenjulegra þróunar á markaði en áður en slíkar verndarráðstafanir koma til framkvæmda ber viðkomandi aðildarríki að láta framkvæmdastjórnina vita sem mun þá ráðleggja öðrum aðildarríkjum.

#### **Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO):**

Ákvörðun ráðsins nr. 800/94 frá 22. desember 1994 samþykkti lagatexta sem stafaði frá Úrúgvælotu marghliða viðskiptaviðræðnanna og lauk með undirritun á Marrakesh lokagerðinni og stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi árið 1968 fullgilt almennt samkomulag um tolla og viðskipti (GATT) og sé stofnaðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Þess er getið að Ísland sé aðili að öllum núgildandi samningum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar að undanskyldum samningi um viðskipti með almenn loftför. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að meirihluti íslenskrar viðskiptalöggjafar endurspeglar skuldbindingar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Í samningsafstöðu Íslands varðandi vöruviðskipti er lögð áhersla á mismunandi skuldbindingar Íslands og ESB á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er snertir tollbindingar og tollkvóta. Varðandi þetta atriði er tekið fram að gert sé ráð fyrir því af hálfu Íslands að gerðar séu viðeigandi ráðstafanir af framkvæmdastjórninni gagnvart viðkomandi þriðju ríkjum innan ramma Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

Varðandi þjónustuviðskipti var vísað til þess í samningsafstöðu Íslands að Ísland hefði gengist undir skuldbindingar í níu af tólf þjónustugeirum samkvæmt almennum samningi um þjónustuviðskipti. Fram kom að skuldbindingar Íslands og ESB væru sambærilegar og að innlend löggjöf um þjónustustarfsemi væri oft samhljóða eða byggð á regluverkinu. Þess var getið að gripið yrði til viðeigandi ráðstafana með tilliti til áætlaðra skuldbindinga við GATS ef af aðild Ísland í ESB yrði til að tryggja samræmi við regluverkið, eins og mælt væri fyrir um í skilmálum aðildarsáttmálans.

Einnig kemur fram í samningsafstöðu Íslands að á alþjóðavettvangi væri afstaða Íslands innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar í samræmi við afstöðu aðildarríkjanna en að frávik vörðuðu einkum sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda sjávar og einnig má greina áherslumun þegar litið er til umbótaferlis WTO á sviði landbúnaðar. Tekið er fram að Ísland muni

leitast við að samhæfa afstöður innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar meðan á aðildarviðræðurnar stæðu yfir í náinni samvinnu við ESB til að tryggja fullt samræmi við aðild.

Að endingu er tekið fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi verið aðili að samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um opinber innkaup frá 2001 og að löggjöf ESB um opinber innkaup hafi verið felld inn í EES-samninginn og tekin upp hér á landi með lögum nr. 84/2007 um opinber innkaup.

#### **Reglur og aðgerðir gegn undirboðum, styrkir og jöfnunarráðstafanir:**

Reglugerð ráðsins nr. 1225/2009 frá 30. nóvember 2009 lögleiðir samkvæmt ESB reglur gegn undirboðum sem var að finna í samningi um framkvæmd á 6. gr. hins almenna samnings um tolla og viðskipti 1994 í lög sambandsins. Samkvæmt ESB setur reglugerðin fram reglur, þ.m.t. þær reglur er varða útreikning á undirboði, um málsmeðferð fyrir að hefja og framfylgja rannsókn, beitingu bráðabirgðaaðgerða og endanlegum aðgerðum og tímalengd og endurskoðun á ráðstöfunum gegn undirboðum.

Reglugerð ráðsins nr. 597/2009 frá 11. júní 2009 lögleiðir samkvæmt ESB ákvæði samnings um styrki og jöfnunarráðstafanir sem komið var á innan ramma Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar inn í löggjöf sambandsins með það fyrir augum að tryggja viðeigandi og gagnsæja beitingu á reglum gegn styrkjum.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands heimila tollalög nr. 88/2005 aðgerðir gegn undirboðum og þá sé jafnframt kveðið á um í lögnum um jöfnunarráðstafanir til að veita upp á móti skaða af völdum niðurgreidds innflutnings. Hins vegar veita tollalögin ekki svigrúm fyrir mótvægisáðgerðir nema hvað varðar beitingu sérstakra mótvægisáðgerða vegna landbúnaðarafurða. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland muni hlíta réttarreglum um viðskiptavarnir (undirboð, jöfnunartollar og mótvægisáðgerðir) við aðild að ESB og muni hætta að beita núgildandi lagaramma um viðskiptavarnir og til að viðeigandi ákvæði tollalaga nr. 88/2005 séu í samræmi við réttarreglurnar verði þau endurskoðuð.

#### **Viðskiptahindranir af hálfu þriðju landa:**

Reglugerð ráðsins nr. 3286/94 frá 22. desember 1994 hefur það að markmiði samkvæmt ESB að koma á fót málsmeðferð sem gerir atvinnurekendum og sambandinu kleift að krefjast þess að stofnanir ESB bregðist við hvers konar viðskiptahindrunum sem komið hefur verið á af þriðja landi með það fyrir augum að uppræta skaða af þess völdum eða neikvæð áhrif á viðskipti í samræmi við alþjóðlegar viðskiptareglur. Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að hér á landi sé ekki sambærileg löggjöf og felst í reglugerð ráðsins nr. 3286/94 en muni við aðild beita réttarreglum um viðskiptahindranir.

#### **Réttarreglur varðandi viðskipti með stál:**

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland muni beita réttarreglunum er varða viðskipti með stál við aðild, þar með talda tvíhliða samninga um viðskipti með stál, en Ísland beitir almennt ekki tollum eða magntakmörkunum á innflutning á stáli eða stálvörum.

#### **Innflutningstollar eða magntakmarkanir á vefnaðarvörur:**

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands beitir Ísland ekki innflutningstollum eða magntakmörkunum á vefnaðarvörur fyrir utan 15% bestukjaratoll sem er lagður á fatnað

við innflutning en að réttarreglur ESB varðandi vefnaðarvöruviðskipti, þ.m.t. reglugerðir nr. 3030/93 og 517/94 muni gilda með beinum hætti. Jafnframt verði regluverki ESB beitt, þ.m.t. kvótakerfum og innflutningskerfi fyrir vefnaðarvörur, með framkvæmd tollabandalagsins og innleiðingu sameiginlegra ytri tolla.

### **Almennt tollívilnunarkerfi – GSP:**

Reglugerð ráðsins nr. 732/2008 frá 22. júlí 2008 varðar almenna tollívilnanakerfið (GSP) og samkvæmt ESB býður kerfið þróunarríkjum lækkun á tollum fyrir sumar af vörum þeirra sem koma á Evrópumarkaðinn. Samkvæmt ESB er markmið þessarar stefnu að hjálpa löndum sem njóta ívilnana að taka þátt með betri hætti í alþjóðaviðskiptum. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að GPS-kerfi hafi verið innleitt á Íslandi í fyrsta sinn í maí 2001 og sé ótímabundið. Einnig kemur þar fram og að Ísland muni beita réttarreglum ESB um GSP, þ.m.t. reglugerð nr. 732/2008, með framkvæmd tollabandalagsins og innleiðingu sameiginlegra ytri tolla.

### **Tvíhliða viðskiptasamninga**

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland hafi gert fjölda fríverslunarsamninga auk þess að hafa gert tvíhliða fríverslunarsamninga. Tekið er fram að Ísland hafi skuldbundið sig til að segja upp núgildandi fríverslunarsamningum og innleiða þá viðskiptasamninga sem ESB hefur gert við þriðju lönd við aðild til að uppfylla aðildarkröfur. Hins vegar er tekið fram að slíkt muni þó geta haft að einhverju marki neikvæð áhrif á markaðsaðgang Íslands að þriðju ríkjum, sem og á innflutning á vöru og þjónustu til landsins. Vikið var að slíkum atriðum í samningsafstöðu Íslands um sérlausnir og fyrirvara ásamt ósk Íslands um að fundnar yrðu viðeigandi lausnir varðandi efnahagslegt og viðskiptalegt samband Íslandi og Færeyja við aðild Íslands að ESB.

### **Tvíhliða samningar um fjárfestingar**

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland hafi gert 10 tvíhliða fjárfestingarsamningar og tekið er fram að þeir feli í sér yfirfærsluákvæði sem þyrfti að breyta í samræmi við regluverkið við aðild Íslands að ESB. Einnig er tekið fram að Ísland mun gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að aðlaga tvíhliða fjárfestingasamninga sína að regluverkinu fyrir aðild.

### **Hlutir með tvíþætt notagildi:**

Reglugerð ráðsins nr. 428/2009 frá 5. maí 2009 setur upp sambandskerfi um stjórn á útflutningi, aðilaskiptum, miðlun og gegnumferð á hlutum með tvíþætt notagildi. Samkvæmt ESB eru hlutir með tvíþætt notagildi hlutir, þ.m.t. hugbúnaður og tækni, sem hægt að nota í bæði borgaralegum og hernaðarlegum tilgangi og falla þar undir vörur sem hægt er að nota bæði án þess að þeir springi og að hjálpi á einhvern hátt framleiðslu á kjarnorkuvopnum eða öðrum kjarnsprengjubúnaði.

Samkvæmt ESB þá þarf útflutningsleyfi til að flytja út hluti með tvíþætt notagildi frá sambandinu til hvað landa sem ekki eru aðildarríki að ESB. Ísland hefur tekið upp reglugerð ráðsins nr. 428/2005 og er lagagrundvöllur hennar reglugerð nr. 800/2011 og lögum nr. 58/2010 samkvæmt því sem kemur fram í samningsafstöðu Íslands.

### **Kimberley-ferlið:**

Reglugerð ráðsins nr. 2368/2002 innleiðir upprunavottunarkerfi Kimberley-ferlisins fyrir alþjóðaviðskipti með óunna demanta. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland

taki ekki þátt í Kimberley-ferlinu og beitir engum ákvæðum reglugerðar nr. 2368/2002 en muni við aðild hafa innleitt reglugerðina.

**Viðskipti með vörur sem gætu nýst við aftökur, pyntingar eða aðra grimma, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu:**

Reglugerð ráðsins nr. 1236/2005 varðar viðskipti með tiltekna vörur sem hægt væri að nota við aftökur, pyntingar eða aðra grimma, ómannúðlega eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Samkvæmt ESB setur reglugerðin á fót sérstakt fyrirkomulag viðskipta sem nær yfir tiltekna tegundir af tækjum og vörum sem hægt væri að nota í slíkum tilgangi og í tengslum við tæknilega aðstoð. Í reglugerðinni er lagt bann við inn- og útflutningi á vörum sem hafa ekkert annað hagnýtt notagildi en til framangreinds tilgangs. Ísland sinnir engu viðskiptaeftirliti eins og mælt er fyrir um í reglugerð ráðsins nr. 1236/2005 en mun við aðild hafa innleitt reglugerðina samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

**Greiðslu- og efndavátryggingar vegna útflutnings:**

Tilskipun ráðsins nr. 29/98 frá 7. maí 1998 varðar samræmingu á aðalákvæðum varðandi greiðslu- og efndavátryggingar vegna útflutnings fyrir viðskipti með tryggingu til meðallangs tíma og lengri tíma. Samkvæmt ESB gildir tilskipunin um tryggingar fyrir viðskipti í tengslum við útflutning á vörum og/eða þjónustu sem á uppruna sinn í aðildarríki sambandsins svo lengi sem tryggingin sé veitt beint eða óbeint fyrir reikning eða með stuðningi eins eða fleiri aðildarríkja og feli í sér að minnsta kosti tveggja ára heildaráhættutímabil. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að Ísland hafi beitt aðferðafræði sem sé þegar í samræmi við forsendur tilskipunar ráðsins nr. 29/98 en að við aðild mun Ísland hafa innleitt tilskipunina. Að auki segir þar að útflutningslán fari eftir reglum sem lögfestar voru með lögum nr. 61/1997 um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins.

