

Viðauki I: Aðildarumsókn Íslands og stækkunarstefna ESB

Höfundur: **Ágúst Þór Árnason**, við lagadeild Háskólans á Akureyri

EFNISYFIRLIT

| | | |
|--------|--|----|
| 1 | Inngangur..... | 1 |
| 2 | Sagan | 2 |
| 3 | Lagalegur grunnur að stækkun Evrópusambandsins | 4 |
| 4 | Hlutverk stofnana ESB í stækkunarferlinu | 7 |
| 5 | Skilyrði fyrir aðild | 8 |
| 5.1 | Skilyrðasetning og Kaupmannahafnarskilyrðin | 9 |
| 6 | Innganga EFTA-ríkjanna árið 1995 – fjórða stækkun sambandsins | 11 |
| 6.1 | Álit framkvæmdastjórnarinnar vegna umsóknar EFTA-ríkjanna..... | 13 |
| 7 | Samningaviðræðurnar við EFTA-ríkin..... | 15 |
| 7.1 | Aðildarferlið | 15 |
| 7.2 | Framvinda viðræðnanna | 17 |
| 8 | Stækkunin 2004 og 2007 | 19 |
| 8.1 | Foraðildarstefna verður til, <i>pre accession strategy</i> | 20 |
| 8.1.1 | Fjárhagslegur stuðningur við umsóknarríkin | 20 |
| 8.1.2 | Aðildarferlið - álit framkvæmdastjórnarinnar | 21 |
| 8.1.3 | Opnun og lokun kafla | 23 |
| 8.1.4 | Breytt aðildarferli | 24 |
| 8.1.5 | Lýsing á aðildarferli – fimmta stækkunin | 25 |
| 8.2 | Aðild Króatíu, 2013 | 26 |
| 9 | Núverandi Stækkunarstefna Evrópusambandsins | 27 |
| 9.1 | Orðsending framkvæmdastjórnarinnar frá 2006 um stækkunarstefnu og helstu áskoranir vegna árána 2006-2007. | 27 |
| 9.2 | Opunar- og lokunarviðmið | 27 |
| 9.3 | Framtíðin varðandi stækkun Evrópusambandsins..... | 29 |
| 10 | Aðildarferli Íslands | 30 |
| 10.1 | Aðildarferlið og undirbúningur að álit framkvæmdastjórnarinnar..... | 31 |
| 10.2 | Álit framkvæmdastjórnarinnar | 32 |
| 10.3 | Rýnifundir og opnun kafla..... | 34 |
| 10.4 | Landbúnaður og sjávarútvegur | 36 |
| 10.4.1 | Landbúnaður..... | 36 |
| 10.4.2 | Sjávarútvegur..... | 37 |
| 10.4.3 | Umhverfiskafli - hvalveiðar | 39 |
| 10.4.4 | Tvíhliða deilur | 39 |
| 11 | Skýrsla um stækkunarmál í breska þinginu | 42 |

| | | |
|----|----------------------------------|----|
| 12 | Staða viðræðna - samantekt | 45 |
| 13 | Niðurstaða | 49 |
| 14 | Heimildir | 51 |

1 Inngangur

Stækkun Evrópusambandsins með fjölgun ríkja þess á sér nokkra sögu. Frá stofnun Kola- og stálbandalagsins árið 1952 hefur hið evrópska samrunaferli verið stöðugum breytingum undirorpið. Hefur stækkunarferlið sjálft þróast talsvert í aðdraganda og í kjölfar fjölgunar aðildarríkja. Munar þar mestu um umfangsmikla stækkun sambandsins árin 2004 og 2007 með inngöngu 12 ríkja en af þeim voru 10 frá Mið- og Austur- Evrópu. Er hún oft nefnd fimmta stækkunarlotan.

Í því sem hér fer á eftir verður fjallað um stækkunarstefnu Evrópusambandsins og aðildarferlið sem umsókn Íslands grundvallaðist á og sem hófst þegar sótt var um aðild á árinu 2009. Til að varpa skýru ljósi á það er nauðsynlegt að fjalla um fyrri stækkanir Evrópusambandsins og hvernig aðildarferlið hefur þróast í gegnum tíðina. Verður sjónum einkum beint að því þegar EFTA-ríkin Þrjú, Finnland, Svíþjóð og Austurríki gengu í sambandið árið 1995 auk þeirrar miklu stækkunar sambandsins varð á árunum 2004 og 2007 þegar 12 ríki gengu inn. Síðasta stækkun Evrópusambandsins var í júlí 2013 þegar Króatía varð aðili en við það urðu aðildarríki þess 28. Nokkur önnur ríki vinna að undirbúningi aðildarumsóknar eða hafa fengið stöðu umsóknarríkis eins og fjallað verður um síðar.

Margir þættir geta haft áhrif á stækkunarferlið, s.s. fjöldi aðildarríkja, pólitískt og efnahagslegt ástand í Evrópusambandinu og álit almennings. Ferlið sjálft er á valdi aðildarríkjanna en framkvæmdastjórnin hefur veigamiklu hlutverki að gegna, ekki síst í tengslum við þann undirbúning sem nauðsynlegur er til að ríki geti uppfyllt skyldur sínar tengdar aðild. Umfjöllun um fyrri stækkanir sambandsins og þær breytingar sem þeim hefur fylgt er því afar mikilvæg **til að greina það umhverfi sem var til staðar þegar Ísland sótti um inngöngu í Evrópusambandið**. Aðildarferlið stjórnast af kröfum og viðmiðum sem Evrópusambandið sjálft setur og hefur, eins og síðar verður vikið að, mikla þýðingu varðandi væntingar um framvindu og tímalengd aðildarviðræðna. Þar sem heiti Evrópusambandsins (ESB) hefur tekið breytingum í gegnum tíðina, verður til einföldunar einkum notast við núverandi heiti þess.

2 Sagan

Frá því að Rómarsáttmálin öðlaðist gildi árið 1958 leið ekki á löngu uns fleiri evrópsk ríki vildu bætast í hóp þeirra sem fyrir voru þ.e. Frakklands, Sambandslýðveldisins Þýskalands (Vestur-Þýskalands), Ítalíu, Belgíu, Lúxemborgar og Hollands. Árið 1961 sóttu Bretland, Danmörk, Írland og Noregur um aðild. Þar með var fyrirsjáanlegt að fyrsta stækkun Evrópusambandsins væri í farvatninu. Árið 1969 hófust svo samningaviðræður við þessi ríki sem lauk með aðild Breta, Dana og Íra árið 1973. Umsókn Breta gekk þó ekki þrautalaust fyrir sig því Frakkar höfnuðu umsókn þeirra tvisvar á sjöunda áratugunum, m.a. á þeim forsendum að þeir uppfylltu ekki ákvæði Rómarsamningsins. **Noregur hafnaði hins vegar aðild í Þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1972.** Þar með urðu aðildarríkin níu talsins árið 1973 og fyrsta stækkun ESB var orðin að veruleika.

Önnur stækkun sambandsins – 10 aðildarríki

Næsta stækkun varð með aðild Grikkja sem sóttu um aðild árið 1975. Hófust aðildarviðræður árið 1976 og lauk þeim árið 1979. Varð Grikkland aðili að bandalaginu árið 1981.

Þriðja stækkun sambandsins – 12 aðildarríki

Árið 1977, í kjölfar lýðræðislegra kosninga á Spáni, endurnýjaði Spánn umsókn sína um aðild að bandalaginu¹ auk þess sem Portúgal sótti um fulla aðild að Efnahagsbandalaginu árið 1977. Samningaviðræður hófust á árunum 1978-1979 og gerðust ríkin aðilar árið 1986.²

Fjórða stækkun sambandsins – 15 ríki

Fjórða stækkunin einkenndist öðru fremur af því að umsóknarríkin voru mun þróaðri í efnahagslega í samanburði við ríkin þrjú sem urðu aðildarríki í stækkununum tveim þar á undan. Um var að ræða tvö Norðurlandanna, Finnland og Svíþjóð auk Austurríkis. Austurríki sótti um aðild árið 1989, Svíþjóð árið 1991, Finnland og **Noregur árið 1992 en Norðmenn höfnuðu aðild í Þjóðaratkvæðagreiðslu.** Aðildarviðræður við þessi ríki stóðu í rétt um ár, hófust vorið 1993 og lauk í mars 1994 en ríkin gerðust aðilar í janúar 1995.

Fimmta stækkun sambandsins – 27 ríki

Á þeim tíma sem aðildarviðræður stóðu yfir við EFTA-ríkin urðu gríðarlegar breytingar í álfunni í kjölfar þess að Berlínarmúrinn féll og stjórnkerfi austantjaldsríkjanna hrundi. Fyrir lá að næsta stækkun sambandsins yrði með aðild nýfrjálsra ríkja í Mið- og Austur-Evrópu, en á árunum 1994-1996 sóttu Pólland, Ungverjaland, Búlgaría, Eistland, Lettland, Litháen, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía og Tékkland um aðild að sambandinu.³ Áður, eða í

¹ Sjá m.a. „Royo, Sebastián. (2002) *The Experience of Spain and Portugal in the European Union: Lessons for Latin America*. Working Paper Series, Vol. 2 No. 2, March 2002.

² Sjá m.a. „European Union Enlargement Process“, sótt af http://www.ikv.org.tr/icerik_en.asp?konu=eu_enlargement&baslik=EU%20ENLARGEMENT, 16. janúar 2014.

³ Pólland sótti um aðild í apríl 1994, Ungverjaland í mars 1994, Búlgaría og Litháen í desember 1995, Eistland í nóvember 1995, Lettland í september 1995, Rúmenía og Slóvakía í júní 1995, Slóvenía í júní 1996, Tékkland í janúar 1996.

júlí árið 1990, höfðu Malta og Kýpur sótt um. Viðræður við þessi ríki hófust ýmist árið 1998 eða árið ²⁰⁰⁰ eftir því hvort ríkin tilheyrðu svonefndum Lúxemborgarhópi eða Helsinkihópi en hóparnir voru kenndir við þá staði þar sem ákveðið var að efna til aðildarviðræðna. Voru ríkin í Lúxemborgarhópnum talin hafa ákveðið forskot á þau sem voru í Helsinkihópnum. Í Lúxemborgarhópnum voru Eistland, Pólland, Slóvenía, Tékkland, Ungverjaland og Kýpur. Samningar við þessi lönd hófust í mars 1998. Í Helsinkihópnum voru Búlgaría, Lettland, Litháen, Rúmenía, Slóvakía og Malta. Samningaviðræður við seinni hópinn hófust ekki fyrr en um mitt ár 2000. Þeim lauk öllum í desember árið 2002, nema við Búlgaríu og Rúmeníu en þeim viðræðum lauk tveimur árum síðar eða í desember árið 2004. Þessi tíu ríki urðu svo aðilar árið 2004 en Búlgaría og Rúmenía urðu aðilar að sambandinu árið 2007.

Sjötta stækkun ESB varð með aðild Króatíu að sambandinu í júlí 2013. Krótía sótti um aðild að ESB árið 2003. Viðræður hófust árið 2005 og lauk í júní árið 2011. Er Krótía fyrsta ríkið á vesturhluta Balkanskaga til að verða aðili að ESB.

Nú eru þau ríki sem hafa stöðu umsóknarríkis fimm talsins, en það eru auk Íslands, Makedónía, Svartfjallaland, Serbía og Tyrkland. Albanía, Bosnía-Hersegóvína og Kósóvó hafa öll stöðu mögulegs umsóknarríkis. Albanía sótti um árið 2009, Bosnía Hersegóvína og Kósóvó undirbúa nú umsókn sína um aðild.

Umsókn Tyrklands hefur verið lengi til umfjöllunar innan ESB en landið sótti fyrst um aðild árið 1987 og hefur aðildarferlið gengið afar hægt. Samningaviðræður hófust árið 2005 en m.a. vegna útistandandi deilna við Kýpur má segja að lítið miði í viðræðum við Tyrki.

3 Lagalegur grunnur að stækkun Evrópusambandsins

Stækkun Evrópusambandsins byggir á þeim ákvæðum sem er að finna í grunnsáttmálum þess. Stækkun sambandsins hefur ávallt kallað á umræðu um getu þess til að taka við nýjum ríkjum (e. *absorption capacity*) og hefur því verið svarað m.a. með breytingum á grunnsáttmálum. Eru Maastricht-sáttmálinn, Nissa-sáttmálinn og Lissabonsáttmálinn dæmi um þetta en þeir fólu m.a. í sér breytingar til að auðvelda sambandinu að halda virkni sinni þrátt fyrir aukinn fjölda aðildarríkja.