**Þróunarsamvinna:**

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að það leiði af lögum nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands og áætlun Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2011-2014 að stefna Íslands og lagarammi varðandi alþjóðlega þróunarsamvinnu sé mjög í anda þeirra markmiða, gilda og meginreglna eins og regluverk ESB um þróunarsamvinnu.

**Neyðar- og mannúðaraðstoð:**

Reglugerð ráðsins nr. 1257/96 frá 20. júní 1996 varðar mannúðaraðstoð en samkvæmt samningahópnum taka lög nr. 121/2008 um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands einnig til mannúðar- og neyðaraðstoðar. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands hefur Ísland fallist á meginreglur aðstoðar á grundvelli þarfa í samræmi við meginreglur mannúðaraðstoðar sem er að finna í reglugerð ráðsins nr. 1257/96 og evrópska samkomulaginu um mannúðaraðstoð.

**30.5 Samantekt**

Samningskafli þessi varðar utanríkistengsl ESB, sameiginlega viðskiptastefnu sambandsins og stefnu þess á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar en samkvæmt greinargerð samningahópsins falla undir undir sameiginlega viðskiptastefnu ESB m.a. viðskipti við ríki utan ESB, gerða viðskiptasamninga við þriðju ríki og einnig ýmsar einhliða ráðstafanir sem varða milliríkjaviðskipti.

Í samningsafstöðu Íslands segir að EES-samningurinn feli hvorki í sér sameiginlega ytri tollskrá né sameiginlega viðskiptastefnu en þrátt fyrir það sé viðskiptastefna Íslands gagnvart þriðju ríkjum náskyld stefnu ESB.

Samningahópurinn rýndi viðskiptasamninga og fríverslunarsamninga og hugsanlegar breytingar á markaðsaðgangi Íslands ef Ísland yrði aðila að ESB. Athuganir sneru einkum á markaðsaðgangi fyrir landbúnaðarvörur og sjávarafurðir. Gera mátti ráð fyrir að fjárfestingarsamningar við nokkur ríki myndu falla úr gildi ef til aðildar kæmi. Varðandi markaðsaðgang á sviði þjónustuviðskipta þá mátti gera ráð fyrir auknum aðgangi gagnvart þeim ríkjum sem ESB er með fríverslunarsamninga við samkvæmt samningahópnum en að hann myndi tapast gagnvart þeim ríkjum sem eingöngu EFTA er með fríverslunarsamning við en ekki ESB.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2013 um stöðu viðræðnanna kemur fram að Ísland hafi þá þegar verið mjög í samræmi við réttarreglur á þessu sviði og hægt væri að greina frá einhverri frekari framför varðandi utanríkistengsl. Jafnframt var hægt að greina frá einhverri framför varðandi Alþjóðaviðskiptastofnunina þar sem Ísland og ESB hafi ákveðið að halda reglulega viðskiptastefnu samráðsfundi sem hafi verið gert á tímabilinu október 2012 til október 2013 samanber skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 2013.

Í samningsafstöðu Íslands er fallist á sameiginlegt regluverk samningskaflans en að teknu tilliti til sérlausna og fyrirvara. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að í samningsafstöðunni sé þess farið á leit á sviði utanríkisviðskipta að leitað yrði leiða til að innflutningur á aðföngum til orkufreks iðnaðar, hráefnis til fiskvinnslu og aðfanga til fiskveiða og fiskeldis raskist sem minnst við aðild. Einnig segir þar að í samningsafstöðu Íslands sé farið fram á samstarf við ESB um að aðild Íslands hafi sem minnst áhrif á viðskipti við lönd utan þess. Ennfremur segir að lögð hafi verið áhersla á að náði samband Íslands og Færeyja, sem kemur m.a. fram *Hoyvíkursamningnum*, yrði varðveitt. Tekið er einnig þar fram að gerður sé fyrirvari um tollvernd í landbúnaði í samningsafstöðunni. Tollverndin sé ein af meginstöðum innlendar landbúnaðarstefnu. Nauðsynlegt sé að fjalla um þetta mál í 11. kafla um landbúnaðarmál og leita leiða til þess að bæta tollverndina upp með öðrum hætti, til dæmis með beinum stuðningi. Í afstöðunni áskilur Ísland sér rétt til að víkja aftur að málinu varðandi viðræður um samningskaflann ef fullnægjandi leiðir myndu ekki finnast án þess að slíkar leiðir séu skýrðar frekar í skýrslunni.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi staðið yfir á þeim tímabili. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett þau lokunarviðmið að Ísland sýndi fram á frammistöðu um jákvætt samstarf og skilvirka samræmingu við ESB innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.



## 31. SAMNINGSKAFLI - UTANRÍKIS-, ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL

### 31.1 Almenn um samningskaflann

ESB hefur sína eigin utanríkis- og öryggisstefnu og er hlutverk stefnunnar að (i) varðveita frið og styrkja alþjóðaöryggi, (ii) efla alþjóðlegt samstarf og (iii) þróa og styrkja lýðræði, réttarríki og virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi.

Sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna sambandsins er byggð á ríkjasamskiptum og studd af viðskiptum, aðstoð og öryggi og vörnum til að leysa átök og koma á alþjóðlegu samkomulagi.

ESB hefur sent friðargæslulið til nokkurra staða í heiminum en í ágúst 2008 hjálpaði sambandið við að koma á vopnahléi á milli Georgíu og Rússlands. Skoðunarfulltrúar voru sendir til að vakta stöðuna og veita mannúðaraðstoð.

ESB hefur engan fastan her en þess í stað treystir sambandið á sérstakan liðsafla sem lagður er til af aðildarríkjum til eftirfarandi aðgerða:

- (i) Sameiginlegar afvopnunaraðgerðir.
- (ii) Mannúðar- og björgunarverkefni.
- (iii) Hernaðarráðgjöf og aðstoð.
- (iv) Fyrirbyggja átök og friðargæsla.
- (v) Aðgerðir áttakasveita í hættustjórnun og þ.m.t. friðargæslu og koma á stöðugu ástandi í kjölfar átaka.

Framangreindar aðgerðir geta verið framlag í baráttunni við hryðjuverk og þá þannig að stundum er stuðningur veittur til ríkja utan sambandsins til að berjast gegn hryðjuverkum í þeirra ríki.

Sá aðili sem fer með endanlega ákvörðunartöku innan sambandsins er leiðtogaáriðið. Leiðtogaáriðið hittist fjórum sinnum á ári til að skilgreina meginreglur og almennar viðmiðunarreglur í stefnum.

Hlutverk æðsta talsmanns er að færa meira samræmi í utanríkisstefnu sambandsins og í samhengi við það stýrir hann mánaðarlegum fundi utanríkisráðsins þar sem 28 utanríkisráðherrar hittast og þá sækir sá aðili leiðtogaáriðið og greinir frá álitaeftum um utanríkismál. Hlutverk utanríkisþjónustu sambandsins er að styðja við hlutverk æðsta fulltrúans.

Flestar utanríkis- og öryggisstefnur ESB eru teknar með einróma samþykki og að öll aðildarríki verða að vera ásatt um ákvörðun.

### 31.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Íslandi hafi fallist á sameiginlegar réttarreglur varðandi samningskaflann eins og þær stóðu **20. maí 2011** og muni tryggja að þær verði að fullu innleiddar við aðild. Fram kemur að Ísland hefur þann löggjafar- og stofnanaramma sem er nauðsynlegur til að innleiða réttarreglur samningskaflans.

Einnig segir að Ísland fari ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans og Ísland hafi einsett sér að vera tilbúið að taka þátt í sameiginlegri

stefnu í utanríkis- og öryggismálum (CFSP) og sameiginlegri stefnu í öryggis- og varnarmálum (CSDP) við aðild en að því marki sem unnt er með tilliti til herleysis Íslands.

Tekið er fram í samantektinni að Ísland muni í samræmi við ákvæði framangreindra sáttmála viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum og að staða þess sem herlaust land verði óbreytt. Þá segir í samantektinni að Ísland leggi til að aðildarsamningnum fylgi sameiginleg yfirlýsing þar sem lögð er áhersla á eftirfarandi: Ákvæði ESB-sáttmálans um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum hafa ekki áhrif á sérstöðu Íslands í öryggis- og varnarmálum, sem herlaust land. Ísland mun, í samræmi við ákvæði sáttmálanna, viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum.

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að þátttaka Íslands í sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum (CFSP) og sameiginlegri stefnu í öryggis- og varnarmálum (CSDP) taki mið af sérstöðu Íslands í öryggis- og varnarmálum. En sérstaða Íslands byggist á herleysi. Tekið er þar fram að Ísland hyggist ekki stofna her í framtíðinni en muni, eftir sem áður og í samræmi við vald aðildarríkja í eigin öryggis- og varnarmálum, leggja sitt af mörkum, með þátttöku af borgaralegum toga, til verkefna og aðgerða sem eru liður í alþjóðlegri samvinnu. Í samræmi við framangreint hefur Ísland ekki getu til að leggja til hermenn til aðgerða og verður ekki þátttakandi í stofnun hernaðarlegra liðsveita.

Í þessum efnum vísar Ísland til þess að ákvæði 2. mgr. 4. gr. og V. bálks SSESB, m.a. 1. mgr. 31. gr., 2. mgr. 41. gr., 2. og 7. mgr. 42. gr., veiti skýra og markvissa umgjörð fyrir Ísland, með sérstöðu sinni eins og lýst er í samningsafstöðunni, til þátttöku og samstarfs innan ESB í samræmi við stefnu landsins í öryggis- og varnarmálum. Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að þessi túlkun á sáttmálanum hafi verið staðfest af þjóðarleiðtogum 27 aðildarríkja og að Ísland muni því viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum og staða þess sem herlaust land verður óbreytt í samræmi við ákvæði sáttmálanna.

Í samningsafstöðu Íslands er undirstrikað að samkvæmt 2. mgr. 41. gr. SSESB geti aðildarríki geti ákveðið, í hverju tilviki fyrir sig, hvort þau taki þátt í rekstrarkostnaði vegna aðgerða sem hafa hernaðar- eða varnarþýðingu. Jafnframt er þess getið að í samræmi við 2. mgr. 45. gr. SSESB muni Ísland ekki vera aðili að Varnarmálastofnun Evrópu af þeirri ástæðu að Ísland er herlaust land.

### **31.3 Þróun og staða samningsviðræðna**

#### **31.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands**

Samningahópurinn virðist hafa haldið nítján fundi á tímabilinu 11. desember 2009 til 18. desember 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn tíunda fundar samningahópsins þann 1. október 2010 er greint frá því að kynntar hafi verið niðurstöður úr rýnivinnu um alþjóðleg öryggismál er snertu þvingunar- aðgerðir, málefni fyrrum lýðveldið Júgóslavíu, afvopnunarmál, kjarnavopn og kjarnorkumál. Fram kom að niðurstaðan væri sú að takmörkuð þörf væri á að gera annars vegar lagabreytingar eða hins vegar stefnuaðlögun í þessum málefnafllokki. Jafnframt kom fram að niðurstöður úr rýnivinnu hafi verið kynntar varðandi alþjóðlega samvinnu sem snerti stöðugleika á ákveðnum svæðum, afstöðu og/eða aðgerðir ESB gagnvart þriðju ríkjum,

stuðning við mannréttindi, lýðræðispróun, réttarríkið og góða stjórnunarhætti og var niðurstaðan sú að þörf á lagabreytingu væri óveruleg.

Í fundarfrásögn ellefta fundar samningahópsins þann 28. október 2010 er greint frá því að niðurstöður úr rýnivinnu hafi verið kynntar varðandi réttarreglur um stofnanir og skipulag sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB en niðurstaðan var sú að líklegt væri að gera yrði minniháttar lagabreytingu vegna réttarreglnanna. Fram kom að mögulega yrði skoðuð aðild Íslands að valkvæðum stofnunum ESB og fyrirkomulag varðandi þátttöku í nefndum innan sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnunnar, ef til aðildar kæmi. Þá kom fram að farið hefði verið yfir málefni og mögulegar breytingar á íslensku friðargæslunni, ef til aðildar kæmi, og gerð var grein fyrir muninum á friðargæslu ESB og Íslands og var niðurstaðan sú að ekki væri þörf á lagabreytingu á Íslandi og tekið fram að þátttaka í friðargæsluverkefnum ESB sé valkvæð og að friðargæsla ESB sé eðlilegur samstarfsaðili Íslensku friðargæslunnar. Að auki segir í fundarfrásögninni að farið hafi verið yfir samninga ESB við þriðju ríki um meðferð og gagnkvæma vernd á trúnaðarupplýsingum og þó að til aðildar kæmi þá var niðurstaðan sú að lagabreytinga væri ekki þörf.

Í fundarfrásögn sautjándra fundar samningahópsins þann 17. nóvember 2011 er greint frá niðurstöðu í nýútkominni rýnskýrslu ESB um samningskaflann en niðurstaða skýrslunnar var sú að staðan væri góð og hægt væri að hefja viðræður um samningskaflann.

Í fundarfrásögn átjándra fundar samningahópsins þann 23. nóvember 2011 er greint frá því að samningsafstaða Íslands um samningskaflann um utanríkis- og öryggismál væri tilbúin en tekið er fram að afstaðan hafi tekið nokkrum breytingum í meðförum aðalsamninganefndar og ríkisstjórnar auk þess sem ábendingar og spurningar hefðu borist frá utanríkismálanefnd Alþingis.

### **31.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni er greint frá því að Ísland hafi nú þegar náð háu stigi samræmingar á þessu stefnu sviði.

Greint er frá því að reglubundin pólitísk skoðanaskipti milli ESB og Íslands hafi haldið áfram að fjalla um atriði varðandi utanríkisstefnu og Ísland hafi sýnt sérstakan áhuga á virkum skoðanaskiptum varðandi Arabíska vorið (*e. Arab spring*). Þá hafi Ísland haldið áfram að gegna virku hlutverki í málum norðurheimskautsins (*e. arctic*).

Fram kemur varðandi sameiginlega utanríkis- og öryggisstefnu ESB að Ísland hafi á skýrslutímabilinu samræmst, þegar það hefur boðist, við 64 af 70 viðkomandi ESB yfirlýsingum og ákvörðunum ráðsins, þ.e. 91% samræming. En ósamræming stafi helst af tæknilegum ástæðum þar sem í nokkrum málum eru framkvæmdarreglugerðir nú þegar til staðar.

Í skýrslunni segir að Alþingi hafi í september 2011 samþykkt ályktun um að utanríkisráðherra setti á fót þverpólitíska nefnd þingmanna með það verkefni að semja þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. En stefnan þurfi að byggjast á því að Ísland er herlaust en að tekið sé með í reikninginn áhættumatsskýrsla fyrir Ísland frá 2009, sáttmáli Sameinuðu

þjóðanna og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur tekist á hendur. Tillögum nefndarinnar átti að skila til utanríkisráðherra í nóvember 2012.

Fram kemur að engin framför hafi orðið í átt að regluverk ESB í að stofna og fylla í stöðu evrópsks fulltrúa og þá starfi sviðsstjóri alþjóða- og öryggissviðs í utanríkisráðuneyti enn sem framkvæmdastjóri stjórn mála.

Greint er frá því að Ísland hafi samþykkt viðkomandi ákvarðanir til að framkvæma flestar þvingunarráðstafanir sem hafa verið innleiddar með ákvörðunum ráðsins. Hins vegar hafi hvorki orðið framför varðandi framkvæmd á sameiginlegri afstöðu um sérstakar aðgerðir í baráttunni gegn hryðjuverkum né sameiginlegum aðgerðum til varnar áhrifum á beitingu löggjafar utan svæðisbundins gildissviðs hennar, sem samþykkt er af þriðja ríki og aðgerðir byggðar þar á.

Þá segir að ekki væri hægt að greina frá frekari þróun um að fyrirbyggja átök og takmörkun á útbreiðslu kjarnaorkuvopna né áætlun um geryðingarvopn/smá- og léttvopn.

Jafnframt segir að Ísland hafi haldið áfram góðu samstarfi við alþjóðastofnanir líkt og Sameinuðu þjóðirnar, OECD, OSCE og Evrópuráðið. Greint er frá því að Ísland hafi tekið þátt með virkum hætti og gegnt lykilhlutverki m.a. í Norðurskautsráðinu, ráðstefnu þingmanna Norðurskautssvæðisins, Barentsráðinu, Norrænu ráðherranefndinni, og Vestur-Norðurlandaráðinu. Jafnframt segir að Ísland hafi með virkum hætti stutt áskoranir á ríkisstjórnir Norðurlanda að semja áætlum fyrir samstarf um Norðurskautið undir forsjá Norðurlandaráðsins. Enn fremur segir að Ísland styðji umsókn ESB um stöðu fasts áheyrnarfulltrúa í Norðurskautsráðinu.

Fram kemur að engin þróun hafi orðið í átt að regluverki ESB varðandi öryggisráðstafanir (leynilegar upplýsingar).

Varðandi sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnu og framlagsgetu þá segir að ekki væri hægt að greina frá þróun í átt að regluverki ESB á sviði borgaralegrar hættustjórnunar. Ísland hafi ekki um þær mundir verið þátttakandi í neinum borgaralegum eða hættustjórnunaraðgerðum og ábyrgð fyrir varnarmálum, öryggi og málum tengd NATO hafi enn verið hjá utanríkisráðuneytinu en hins vegar væri ábyrgð fyrir stjórnun á fyrrum Varnarmálastofnun nú hjá innanríkisráðuneytinu.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013 og þar kemur fram að Ísland hafi náð háu stigi samræmingar á sviði utanríkis-, öryggis- og varnarmálastefnu og að landið hafi samræmst við flestar yfirlýsingar ESB og ákvarðanir ráðsins þegar það hefur boðist. Jafnframt segir að Ísland hafi þróað frekar áætlun um Norðurskautið í ljósi markmiða þess að spila virku og áberandi hlutverki í svæðisbundnum stofnunum í norður Evrópu og Norðurskautssvæðinu.

### **31.3.3 Staða viðræðnanna**

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 30. mars 2012 og lokað til bráðabirgða sama dag. Á fundinum þann 30. mars 2012 var jafnframt lögð fram sameiginlega yfirlýsing Íslands og aðildarríkjanna um samningskaflann um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum. Fram kemur í yfirlýsingunni að ákvæði ESB-sáttmáls

um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum hafa ekki áhrif á sérstöðu stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum sem herlaust land. Einnig er tekið fram að ákvæði sáttmálans um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum, þ.m.t. talið þau sem gilda um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum, hafi ekki áhrif á gildandi lagagrundvöll, ábyrgð og völd Íslands í tengslum við mótun og framfylgd sameiginlegra stefnu í utanríkis- og öryggismálum landsins. Fram kemur í yfirlýsingunni að hún hefði orðið viðauki við lokagerð (e. *final act*) aðildarsáttmálans (e. *accession treaty*).

### 31.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Samkvæmt minnisblaði utanríkisráðuneytisins þá nær sameiginleg utanríkis- og öryggisstefna ESB (e. *Common Foreign and Security Policy (CFSP)*) til allra mála er varða utanríkistengsl sambandsins og ytra öryggis en stefnan byggist á pólitískri samstöðu aðildarríkjanna og einróma ákvörðunum þeirra. Þá segir í minnisblaðinu að meginmarkmið sameiginlegru utanríkis- og öryggisstefnunnar ESB sé að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að stuðla að friði á alþjóðavettvangi en aðildarríkin standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni sína í samræmi við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Í staðreyndarblaði sem er að finna á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), um aðildarviðræðurnar segir að undir sameiginlegru utanríkis- og öryggisstefnunna fellur sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB (e. *Common Security and Defence Policy (CSDP)*) en sambandið stendur fyrir fjölþjóðlegum friðargæsluverkefnum og veitir víðtæka mannúðar- og neyðaraðstoð. Samkvæmt minnisblaði utanríkisráðuneytisins geta aðgerðirnar verið borgaralegar og hernaðarlegar og átt sér stað utan landsvæðis ESB og þá í þeim tilgangi að koma í veg fyrir átök og/eða til að gæta friðar. Hin sameiginlega öryggis- og varnarstefna ESB gengur þó aldrei frammar stefnum hvers aðildarríkis í þeim málum samkvæmt staðreyndarblaði um aðildarviðræðurnar.

Fram kemur í staðreyndarblaði sem er að finna á vef aðildarviðræðnanna, [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), að samkvæmt SSESB sé meginreglan sú að taka þurfi einróma ákvarðanir í utanríkis- og öryggismálum sem feli í sér að hvert ríki hefur neitunarvald. Ekki sé mögulegt að hefja verkefni varðandi varnarmál eða sem hafa hernaðarlega þýðingu á vegum ESB án samþykkis allra aðildarríkja. Hins vegar ef ríki hyggjast ekki taka þátt í fyrirhuguðu verkefni en vilja þó ekki koma í veg fyrir að verkefni hefjist þá geta viðkomandi ríki setið hjá við atkvæðagreiðsluna og eru þá ekki skuldbundin til að leggja til verkefnisins samkvæmt minnisblaði utanríkisráðuneytisins.