Almennt séð er talsverður munur á því hvernig stækkunarferli sambandsins er lýst í sáttmálum þess og hvernig það er í framkvæmd. Byggir stækkunarferlið bæði á ákvæðum sáttmálanna og venjurétti og getur því tekið breytingum til samræmis við það hvaða ríki hafa átt í hlut hverju sinni.⁴ Eins og nánar verður vikið að hér síðar átti það einkum við þegar stækkunin ásambandinu árið 2004 og síðar 2007, var í undirbúningi. Þau ríki sem gengu inn í sambandið þá þurftu ekki aðeins að laga sig að löggjöf Evrópusambandsins heldur einnig á sama tíma að byggja upp eigin innviði, hagkerfi og lagakerfi að vestur-evrópski fyrirmynd

Í samningnum um Kola- og stálbandalagið (ECSC) frá 1951 er fjallað um aðild nýrra ríkja. Samningurinn markar upphafið að Evrópusamvinnu eins og við þekkjum hana í dag⁵ og var í honum gert ráð fyrir því að sérhvert Evrópuríki gæti sótt um aðild að samningnum. Umsókninni skyldi beint til ráðsins sem skyldi taka einróma ákvörðun, eftir að hafa aflað álits æðra yfirvalds bandalagsins, eða framkvæmdastjórnar, um skilyrði fyrir aðild, sjá 98. gr. samningsins. Ekki var gert ráð fyrir að gerður væri sérstakur þjóðréttarlegur aðildarsamningur, heldur yrði aðild að veruleika þegar franska ríkisstjórnin, sem var vörsluaðili samningsins um Kola- og stálbandalagið, tæki við aðildarskjali um skilyrði aðildar.⁶

Með Rómarsáttmálunum frá 1958 sem lagði grunninn að stofnun Efnahagsbandalags Evrópu og Kjarnorkubandalags Evrópu þurftu ný ríki að gerast aðilar að öllum þremur bandalögum. Þá var ríkjunum fengið mun meira vald en áður hafði verið til að ákvarða hvernig ferlið skyldi vera. Samningarnir um þessi bandalög höfðu að geyma samhljóða ákvæði (237. gr. EBE og 205. gr. KBE) sem gerði ráð fyrir sama ferli og í áðurnefndri 98. gr. um að beina skyldi umsókn til ráðherraráðsins auk þess sem breytingar á samningunum væru háðar samkomulagi aðildarríkja við umsóknarríki. Þá var samþykki fyrir aðild breytt í grundvallaratriðum þannig að öll aðildarríkin urðu að fullgilda aðildarsamning í samræmi við stjórnskipan sína. Ennfremur var gert ráð fyrir því í Rómarsáttmálunum að aðild fæli í sér aðild að bandalögum en ekki samningi eins og var að því er varðaði Kola- og stálbandalagið. Í aðildinni fælist pólitísk skuldbinding. Þróunin síðan þá hefur orðið sú að aðildarríki hafa í vaxandi mæli sett skilyrði fyrir inngöngu eins og síðar verður vikið að. **Hafa aðildarríkin í raun neitunarvald** því eitt ríki

⁴Dimitry Kochenov, 2005.: „EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Cocubinage?“, bls. 2. Sótt af <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-006.pdf>, 16. janúar 2014.

⁵ Samningurinn er fallinn úr gildi.

⁶ Sjá Christophe Hillion, 2011: „EU Enlargement“, sótt af https://www.academia.edu/2105083/Evolution_of_EU_enlargement_policy, 16. janúar 2014, bls. 189-190 og Kochenov, bls. 5

getur auðveldlega stöðvað stækkunarferlið. Þetta kom í ljós í fyrstu stækkunarlotu sambandsins þegar Frakkar beittu neitunarvaldi sínu tvisvar gagnvart inngöngu Breta. Þetta sýndi jafraamt að ríki gat stöðvað stækkunarferli á grundvelli eigin hagsmuna óháð því hvort viðkomandi umsóknarríki gæti uppfyllt ákvæði samninganna og hvort álit framkvæmdsatjónarinnar á umsókninni hefði verið jákvætt.⁷

Þriðja breytingin á ákvæðum um stækkun átti sér stað með Einingarlögum frá 1986 en þá fékk Evrópuþingið ákveðið hlutverk í ferlinu..

Fjórða breytingin á grunnsáttmálanum varð með Maastricht-sáttmálanum frá 1992, samningnum um Evrópusambandið. Sáttmálinn var gerður á miklum umbrotatímum í Evrópu í kjölfar falls múrsins og hruns Sovétríkja. Það ýtti undir frekari Evrópusamvinnu en um leið taldi sambandið nauðsynlegt að endurskoða stofnanakerfi og ákvarðanaferli þar sem fyrirsjáanlegt var að aðildarríkjum mundi fjölga verulega. Með Maastricht-sáttmálanum varð sú grundvallarbreyting að aðild að bandalögum fól í sér aðild að Evrópusambandinu og þar með var sá fræðilegi möguleiki úr sögunni að hægt væri að gerast aðili að aðeins einu bandalaganna.. Um var að ræða grein O sem var undir miklum áhrifum frá áður nefndri 98. gr. í samningnum um Kola- og stálbandalagið. Sem fyrir höfðu stofnanir Evrópusambandsins mun stærra hlutverki að gegna í stækkunarferlinu heldur en ákvæðið gaf tilefni til að ætla.

Sjötta breytingin varð með Amsterdamsáttmálanum frá 1997 en þá fékk grein O í Maastricht-sáttmálanum nýtt númer, 49, auk þess sem henni var breytt á þann veg að nú var í henni að finna tilvísun til 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.⁸ Það þýddi að eingöngu þau Evrópuríki sem virða frelsi, lýðræði, mannréttindi og lög og reglu gætu sótt um aðild að sambandinu.⁹ Í raun var ekki um nýmæli að ræða heldur eingöngu lögfestingu á langri venjufestri framkvæmd.

Þá fól Nissa-sáttmálinn, frá árinu 2001, í sér nauðsynlegar breytingar á stofnunum og innviðum sambandsins vegna fjölgunar aðildarríkja í 27.

Loks er að nefna Lissabonsáttmálann sem öðlaðist gildi árið 2009. Með honum bættist við áskilnaður um að taka skuli „tillit til skilyrða sem leiðtogaráðið hefur samþykkt að þurfi að uppfylla vegna aðildar.“ (Sjá 49. gr. sáttmálans um Evrópusambandið, SESB.) Segja má að þessi breyting endurspegli neikvæðara viðhorf í garð stækkunar í kjölfar stækkanna árið 2004 og 2007.¹⁰ Með henni var í raun lögfest vald leiðtogaráðsins til að aðlaga stækkunarferlið að eigin geðþótta og því fengið nær óskorað vald til að breyta skilyrðum.¹¹ Það hefur svo aftur leitt til þess að sett eru strangari skilyrði í stækkunarferlinu sem helst í hendur við vaxandi áhyggjur af getu sambandsins til að taka við nýjum ríkjum.

⁷ Hillion 190-191

⁸ Áður grein F(1).

⁹ Kochenov, bls. 7- 8

¹⁰ „...less favourable climate for enlargement...“, Sonia Pedrafita: „The treaty of Lisbon: New signals for future Enlargements?“ EIPASCOPE, 2008/1, bls. 33. Sótt af http://aei.pitt.edu/11045/1/20080509184645_SCOPE2008-1-6_SoniaPiedrafita.pdf, 16. janúar 2014.

¹¹ Hillion, bls. 212

4 Hlutverk stofnana ESB í stækkunarferlinu

Samkvæmt 49. gr. SSEB, taka ráðherraráðið, framkvæmdastjórnin og Evrópuþingið þátt í stækkunarferlinu. Þessu til viðbótar hefur leiðtogaráðið hlutverki að gegna eins og áður segir, einkum að því er varðar ákvarðanir um skilyrði og þær reglur sem gilda um stækkunarferlið. Kaupmannahafnarskilyrðin frá árinu 1993 eru dæmi um það. Þá tekur það grundvallarákvörðun um stækkun þess. Í raun stjórnast allt ferlið af leiðtogaráðinu, s.s. ákvarðanir um að hefja aðildarviðræður og ákvarðanir sem lúta að stefnu um undirbúning fyrir aðild.

Þá hefur ráðherraráðið afar miklu hlutverki að gegna og er það í raun meira en 49. gr. segir til um. Það gefur framkvæmdastjórninni vald til að leika lykilhlutverk í ferlinu og getur breytt leikreglum við stækkunarferlið. Síðast en ekki síst er hlutverk þess að samþykkja umsókn ríkis um aðild að Evrópusambandinu.

Framkvæmdastjórnin hefur mun víðtækara hlutverk en það að gefa álit á umsókninni skv. 49. gr. Hún undirbýr m.a. sammingsafstöðu og hefur í raun leiðandi hlutverki að gegna í ferlinu.¹² Aðildarviðræður fara svo fram á ríkjaráðstefnum með þátttöku aðildarríkjanna og umsóknarríkis.¹³

¹² Kochenov, bls. 17-18.

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/steps-towards-joining/index_en.htm

5 Skilyrði fyrir aðild

Fræðimenn hafa bent á¹⁴ að munurinn á ákvæðum grunnsáttmála Evrópusambandsins og framkvæmd stækkunarstefnunnar sé talsverður. Grunnsáttmálararnir fjalli engan veginn á tæmandi hátt um stækkunarferlið, s.s. skilyrði fyrir inngöngu og hvernig það skuli fara fram. Þá hafi reglur og skilyrði breyst í samræmi við áherslur Evrópusambandsins um nauðsyn þess að draga lærdóm af fyrri stækkunum. Hin formlegu skilyrði og viðmið sem umsóknarríki þarf að uppfylla skv. 49. gr. sáttmálans um Evrópusambandið eru að viðkomandi ríki þarf að vera Evrópuríki og virða og stuðla að frelsi, lýðræði, mannréttindum og réttarríkinu (e. *rule of law*), sbr. 1. mgr. 6. gr. samningsins. Þá hefur aðild að Evrópuráðinu¹⁵ ennfremur verið talin meðal þeirra skilyrða sem aðildarríki þurfa að uppfylla þó þess sé ekki getið í ákvæðinu.

Að því er varðar efnisleg atriði er almennt viðurkennt að umsóknarríkin gangast undir ákveðin **grundvallarskilyrði fyrir stækkun (*principles of enlargement*) sem eru í meginatriðum að þau samþykki sáttmála ESB, markmið þeirra og stefnu og ákvarðanir sem hafa verið teknar síðan þeir öðluðust gildi. Grundvallarskilyrðin eru fjögur: í fyrsta lagi snýst stækkun um aðild að stofnun sem er fyrir hendi en ekki að til verði ný stofnun, í annan stað þarf umsóknarríki að samþykkja réttarreglur bandalagsins, *acquis communautaire* í einu og öllu, í þriðja lagi skulu umbreytingafrestir (e. *transitional periods*) vera takmarkaðir og ekki fela í sér undanþágur frá grunnsáttmálunum og þeim meginreglum sem bandalagið byggir á. Í fjórða lagi er um að ræða skilyrðasetningu, sem á ensku hefur verið nefnt *conditionality*. Hið síðastnefnda varð hluti af aðildarferlinu vegna stækkunar sambandsins 2004 og 2007. Fyrstu þrjú skilyrðin voru þegar hluti af stækkun sambandsins árið 1973.¹⁶ Þessi grundvallarskilyrði eru almennt viðurkennd þótt þau séuekki talin í áður nefndri 49. gr. SESB.**

Hinn skýri áskilnaður um að ríkin samþykki réttarreglur og markmið bandalagsins til að hægt sé að hefja samningaviðræður á rætur sínar að rekja til þess er Frakkar beittu neitunarvaldi gagnvart Bretum á 7. áratugnum. Bretar höfðu þá reynt að semja um hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu og önnur mál. Á fundi leiðtoga í Haag árið 1969 var því lýst yfir **að samþykki umsóknarríki grunnsáttmálana og ákvarðanir sem teknar höfðu verið síðan þeir öðluðust gildi sé hægt að hefja samningaviðræður.** Af þeim sökum hefur ávallt verið gerð sú krafa af hálfu aðildarríkjanna að komi upp vandkvæði hjá umsóknarríki við að framkvæma löggjöf sambandsins að fullu sé það gert með tímabundnum og takmörkuðum umbreytingafrestum sem verða hluti af aðildarsamningi. Ekki verði samið um breytingar á réttarreglum bandalagsins nema það feli í sér frekari dýpkun sambandsins.¹⁷ Þó ekki sé kveðið á um það í grunnsáttmálum sambandsins **þá getur umsóknarríki ekki reitt sig á undanþágur sem aðildarríkin hafa fengið. Né heldur getur það**

¹⁴ Kochenov, bls. 9 og 11.

¹⁵ Evrópuráðið var stofnað 5. maí 1949 í kjölfar hörmunga síðari heimstyrjaldarinnar. Ísland gerðist aðili að Evrópuráðinu 7. mars 1950. Aðildarríki þess eru 47. Samkvæmt stofnskrá Evrópuráðsins er því ætlað að efla samvinnu aðildarríkjanna með það að markmiði að standa vörð um mannréttindi, styrkja lýðræðislega stjórnarhætti, efla mannleg gildi og almenn lífsgæði Evrópubúa.

¹⁶ Kochenov, bls. 12

¹⁷ Kochenov, bls. 12

fengið varanlegar undanþágur frá réttarreglum sambandsins og því er aðeins hægt aðræða tímafresti eða umbreytingafresti vegna innleiðingar á réttarreglum þess.¹⁸

5.1 Skilyrðasetning og Kaupmannahafnarskilyrðin

Skilyrðasetning er mikilvæg í aðildarferlinu og varð hluti af því í kjölfar leiðtogafundarins í Kaupmannahöfn í júní 1993. Hún gerir ráð fyrir því að umsóknarríkin samþykki mat sambandsins á nauðsynlegum umbótum á sviði laga, stjórn mála og efnahags og samþykki að uppfylla kröfur sambandsins.¹⁹ Tilurð hennar má rekja til þess er aðild fyrrum kommúnistaríkja í Mið- og Austur-Evrópu var undirbúin. Sambandið stóð þá frammi fyrir aðildarviðræðum við ríki þar sem tryggja þurfti að nauðsynlegar pólitískar og efnahagslegar umbætur hefðu átt sér stað fyrir aðild. Lagalegur grundvöllur fyrir skilyrðasetningu eða conditionality voru hin svonefndu Kaupmannahafnarskilyrði sem samþykkt voru á leiðtogafundi Evrópusambandsins í júní árið 1993.²⁰ Fundurinn markaði tímamót í stækkunarmálum sambandsins en þar var tekin pólitísk ákvörðun um stækkun sambandsins til austurs. Samþykkt voru skilyrði fyrir stækkun sambandsins sem eru eftirfarandi:

- pólitísk skilyrði - um stöðugt stjórnarfar og stofnanir sem tryggja lýðræði, réttarríki og mannréttindi;
- efnahagsleg skilyrði - um virkt markaðshagkerfi, sem hefur burði til að takast á við þá samkeppni sem fylgir þátttöku á innri markaði ESB;
- lagaleg skilyrði - að ríkið geti og vilji samþykkja og innleiða regluverk ESB og grundvallarmarkmið sambandsins í stjórn málum og efnahagsmálum.

Kaupmannahafnarskilyrðin höfðu í för með sér að Evrópusambandið sjálft varð mjög virkt í að stýra og hafa eftirlit með undirbúningi ríkjanna fyrir aðild í stað þess að hann væri á ábyrgð ríkjanna sjálfra. Má segja að fyrsta vísi að foraðildarstefnu (e. *pre accession strategy*) ESB sé að finna í þeim. Kaupmannahafnarskilyrðin hafa verið sá grunnur sem síðari stækkanir ESB hafa byggst á, svo sem að því er varðar aðildarferli vegna Tyrklands, ríkja á Vestur-Balkanskaga og Íslands.²¹

Á fundi leiðtogaráðsins árið 1997 sem haldinn var í Lúxemborg var ályktað að ekki væri hægt að hefja aðildarviðræður fyrr en pólitíska skilyrðið í Kaupmannahafnarskilyrðunum væri uppfyllt. Var þetta gert að frumkvæði framkvæmdastjórnarinnar sem vildi tryggja hraða viðræðnanna án þess að það yrði á kostnað gæðanna.²² Þegar ákveðið var að hefja aðildarviðræður við Ísland á fundi leiðtoganna hinn 17. júní 2010 var vísað til þess að Ísland uppfyllti pólitíska skilyrðið, eins og síðar verður vikið að.

Þróunin varð sú í kjölfar Kaupmannahafnarskilyrðanna að æ meiri kröfur voru gerðar til umsóknarríkjanna. Á leiðtogafundinum í Madrid árið 1995 var ályktað að aðild væri meira en pólitísk yfirlýsing um að framkvæma löggjöf sambandsins eins og fram hefði

¹⁸ Kochenov, bls. 13

¹⁹ Kochenov, bls. 14

²⁰ Leonardo Massai: *The Kyoto Protocol in the EU*, Asser Press, Holland 2011, bls. 15

²¹ Hillion bls. 193.

²² Kouchenov, bls. 15

komið í ályktun leiðtoganna í Haag árið 1969. Þurftu umsóknarríkin nú ekki eingöngu að uppfylla Kaupmannahafnarskilyrðin heldur einnig að gera nauðsynlegar breytingar á innviðum, einkum að því er varðar stjórnsýslu, til að framkvæma reglur Evrópusambandsins.²³

²³ Hillion bls. 194.

6 Innganga EFTA-ríkjanna árið 1995 – fjórða stækkun sambandsins

Þegar fundur leiðtoganna var haldinn í Kaupmannahöfn í júní 1993 höfðu aðildarviðræður við fjögur EFTA-ríki nýverið hafist. Kaupmannahafnarskilyrðin og skilyrðasetningin sem þeim fylgdi voru því ekki grunnurinn að aðildarferli EFTA-ríkjanna. Voru viðræður við þau af þeim sökum með talsvert öðrum hætti en reyndin varð í síðari stækkunum sambandsins.

Fjórða stækkun Evrópusambandsins sem varð með inngöngu EFTA-ríkjanna þriggja, Finnlands, Svíþjóðar og Austurríkis hafði um margt nokkra sérstöðu. Í upphafi níunda áratugarins, í kjölfar efnahagslæggðar í Evrópu ákvað bandalagið stefna að sameiginlegum innri markaði árið 1992. Samhliða þessu jukust áhyggjur EFTA-ríkjanna af afleiðingum þess fyrir efnahag þeirra stæðu þau utan þessa samstarfs. Þá höfðu lok kalda stríðsins sín áhrif. Mál þróuðust þannig að til að mæta þessum áhyggjum og í því skyni að gæta sameiginlegra hagsmuna EFTA-ríkjanna og Evrópubandalagsins (e. *European Community*) var ákveðið að ganga til viðræðna um samning sem fæli í sér þátttöku þeirra í hinum sameiginlega innri markaði. Það ferli hófst árið 1989 og lauk með undirritun EES-samningsins árið 1992. Á sama tíma gekk Evrópa í gegnum mikið umbreytingaskeið með falli kommúnismans í Mið- og Austur Evrópu.

Það var svo í miðri efnahagskreppu að Svíþjóð og Finnland sóttu um aðild að bandalaginu. Svíþjóð árið 1991 og Finnland árið 1992 en auk þeirra sótti Noregur um árið 1992²⁴. Áður hafði Austurríki sótt um aðild árið 1989. Margar ástæður hafa verið taldar fyrir umsókn þeirra en í Finnlandi og Svíþjóð var ESB-aðild talin mikilvæg til að reisa við efnahag ríkjanna.

Á þeim tíma sem EFTA-ríkin sóttu um voru hugmyndir um stækkun sambandsins til austurs þegar komnar fram. Efnahagur þessara nýfrjálsu ríkja í Mið – og Austur-Evrópu var umtalsvert vanþróaðri heldur en bæði aðildarríkjanna og EFTA-ríkjanna. EFTA-ríkin voru vel stæð og fyrirsjáanlegt var að þau legðu meiri frjármuni til bandalagsins en þau fengju til baka (e. *net contributors*).

Stækkun sambandsins var umfjöllunarefni leiðtogafundarins í Maastricht í Hollandi árið 1991 en fundurinn markaði ákveðin tímamót í stækkunarmálum sambandsins. Þar var ályktað að aðild nýrra ríkja að sambandinu yrði á grundvelli hins nýja Maastricht-sáttmála. Þá höfðu Austurríki, Svíþjóð, Malta og Kýpur þegar sótt um aðild auk Tyrklands. Nokkur önnur ríki höfðu lýst yfir vilja sínum til að sækja um aðild og fól leiðtogaráðið framkvæmdastjórninni að gera úttekt á stöðunni og áhrifum þessa á framtíðarþróun ESB.

Það var svo í júní árið 1992 að framkvæmdastjórnin gaf út skýrslu sem var um Evrópu og áskoranir tengdar stækkun, *Europe and the challenge of enlargement*²⁵ en hún var gerð til undirbúnings leiðtogafundinum í Lissabon í júní sama ár. Þá höfðu Austurríki, Svíþjóð og Finnland þegar sótt um aðild. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar var fjallað um

²⁴ Noregur hafði áður sótt um aðild árið 1962, en það ár sóttu Bretar, Danir og Írar einnig um. Aðild Noregs var felld í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1972, en áður hafði norska þingið samþykkt hana með miklum meirihluta.

²⁵ Skýrsluna má finna á eftirfarandi slóð: <http://aei.pitt.edu/1573/>

aðildarviðræður við EFTA-ríkin og hvað aðild þeirra gæti haft í för með sér. Var samþykkt að hefja mætti aðildarviðræður við EFTA-ríkin á grundvelli Maastricht-sáttmálans þó hann hefði ekki öðlast gildi. Var sú tilslökun ekki síst gerð vegna þess að Danir höfðu þá hafnað Maastricht-sáttmálanum í þjóðaratkvæðagreiðslu.²⁶ Einnig var komið inn á nauðsyn þess að umsóknarríki uppfylltu tiltekin skilyrði fyrir aðild til samræmis við grunnsáttmála sambandsins. Jafnframt að umsóknarríki og þau ríki sem væru hugsanleg umsóknarríki væru misvel í stakk búin til að taka á sig þær skyldur sem fylgdu aðild, og sum þeirra gætu það ekki í náinni framtíð. Frá efnahagslegu sjónarmiði séu EFTA-ríkin þegar mikið aðlöguð að bandalaginu vegna aðildar sinni að EES en með henni taki þau upp stóran hluta löggjafar bandalagsins. Aðild þeirra fæli ekki í sér óyfirstúganleg vandamál, hvorki fyrir þau sjálf né aðildarríkin

Í skýrslunni eru meðal annars viðraðar áhyggjur af viðtökugetu sambandsins fjölgi ríkjum mikið. Einn af kostum sambandsins hafi m.a. verið skilvirkni þess. Einnig að hugsanleg stækkun feli í sér að nauðsynlegt sé að draga úr lýðræðishalla og auka völd Evrópuþingsins. Reifaðar eru hugmyndir um að endurskoða þurfi sáttmála sambandsins út frá ákvörðunartöku innan þess og auknu vinnuálagi innan stofnana verði af stækkun.

Þar segir ennfremur að hægt sé að hefja samningaviðræður að því er varðar tiltekin ríki þannig að komast megi að viðunandi niðurstöðu innan sanngjarns tíma. Þetta eigi við um ríki þar sem undirbúningur fyrir aðild sé vel á veg kominn og þar sem aðild þeirra valdi ekki miklum vandamálum fyrir bandalagið. Að því er önnur ríki varði sé hins vegar nauðsynlegt að gera ráð fyrir undirbúningstíma áður en aðild geti komið til greina. Í þeim tilvikum verði bandalagið til að mynda að ýta undir félagslega- og efnahagslega þróun með tvíhliða samningum.

Að mati framkvæmdastjórnarinnar mundi aðild EFTA-ríkjanna, þ.e. Austurríkis, Svíþjóðar, Finnlands og Sviss styrkja bandalagið á marga vegu. Geti aðildarviðræður við þessi umsóknarríki, sem jafnframt þurfi ekki áðurgreindan undirbúningstíma, hafist um leið og búin sé að fullgilda Maastricht-sáttmálann. Leggur framkvæmdastjórnin til í skýrslunni að aðildarviðræður fari fram við hvert og eitt ríki sérstaklega að teknu tilliti til stöðu hvers og eins þeirra (e. *on their own merits*). Janframt er lögð áhersla á mikilvægi þess að þau gangi inn í sambandið á sama tíma m.a. vegna vinnuhagræðis.

Vikið er að því að bandalagið sé að vinna að gerð ýmissa samninga við nokkur ríki sem þá höfðu enn ekki sótt um aðild. Gerðir hafi verið Evrópusamningar (e. *Europe Agreements*) við Pólland, Ungverjaland og Tékkóslóvakíu og slíkir samningar séu í farvatninu varðandi Rúmeníu og Búlgaríu. Gerðir hafi verið viðskipta- og samvinnusamningar við Eystrasaltsríkin og Albaníu og sjá megi fyrir sambærilega samninga við ný lýðveldi sem áður tilheyrðu Júgóslavíu. Þau ríki sem séu ekki enn tilbúin til að taka á sig þær skyldur sem fylgja aðild þurfi að fullvissa um að litið sé á þau sem jafningja að því er varðar framtíð Evrópu. Þau vilji auka öryggi sitt með því að styrkja pólitísk tengsl sín við Vestur-Evrópu og er vikið að vilja til þess að skapa „European political area.“ Í tilfelli Mið- og Austur-evrópsku ríkjanna þurfi bandalagið að hefja undirbúning þeirra á efnahagssviðinu

²⁶ Steingrímur Sigurgeirsson: „Fjölgun ríkja þýðir breytt skipulag sambandsins“, Morgunblaðið 23. júlí 1994, sótt af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/147605/>, 16. janúar 2014

þrátt fyrir að aðild þeirra sé ekki fyrirséð í náinni framtíð. Aðild þeirra sé mikilvæg fyrir stöðugleika í Evrópu en litið var á hana sem pólitíska nauðsyn. Meginniðurstaðan í skýrslunni er sú að framkvæmdastjórnin mælir með því að hefja fljótt samningaviðræður við þau ríki sem voru talin vel undirbúin fyrir aðild, þ.e. EFTA-ríkin, og hefja undirbúning vegna hinna sem voru það ekki.