Í minnisblaði utanríkisráðuneytisins um samningskaflann kemur fram að undir samningskaflann falla í kringum 450 réttarreglur, þ.e. samningar, ákvarðanir, reglugerðir, tilskipanir o.fl. En þær varða m.a. að samningum um meðferð trúnaðarupplýsinga, stöðugleika á ákveðnum svæðum, afstöðu og/eða aðgerðum ESB gagnvart þriðju ríkjum, fjárhagsaðstoð, baráttu gegn hryðjuverkum og spillingu, stuðningi við mannréttindi, lýðræðisþróun, réttarríkinu og góðum stjórnunarháttum, þvingunaraðgerðum, afvopnunarmálum, kjarnavopnum og kjarnorkumálum, friðargæsluverkefnum og stofnun nefnda og undirstofnana.

Í samningsafstöðu Íslands er tekið fram að þar sem réttarreglur samningskaflans séu að miklu leyti byggðar á alþjóðlegum skuldbindingum þá hefur Ísland þegar innleitt og beitt réttarreglunum en EES-samningurinn tekur ekki til réttarreglna samningskaflans.

Ísland einsetur sér að verða við aðild tilbúið til þátttöku í sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum ESB og sameiginlegri stefnu í öryggis- og varnarmálum en að því marki sem unnt er að teknu tilliti til þess að enginn her er á Íslandi samkvæmt samningsafstöðu Íslands.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins eru grunnstoðir sameiginlegrar stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum byggðar á öryggisstefnu ESB og Helsinki-markmiðunum.

Öryggisstefna ESB (e. *European Security Strategy*) frá 12. desember 2003 tilgreinir samkvæmt ESB hnattrænar áskoranir og lykilógnir sem steðja að öryggi sambandsins. Þá hefur ESB greint frá því að öryggisstefnan skýrir þá jafnframt stefnumótandi (e. *strategic*) markmið til að kljást við þær ógnir líkt og t.a.m. að byggja upp öryggi í grannsvæðum sambandsins og stuðla að alþjóðlegri reglu. Samkvæmt ESB metur stefnan einnig pólitísk áhrif sem þessi markmið hafa á Evrópu.

Tekið er fram í greinargerð samningahópsins að öryggisstefnan hafi verið uppfærð í desember 2008 og bættust þar undir alþjóðlega fjármálakreppan, loftslagsbreytingar, umhverfisógnir, netöryggi og orkuöryggi á listann yfir sameiginlegar ógnir aðildarríkjanna.

Helsinki-markmiðin voru samkvæmt greinargerð samningahópsins staðfest á fundi leiðtoga ráðsins árið 1999 og uppfærð árið 2004. Einnig segir þar að aðildarríki hafi gengist undir þá skuldbindingu að sambandið verði í síðasta lagi árið 2010 tilbúið til að bregðast hratt og ákveðið við hættuástandi og nefnt er í þeim efnum sem dæmi mannúðar- og björgunarstarfi, friðargæslu, beitingu heraflla í hættuástandsstjórnun og friðaraðgerðum. Jafnframt er áréttað í greinargerð samningahópsins að nútímastjórnun hættuástands geti kallað á annars vegar borgarlegar aðgerðir og hins vegar hernaðarlegar aðgerðir.

### **Útbreiðsla geryðingarvopna og smá- og léttvopna:**

Viðbragðsáætlun ESB gegn útbreiðslu geryðingarvopna frá 12. desember 2003 setur fram tæmandi aðgerðaráætlun til að berjast gegn útbreiðslu geryðingarvopna samkvæmt ESB en áætlunin leggur áherslu á mikilvægi þess að starfa með staðfestu að hindra, varna, stöðva og útrýma áætlunum um útbreiðslu geryðingarvopna og flugskeyta.

Í samningsafstöðu Íslands segir að Ísland taki þátt í alþjóðlegu fyrirkomulagi útflutningseftirlits og/eða samningum sem fjalla um bann við útbreiðslu geryðingarvopna og burðarkerfa þeirra og að stefna Íslands sé þegar í samræmi við framkvæmdaáætlun ESB um geryðingarvopn.

Viðbragðsáætlun ESB frá 13. janúar 2006 gegn ólögmætri söfnun og verslun með smá- og léttvopn er ætlað að berjast gegn slíkri hættu samkvæmt ESB. Áætlunin gerir tillögur að aðgerðaráætlun og leggur áherslu á mikilvægi þess að leitast eftir samræmdu öryggi og þróunarstefnu. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að aðgerðir þessa efnis fái eindreginn stuðning Íslands og þar segir að stefna Íslands varðandi smá- og léttvopn í samræmi við sameiginlegar aðgerðir ráðsins gegn ógninni sem stafar frá söfnun smá- og léttvopna og við aðgerðaáætlun ESB gegn ólögmætri söfnun og verslun með smá- og léttvopn og skotfæri þeirra. Tekið er fram að stefna Íslands í þessum efnum birtist einkum í vopnalögum, nr. 16/1998 og lögum nr. 58/2010 um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu.

### **Þvingunaraðgerðir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna og ESB:**

Réttarreglur um þvingunaraðgerðir fjalla um aðgerðir til að framfylgja þvingunaraðgerðum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna og ESB samkvæmt samningsafstöðu Íslands og varða þær m.a. öryggis- og þvingunaraðgerðir gagnvart ákveðnum ríkjum, aðilum, hópum eða einstaklingum. En þær séu yfirleitt í formi banns við sölu á vopnum og öðrum hergögnum, frystingu fjármuna, viðskiptaþvingana og landgöngubanns sem dæmi.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að Ísland hafi innleitt flestar þvingunaraðgerðir ESB og að það sé tilbúið til að innleiða þvingunaraðgerðir í samræmi við réttarreglur ESB við aðild. En stefna Íslands varðandi refsiaðgerðir einkum fram í lögum nr. 93/2008 um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða.

### **Gagnkvæm vernd trúnaðarupplýsinga**

Í greinargerð samningahópsins segir varðandi gagnkvæma vernd trúnaðarupplýsinga hafi samningskaflinn að geyma samninga ESB við þriðju ríki og NATO. Fram kemur þar að markmið þeirra sé tryggja að í samningslöndum sé trúnaðarflokkun upplýsinga sambærileg og hjá ESB og einnig að reglur um meðferð slíkra upplýsinga séu sambærilegar.

Í samningsafstöðu Íslands er greint frá því að frá mars 2007 hefur verið í gildi öryggissamningur á milli ESB og Íslands sem heimilar gagnkvæm skipti á trúnaðarupplýsingum og Ísland hafi nú þegar sambærilegar öryggisráðstafanir og sambandið.

### **Aðgerðir til að fyrirbyggja átök og hermálanefnd ESB**

Orðsending framkvæmdastjórnarinnar frá 11. apríl 2001 um að fyrirbyggja átök er ætlað samkvæmt ESB að auka skilvirkni í aðgerðum sambandsins við að fyrirbyggja átök í gegnum samræmdari og kerfisbundnari notkun á úrræðum ESB (e. *EU instruments*) og hvetja til alþjóðlegs samstarfs og bæta getu þess til að bregðast við átökum á byrjunarstigi.

Ákvörðun ráðsins frá 22. janúar 2001 setur á fót hermálanefnd sambandsins og samkvæmt ESB er nefndin æðsta hermálastofnun innan ráðs sambandsins. Hermálanefndin er vettvangur fyrir samráð í hermálum og samstarfi á milli aðildarríkjanna um að fyrirbyggja átök og hættustjórnun.

Í samningsafstöðu Íslands segir að Ísland hafi í flestum tilvikum tekið undir yfirlýsingar ESB sem varða aðgerðir til að fyrirbyggja átök þegar það hefur boðist. Varðandi aðgerðir til að fyrirbyggja átök þá kemur fram að hálfu Íslands hafi áhersla verið lögð á nauðsyn heildrænnar nálgunar í þeim efnum.

### **31.5 Samantekt**

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB er að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að stuðla að friði á alþjóðavettvangi en aðildarríkin standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni sína í samræmi við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Undir sameiginlegu utanríkis- og öryggisstefnuna fellur sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB en sambandið stendur fyrir fjölþjóðlegum friðargæsluverkefnum og veitir víðtæka mannúðar- og neyðaraðstoð.

EES-samningurinn tekur ekki til regluverks samningskaflans.

Í greinargerð samningahópsins er talið að aðeins þörf á minniháttar breytingum eða engum í hverju tilfalli fyrir sig eftir að rýnivinna á réttarreglum samningskaflans. Hins vegar yrði mögulega skoðuð aðild Íslands að valkvæðum stofnunum ESB og fyrirkomulag varðandi þátttöku í nefndum innan sameiginlegu öryggis- og varnarstefnunnar ef til aðildar kæmi.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2013 um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi kemur fram að heilt yfir litið hafi Ísland náð háu stigi samræmingar á þessu sviði að landið hafi samræmst við flestar yfirlýsingar ESB og ákvarðanir ráðsins þegar það hefur boðist. Jafnframt að Ísland hafi þróað frekar áætlun um Norðurskautið í ljósi markmiða þess að leika virku og áberandi hlutverki í svæðisbundnum stofnunum í norður Evrópu og Norðurskautssvæðinu.

Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans. Hins vegar er tekið fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland muni viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum og staða þess sem herlaust land mun verða óbreytt. Einnig lagði Ísland til að aðildarsamningnum fylgi sameiginleg yfirlýsing þar sem lögð er áhersla á eftirfarandi samkvæmt samningahópnum. Ákvæði ESB-sáttmálans um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum hafa ekki áhrif á sérstöðu Íslands í öryggis- og varnarmálum, sem herlaust land. Ísland mun, í samræmi við ákvæði sáttmálanna, viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 30. mars 2012 og lokað til bráðabirgða sama dag. Á fundinum þann 30. mars 2012 var jafnframt lögð fram sameiginlega yfirlýsing Íslands og aðildarríkjanna um samningskaflann um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum en þar kemur fram að ákvæði þess efnis í sáttmála ESB hafi ekki áhrif á sérstöðu stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum sem herlaust land. Jafnframt að ákvæði sáttmálans um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum hafi ekki áhrif á gildandi lagagrundvöll, ábyrgð og völd Íslands í tengslum við mótun og framfylgd sameiginlegra stefnu Íslands í þeim efnum. Fram kemur í yfirlýsingunni að hún hefði orðið viðauki við lokagerð (*e. final act*) aðildarsáttmálans (*e. accession treaty*). Við opnun og lokun samningskaflans var í hvorugu tilfalli sett viðmið af hálfu ESB.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að ekki væri talin þörf á umfangsmiklum lagabreytingum, en m.a. er tilgreint í greinargerðinni að endurskoða þyrfti og eftir atvikum breyta lögum nr. 93/2008 um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, ásamt reglugerðum á grundvelli þeirra.



## 32. SAMNINGSKAFLI - FJÁRHAGSLEGT EFTIRLIT

### 32.1 Almenn um samningskaflann

Samningskaflinn tekur til innra fjárhagseftirlits hjá hinu opinbera er varðar (i) fjárhagsstjórn og eftirlit, (ii) innri endurskoðun og (iii) miðlæga samhæfingareiningu og ytri endurskoðunar sem tengist rekstrar- og fjárhagslegu óhæði ytri endurskoðunaraðila. Hjá hinu opinbera er gerð skýr krafa af hálfu ESB um formlegan aðskilnað innri og ytri endurskoðunar.