Með skýrslu framkvæmdastjórnarinnar fylgdi yfirlýsing leiðtogafundarins sem haldinn var í Lissabon í júní árið 1992. Þar segir að ráðið líti svo á að EES-samningurinn hafi rutt brautina fyrir því að hefja aðildarviðræður með það að markmiði að ljúka þeim fljótt við þau EFTA-ríki sem vilja ganga inn í Evrópusambandið. Samþykkir leiðtogaráðið að leggja það fyrir stofnanir Evrópusambandsins að flýta undirbúningsvinnu sem nauðsynleg væri til að tryggja skjóta framvindu (*rapid progress*), þar á meðal undirbúning fyrir fund leiðtoganna í Edinborg á samningsramma sambandsins. Sá fundur var haldinn í desember sama ár. Ályktaði ráðið einnig að hefja skyldi samningaviðræður strax og þegar búið væri að fullgilda Maastricht-sáttmálann. Ennfremur að samningaviðræður við ríkin skyldu fara fram samhliða, en á sama tíma skyldu þær vera í samræmi við stöðu hvers og eins (e. *while dealing with each candidature on its own merit.*) Þá ályktaði leiðtogaráðið að því er varðar ríki í Mið-og Austur-Evrópu að gerðir yrðu sérstakir samstarfssamningar við þau til að endurskipuleggja efnahag þeirra og stofnanir. Samstarfið miði einkum að því að undirbúa þau fyrir aðild og að framkvæmdastjórninni verði falið að meta framfarir eða framvinduna. Var samþykkt að áður nefnd skýrsla framkvæmdastjórnarinnar yrði hluti af niðurstöðu leiðtogafundarins. Á leiðtogafundinum í Edinborg var síðan ákveðið að hefja aðildarviðræður við Austurríki, Finnland og Svíþjóð í upphafi árs 1993 og við Noreg um leið og álit ráðherraráðsins lægi fyrir á umsókn þess. Noregur var þá nýbúinn að afhenda Evrópusambandinu umsókn sína um aðild að sambandinu.

6.1 Álit framkvæmdastjórnarinnar vegna umsóknar EFTA-ríkjanna

Álit framkvæmdastjórnarinnar vegna umsóknar EFTA-ríkjanna voru birt á árunum 1991-1993, fyrst vegna Austurríkis í ágúst 1991, Svíþjóðar í júlí 1992, Finnlands í nóvember 1992 og Noregs í mars 1993.²⁷ Í álitinu vegna Svíþjóðar, Finnlands og Noregs er vísað til fyrrgreindrar skýrslu framkvæmdastjórnarinnar sem gerð hafi verið í samræmi við niðurstöður leiðtogafundarins í Maastricht um að mörg Evrópuríki hafi annaðhvort sótt um aðild eða tilkynnt um fyrirætlan sína um að sækja um aðild og að ályktað hafi verið að framkvæmdastjórnin skyldi skoða álitamál sem því fylgdi og áhrif á sambandið. Vísað er til leiðtogafundarins í Lissabon sem haldinn var í júní 1992 þar sem lagt hafi verið fyrir stofnanir ESB að flýta undirbúningi sem nauðsynlegur væri til að tryggja skjóta meðferð, þar á meðal undirbúning samningsramma vegna leiðtogafundarins í Edinborg. Ennfremur var vísað til þess sem áður segir um upphaf samningaviðræðna. Segir í álitinu að því er varðar Austurríki að stefnt sé að því að ekki eigi að hefja aðildarviðræður við önnur ríki fyrr en eftir að innri markaðurinn hafi öðlast gildi og þá aðeins við ríki sem uppfylla efnahagsleg og pólitísk skilyrði fyrir aðild.

²⁷ Austurríki sótti um aðild 17. júlí 1989, álit framkvæmdastjórnar frá 1. ágúst 1991, Svíþjóð sótti um aðild 1. júlí 1991, álit framkvæmdastjórnar frá 31. júlí 1992, Finnland sótti um aðild 13. mars 1992, álit framkvæmdastjórnar frá 4. nóvember 1992, Noregur sótti um 25. nóvember 1992 og álit framkvæmdastjórnar frá 24. mars 1993.

Almennt er aðild EFTA-ríkjanna ekki talin valda miklum (e. *insuperable*) efnahagslegum vandamálum. Er vikið að því í álit framkvæmdastjórnarinnar vegna Noregs, Svíþjóðar og Finnlands að þau hafi þegar aðlagast mjög að sambandinu (high level of integration) og stórum hluta af réttarreglum bandalagsins verði beitt á Evrópska efnahagssvæðinu, sem muni m.a. taka til fjórfrelsisins, umhverfismála o.fl.

Í álit framkvæmdastjórnarinnar var stöðu Austurríkis lýst sem einstakri þar sem aldrei áður hefði umsóknarríki náð fullkomnu frelsi í viðskiptum með framleiðsluvörum og hefði tekið upp verulegan hluta af réttarreglum bandalagsins og í þriðja lagi væri efnahagsleg aðlögun þess mjög mikil. Sem aðildarríki mundi Austurríki verða eitt af stöðugustu ríkjunum og meðal þeirra ríkja sem stæðu hvað sterkast efnahagslega. Aðild hefði ekki í för með sér efnahagslega breytingu í grundvallaratriðum í Austurríki og væri bandalaginu hagfelld vegna efnahagslegrar stöðu Austurríkis og stjórnmalasögu þess og sögu almennt. Ekki voru fyrirsjáanleg erfið vandamál í aðildarviðræðum við Austurríki.

Litið var á aðild Svía jákvæðum augum. Hún mundi ekki aðeins styrkja sænskan efnahag heldur einnig vera sambandinu til hagsbóta á mörgum sviðum. Helstu vandamálin í aðildarviðræðum við Svía mundu varða landbúnað, einkarétt ríkisins á sölu á áfengi, frjálst flæði vöru, umhverfismál og rannsóknir og þróun.

Framkvæmdastjórnin birti álit sitt vegna Finnlands um fjórum mánuðum eftir að Finnland sótti um til að flýta ferlinu sem mest. Álit framkvæmdastjórnarinnar var á svipuðum nótum og álitnið vegna Svíþjóðar þar sem ríkin hefðu svipuð hagkerfi og félagslegt kerfi (social system). Aðild Finnlands mundi ekki valda miklum vandamálum²⁸ efnahagslega, auk þess sem stór hluti af réttarreglum bandalagsins væri hluti af EES. Vandamálin myndu helst lúta, líkt og í Svíþjóð, að álitamálum vegna landbúnaðar og einkaréttar ríkisins á áfengissölu. Aðild Finnlands mundi styrkja efnahag Finnlands, sem þá hafði gengið í gegnum mikla kreppu, og enn fremur sambandið sjálft á mörgum sviðum.

Álit framkvæmdastjórnarinnar vegna Noregs var svo birt þegar aðildarviðræður við þrjú EFTA-ríkin, Austurríki, Finnland og Svíþjóð voru þegar hafnar. Er álitnið svipað hinum og hefur líkt markmið og að því er varðar Svíþjóð og Finnland enda efnahagsleg staða, landfræðileg og félagsleg staða sambærileg við nágrannaríkin í Skandinavíu. **Metur framkvæmdastjórnin það svo að helstu vandamálin í viðræðum við þessi ríki myndu lúta að landbúnaði, byggðastefnu, fiskveiðum og einkarétti ríkisins á áfengissölu. Aðild Noregs mundi í mörgu tilliti fela í sér ávinningr fyrir bandalagið.**

Viðræður við Finnland, Svíþjóð og Austurríki hófust í febrúar árið 1993 og við Noreg í apríl 1993. Það var svo fáeinum mánuðum síðar eða í júní 1993 að leiðtogar sambandsins samþykktu hin svonefndu Kaupmannahafnarviðmið vegna fyrirsjáanlegrar stækkunar sambandsins til austurs.

²⁸ „insuperable problems“

7 Samningaviðræðurnar við EFTA-ríkin

Um það leyti sem EFTA-ríkin sóttu um aðild voru aðildarríkin að leggja lokahönd á Maastricht-sáttmálann sem var undirritaður 7. febrúar 1992 og öðlaðist gildi 1. nóvember 1993. Samningurinn endurspeglar þær breytingar sem fylgdu falli kommúnismans í Evrópu og framtíðarsýn sambandsins og nauðsyn þess að styrkja stöðu þess á alþjóðavettvangi. Skyldu aðildarviðræðurnar fara fram á grundvelli greinar O í Maastricht-sáttmálanum en þau skilyrði sem ríkin þurftu að uppfylla komu fram í greinum F og O í Maastricht-sáttmálanum. Í fyrsta lagi þurftu ríkin að uppfylla skilyrði um evrópska samkennd, í annan stað lýðræðislega stjórnarhætti og loks að virða mannréttindi. Þá þurftu þau að vera með virkt og samkeppnishæft markaðshagkerfi. **Einnig var aðild háð því að ríkin samþykktu réttarreglur bandalagsins *acquis communautaire*.** Var samið um 29 kafla í aðildarviðræðum við EFTA-ríkin.

7.1 Aðildarferlið

Aldrei áður höfðu aðildarviðræður tekið jafn skamman tíma eins og í tilfelli EFTA-ríkjana. Þeim lauk á um ári frá því þær hófust. Aðildarferlið vegna EFTA-ríkjana var skilgreint annars vegar sem bandalagsferli, *community procedure*, sem varðaði ráðherraráðið, framkvæmdastjórnina og Evrópuþingið og hins vegar milliríkjaferli, sem varðaði aðildarríkin og umsóknarríkið. Aðildarsamningur væri milli aðildarríkjana og umsóknarríkis eingöngu en Evrópusambandið sjálft væri ekki aðili að honum.

Bandalagsferlið hófst með aðildarumsókn ríkis. Í kjölfarið gaf ráðið framkvæmdastjórn fyrirmæli um að meta pólitísk, efnahagsleg, lagaleg og stofnanleg áhrif aðildar viðkomandi ríkis. Á grundvelli álits framkvæmdastjórnarinnar tók ráðið svo einróma ákvörðun um að hefja aðildarviðræður. Formennskuríkið leiddi viðræðurnar á öllum stigum af hálfu ESB í samræmi við ákvörðun ráðsins frá júní 1970. Framkvæmdastjórnin fékk ekki sammingsumboð en var falið að koma með tillögur að lausn á vandamáli.²⁹

Að þessu loknu hóf framkvæmdastjórnin, í samráði við umsóknarríki, að kanna hvort réttarreglur bandalagsins væri til samræmis við löggjöf umsóknarríkis en það var þá kallað „the *acquis test*“. Væri munur þar á lýsti umsóknarríkið yfir því að það þyrfti að gera fyrirvara. Í kjölfarið hófust tæknilegar³⁰ viðræður milli framkvæmdastjórnar og umsóknarríkis sem fóru venjulega fram með stöðuskjölum (e. *position papers*) sem umsóknarríki sendi ráðherraráðinu. Síðar meir kom rýnivinna í stað þessa.

Framkvæmdastjórnin hafði frekar vald til að grípa til aðgerða á tæknilegum grunni en pólitískum. Henni var því ætlað að leysa tæknileg vandamál og tækist það ekki var þeim vísað á hið svonefnda pólitíska stig sem fól í sér að ráðherraráðið og umsóknarríkið sömdu um lausn. Markmiðið í viðræðunum var að eingöngu meiri háttar vandamál kæmu til umfjöllunar á ríkjaráðstefnu.

Tækist lausn á vandamáli í samræðum við framkvæmdastjórnina, vísaði hún áfram drögum að sameiginlegri afstöðu bandalagsríkjana til nefndar fastafulltrúa aðildarríkja

²⁹ Þá byggðist sambandið á þremur stöðum, bandalagsrétti, sameiginlegri utanríkis- og öryggisstefnu og samvinnu í dóms- og innanríkismálum.

³⁰ e. exploratory

Evrópusambandsins, COREPER³¹ en áður hafði vinnuhópur ráðsins um stækkunarmál fjallað um málið. Hlutverk COREPER var að skoða drög að sameiginlegri afstöðu og ákveða sameiginlega afstöðu bandalagsríkjanna. Afstaðan fór svo til fulltrúa ríkjanna þar sem hinar raunverulegu samningaviðræður hófust. Fulltrúar bandalagsins voru þá fastafulltrúar bandalagsins og fulltrúi umsóknarríkis. Á þessu stigi var annaðhvort gert bráðabirgðasamkomulag eða sameiginlegri afstöðu var vísað aftur til umræðu milli framkvæmdastjórnar og umsóknarríkis. Bráðabirgðasamkomulagið var svo staðfest á ráðherrafundi auk þess sem ráðherrar gátu afgreitt mál sem ekki var hægt að afgreiða á fyrri stigum. Þá var það hlutverk ríkjaráðstefnu að loka opinberlega köflum og setja pólitísk markmið og skilyrði fyrir samningaviðræðum.

Að þessu loknu var gerður aðildarsamningur með öllum tæknilegum aðlögunum, aðlögunartímabilum og tímabundnum undanþágum sem samið var um. Aðildarsamningi var svo vísað til Evrópuþingsins sem veitti samþykki sitt fyrir honum. Ráðherraráðið þurfti sem fyrr að samþykkja aðildarsamning einróma.

Milliríkjaferlið

Milliríkjaferlið varðaði aðildarríkin og umsóknarríkin. Aðildarviðræðurnar við EFTA-ríkin höfðu þá sérstöðu að þeim var ekki hægt að ljúka fyrr en Maastricht-sáttmálinn hafði öðlast gildi. Fyrirkomulagið á viðræðunum var þannig að framkvæmdastjórnin kom upp aðgerðateymi (task force) til að sjá um viðræður við umsóknarríkin. Formaður var yfir hópnum auk þess sem í honum áttu sæti aðalsamningamaður fyrir sérhvert aðildarríki EFTA-ríkjanna auk annarra starfsmanna. Sett var upp tafla fyrir samningaviðræðurnar þar sem þeim var skipt upp í fimm kafla:

1. Kaflar sem eru nærri alveg hluti af EES.
2. Kaflar sem eru að hluta til hluti af EES.
3. Kaflar sem eru hluti af valdsviði Evrópubandalagsins en ekki hluti af EES.
4. Kaflar sem heyra undir Maastricht-sáttmálann.
5. Almennir kaflar.