Jafnframt tekur samningskaflinn til málefna er lúta að vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB, m.a. gegn fjárvikum og vernd evrunnar gegn fölsunum. Hér undir fellur þ.m.t. samvinna á sviði stjórnsýslu og vernd fjárhagslegra hagsmuna með refsilöggjöf, svo sem gegn svikum. Aðildarríkjum ber að tilnefna og/eða koma upp sérstakri skrifstofu, sem nefnist AFCOS (e. *Anti-Fraud Co-ordination Service*) en hún á í samvinnu og beinum samskiptum við Evrópuskrifstofu ESB, OLAF (*OLAF, European Anti-Fraud Office.*), um aðgerðir gegn svikum. Skrifstofan gegnir jafnframt samræmingarhlutverki innanlands á milli ólíkra aðila eins og tollyfirvalda, lögreglu, skattyfirvalda, endurskoðenda, o.s.frv.

### 32.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið um samningskaflann eins og það stóð **2. febrúar 2011**. Þá muni Ísland við aðild að ESB hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki, fram til þess dags, sem fellur undir þennan samningskafla og hefur ekki verið innleitt, sem og á alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum eftir því sem við á.

Tekið er fram í samantektinni að Ísland líti svo á að hægt sé að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum Evrópusambandsins samtímis því að gerðar eru sérstakar ráðstafanir með tilliti til smæðar margra opinberra stofnana.

### 32.3 Þróun og staða samningsviðræðna

#### 32.3.1 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópurinn virðist hafa haldið nítján fundi á tímabilinu 18. desember 2009 til 19. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fjórða fundar samningahópsins þann 12. mars 2010 kemur fram að samningahópurinn hafi farið yfir skýrslu framkvæmdastjórnarinnar er varðaði samningskaflann og þar komi fram að innra fjármálaeftirliti á Íslandi sé ábótavant og jafnframt er gerð athugasemd við ytri endurskoðun. Einnig segir að í skýrslunni væri tekið fram að sjálfstæði Ríkisendurskoðunar væri ekki fest í stjórnarskrá og að verkefni hennar séu skilgreind með þröngum hætti. Talin var þörf á að fá betri skilning á niðurstöðum framkvæmdastjórnarinnar og þá t.a.m. um innri endurskoðun og skilgreiningu á hlutverki Ríkisendurskoðunar.

Í fundarfrásögn sjöunda fundar samningahópsins þann 11. júní 2010 kemur fram að það væri matsatriði hvort Ísland uppfyllti kröfur ESB þar sem samningskaflinn fjallaði um lágmarksskilyrði og mat á kerfum en ljóst væri að innri endurskoðun skipti máli. Fram kemur að fulltrúar samningskaflans á Íslandi hefðu átt fundi með fulltrúum stækkunar-deildar (e. *DG Enlargement*) og framlagsdeildar (e. *DG Budget*) sambandsins og að þar

hefði komið fram jákvæð afstaða með að Ísland sækti um jafningjamat hjá Sigma hvað varðar hið innra opinbera eftirlit. Tekið er fram að íslensku fulltrúarnir hefðu lagt mikla á áherslu á smæð íslenska stjórnkerfisins og að það gæti orðið of kostnaðarsamt að uppfylla ýrtrustu skilyrði um eftirlit og sýndi sendinefndin því skilning. Vísað er til þess að Malta gæti verið notuð sem fyrirmynd en þar er innri endurskoðun á hendi eins aðila fyrir ríkiskerfið í heild. Fram kemur að skýr krafa liggi fyrir um formlegan aðskilnað innri og ytri endurskoðunar hins opinbera og að ESB vilji almennt fjórþætt eftirlit innan ríkiskerfisins. Einnig segir að lögð var áhersla á að staða Ríkisendurskoðunar yrði tryggð í stjórnarskránni en slíka krafa hefur verið gerð til síðustu umsóknarríkja ESB.

Í fundarfrásögn áttunda fundar samningahópsins þann 18. júní 2010 er greint frá því að rýnivinnu væri lokið á samningskaflanum en að mikilvægasta réttarreglan þarfnaðist yfirlestrar annarra en hún varðar fjárlögin, bókhald og kerfið. Enn fremur segir að búið væri að leiðrétta þann misskilning að Ríkisendurskoðun sinni bæði innri og ytri endurskoðun.

Í fundarfrásögn níunda fundar samningahópsins þann 2. júlí 2010 kemur fram m.a. fram að framundan væri greining á styrkleikum og veikleikum kerfisins á Íslandi varðandi m.a. getu til kljást við opinbert innra fjármálaeftirlit, peningafölsun og svikamál er tengjast evrunni. Þá yrði áfram lögð áhersla á að tekið yrði tillit til smæðar stjórnkerfisins.

Í fundarfrásögn þrettánda fundar samningahópsins þann 10. janúar 2010 segir að skipa þurfi samstarfsaðila á Íslandi fyrir Evrópuskrifstofu um aðgerðir gegn fjársvikum (e. *European Anti-Fraud Office, OLAF*) en slík eining er kölluð AFCOS í daglegu tali (e. *Anti-Fraud Co-ordination Service*).

Í fundarfrásögn sextánda fundar er tekið fram að í samningskaflanum séu ekki mörg samningsatriði og vísað til þess að hann byggji ekki nema að litlu leyti á löggjöf en óskað sé eftir sveigjanleika sem stafar af smæð íslenskrar stjórnsýslu.

### **32.3.2 Þróun samningaviðræðna frá sjónarhóli ESB**

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningaviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland sé að hluta í samræmi við alþjóðlega staðla og góðar starfsvenjur á sviði fjárhagslegs eftirlits. Fram kemur að einhver framför hafi átt sér stað á varðandi innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera (PIFC) og að ítarlegt stöðumat þess efnis hafi verið klárað í janúar 2012. Hins vegar segir að innleiða þurfi kerfisbundið innri endurskoðun innan hins opinbera.

Tekið er fram að góð framför í átt að regluverki ESB hafi átt sér stað á sviði ytri endurskoðunar og að hún hafi verið skilin frá innri endurskoðun þar sem Ríkisendurskoðun hafi í árslok 2011 hætt starfsemi tengdri innri endurskoðun. Hins vegar hafi ekki náðst full samræming við staðla alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) þ.m.t. Ríkisendurskoðandi og starfsfólki Ríkisendurskoðunar sé veitt friðhelgi frá lögsókn.

Varðandi vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB er tekið fram að góð framför í átt að regluverki ESB hafi átt sér og að samræma þurfi íslenska löggjöf nánar við sáttmálann í þessum eignum. Þá segir að Ísland þurfi einnig að tilnefna einingu sem beri ábyrgð á samræmingu og samstarfi við framkvæmdastjórnina í baráttu gegn svikum og um vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB.

Þá segir að lítil framför hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði er snertir vernd evrunnar gegn fölsun en að þýðing á Geneva sáttmálanum yfir á íslensku standi yfir með það að sjónarmiði að hann verði fullgildur. Heilt yfir litið sé undirbúningur á þessu sviði á réttri leið.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, dags. 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Fram kemur að kerfi Íslands á sviði fjárhagslegs eftirlits sé að hluta í samræmi við alþjóðlega staðla og góðar starfsvenjur. Hins vegar er tekið fram að engin framför hafi orðið við að koma á fót innri endurskoðun og þá hafi takmörkuð framför átt sér stað við að tryggja samkvæmni við staðla útgefnum af alþjóðasamtökum ríkisendurskoðana (INTOSAI) á sviði ytri endurskoðunar. Jafnframt segir að vinnu sé ólokið við stefnuskjal um innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera (PIFC) og um vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB.

### 32.3.3 Staða viðræðnanna

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 22. júní 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

### 32.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að réttarreglur ESB á sviði samningskaflans lúti að innra fjárhagseftirliti hjá hinu opinbera (PIFC) en það tekur til alþjóðlegra samþykktra staðla og góðra starfsvenja ESB. Þetta eftirlit samanstendur af (i) fjárhagsstjórn og eftirliti, (ii) innri endurskoðun og (iii) miðlægri samhæfingareiningu. Þeim ber að koma til framkvæmda hjá hinu opinbera. Tekið er fram í greinargerð samningahópsins að meginkröfur ESB séu byggðar meir á alþjóðlegum viðurkenndum stöðlum og góðum venjum en löggjöf. Réttarreglur samningskaflans lúta einnig að ytri endurskoðun sem tengist rekstrar- og fjárhagslegu óhæði ytri endurskoðunaraðila. Tekið er fram í greinargerð samningahópsins að meginkröfur ESB í þessum efnum séu byggðar meir á alþjóðlegum viðurkenndum stöðlum og góðum venjum en löggjöf.

Atriði sem snerta vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB falla einnig undir samningskaflann en um er að ræða atriði líkt og samvinnu á sviði stjórnáslu og verndar fjárhagslegra hagsmuna með refsilöggjöf svo sem gegn svikum. Þá fellur vernd evrunnar gegn fölsun einnig undir samningskaflann. Þá segir að aðildarríkjum beri að tilnefna eða koma upp sérstakri skrifstofu/einingu, AFCOS (e. *Anti-Fraud Co-ordination Service*) en hún á í samvinnu og beinum samskiptum við Evrópuskrifstofu ESB, OLAF, um aðgerðir gegn svikum. Einnig þarf að vera til staðar miðlæg eining/skrifstofa (e. *National Central Office*) er annast úrvinnslu upplýsinga um peningafalsanir en fram kemur að meginlöggjöfin varðandi peningafalsanir sé Genfarsamningurinn gegn peningafölsun.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins falla undir samningskaflann samtals 87 réttarreglur. Flokkast réttarreglur samningskaflans þannig að um er að ræða 6 ákvarðanir Evrópuþingsins, 12 ákvarðanir ráðsins, 23 álit ráðsins, 3 sérskýrslur og 3 reglugerðir. Samningskaflinn fellur ekki undir EES-samninginn.

Gerð ráðsins (e. *Council Act*) frá 26. júlí 1995 um samning um verndun fjárhagslegra hagsmuna Evrópubandalaganna varðar samkvæmt ESB baráttu gegn svikum sem hafa áhrif á fjárhagslega hagsmuni sambandsins. Samkvæmt samningnum þá eru svik sem hafa

bæði áhrif á útgjöld og tekjur gerð refsiverð með skilvirkum, hóflegum og letjandi refsiviðurlögum í hverju aðildarríki.

Framkvæmdastjórnin hefur sett fram tillögu að tilskipun um vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB í refsilöggjöf í því skyni að samræma innlenda refsilöggjöf.

Orðsending framkvæmdastjórnarinnar frá 28. júní 2000 hefur það að markmiði samkvæmt ESB að þróa heildarnálgun gagnvart svikum í kringum fjórar áskoranir sem eru (i) heildarlöggjafarstefna um aðgerðir gegn svikum, (ii) ný nálgun um rekstrarsamstarf, (iii) aðferðir milli stofnana til að hindra og berjast gegn spillingu, og (iv) endurbætur á umfangi refsilöggjafar.