Samningaviðræður fóru fram sitt í hvoru lagi en eins mikið samhliða og hægt var. Gert var ráð fyrir því að ríkin yrðu aðilar á sama tíma. Fjórir ráðherrafundir voru áætlaðir í upphafi en fulltrúar ríkjanna áttu að hittast mánaðarlega. Evrópuþingið var upplýst um stöðu mála en þessi stækkun var sú fyrsta sem háð var samþykki þess. Þá höfðu öll umsóknarríkin áform um að halda þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildina. Þetta var hluti af stjórnskipan Austurríkis en Norðurlöndin höfðu öll ákveðið að halda þjóðaratkvæðagreiðslu vegna mikilvægis málefnisins.

EFTA-ríkin litu á EES-samninginn sem undirbúning fyrir aðild eða öryggisnet, yrði ekki af aðild þeirra.³² Þau ríki sem fóru með formennsku í ráðherraráðinu líkt og Danir á fyrri

³¹ COREPER: *Permanent Representatives Committee*, nefnd fastafulltrúa aðildarríkjanna gagnvart Evrópusambandinu.

³² Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar (stjórnarsvið rannsókna, *Directorate General for Research*) frá 1994 um aðildarviðræðurnar við Austurríki, Finnland, Noreg og Svíþjóð. Skýrslan var unnin fyrir Evrópuþingið. Sótt af

hluta árs 1993 töldu það eitt helsta hlutverk sitt að flýta samningaviðræðum við EFTA-umsóknarríkin í samræmi við ályktun leiðtoganna á Lissabonfundinum árið 1992. Þær skyldu fara fram samhliða eins og frekast væri unnt þrátt fyrir að með hverja umsókn skyldi fara í samræmi við stöðu viðkomandi ríkis „on its own merits“.

7.2 Framvinda viðræðnanna

Stækkun bandalagsins með aðild EFTA-ríkjanna var litin jákvæðum augum og var talin styrkja efnahagslega- og stjórnmálalega stöðu bandalagsins. Á fundi leiðtoganna í Kaupmannahöfn í júní 1993, þegar Kaupmannahafnarskilyrðin voru samþykkt, kom fram áhugi á að klára viðræðurnar við EFTA-ríkin sem fyrst. Þar var fjallað um framvindu í aðildarviðræðum við þau og samþykkt að upphafleg vandamál væru nú úr sögunni og aðildarviðræður gengju hratt fyrir sig. Samþykkti fundurinn að beina því til framkvæmdastjórnarinnar og ráðherraráðsins að aðildarviðræður yrðu uppbyggilegar og hraðar svo að af stækkun Evrópusambandsins gæti orðið 1. janúar 1995.

Belgar sem tóku við af formennsku Dana fylgdu þessu eftir en í formennskutíð þeirra komst skriður á viðræðurnar, einkum eftir gildistöku Maastricht-sáttmálans. Á leiðtogafundinum sem haldinn var í október 1993 var enn lögð áhersla á að aðildarviðræðum skyldi flýtt svo þeim gæti verið lokið 1. mars 1994 þannig að af aðild gæti orðið 1. janúar 1995. Grikkir tóku við af Belgum og þeir litu á það sem forgangsmál að ljúka samningaviðræðum innan þess tímaramma sem settur hafði verið af leiðtogaráðinu. Þá áréttuðu þeir að í kjölfar stækkunar til norðurs mætti ekki fresta stækkun til suðurs, þ.e. með aðild Kýpur og Möltu.

Eins og áður sagði urðu aðildarviðræðurnar við EFTA-ríkin þær stystu sem þekkst höfðu. Haldnir voru átta ráðherrafundir með umsóknarríkjunum fjórum. Fundir með fulltrúum ríkjanna voru haldnir á tveggja mánaða fresti og mánaðarlega þegar líða tók á viðræðurnar. Þrátt fyrir þetta voru viðræðurnar taldar erfiðari en í upphafi var gert ráð fyrir, einkum varðandi EES-kaflana en þær gengu hægar en búist var við. Fóru ríkin fram á ýmsar undanþágur og sumarið 1993 var alls óvíst hvort tímaáætlanir um aðild stæðust og af aðild yrði árið 1995. Viðræður um viðkvæm samningsmál eins og landbúnað, sjávarútveg, byggðastefnu og utanríkistengsl höfðu í raun ekki hafist og voru enn á tæknilega stiginu. Var gert ráð fyrir að um leið og Maastricht-sáttmálinn öðlaðist gildi væri hægt að hefja viðræður um mikilvæg mál. Reyndin varð sú að seinni hluta árs 1993 gengu viðræðurnar mun betur og Maastricht-sáttmálinn öðlaðist gildi 1. nóvember það ár eftir talsvert erfitt fullgildingarferli. Var metnaði Belga m.a. þakkaður þessi aukni hraði. Athygli vekur að í upphafi árs 1994 voru erfið mál enn útistandandi s.s. á sviði landbúnaðar, byggðamála, frístundabyggðar og fiskveiða. Þetta var leyst að því er varðar Austurríki, Svíþjóð og Finnland í afar stífum viðræðum í lok febrúar 1994. Tveir aukalegir ráðherrafundir voru haldnir í byrjun og um miðjan mars til að leysa vandamál varðandi norskan sjávarútveg en Spánverjar reyndust harðir í horn að taka í samningaviðræðunum. Þá tókst ennfremur að leysa erfið vandamál varðandi myntbandalagið og stofnanamál á lokametrunum í mars árið 1994. Það vekur óneitanlega

eftirtekt sé tekið mið af síðari stækkunum að viðræður um erfiðustu málin skyldu klárast á fáeinum mánuðum.

8 Stækkunin 2004 og 2007

Með aðild EFTA-ríkjanna tók við nýtt tímabil stækkunar sambandsins sem var nokkuð ólíkt því ferli sem EFTA-ríkin áttu að þekkja. **Breyttist eðli stækkunarferlis sambandsins í mikilvægum atriðum eins og síðar verður vikið að.** Tilurð nýrra ríkja í Mið- og Austur-Evrópu olli því að nauðsynlegt varð að þróa og dýpka samband Evrópusambandsins við þessi ríki. Markmiðið var að styðja eins og mögulegt var lýðræðislegar- og efnahagslegar umbætur í ríkjunum og um leið að viðhalda góðu sambandi við Rússland. Lykilatriði í slíkum umbótum var að koma á fríverslun, styðja þau fjárhagslega og koma á pólitískum skoðanaskiptum.

Á fundi leiðtoganna í Strassborg í desember 1989 samþykktu þeir að beina því til framkvæmdastjórnarinnar að koma með tillögur að samstarfssamningi, e. *Association Agreements*, við áður nefnd ríki og brást framkvæmdastjórnin strax við með því að koma með fyrstu tillögur strax í janúar 1990. Bandalagið hafði gert slíka samninga áður en þessir samningar höfðu nokkra sérstöðu. Í þeim var lögð áhersla á sameiginlega sögu og mikilvægi þess að koma í veg fyrir sundraða Evrópu með því að opna fyrir hugsanlega aðild ríkjanna að bandalaginu. Í framhaldi af þessu beindi leiðtogaráðið því svo til ráðherraráðsins vorið 1990 að undirbúa viðræður um slíka samninga við þessi ríki. Fyrstu samningarnir voru gerðir í desember árið 1991 við Ungverjaland og Pólland. Samningar voru gerðir við Tékkland, Slóvakíu, Búlgaríu og Rúmeníu árið 1993, Eistland, Lettland og Litháen árið 1995 og loks Slóveníu árið 1996.³³ Þessi ríki sóttu öll um aðild á árunum 1994-1996. Það lá því fyrir, eins og áður segir, þegar EFTA-ríkin sömdu um aðild sína að næsta stækkunarlota á eftir EFTA-ríkjunum yrði með aðild þessara nýfrjálsu ríkja.³⁴

Á fundi leiðtoganna í Lissabon árið 1992 var í fyrsta skipti fjallað um stækkun sambandsins í sérstökum kafla í ályktun fundarins. Var lögð áhersla á mikilvægi þess að þróa samstarf við Mið- og Austur evrópsk ríki með svonefndum Evrópusamningum, e. *Europe Agreements*, og pólitísk skoðanaskipti skyldu aukin mjög. Var samvinnunni beint í þann farveg að undirbúa ríkin fyrir aðild.³⁵ Þá lagði Lissabonfundurinn fyrir framkvæmdastjórnina að gera skýrslu fyrir Edinborgarfundinn um framvindu mála. Í skýrslunni dregur framkvæmdastjórnin fram helstu áherslurnar fyrir framtíðarstækkun sem sé sú að dýpkun og stækkun haldist í hendur, styrkja þurfi skilvirkni sambandsins og að ný aðildarríki taki upp réttarreglur bandalagsins að fullu þó með möguleikum á tæknilegum aðlögunum og umbreytingarfrestum, *transitional periods*. Þá taldi framkvæmdastjórnin í skýrslu sinni um nánari samvinnu við þessi ríki í desember 1992 að leiðtogarnir ættu að staðfesta markmið um framtíðaraðild þessara ríkja í Mið- og Austur-Evrópu um leið og þau geti uppfyllt nauðsynleg skilyrði fyrir aðild. Á Edinborgarfundinum var svo þeirri beiðni beint til almenna ráðsins að undirbúa Kaupmannafundinn með þeim hætti að hægt væri að taka ákvörðun um undirbúning

„The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.“

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf

Martin Sajdik og Michael Schwarzingger: *European Union Enlargement: Background, Developments, Facts, Central and Eastern European Policy Studies*, Volume 2, Transaction Publishers, New Jersey, 2008, bls. 15-16.

³⁴ Áður eða árið 1990 höfðu Malta og Kýpur sótt um.

³⁵ Sajdik og Schwarzingger, bls. 1

þessara ríkja fyrir aðild að sambandinu með hliðsjón af tillögum framkvæmdastjórnarinnar.

Um leið og sett voru tímamarkmið á Kaupmannahafnarfundinum um aðild EFTA-ríkjanna 1. janúar 1995, lagði fundurinn áherslu á að þær leiðbeiningar sem leiðtogarnir höfðu sett fyrir aðild þeirra ættu ekki við um önnur ríki sem höfðu sótt um aðild. Með þessu var því skýrt komið á framfæri að samningaviðræður við ríki og þróðu EFTA-ríkin, sem höfðu einnig tekið upp stóran hluta af réttarreglum bandalagsins vegna EES, gæti ekki verið fyrirmynd að aðildarferli Mið- og Austur-Evrópuríkjanna. Var jafnframt samþykkt að samstarfsríki í Mið- og Austur-Evrópu sem óskuðu eftir því gætu orðið aðilar að sambandinu.³⁶ Af því gæti orðið um leið og þau uppfylltu nauðsynleg efnahagsleg og pólitísk viðmið fyrir aðild. Þetta voru Kaupmannahafnarskilyrðin sem áður er minnst á.³⁷

8.1 Foraðildarstefna verður til, *pre accession strategy*

Vegna stækkunar sambandsins til austurs var komið á foraðildarstefnu sem hafði það markmið að undirbúa umsóknarríkin fyrir að uppfylla skyldur sem fylgja aðild að Evrópusambandinu. Stefnunni var formlega hleypt af stokkunum í desember árið 1994 á fundi leiðtoganna í Essen, og gengur hún stundum undir nafninu „Essen pre- accession strategy“ eða Essen foraðildarstefna. Hún fól í sér fjóra meginþætti, gerð Evrópusamninga (*Europe Agreements*), PHARE áætlunina svokölluðu, hvítbók sambandsins um innri markaðinn og skoðanaskipti (*structured dialogue*). Voru lagðar línur um reglulega fundi með Mið- og Austur-Evrópuríkjunum sem skyldu vera grundvöllur að skoðanaskiptum og samvinnu sem nýttist við undirbúning aðildar, *structured dialogue*. Það var vettvangur sem komið var á í þeim tilgangi að umsóknarríkin kynntust starfsemi sambandsins og var markmiðið að stuðla að efnahagslegum og pólitískum umbótum.³⁸ Í upphafi hvers árs skyldi formennskuríkið gefa út áætlun um þann fjölda ráðherrafunda sem skyldi haldinn auk þess sem lagt var fyrir framkvæmdastjórnina að undirbúa hvítbók um innri markaðinn.

Hvítbókin var mikilvæg til framkvæmdar á foraðildarstefnunni. Hugmyndin að baki henni var að greina alla löggjöf sambandsins sem varðaði innri markaðinn. Í hvítbókinni sem kom út árið 1995 kom fram að ríkin þurftu að laga löggjöf sína að löggjöf ESB og tryggja framkvæmd hennar. Var í því skyni komið á sérstakri stuðningsáætlun, PHARE og nýju tæki, TAIEX.

8.1.1 Fjárhagslegur stuðningur við umsóknarríkin

Á leiðtogafundinum í Lúxemborg árið 1997 þar sem var að finna ítarlega ályktun um stækkunarstefnu sambandsins, var ályktað að fjárhagsleg aðstoð skyldi haldast í hendur við það hversu vel umsóknarríkjunum gengi að hrinda áætlunum um innleiðingu á réttarreglum bandalagsins í framkvæmd. Voru samstarfssamningar sambandsins við umsóknarríkin grunnurinn að aðstoðinni við undirbúninginn.³⁹ Skyldi stuðningurinn taka

³⁶ Sajdik og Schwarzinger, bls. 20.

³⁷ Aðurnefndir Evrópusamningar settu svo ramma um aðlögun að regluverki ESB.

³⁸ Karolina Ristova-Aasterud: „The legal aspects of the EU accession procedure and its implications for the EU Eastern Enlargement“, *Justinianus Primus Law Review*, vol. 1:1, bls. 19 og Maresceau, bls. 20

³⁹ „In that context financial assistance would be linked to the applicants' progress and, more specifically, to compliance with the programme for adoption of the *acquis*.“

til ríkja hvort sem aðildarviðræður hefðu hafist eða ekki. Þau tæki sem notuð voru þá voru PHARE (Upphaflega fyrir Pólland og Ungverjaland; (e. *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*), ISPA (e. *Pre-Accession Structural Instrument*) og SAPARD (e. *Structural Adjustment Programme for Agriculture and Rural Development*).⁴⁰

Samþykkti sambandið sérstaka reglugerð⁴¹ sem hafði að geyma áskilnað um að stæðu ríkin ekki við skuldbindingar um að uppfylla Kaupmannahafnarskilyrðin eða samstarfssamninga við Evrópusambandið geti ráðherraráðið gripið til viðeigandi ráðstafana að því er varðaði aðstoðina. Hefur verið litið þannig á að með þessu hafi Kaupmannahafnarskilyrðin orðið að lagalega bindandi skilyrði.⁴² **Árið 2007 leysti IPA (e. *Instrument for Pre-Accession Assistance*) þessar áætlanir svo af hólmi.**

Ísland hefur átt rétt á IPA-aðstoð á grundvelli umsóknar sinnar um aðild að Evrópusambandinu líkt og önnur umsóknarríki og ríki sem sambandið skilgreinir sem möguleg umsóknarríki en það eru auk Íslands og Tyrklands, ríki á Vestur-Balkanskaga. Markmiðið með IPA er að styrkja stofnanir, efnahagslega og félagslega þróun og dreifbýlisþróun. Stuðningurinn við Ísland var á grundvelli sérstaks rammaþess sem gerður var milli Íslands og Evrópusambandsins. Hann skiptist skiptist í tvo meginflokka, annars vegar styrkingu stjórnsýslu á Íslandi og hins vegar undirbúning fyrir þátttöku í uppbyggingarsjóðum sambandsins.

8.1.2 Aðildarferlið - álit framkvæmdastjórnarinnar

Áður nefnd Mið- og Austur-Evrópuríki, Slóvenía, Ungverjaland, Pólland, Lettland, Litháen, Eistland, Slóvenía, Tékkland, Rúmenía og Búlgaría sóttu um aðild á árunum 1994-1996. Í samræmi við 49. gr. Maastricht-sáttmálans var kallað eftir álit framkvæmdastjórnarinnar á umsóknunum, sem þegar höfðu borist, á fundi leiðtoganna í Madrid í desember árið 1995. Á fundinum var áhersla lögð á góðan undirbúning á grundvelli Kaupmannahafnarskilyrðanna og einnig í tengslum við foraðildarstefnu sambandsins eins og hún var skilgreind á Essenfundinum fyrir Mið-og Austur-Evrópuríkin. Í raun fól þetta í sér breytingu á aðildarskilyrðum því auk Kaupmannahafnarskilyrðanna urðu ríkin nú m.a. að aðlaga stjórnsýslu sína til að tryggja innleiðingu á réttarreglum bandalagsins.⁴³

Til þess að undirbúa álit sitt vegna umsóknanna fór framkvæmdastjórnin fram á að umsóknarríkin svöruðu ítarlegum spurningalista, *questionnaire*. Þar var lögð rík áhersla á stjórnsýslulega og lagalega getu til að laga löggjöf viðkomandi ríkis að löggjöf ESB. Einnig var óskað eftir upplýsingum um þann mannauð sem til staðar var. Hinn 15. júlí árið 1997 birti framkvæmdastjórnin stækkunarstefnu sína undir heitinu *Agenda 2000*, þar sem var að finna 10 álit á umsóknum ríkjanna. Hún hafði einnig að geyma fjárhagsramma vegna inngöngu þessara ríkja. Niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar var sú að hægt væri

⁴⁰ Maresceau, bls. 34-37.

⁴¹ Reglugerð ráðsins 622/98 um aðstoð við umsóknarríki innan ramma foraðildarstefnu.

⁴² Maresceau, bls. 36-37.

⁴³ Sajdik og Schwarzinger, bls. 20. Sjá einnig *Handbook on European Enlargement*, Andrea Ott og Kristyn Inglis ritstýrðu, Asser Press, Haag, 2002, bls. 114.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm

að hefja aðildarviðræður við fimm ríkjanna, Pólland, Ungverjaland, Tékkland, Slóveníu og Eistland. Kaupmannahafnarskilyrðin stóðu því ekki í vegi. Þetta þýddi þó ekki að allt væri til reiðu í þessum ríkjum til þess að þau gætu gerst aðilar. Til dæmis þurfti í sumum ríkjanna að bæta innviði og getu stjórnsýslu og dómskerfis. Rúmenía, Lettland og Litháen stóðust hins vegar ekki skilyrði þess að vera tæk, e. *admissibility test*, af efnahagsástæðum og ástæðum sem vörðuðu stjórnsýslulega getu. Ekki var hægt að hefja viðræður við Slóvakíu af pólitískum ástæðum. Þá var Kýpur í hópi þeirra ríkja sem ákveðið var að hefja aðildarviðræður við. Malta var ekki meðal þessara ríkja í fyrsta hópnum þar sem Malta hafði fryst aðildarviðræður árið 1996.

Álit framkvæmdastjórnarinnar var svo til umræðu á fundi leiðtoganna í Lúxemborg í desember árið 1997. Sá fundur markaði ákveðin tímamót í stækkunarstefnu sambandsins. Þar var stækkun skilgreind⁴⁴ og var foraðildarstefnu ESB var formlega hleypt af stokkunum. Verkefnið framundan hjá ESB væri að undirbúa ríkin fyrir aðild og hraði ferlisins ylti á ríkjunum sjálfum og hve langt þau væru komin í undirbúningi.⁴⁵ Stefnan skyldi taka til allra Mið- og Austur-Evrópuríkjanna hvort sem álit framkvæmdastjórnarinnar á umsókn þeirra væri jákvætt eða ekki. Síðar, eða árið 2000, var hún látin gilda um Möltu og Kýpur og árið 1999 varð Tyrkland hluti af henni.⁴⁶ Þá var samninga- og aðildarferli skilgreint. Markmiðið með stefnunni var að gera öllum Mið- og Austur-Evrópuríkjunum kleift að verða aðilar að ESB. Þau voru því hvött til að aðlaga löggjöf sína að löggjöf ESB fyrir aðild. Stefnan hafði að geyma þrjú lykilhugtök sem voru aðildarsamstarf, *accession partnership*, árlegt mat á framvindu hvers umsóknarríkis fyrir sig, og aukinn foraðildarstuðningur. Gerðir voru samstarfssamningar sem umsóknarríkin urðu að uppfylla til að geta gerst aðilar. Þá var gert ráð fyrir fjárhagslegum stuðningi sem var skilyrtur þannig að aðildarferlið var skilyrt enn frekarfrá því sem áður var.⁴⁷

Á Lúxemborgarfundinum árið 1997 var ákveðið að hefja aðildarviðræður við Kýpur, Eistland, Ungverjaland, Pólland, Tékkland og Slóveníu á ríkjaráðstefnu í mars 1998. Skyldi aðildarferlið byggjast á tveimur meginþáttum. Annars vegar á grundvelli foraðildarstefnunnar sem samþykkt var á Lúxemborgarfundinum ar sem markmiðið var að gera öllum aðildarríkjum kleift að laga sig að löggjöf ESB eins fljótt og kostur væri fyrir aðild. Hins vegar með foraðildarstuðningi, *pre accession aid*. Á leiðtogafundinum í Helsinki árið 1999 var svo ákveðið að hefja aðildarviðræður við þau sex umsóknarríki

⁴⁴ „The task in the years ahead will be to prepare the applicant States for accession to the Union and to see that the Union is properly prepared for enlargement. This enlargement is a comprehensive, inclusive and ongoing process, which will take place in stages; each of the applicant States will proceed at its own rate, depending on its degree of preparedness.“

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm

⁴⁵ „The task in the years ahead will be to prepare the applicant States for accession to the Union and to see that the Union is properly prepared for enlargement. This enlargement is a comprehensive, inclusive and ongoing process, which will take place in stages; each of the applicant States will proceed at its own rate, depending on its degree of preparedness.“

⁴⁶ Marc Maresceau, „Pre Accession“ í *The Enlargement of the European Union*, Oxford University Press, 2003, bls. 25-27.

⁴⁷ Maresceau, bls. 36-37.

sem eftir voru en þær hófust opinberlega í febrúar árið 2000.⁴⁸ Þessum ríkjum var lofað að þeim yrði gefið tækifæri til að ná hinum ríkjunum þar sem viðræður voru þegar hafnar, sbr. það sem áður er sagt.⁴⁹ Á fundinum fékk Tyrkland stöðu umsóknarríkis.

Í apríl árið 1998, hófst rýni á löggjöf ríkjanna hvort sem aðildarviðræður höfðu hafist við þau eða ekki. Um var að ræða yfirferð á löggjöf hvers ríkis fyrir sig þar sem ESB útskýrði löggjöf sambandsins á viðkomandi sviði.⁵⁰ Rýnifundirnir höfðu ekki verið haldnir áður og voru teknir upp af þeirri ástæðu að munurinn á lagakerfum umsóknarríkjanna og aðildarríkja ESB hafði aldrei verið meiri í samanburði við fyrri stækkunir. Á rýnifundum var löggjöf ESB og umsóknarríkis borin saman til þess að aðildarviðræður gætu hafist um viðkomandi kafla. Voru ríkin spurð að því hvort þau gætu samþykkt réttarreglur bandalagsins, hvort þau þyrftu aðlögunartíma, eða umbreytingafresti, hvort þau hefðu tekið upp þá löggjöf sem nauðsynleg er vegna löggjafar sambandsins, hvort nægileg stjórnslugeta væri til staðar og önnur geta til að innleiða reglur sambandsins. Að fundunum loknum gaf framkvæmdastjórnin út rýniskýrslu um þau vandamál sem líkleg voru til að koma upp í viðræðunum um viðkomandi kafla og getuna til að innleiða og framkvæma löggjöf ESB.⁵¹ Rýnifundir eru nú mikilvægir í aðildarferli sambandsins og voru haldnir vegna þeirra 33 samningskafla sem voru grundvöllurinn að efnislegum viðræðum við Ísland.

8.1.3 Opnun og lokun kafla

Í aðildarviðræðunum við Mið- og Austur-Evrópuríkin og Möltu og Kýpur var samið um 31 kafla. Samningaviðræðurnar fóru þannig fram að umsóknarríkin afhentu ESB samningsafstöðu sína, (e. *position paper*), að því er varðaði hvern kafla fyrir sig. Þar kynntu umsóknarríkin fyrir ESB þau atriði sem þau vildu semja um. Aðildarríki ESB undirbjuggu síðan af sinni hálfu sameiginlega afstöðu, e. *EU Common Positions* og undirbjó framkvæmdastjórnin drögin. Þau fóru fyrst til umfjöllunar í vinnuhópum ráðherraráðsins um stækkunarmálin, síðan fyrir nefnd fastafulltrúar (COREPER) og loks var hún staðfest í ráðherraráðinu. Á þessum grunni, bauð Austurríki sex umsóknarríkjum að leggja fram samningsafstöðu sína í sjö köflum fyrir miðjan september 1998. Til að aðlögun gæti farið fram í tæka tíð var gert ráð fyrir ákveðnum degi, sem viðkomandi ríki teldi sig geta verið tilbúið fyrir aðild og var það í flestum tilfellum 1. janúar árið 2003.⁵² Þetta var mikilvægt til að mynda ef fara yrði fram á umbreytingafresti. Hins vegar var á

⁴⁸ Massai, bls. 18.

⁴⁹ Sajdik og Schwarzinger, bls. 105

⁵⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf og Marc Maresceau, bls.

30

⁵¹ Karolina Ristova-Aasterud, 24

⁵² Skýrsla utanríkisráðuneyti 2013: „Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinda og staða“

http://www.utanrikisraduneyti.is/media/PDF/StaekkunESB_juni2001.pdf: „Í maí 2001 er gangur viðræðanna metinn með eftirfarandi hætti. Lengst komin í samningum eru fjögur lönd: Eistland, Ungverjaland, Slóvenía og Kýpur, en þar á eftir koma Tékkland og Malta. Varðandi Kýpur verður þó að taka með í reikninginn að pólitískir erfiðleikar eru óleystir, sem tengjast valdatafli og reipdrætti milli Grikkja og Tyrkja og skiptingu eyjarinnar. Malta er svo þekkt fyrir pólitískar stefnubreytingar, þar sem aðildarvilji er aðeins hjá hægri flokknum, en valdaskipti hanga gjarnan á einum til tveimur þingsætum. Lettland og Litháen hafa verið að sækja sig, en lengst frá mögulegri aðild eru Rúmenía og Búlgaríja og enginn möguleiki talinn á að þau nái markmiðinu um aðild 2004. Pólland á þónokkuð í land og eru vandamál þess allveruleg, hins vegar er vægi Póllands mikið og jafnvel velt vöngum yfir því að ekki sé pólitískt stætt á því að Pólland sé ekki meðal ríkjanna í næsta aðildarhópi.“

þeim tíma ekki hægt að sjá fyrir hvenær aðildarviðræðum lyki. Evrópusambandið sjálft hafði ekki lagt til hvert markmiðið skyldi vera að því er varðaði aðildardag. Formennskuríki ESB héldu því hins vegar opnu lengi vel af þeirri ástæðu að með því hefði ESB gefið bindandi loforð bæði að því er varðaði sammingsaðila og almenning. Þannig hefði sambandið orðið að ljúka viðræðum óháð því hvort ríkin væru nægilega undirbúin eða ekki. Af þeirri ástæðu gaf ESB ekki upp dag fyrir en á leiðtogafundinum í Nissa í desember árið 2002.⁵³ Var þá gert ráð fyrir því að aðildin sjálf gæti hafist hið fyrsta á árinu 2004.