Ákvörðun Evrópuþingsins nr. 804/2004/EC kveður á um Hercule verkefnið sem er ætlað að stuðla að aðgerðum í tengslum við vernd fjárhagslegra hagsmuna sambandsins.

Reglugerð ráðsins nr. 2988/95 frá 18. desember 1995 setur samkvæmt ESB sameiginlegar reglur fyrir öll svæði sem falla undir stefnur sambandsins og kveður hún á um heimildir fyrir eftirlit og stjórnarsýsluviðurlög til að vernda fjárhagslega hagsmunum sambandsins.

Varðandi innra fjárhagslegt eftirlit hins opinbera kemur fram í samningsafstöðu Íslands að lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins gildi í þeim efnum og er um almenna löggjöf að ræða sem felur ekki í sér sérstakan ramma fyrir innra fjárhagseftirlit, svo sem innri endurskoðun. Tekið er fram að stöðumat til bráðabirgða gefi til kynna að umbóta er þörf á sviði innra fjárhagseftirlits og nauðsynlegt er að formlegar reglur séu til staðar í þeim efnum og sem eru í samræmi við alþjóðlega staðla og bestu starfsvenjur ESB. Hins vegar segir að stjórnunarábyrgð sé fyrir hendi og aðrir þættir fjárhagsstjórnunar og eftirlitskerfa virtust vera í samræmi við bestu starfsvenjur ESB.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lög nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun eru gildandi löggjöf um ytri endurskoðun. Þá að Ríkisendurskoðun taki mið af stöðlum og leiðbeiningum Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI), stöðlum Alþjóðasambands endurskoðenda (IFAC) og alþjóðlegum reikningsskilastöðlum (IFRS), eftir atvikum. Vikið er að sjálfstæði Ríkisendurskoðunar og tekið fram að sjálfstæði hennar sé tryggt með lögum nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, sbr. 43. gr. stjórnarskrár. Þá segir að Ríkisendurskoðun muni hætta innri endurskoðun um leið og framkvæmd innri endurskoðunar hefur verið tryggð með skipulegum hætti í öllum opinberum stofnunum, eftir því sem við á. Enn fremur segir að hjá Ríkisendurskoðun verði í árslok 2012 innleiddir að öllu leyti endurskoðunarstaðlar fyrir ríkisendurskoðanir, eða ISSAI-staðlar, þ.m.t. Lima yfirlýsingin um leiðbeinandi reglur um endurskoðun.

Varðandi löggjöf hér á landi er snertir vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB og vernd evrunnar gegn peningafölsun segir í samningsafstöðu Íslands að gildandi löggjöf hér á landi í þeim efnum eru annars vegar almenn hegningarlög nr. 19/1940 og hins vegar lög um meðferð sakamála nr. 88/2008. Tekið er fram að núgildandi löggjöf verndar opinbera sjóði án þess að gera greinarmun á uppruna þeirra og fjárvik eru refsiverður verknaður. Einnig segir að íslensk löggjöf sé að mestu leyti í samræmi við réttareglur ESB gegn spillingu og að Ísland muni verða tilbúið til að innleiða regluverkið að fullu við aðild. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands þá skuldbindur Ísland sig til þess að samþykkja sáttmálann um vernd fjárhagslegra hagsmuna (PFI-sáttmálann) og bókanir við hann sem og nauðsynlega samræmingu laga- og stofnanaramma fyrir aðild. Hins vegar segir að

nauðsynlegt sé að greina frekar lagaskilgreiningar á brotum, fjársvikum og spillingu og að fleiri hugtök verði grandskoðuð er varði brot á almennum hegningarlögum. Varðandi vernd evrunnar gegn fölsunum segir að löggjöf hér á landi gildi bæði um seðla og mynt og að skylt sé að tilkynnt um falsaða peningaseðla og skiptir ekki máli hvort um sé að ræða innlendan eða erlendan gjaldeyri. Fram kemur að Ísland myndi ljúka samanburði á innlendri löggjöf og Genfarsamningnum um afnám peningafalsana fyrir mitt ár 2012 og með það að leiðarljósi að hafa fullgilt samninginn við aðild.

### 32.5 Samantekt

Í greinargerð samningahópsins segir að réttarreglur ESB á þessu sviði taki til innra fjárhagseftirlits hjá hinu opinbera er varða (i) fjárhagsstjórn og eftirlit, (b) innri endurskoðun og (iii) miðlæga samhæfingareiningu og ytri endurskoðunar sem tengist rekstrar- og fjárhagslegu óhæði ytri endurskoðunaraðila. Samningskaflinn varðar einnig vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB, m.a. gegn fjársvikum og vernd evrunnar gegn fölsunum.

Samningskaflinn fellur ekki undir EES-samninginn.

Fram kemur í greinargerð og fundarfrásögnum samningahópsins að samningsatriði er snerta samningskaflann séu væntanlega fá lögð var áhersla á taka þyrfti tillit til smæðar íslenska stjórnkerfisins og finna þyrfti leiðir til að fyrirkomulagið yrði hagkvæmt en uppfylli samt sem áður þær kröfur sem gerðar eru í þeim efnunum.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 segir að heilt yfir litið sé Ísland að hluta í samræmi við alþjóðlega staðla og góðar starfsvenjur á sviði fjárhagslegs eftirlits. Hins vegar þurfi að halda áfram vinnu við að undirbúa stefnuskjal um innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera (PIFC), koma á fót innri endurskoðun, tryggja reglufylgni við staðla alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) á sviði ytri endurskoðunar og gæta fjárhagslegra hagsmuna ESB. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2013 segir að ekki hafi orðið framför í átt að regluverki ESB við að koma á fót innri endurskoðun og þá hafi takmörkuð framför í átt að regluverki ESB hafi átt sér stað við að tryggja samkvæmni við staðla á sviði ytri endurskoðunar.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland líti svo á að hægt sé að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum Evrópusambandsins samtímis því að gerðar eru sérstakar ráðstafanir með tilliti til smæðar margra opinberra stofnana.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 22. júní 2012 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans en hins vegar hefur verið farið fram á að endurskoðun og framkvæmd á innra fjárhagseftirliti hjá hinu opinbera (PIFC) haldi áfram og að samþykktar verði viðeigandi stefnur í samræmi við stefnuskjal um PIFC sem styðjist við fullnægjandi framkvæmdargetu; Ríkisendurskoðun sem sjálfstæð ríkisendurskoðunarstofnun í samræmi við staðla alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI). Einnig að fullgera breytingar á íslenskri refsilöggjöf í samræmi við sáttmála ESB um vernd fjárhagslegra hagsmuna sambandsins og bókanir við hann til að gera fulla framkvæmd mögulega við aðildardag. Jafnframt að setja upp árangursríka og skilvirka samræmingar þjónustu til að tryggja efndir á skuldbindingum samkvæmt 3. mgr. 325. gr. SSES og beitingu á ákvæðum reglugerðar nr. 2185/96 varðandi vettvangseftirlit

og skoðanir sem framkvæmdastjórnin annast við aðildardag í síðasta lagi. Að endingu að samræmast við ákvæði Genfarsamningsins um afnám peningafalsana með það fyrir augum að hafa fullgilt hann fyrir aðildardag.

Fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að innra fjárhagseftirlit hins opinbera hér á landi er í meginatriðum í samræmi við bestu starfsvenjur ESB og alþjóðlega staðla. Hins vegar sé þörf á frekari formfestu, skýrara verklagi og að efla innri endurskoðun.

### 33. SAMNINGSKAFLI - FRAMLAGSMÁL

#### 33.1 Almennt um samningskaflann

Samningskaflinn fjallar um fjárlög ESB og þau fjárframlög sem einstök aðildarríki þurfa að inna af hendi til að standa straum af útgjöldum sambandsins.

Notkun á fjárframlögum er ákvörðuð þannig að framkvæmdastjórnin leggur fram tillögu um fjárlög fyrir komandi ár sem útlistar hverja stefnu og verkefni. Það er svo í hendi Evrópuþingsins og ráðsins að ákveða áætlanir um fjárnotkun. Framkvæmdastjórninni ber að gera Evrópuþinginu grein fyrir því hvernig fjármununum var varið og eyðslan er einnig háð athugun Endurskoðunarrettar Evrópusambandsins (e. *European Court of Auditors*).

Fjárlög ESB, sem fjármögnuð eru með greiðslum frá aðildarríkjum sambandsins, eru notuð til að standa straum af kostnaði af eftirfarandi þáttum innan sambandsins í Evrópu. Í fyrsta lagi að þjálfa fólk í nýrri færni. Í öðru lagi að hvetja fyrirtæki til nýsköpunar og að skapa störf. Í þriðja lagi að vernda umhverfi og bæta lífsskilyrði í þróun dreifbýlis og byggðar. Í fjórða lagi að byggja upp innviði eins og t.d. vegi, járnbrautarsamgöngur, brýr, tengilínur orku og gass til ystu svæða ESB. Í fimmta lagi að styðja við menningarlega fjölbreytni og skipti á menntun. Í sjötta lagi, að veita neyðaraðstoð þegar um er að ræða flóð eða jarðskjálfta.

Után ESB veitir sambandið fjármuni til þess að stuðla að efnahags- og samfélagslegri þróun, stuðla að friði og aðstoða fórnarlömb hamfara og átaka. ESB veitir einkum stuðning til þriggja hópa landa sem falla undir þrjá mismunandi flokka. Í fyrsta lagi, hluta af þróunarríkjum sem aðildarríki ESB hafa söguleg tengsl við. Í öðru lagi, vaxandi hagkerfum á austur landamærum ESB og kringum Miðjarðarhafið. Í þriðja lagi, til hugsanlegra nýrra aðildarríkja.

#### 33.2 Samningsafstaða Íslands

Í samantekt um samningsafstöðu Íslands varðandi samningskaflann, sem nálgast má á vefsíðunni [www.vidraedur.is](http://www.vidraedur.is), kemur fram að Ísland fellst á sameiginlega regluverkið sem varðar samningskaflann eins og það stóð **4. apríl 2011**. Þá muni Ísland við aðild að ESB hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki samningskaflans, fram til þess dags, sem ekki hefur verið innleitt, að teknu tilliti til niðurstöðu samningsviðræðna um samningskaflann.

Enn fremur kemur fram í samantektinni að Ísland muni óska eftir aðlögunartímabili í kjölfar aðildar að ESB þar sem viðeigandi leiðréttingarráðstöfunum yrði beitt til þess að létta fjárhagslegum byrðum af ríkissjóði Íslands vegna fyrirséðrar seinkunar framlaga af fjárlögum ESB og þá ekki síst varðandi samheldnistefnumiðin. Tekið er fram að lengd aðlögunartímabilsins og tilhögun leiðréttingarráðstafana væru háð frekari samninga- viðræðum.