Strax í upphafi aðildarviðræðnanna var gengið út frá því að ekkert væri samþykkt fyrir en allt væri samþykkt. Ástæðan var m.a. sú að sumir kaflarnir tengdust sérstaklega auk þess sem einhver ríki höfðu áhyggjur af ónógum undirbúningi áður en haldið væri af stað í viðræður. Þá var að finna tilvísun til annarra kafla í sameiginlegri afstöðu ESB um kaflana sem jafnframt var eins konar öryggisventill. Í þessu fólst ákveðin viðvörðun til umsóknarríkjanna um að kaflarnir tengdust öðrum köflum með þeim hætti að gæti skipt máli síðar í samningaviðræðunum. Þegar köflum var lokað var það því gert til bráðabirgða svo hægt væri að hefja viðræður um þá síðar ef þörf krefði. Samkvæmt þessu skyldu niðurstöður viðræðna því vera til bráðabirgða þangað til fyrir lægi samningur um allan pakkann.⁵⁴

Aðildarviðræðum við Kýpur og Möltu, Pólland, Ungverjaland, Eistland, Lettland, Litháen, Slóvakíu, Slóveníu og Tékkland lauk í desember árið 2002 og urðu þau aðilar 1. maí 2004. Aðildarviðræðum við Rúmeníu og Búlgaríu lauk í desember 2004 og urðu þau aðilar að sambandinu 1. janúar 2007. Aðildarsamningarnir snérust um aðlögun aðildarríkjanna að regluverki Evrópusambandsins. Frá fyrsta degi aðildar áttu lög og reglur Evrópusambandsins að taka gildi í hinu nýja aðildarríki nema samið hefði verið um annað. Slík frávik gátu einungis verið takmörkuð að innihaldi og í gildistíma.

8.1.4 Breytt aðildarferli

Eins og fyrr segir var aðildarferlið breytt í grundvallaratriðum frá því sem áður var. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar, *Agendu 2000* frá 1997 sem gerð var að beiðni leiðtogafundarins í Maastricht um áhrif stækkunar var gert ráð fyrir að aðildarferli sambandsins tæki breytingum. **Nú var ekki lengur um það að ræða að bandalagið beindi sjónum sínum eingöngu að samningaviðræðunum og léti umsóknarríkjunum það eftir hvernig þau innleiddu réttarreglur bandalagsins** eins og var í tilfelli t.d. Portúgals og Spánar og EFTA-ríkjanna. Nú var gert ráð fyrir miklu meiri vinnu með umsóknarríkjunum og ljóst að vinnuálagið á framkvæmdastjórnina ykist mikið.⁵⁵

Foraðildarstefna ESB, sem samþykkt var árið 1997 ásamt þeim samstarfssamningum sem gerðir voru á grunni hennar, fól því í sér að Evrópusambandið lofaði aðild gegn því að það stýrði þeim umbótum sem nauðsynlegar voru meðal annars með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði mannréttinda. Þetta vald hefur sætt gagnrýni. Þannig telur fræðimaðurinn Christophe Hillion að foraðildarstefna Evrópusambandsins hafi breytt

⁵³ Sajdik og Schwarzsinger, bls. 71-74

⁵⁴ Sajdik og Schwarzsinger, bls. 72-74

⁵⁵ Sajdik og Schwarzsinger, bls. 31

stækkun ESB í stefnu sem hefur umbreytingu að markmiði, en um leið hafi hún breytt Evrópusambandinu í eins konar yfirvald (*e. normative power*) í Evrópu. Einnig hefur hann bent á að þau viðmið sem sett hafa verið í stækkunarferli hafi sætt gagnrýni þar sem þau nái út fyrir regluverk sambandsins og efasemdir hafa risið um lögmæti skilyrðasetningarinnar (*e. conditionality*) og hversu áhrifaríkar umbótaáætlanir á grunni hennar eru. Ráðherraráðið hafi framselt mikið vald til framkvæmdastjórnarinnar til að hafa eftirlit með því hvernig umsóknarríkin undirbúa aðild sína og einnig til að móta foraðildarstefnu.⁵⁶

Til þess að tryggja fullnægjandi framvindu hóf framkvæmdastjórnin að meta frammistöðu ríkjanna við að framfylgja samningnum með árlegum framvinduskýrslum sem mælt var fyrir um á Lúxemborgarfundinum árið 1997. Ófullnægjandi frammistaða gæti haft áhrif á framlög til viðkomandi ríkis. Var hugmyndin að baki þeim að á grundvelli þeirra gæti ráðherraráðið tekið nauðsynlegar ákvarðanir um framkvæmd viðræðnanna.⁵⁷ Bendir Hillion á að þar sem aðildarríkin hafi litið á stækkun sambandsins til austurs sem pólitíska nauðsyn og sögulegt tækifæri hafi aðildarríkin verið tilbúin til að fela ESB daglegan undirbúning og eftirlit, einkum framkvæmdastjórninni.⁵⁸ Þá hefur einnig verið bent á að foraðildarstefnu og samningaviðræðum hafi verið „blandað“ saman í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar, *Agendu 2000*.⁵⁹

Þær breytingar á aðildarferlinu sem urðu með umsókn Mið- og Austur-Evrópuríkjanna hafa sætt gagnrýni. Með þeim hafi Evrópusambandið fengið yfirhöndina í aðildarviðræðum sem sé þróun sem hófst með fyrstu stækkuninni. Ríkjunum sé ekki eingöngu gert að samþykkja löggjöf sambandsins á fyrstu stigum heldur einnig að laga sig að stefnu sambandsins og hrinda löggjöf þess í framkvæmd fyrir gerð aðildarsamnings og gildistöku hans. Krafan um hinn mikla undirbúning sem fylgdi foraðildarstefnunni geri það því að verkum að ákveðin eðlisbreyting hafi orðið á aðildarferlinu. Aðildarferlið er því rábrugðið hefðbundnum samningaviðræðum milli ríkja þar sem báðir eða allir eru jafnsettir.⁶⁰

8.1.5 Lýsing á aðildarferli – fimmta stækkunin

Aðildarferli fimmtu stækkunarinnar má lýsa með eftirfarandi skrefum:⁶¹

1. Ríki sem vilja verða aðilar að ESB lýsa því yfir.
2. ESB kemur á laggirnar áætlunum til aðstoðar.
3. Leiðtogaáráðið tekur ákvörðun um stækkun og mótar skilyrðin. Ríkin sem vilja verða aðilar afhenda ráðherraráðinu umsókn og hefja umbætur heima fyrir til samræmis við þau skilyrði sem leiðtogaáráðið setur.
4. Ráðherraráðið samþykkir eða hafnar umsókn (einróma ákvörðun) og óskar eftir álitum framkvæmdastjórnar á umsókninni.

⁵⁶ Hillion bls. 195 - 197

⁵⁷ Maresceau, bls. 32

⁵⁸ Hillion, bls. 199

⁵⁹ Ristova, bls. 28

⁶⁰ Sjá, Karolina Ristova-Aasterud, 28

⁶¹ Kochenov, bls. 19

5. Framkvæmdastjórnin gefur út álit sitt á umsókninni. Sendir fyrst út spurningalista, *questionnaire*. Því fylgir skýrsla þar sem mælt er með því að hefja aðildarviðræður.
6. Leiðtoga ráðið bregst við áliti framkvæmdastjórnar og fer fram á árlegar skýrslur og samantekt.
7. Rýnifundur og í kjölfarið rýniskýrsla. Mælt fyrir um opunar- eða lokunarviðmið ef nauðsyn krefur.
8. Kaflar opnaðir - upphaf samningaviðræðna. Umsóknarríki sendir afstöðu/samningsafstöðu sína. Framkvæmdastjórnin gerir í kjölfarið tillögur að sameiginlegri samningsafstöðu og ráðið samþykkir einróma.
9. Viðræðum milli aðildarríkja og umsóknarríkis lýkur í ráðherraráðinu.
10. Evrópuþingið samþykkir aðildarsamning.
11. Ráðherraráðið samþykkir einróma aðildarsamning..
12. Undirritun aðildarsamnings.
13. Fullgilding aðildarsamnings.
14. Gildistaka aðildarsamnings
15. Aðildarferli er lokið þegar umbreytingartímabili er lokið.

8.2 Aðild Króatíu, 2013

Króatía sótti um aðild að Evrópusambandinu í febrúar árið 2003. Áður hafði Evrópusambandið gert stöðugleika- og samstarfssamning við Króatíu árið 2001 sem öðlaðist gildi árið 2005. Álit framkvæmdastjórnarinnar vegna umsóknarinnar var birt í apríl árið 2004⁶² og í desember árið 2004 ákvað leiðtoga ráðið að hefja aðildarviðræður hinn 17. mars 2005 að því skilyrði uppfylltu að Króatía ætti fullt samstarf við Alþjóðlega stríðsglæpadómstólinn fyrir fyrrum Júgóslavíu. Að öðrum kosti yrði að fresta aðildarviðræðum. Þær hófust í október árið 2005 í kjölfar jákvæðrar skýrslu aðalsaksóknara dómstólsins. Þannig hófust aðildarviðræður við Króatíu eftir stóru stækkunina árið 2004 en áður en Rúmenía og Búlgaría gengu inn í sambandið. Aðildarviðræðum var lokið í júní árið 2011 og í desember árið 2011 var aðildarsamningur undirritaður. Í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslu sem haldin var í Króatíu í janúar árið 2012 þar sem 66,27% þjóðarinnar gaf jáyrði sitt við aðild að sambandinu var samningurinn fullgiltur í króatíska þinginu í mars árið 2012. Króatía varð síðan aðili að Evrópusambandinu þegar fullgildingarferli lauk í öllum aðildarríkjunu hinn 1. júlí 2013.

⁶² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0257:FIN:EN:PDF>

9 Núverandi Stækkunarstefna Evrópusambandsins

9.1 Orðsending framkvæmdastjórnarinnar frá 2006 um stækkunarstefnu og helstu áskoranir vegna árána 2006-2007.

Stóra stækkunin, sem er oft nefnd fimmta stækkunin, með aðild tíu ríkja árið 2004 og svo aftur árið 2007 var sú stærsta í sögu sambandsins. Að henni lokinni endurskoðaði Evrópusambandið stækkunarstefnu sína og var meginniðurstaðan sú að að fenginni reynslu þætti sambandinu nauðsynlegt að setja strangari skilyrði og eftirlit fyrir því að umsóknarríki uppfylltu þær kröfur sem gerðar væru til þeirra svo þau gætu gerst aðilar. Með þessu var m.a. brugðist við stækkunarþreytu og æ neikvæðara álit almennings sem m.a. birtist í höfnun stjórnarskrárinnar (samningur um stjórnarskrá fyrir Evrópu) í þjóðaratkvæðagreiðslu í Hollandi og Frakklandi árið 2005. Var af þeim sökum m.a. lögð mikil áhersla á kynningu stefnunnar fyrir almenningi. Þá hafa miklar umræður um viðtökugetu sambandsins valdið því að aðildarríkin hafa látið meira til sín taka í aðildarferlinu en áður þekktist. Um leið hefur aðildarferlið sjálft þyngst frá því sem áður var og ferlið allt orðið minna fyrirsjáanlegt eins og síðar verður vikið að.

Hin nýja stækkunarstefna ESB frá árinu 2006 átti síðar eftir að liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins. Hún var sett fram í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar frá nóvember 2006 en orðsendingin lá til grundvallar í ítarlegri umræðu leiðtoganna um stækkunarstefnu sambandsins á fundi þeirra í Brussel í desember 2006.⁶³

Í orðsendingunni er lögð enn ríkari áhersla á undirbúning fyrir aðild og hún skilyrt enn frekar. Segir m.a. að stækkunarstefnan taki til ríkja á Vestur-Balkanskaga og Tyrklands sem geti orðið aðilar að ESB að uppfylltum nauðsynlegum skilyrðum. Þá voru Kósóvó, Serbía og Bosnía- og Hersegóvína ennfremur hluti af stækkunarstefnu sambandsins. Einnig sagði þar að Evrópusambandið hafi að fenginni reynslu ákveðið að setja strangari skilyrði fyrir því að umsóknarríki uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þeirra.