Jafnframt segir í samantektinni að huga þurfi að því hvert heildarframlag Íslands til ESB verður og hvert hlutfall framlagsins af vergum þjóðartekjum verður samanborið við önnur aðildarríki með svipaða uppbyggingu og svipaðar félagslegar og efnahagslegar aðstæður, auk þess sem taka þarf tillit til framlaga af fjárlögum ESB vegna samninga um aðra kafla. Tekið er fram að þetta væri háð frekari samningsviðræðum.

### 33.3 Þróun og staða samningsviðræðna

#### 33.3.1 Þróun samningsviðræðna frá sjónarhóli Íslands

Samningahópurinn virðist hafa haldið 19 fundi á tímabilinu 18. desember 2009 til 19. október 2012, en enginn fundur virðist hafa verið haldinn síðan þá.

Í fundarfrásögn fyrst fundar samningahópsins þann 18. desember 2009 kemur fram að samningsatriði samningskaflans væru væntanlega fá.

Fram kemur í fundarfrásögn tíunda fundar samningahópsins þann 7. september 2010 að lögð voru fram drög að greinargerð fyrir samningskaflann og að flestar réttarreglurnar varði fjárhagslegt eftirlit og tekið fram að þar væri að finna reglur er vörðuðu fjárframlög frá Íslandi. Vísað er til þess að undanþágur hafi verið veittar til lækkunar stofni virðisaukaskatts í þeim tilfellum þegar hann og þjóðartekjur eru háar. Fram kemur að skörun væri við 32. samningskafla.

Í fundarfrásögn ellefta fundar samningahópsins þann 22. október 2010 segir að flestar réttarreglur samningskaflans lúti að afmörkuðum málefnum er ekki varða Ísland beint en aðrar réttarreglur vörðuðu hins vegar fjárframlög íslenska ríkisins til ESB, þ.e. eigin tekjur (e. *own resources*) og vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB. Tekið er fram að mögulega þyrfti að breyta lögum vegna sjö réttarreglna. Vísað er til þess að fjárhagsleg áhrif samningskaflans væru augljóslega töluverð þar sem við aðild að ESB myndu m.a. greiðslur vegna EES-samningsins falla niður. Að auki segir að við inngöngu Íslands að ESB þá yrði landið sjálfkrafa aðili að Evrópska fjárfestingarbankanum og að hlutur hvers lands sé í samræmi við þjóðartekjur.

Í fundarfrásögn fjórtánda fundar samningshópsins þann 2. september 2011 kemur fram að Ísland þyrfti að tryggja vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB og koma þyrfti í veg fyrir fjársvik, bæði hvað varðar framlög Íslands og ESB. Jafnframt yrði að setja upp tengiliðanet við AFCOS (*Anti-Fraud Co-ordination Service*) á Íslandi. Þá segir að vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB myndi hafa áhrif á atvinnulífið og að vænta mætti strangari reglna varðandi greiðslufresti á tollum og virðisaukaskatti.

Í fundarfrásögn sextánda fundar samningahópsins, þann 28. október 2011, segir að rætt hafi verið um samningsatriði samningskaflans og m.a. kemur fram að greiðslur frá ESB til Íslands úr sjóðum þess væru ekki þekktar og því væri nettóstaðan ekki þekkt. Samanburður við önnur ríki væri ein leið til að meta nettóstöðuna. Tekið er fram að farið væri fram á að nettógreiðslur, reiknaðar sem hlutfall af þjóðartekjum, yrðu í samhengi við önnur aðildarríki innan ESB sem búa við sambærilegar félagslegar og efnahagslegar aðstæður og uppbyggingu. Þá var talið að skoða þyrfti hvort hlutfall framlaga til fjárlaga ESB, sem tæki mið af vergum þjóðartekjum, væri of hátt. Þá færu samningsviðræður um greiðslur til Íslands fram í viðeigandi köflum.

Í fundarfrásögn nítjándra fundar samningahópsins þann 19. október 2012 kemur fram að samningskaflanum yrði ekki lokað fyrr en við lok aðildarviðræðna við ESB. Hins vegar segir að framkvæmdastjórnin hefði kallað eftir undirbúningsvinnu á árinu, undir hatti tæknilegrar aðstoðar framkvæmdastjórnarinnar. Væri það gert til að tryggja að næg stjórnsýsluleg geta yrði til staðar hér á landi við aðild.



### 33.3.2 Þróun samningsviðræðna frá sjónarhóli ESB

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi, dags. 10. október 2012, er fjallað um stöðu samningsviðræðnanna vegna samningskaflans. Skýrslan fjallar um tímabilið október 2011 til september 2012. Í skýrslunni segir að Ísland sé að hluta samræmt ákvæðum réttarreglna um framlagsmál.

Fram kemur að ekki væri hægt að greina frá framför í átt að regluverki ESB varðandi hefðbundnar eigin tekjur og enn ætti eftir að setja upp viðeigandi ferla og kerfi fyrir bókhald á hefðbundnum eigin tekjum og gera þær tiltækar. Þá einkum varðandi svonefnda A og B reikninga. Einnig segir að gera þurfi breytingar á kerfi til að afskrifa óendurheimtanlegar skuldir og þá þurfi að þróa frekar endurskoðun eftir afgreiðslu (e. *post-clearance auditing*) á athafnasvæði seljenda.

Tekið er fram að ekki væri hægt að greina frá þróun í átt að regluverki ESB varðandi undirbúning á beitingu kerfis um eigin tekjur (OWNRES). Hins vegar virki vel grunnreglur og stofnanir um stefnusvið sem hafi óbein áhrif á kerfi um eigin tekjur (OWNRES). Jafnframt segir að endurskoða þurfi upplýsingaskilyrði kerfis um eigin tekjur (OWNRES) og koma þurfi á fót ferlum til að tilkynna tilfelli um svik og ósamræmi til framkvæmdastjórnarinnar.

Til að vernda fjárhagslega hagsmuni ESB þá segir að koma þurfi á fót ábyrgðakerfi fyrir tollgjöld sem stofnað er til þegar vörum er sleppt til frjálsrar dreifingar með greiðslufrestsmöguleika (e. *deferred payment facility*). Jafnframt segir að þróa þurfi frekar vinnslukerfi um yfirlýsingu tollafgreiðslu (e. *customs clearance declaration processing system* (CDPS)) svo það sé sambærilegt við kerfi ESB.

Þá segir að engin þróun hafi orðið í átt að regluverki ESB á sviði virðisaukaskattstekna (e. *VAT resources*) og Ísland þurfi að þróa getu til að geta reiknað réttilega vegið meðalgildi og jákvæðar og neikvæðar leiðréttingar á millistigi virðisaukaskattstofns (e. *intermediate VAT base*).

Hins vegar er tekið fram að einhver framför hafi átt sér stað í átt að regluverki ESB varðandi fjármagn um vergar þjóðartekjur, þar sem Ísland er vel samræmt við réttarreglur ESB og beitir með víðtækum hætti ESA 95 stöðlunum. Verið sé að skoða útstandandi annmarka á beitingu ESA 95.

Að endingu segir að hægt sé að greina frá lítilli framför varðandi stjórnunarlega innviði en Ísland þurfi að koma á fót starfhæfri stjórnun á kerfi um eigin tekjur (OWNRES) á landsvísu og beita reglum ESB um eigin tekjur. Fram kemur að enn eigi eftir að koma á fót samræmingu og þverstofnanalegu samstarfi til að undirbúa beitingu reglna ESB um fjármögnun. Þá þurfi fjármálaráðuneytið á Íslandi að setja á laggirnar aðgerðaráætlun til þróunar á stjórnsýslulegri getu.

Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar, 16. október 2013, er fjallað um stöðu samningskaflans, en skýrslan nær til tímabilsins september 2012 til maí 2013. Í skýrslunni kemur fram að Ísland hafi gott stig samræmingar við réttarreglur á stefnusviðum er varðar framlagsmál en hins vegar séu enn bil til staðar varðandi rétta beitingu á reglum um eigin tekjur.

### 33.3.3 Staða viðræðanna

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og að viðræður hafi enn staðið yfir.

### 33.4 Löggjöf sem heyrir undir samningskaflann

Tekið er fram í greinargerð samningahópsins að undir samningskaflann falla réttarreglur er snerta fjárlög og fjárframlög til ESB (eigin tekjur) en þau eru nauðsynleg til að standa straum af útgjöldum sambandsins. Fram kemur að eigin tekjur ESB samanstanda af eftirfarandi þremur þáttum. Í fyrsta lagi af toll- og aðflutningsgjöldum (auk gjalds vegna sykurframleiðslu innan sambandsins) af innflutningi frá ríkjum utan ESB. Í öðru lagi er um að ræða fjármagn sem byggist á virðisaukaskatti aðildarríkja og reiknast fjármagnið sem ESB fær sem tiltekið hlutfall af virðisaukaskattstofni viðkomandi aðildarríkis. Í þriðja lagi er um að ræða fjárframlag sem reiknast af hlutfalli af vergum þjóðartekjum hvers aðildarríkis en það vegur þyngst. Hins vegar segir að lítill hluti réttarreglna samningskaflans fjalli um bein fjárframlög til ESB og því séu flestar réttarreglur samningskaflans um mjög afmörkuð efni fyrir einstök aðildarríki og/ eða einstakar stofnanir ESB.

Einnig kemur fram í greinargerð samningahópsins að undir samningskaflann falla réttarreglur er lúta að því að viðeigandi stjórn-sýslugeta verður að vera til staðar hjá aðildarríkjum svo að útreikningar og reikningsskil á fjárframlögum til ESB séu rétt og samræmi sé fyrir hendi á milli aðildarríkja. Jafnframt þurfa kröfur sambandsins um innheimtu tilheyrandi gjalda, útgreiðslur og meðhöndlun eigin tekna að vera uppfylltar.

Tekið er fram í greinargerð samningahópsins að mikilvægi samningskaflans er mikið þar sem fjárframlög Íslands til sambandsins munu verða ákvörðuð samkvæmt þeim réttareglum sem falla undir samningskaflann ef Ísland verður aðili að ESB.

Í greinargerð samningahópsins segir að mikilvægustu réttarreglur samningskaflans fjalli um fjárframlög aðildarríkja ESB til sambandsins, þ.e. eigin tekjur ESB, og að fastmótaðar reglur gildi um þau. Tekið er fram að þær réttarreglur eru bindandi án lögfestingar og krefjast því ekki frekari lögleiðingar.

Samkvæmt greinargerð samningahópsins, falla undir samningskaflann 234 réttarreglur ESB og sundurgreinast þær þannig að um er að ræða 175 ákvarðanir, 26 reglugerðir, 14 samþykktir/ályktanir, 1 tilskipun og 14 gerðir sem flokkast undir annað. Tekið er fram að þær réttarreglur sem flokkast undir annað eru í flestum tilfellum skýrslur. Eftirfarandi sjö réttarreglur eru taldar mikilvægastar og þarfnast nánari skoðunar.

Ákvörðun ráðsins nr. 436/2007 frá 7. júní 2007 fjallar um eigin tekjur ESB en samkvæmt ESB eru fjárlög sambandsins fjármögnuð með eigin tekjum til að tryggja skipulega þróun á stefnum þess. Eigin tekjur skiptast í þrjá flokka, þ.e. (i) hefðbundnar eigin tekjur, (ii) tekjur byggðar á virðisaukaskatti og (iii) eigin tekjur byggðar á vergri þjóðartekjum. Aðrar tekjuleiðir eru skattar greiddir af embættismönnum, álagðar sektir á fyrirtæki og dráttarvextir samkvæmt ESB. Fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samninga- viðræður Ísland um aðild að ESB frá 2013 að heildarfjárframlög aðildarríkja mega ekki vera umfram 1,23% af heildarþjóðtekjum allra aðildarríkja sbr. ákvörðun ráðsins nr. 436/2007.

Reglugerð ráðsins nr. 2988/95 frá 18. desember 1995, en samkvæmt ESB kemur reglugerðin á ákvæðum í baráttu gegn svikum er snerta fjárhagslega hagsmuni Evrópubandalaganna og kveður á um einsleitar athuganir í öllum aðildarríkjum og stjórnsýsluráðstafanir og viðurlög er snerta frávik varðandi sambandslöggjöf.

Reglugerð ráðherraráðsins nr. 2185/96 frá 11. nóvember 1996 snertir samkvæmt ESB vettvangsathuganir sem fara fram af hálfu framkvæmdastjórnarinnar til að berjast gegn svikum og þá einkum í þeim tilfellum þar sem grunur er um að frávik hafi átt sér stað gegn fjárlögum sambandsins af rekstraraðilum. Þá hefur ESB tekið fram að reglugerðin gildi um öll svið á starfsemi sambandsins en hins vegar að hún hafi ekki áhrif á völd aðildarríkja til að sækja til saka refsiverð brot samkvæmt landslögum.

Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 969/2008 frá 16. desember 2008 um viðvörðunarkerfi (e. *Early Warning System*) til nota fyrir fjármálastjóra framkvæmdastjórnarinnar og framkvæmdastofnananna

Ákvörðun ráðsins nr. 376/88 frá 24. júní 1988 um það hvernig eigin tekjur Evrópubandalagsins eru uppbyggðar.

Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar nr. 245/97 frá 20. mars 1997 þar sem lagðar eru fram ráðstafanir vegna miðlunar á upplýsingum til framkvæmdastjórnarinnar frá aðildarríkjunum sem ná til eigin tekna ríkja.

Reglugerð ráðsins nr. 1150/2000 frá 22. maí 2000 um að hrinda í framkvæmd Ákvörðun 94/728/EC, Euratom um kerfi eigin tekna Bandalaganna.

Eftirfarandi réttarreglur falla einnig undir samningskaflann.

Tilskipun ráðsins nr. 130/89 fjallar um vergar þjóðartekjur á markaðsvirði. Samkvæmt ESB eru skilgreindar í tilskipuninni vergar þjóðartekjur á markaðsvirði í samræmi við evrópska þjóðhagsreikningakerfið (e. *European System of Integrated Economic Accounts (ESA)*), og einnig að aðildarríki staðfesti vergar þjóðartekjur á markaðsvirði í samræmi við skilgreiningar tilskipunarinnar. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið breytti tilskipuninni á þann hátt að Ísland myndi veita upplýsingar samkvæmt tilskipuninni frá árinu 1995. Í framkvæmd hefur reglugerð ráðsins nr. 1287/2003 frá 15. júlí 2003 komið í reynd í stað tilskipunar ráðsins nr. 89/130/ECC en ekki að lögum síðan árið 2002.

Reglugerð ráðsins nr. 2223/96 frá 25. júní 1996 fjallar evrópskt þjóðhags- og svæðisreikningakerfi í ESB frá 1995 (ESA 1995). Samkvæmt ESB gerir ESA 1995 kerfið kleift að lýsa í heild þjóðarbúskap svæðis, lands eða hópi landa, þáttum þess og tengslum við annan þjóðarbúskap. Reglugerðin kveður á um aðferðafræði um sameiginlegar grunnkröfur, skilgreiningar, flokkunar- og endurskoðunarreglur sem ætlað er til nota við að taka saman reikninga og töflur á samanburðarhæfum grunni milli aðildarríkja til notkunar fyrir ESB. Framkvæmdastjórnin notar heildarþjóðhagsreikninga til stjórnunarlegra og fjárlagaútreikninga fyrir sambandið.

Í samningsafstöðu Íslands er gerð fyrir lagarammanum hér á landi miðað við réttarreglur samningskaflans.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands þá er íslensk löggjöf er varðar hefðbundnar eigin tekjur (e. *traditional own resources*) að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB á sviði

tollamála en um innheimtu tolla á Íslandi eru í gildi tollalög nr. 88/2005 og reglugerð nr. 1100/2006 um vörslu og tollameðferð vöru. Hins vegar kemur fram að nokkrar reglur væru ekki í samræmi við réttarreglur samningskaflans og vísað er í þeim efnum til reglna um stofnun skulda, tímamark fyrir bráðabirgðageymslu, greiðslufresti, ábyrgðir fyrir vörur áður en þær eru leystar út í tilvikum þar sem greiðslu er frestað og frest til þess að endurmeta innflutningsgjöld. Jafnframt segir að frekari samræmingar væri einnig þörf á sviðum sem varða tollflokkun, verðmat og uppruna. Tekið er fram að löggjöf um hefðbundnar eigin tekjur verði í samræmi við réttarreglurnar við aðild en fari eftir niðurstöðum samningaviðræðna um 29. samningskafla.

Varðandi tekjur af virðisaukaskatti segir í samningsafstöðu Íslands að íslensk löggjöf á sviði virðisaukaskatts er að miklu leyti í samræmi við réttarreglur ESB. Um álagningu virðisaukaskatts gilda hér á landi lög nr. 50/1988 um virðisaukaskatt og eru þau að verulegu leyti í samræmi við tilskipun Evrópusambandsins um virðisaukaskatt nr. 12/2006 samkvæmt samningsafstöðu Íslands. Hins vegar er tekið fram að nauðsynlegt er að samræma nokkra þætti frekar við réttareglur ESB. Í þeim efnum er vísað til skilgreininga og gildandi reglna um VSK-svæði, skattskyldu aðila, skattskyld viðskipti, hvar viðskipti eigi sér stað, hvenær skuldfærsla fer fram og um skuldfærsluna sjálfa. Tekið er fram að hér á landi væri ekki til staðar á Íslandi kerfi með flötum virðisaukaskatti. Jafnframt segir að löggjöf er snertir grunn virðisaukaskattstekna yrði við aðild í samræmi við regluverk sambandsins en samkvæmt niðurstöðum samningaviðræðna um 16. samningskafla.

Vergar þjóðartekjur á Íslandi hafa verið gerðar upp samkvæmt aðferðum ESB um árábil samkvæmt samningsafstöðu Íslands. Fram kemur að það stafi af aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Hins vegar er talið nauðsynlegt að gera frekari breytingar á sumum þáttum við mat á vergum þjóðartekjum en tekið fram að slík álitaefni falla í meginatriðum undir 18. samningskafla um hagtölur.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að meginhluti fjárframlaga Ísland til ESB muni skila sér til baka í formi framlaga til landbúnaðar og verkefna er varða dreifbýlisþróun, atvinnu- og byggðaðróun og rannsóknar. Jafnframt segir að við aðild muni framlög og rekstrarkostnaður Íslands vegna EES-samningsins falla niður.

### **33.5 Samantekt**

Samningskaflinn varðar fjárlög ESB og þau fjárframlög sem einstök aðildarríki þurfa að inna af hendi til að standa straum af útgjöldum sambandsins samkvæmt greinargerð samningahópsins. Fjárlög ESB eru einkum fjármögnuð með svokölluðum eigin tekjum (*e. own resources*) aðildarríkjanna. Einnig segir að flestar réttarreglur samningskaflans lúti að því að tryggja viðeigandi stjórnsýslugetu hjá aðildarríkjum svo að útreikningar og reikningsskil á fjárframlögum til ESB séu rétt og samræmi milli aðildarríkja. Jafnframt þarf að uppfylla kröfur sambandsins um innheimtu tilheyrandi gjalda, útgreiðslur og meðhöndlun eigin tekna.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að samningskaflinn varði ekki EES-samninginn.

Í fundarfrásögnum samningahópsins kemur fram að mögulega væri lagabreytinga þörf vegna sjö réttarreglna er falla undir samningskaflans og að fjárhagsleg áhrif samningskaflans væru augljóslega töluverð þar sem að við aðild myndu m.a. greiðslur vegna EES-samningsins falla niður. Jafnframt kemur m.a. fram að Íslandi þyrfti að tryggja vernd

fjárhagslegra hagsmuna ESB og koma þyrfti í veg fyrir fjársvik, bæði hvað varðar framlög Íslands og ESB.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 segir að heilt yfir litið hafi Ísland náð góðu stigi samræmingar á þeim stefnusviðum er liggja til grundvallar og hafa áhrif á framlagsmál. Hins vegar segir að setja þurfi formlega upp samhæfingardeild til að stýra undirbúningi vegna foraðildar og einnig þurfi að setja verkferla. Jafnframt er tekið fram að það þurfi að tilnefna ýmsar stofnanir sem eiga að koma að kerfi um eigin tekjur (OWNRES) ásamt því að skilgreina verkefni þeirra og skyldur. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2013 kemur fram að enn séu bil til staðar varðandi rétta beitingu á reglum um eigin tekjur.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland óski eftir aðlögunartímabili í kjölfar aðildar að ESB þar sem viðeigandi leiðréttingarráðstöfunum yrði beitt til þess að létta fjárhagslegum byrðum af ríkissjóði Íslands vegna fyrirséðrar seinkunar framlaga af fjárlögum ESB og þá ekki síst varðandi samheldnistefnumiðin. Tekið er fram að lengd aðlögunartímabilsins og tilhögun leiðréttingarráðstafana væru háð frekari samningaviðræðum. Jafnframt segir að huga þurfi að því hvert heildarframlag Íslands til ESB verður og hvert hlutfall framlagsins af vergum þjóðartekjum verður samanborið við önnur aðildarríki með svipaða uppbyggingu og svipaðar félagslegar og efnahagslegar aðstæður, auk þess sem taka þarf tillit til framlaga af fjárlögum ESB vegna samninga um aðra kafla. Þetta væri þó háð frekari samningsviðræðum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og að viðræður hafi enn staðið yfir. Við opnun samningskaflans voru ekki sett viðmið. Hins vegar eru sett þau viðmið við lokun samningskaflans að Ísland auki stjórnarsýslulega getu sína og samþykki aðgerðaráætlun fyrir frekari þróun og undirbúning á starfsreglum til að tryggja að frá aðild geti Ísland reiknað réttilega, áætlað, gert grein fyrir, innheimt, greitt, stjórnað og gefið skýrslur til ESB um eigin tekjur í samræmi við réttarreglurnar.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að samræma þurfi reglur í íslenskri löggjöf varðandi hefðbundnar eigin tekjur, reglur og skilgreiningar í íslenskri löggjöf varðandi tekjur af virðisaukaskatti og að nauðsynlegt væri að gera frekari breytingar á sumum þáttum við mat á vergum þjóðartekjum.