Er lögð á það áhersla í stækkunarstefnunni⁶⁴ að foraðildarstefna og aðildarviðræður við umsóknarríkin skyldu byggjast á strangri skilyrðasetningu þar sem skilyrði fyrir aðild væru að fullu virt. Þá var nýbúið að koma IPA á laggirnar og var gert ráð fyrir að fjárhagslegur stuðningur færi fram með þessu nýja tæki. Ennfremur var lögð áhersla á að vel útfærð stefna geti víkkað og dýpkað Evrópusamrunann.

Í orðsendingunni er ennfremur lögð áhersla á ströng skilyrði fyrir inngöngu og að aðildarferli sé til langs tíma („a long term effort“) og því sé mikilvægt að ríkin séu viljug til að stuðla að umbótum. Ennfremur þurfi Evrópusambandið að auka gagnsæi í ferlinu.

9.2 Opnunar- og lokunarviðmið

Í skýrslunni var mælt fyrir nýjum þætti í aðildarferlinu sem átti eftir að hafa miklar breytingar í för með sér en það voru svonefnd opnunar- og lokunarviðmið, (e. *opening and closing benchmarks*). Með þeim var brugðist við þeim lærdómi sem sambandið dró af fimmtu stækkuninni. Þeim var ætlað að auka gæði aðildarviðræðna með því að hvetja

⁶³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf

⁶⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf

umsóknarríki til að ljúka þeim umbótum sem sambandið telur nauðsynlegar snemma í ferlinu. Þannig varð ferlið nú með þeim hætti að að lokinni rýnivinnu um viðkomandi kafla gátu aðildarríkin, að tillögu framkvæmdastjórnarinnar, skilyrt ákvörðun um að hefja viðræður um kafla með því að setja viðmið um opnun hans. Sama gilti um lokun kafla, hana var hægt að skilyrða með lokunarviðmiði. Þetta hefur það í för með sér að séu opunarviðmið ekki uppfyllt er hægt að fresta samningaviðræðum með því að opna ekki viðkomandi viðræðukafla. Með opunar- og lokunarviðmiðum var búið að taka upp eitt skilyrðið enn í aðildarferlinu sem að þessu sinni varðaði sjálfar samningaviðræðurnar.⁶⁵ Með þeim dregur úr samningaþætti viðræðnanna líkt og gert er ráð fyrir í 2. mgr. 49. gr. SESB.

Opunarviðmið varða þau lykilskref sem taka þarf til þess að undirbúa framtíðaraðlögun, s.s. stefnu eða aðgerðaáætlun. Lokunarviðmið varða aðallega löggjafarráðstafanir, stjórnáætlunir eða dómsaðila og frammistöðu við að innleiða réttarreglur bandalagsins. Uppfylli umsóknarríki ekki lengur opunarviðmið í kafla sem hefur verið opnaður getur framkvæmdastjórnin lagt til að viðræður um þann kafla verði stöðvaðar tímabundið. Uppfylli ríki ekki lokunarviðmið sem sett eru í sameiginlegri samningsafstöðu ESB getur framkvæmdastjórnin lagt til að aðildarviðræður um viðkomandi kafla hefjist að nýju.

Opunar- og lokunarviðmið eru háð samþykki ráðherraráðsins, og gerir framkvæmdastjórnin tillögu um þau. Þar sem skilgreining á slíkum opunarviðmiðum og einnig það hvort þau hafa verið uppfyllt er háð einróma samþykki aðildarríkjanna er ljóst að aðildarríkjunum var með opunar- og lokunarviðmiðum fengið mun meira vald í ferlinu heldur en áður þekktist. Þannig hafa þau meira svigrúm til að tefja ferlið bæði vegna ófullnægjandi frammistöðu ríkjanna og eins af ástæðum sem varða ekki endilega þau skilyrði sem sett eru fyrir aðild.⁶⁶ Til að mynda tafði Slóvenía aðildarferli Króatíu, bæði með því að samþykkja ekki sameiginlega samningsafstöðu í einum kaflanum, auk þess að samþykkja ekki opunarviðmið í öðrum vegna landamæradeilu ríkjanna. Þá hefur samningsköflunum fjölgað frá fimmtu stækkuninni sem jafnframt eykur hættuna á því að aðildarríkin tefji eða stöðvi ferlið. Aðalsamningamaður Króatíu taldi í tengslum við umræðu um breytingu á stækkunarferlinu að upptaka slíkra opunar- og lokunarviðmiða hefði valdið meiri óvissu hjá umsóknarríkjunum.

Reikna má með því að það taki a.m.k. átta til tólf mánuði að uppfylla slík viðmið⁶⁷. Á leiðtogafundinum í Brussel í desember 2006 sagði að hraði viðræðnanna ylti á því hversu vel umsóknarríkinu gengi að koma á nauðsynlegum umbótum þar sem byggt væri á stöðu hvers og eins. Það er því ljóst að þessi viðmið geta verið til þess fallin að tefja ferlið verulega frá því sem áður var.

⁶⁵ Hillion, 201 - 202

⁶⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf. Hillion, bls. 202-203

⁶⁷ Sjá skýrslu utanríkisráðuneytis, apríl 2013.

9.3 Framtíðin varðandi stækkun Evrópusambandsins

Stækkunarstefna ESB hefur fyrst og fremst snúist um að styrkja sambandið efnahagslega og að tryggja öryggi og stöðugleika í álfunni. Þannig var litið á aðild tíu fyrrum kommúnistaríkja í Mið- og Austur-Evrópu árið 2004 og 2007 sem mikilvægt skref í að sameina Evrópu. Aðild EFTA-ríkjanna var hins vegar fyrst og fremst talin mikilvæg út frá efnahagslegu sjónarmiði. Stækkunarstefna sambandsins tekur nú til Suðvestur-Evrópu, þ.e. ríkja á Vestur-Balkanskaga. Að Íslandi og Tyrklandi frátöldum eru öll hin ríkin sem hafa stöðu umsóknarríkis á Vestur-Balkanskaga en það eru Svartfjallanland, Serbía og Makedónía. Þá tekur stefna sambandsins einnig til þriggja annarra ríkja á Vestur-Balkanskaga, Kósóvó, Albaníu og Bosníu-Hersegóveníu. Albanía hefur sótt um og önnur tvö undirbúa umsókn sína.

Sambandið hefur skýra stefnu að því er varðar aðild ríkjanna á Vestur-Balkanskaga og hefur gert stöðugleika- og samstarfssamninga í samræmi við það ferli sem sambandið kom á við þau öll nema Kósóvó. Hefur Evrópusambandið stýrt undirbúningi vegna umbóta sem nauðsynlegar eru til þess að þau geti orðið aðilar, t.d. á sviði mannréttindaverndar, verndar minnihlutahópa, stjórnsýslu og að því er varðar umbætur á dómstólum vegna skipulagðrar glæpastarfsemi. Til þess að af aðild þessara ríkja geti orðið þurfa þau að uppfylla ströng skilyrði og gengur stefna sambandsins út á að þau gangi í gegnum áður nefnt umbreytingaferli áður en af aðild þeirra geti orðið líkt og var í tilfelli Mið-og Austur-Evrópuríkjanna á sínum tíma.

Á árinu 2014 stefnir sambandið að því að Albanía fái stöðu umsóknarríkis og að hægt verði að hefja aðildarviðræður við Makedóníu. Að öðru leyti hefur ekki verið settur tímarammi eða markmið um hvenær af aðild þessara ríkja kann að verða. Litið er á aðild þessara ríkja sem langtímaverkefni. Í aðildarviðræðum við Króatíu var sett markmið um aðildardag en reynsla sambandsins af því varð ekki góð.

Umræður um stækkunarþreytu í sambandinu hafa ávallt komið upp og urðu talsvert miklar í kjölfar stóru stækkunarinnar árin 2004 og 2007. Hins vegar einkenndist árið 2005 af mikilli jákvæðni í garð stækkunar (e. *pro climate*) Svo virðist sem stækkunarþreytu gæti nú um stundir.⁶⁸

⁶⁸ „Appetite for EU Enlargement hit all time low“, euractiv.com, 17. október 2013, sótt af <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-appetite-enlargements-hits-ti-news-531142>, 16. janúar 2014. „Beyond Enlargement Fatigue? The Dutch debate on Turkish accession, 26. apríl 2006. Sótt af http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=74 16. janúar 2014.

10 Aðildarferli Íslands

Ísland sótti um aðild að Evrópusambandinu 17. júlí árið 2009. Aðdragandinn að umsókninni var stuttur, daginn áður hafði Alþingi samþykkt þingsályktunartillögu utanríkisráðherra um aðildarumsókn að Evrópusambandinu með 33 atkvæðum gegn 28 en tveir þingmenn sátu hjá. Tillagan var lögð fram á Alþingi hinn 25. maí 2009 og hljóðaði svo: „Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning.“ Tillagan tók breytingum í meðförum þingsins og hinn 16. júlí 2009 var hún samþykkt með eftir farandi hætti: „Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja inn umsókn um aðild að Evrópusambandinu og að loknum viðræðum við sambandið verði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Við undirbúning viðræðna og skipulag þeirra skal ríkisstjórnin fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem fram koma í álitni meirihluta utanríkismálanefndar.“

Með umsókn Íslands hófst aðildarferli sem stóð yfir þangað til Ísland gerði hlé á aðildarviðræðunum árið 2013.

Þingsályktunartillagan fór til umfjöllunar utanríkismálanefndar sem birti ítarlegt álit sitt vegna hennar. Þar eru meginhagsmunir og samningsmarkmið sett fram og var álitnið vegvísir í aðildarviðræðunum. Í álitinu er fjallað um viðræðuferlið og getum leitt að því hversu langan tíma það getur tekið. Segir að samkvæmt þeim upplýsingum sem utanríkismálanefnd hafi aflað sér virðist það mat ráðandi meðal sérfræðinga í þróun ESB að eftir inngöngu Króatíu, sem áætlað hafði verið að fengi aðild í ársbyrjun 2012, muni ný ríki ekki verða tekin inn í ESB fyrr en eftir 2015. Einnig að það virtist almenn skoðun að ríki á borð við Ísland ætti að eiga greiða leið að ESB kjósi það svo, þar sem það sé ríki sem frá upphafi uppfyllir öll skilyrði aðildar og sé í hópi þeirra ríkja sem næst standa sambandinu á flestum sviðum.

Í álitinu er lagt mat á gang viðræðnanna og talið ljóst að um margt verði viðræður við EES/EFTA-ríki verði með öðrum hætti en við Tyrkland og Króatíu en á þeim tíma hefði viðræðum við Króatíu verið slegið á frest. Segir þar að kjósi EFTA-ríki að sækja um aðild mætti telja líklegt að það gengi beint til viðræðna um þau atriði sem falla undir gildandi samninga EFTA við ESB og ljúki þeim. Löggjöf á öðrum sviðum þyrfti að greina og semja sérstaklega um innan þess ferlis sem viðhaft er í aðildarviðræðum. **Pannig virðist gert ráð fyrir því að Ísland hljóti sérstaka meðferð.** Í nefndarálitinu er fjallað um ferli umsóknar um aðild að ESB. ⁶⁹ **Við lestur álitni meirihluta utanríkismálaefndar á ESB-aðildarumsókn Íslands kemur hins vegar í ljós að engin markviss greining á stöðu Íslands gagnvart sambandinu og stækkunarstefnu þess lá fyrir þegar lagt er til við Alþingi að Ísland óski aðildar að sambandinu.**

Í álitinu er bent á að á grunni ýmissa samninga sem nefndir höfðu verið væri Ísland, ásamt Noregi og Liechtenstein það ríki sem þegar er hvað lengst komið í aðlögun að reglu- og samningaumhverfi ESB. Séu EFTA-ríkin innan EES langt á undan þeim ríkjum sem nú eiga í viðræðum um aðild að sambandinu. Á sama tíma sé meirihlutanum ljóst að þau

efnisatriði sem eru ekki hluti af þessum samningum séu meðal þeirra viðkvæmustu fyrir Ísland og íslenska hagsmunum.

Þá er í álitinu sérstaklega fjallað um greiningu á löggjöf Íslands í því skyni að sjá að hve miklu leyti hún er í samræmi við löggjöf ESB. Markmiðið með henni sé að afmarka þá þætti sem viðræður þurfa að beinast að og skapa grundvöll til að meta framgang viðkomandi ríkis í aðlögun sinni að löggjöf ESB. Rýnivinna hafði verið hluti af aðildarferlinu vegna stækkananna 2004 og 2007 og aðild Króatíu.⁷⁰ Sagði að þótt ætla mætti að Ísland mundi að stórum hluta sleppa við þennan þátt viðræðanna væri ljóst að greining af þessu tagi mundi fara fram varðandi þá þætti sem ekki falla undir EES- eða Schengen-samningana, þ.e. um landbúnaðar- og sjávarútvegsmál, dóms- og innanríkismál, gjaldmiðilsmál, skattamál, byggðamál, tollamál, utanríkismál, öryggis- og varnarmál, fjárhagsmálefni, stofnanir og ýmis önnur atriði. **Þetta varð ekki reyndin og voru rýnifundir haldnir vegna allra samningskaflanna vegna Íslands eins og síðar átti eftir að koma í ljós en ESB gaf ekki eins mikið eftir af rýniþörf eins og vonast hafði verið til**

Að því er varðaði framgang viðræðanna benti meirihlutinn á að ekki væri að fullu ljóst hvernig haldið yrði á málum í tilviki Íslands en ætla verður að þeim köflum viðræðna sem snerta atriði sem falla undir EES- og Schengen- samningana verði lokið tiltölulega fljótt.

Í fylgiskjali IV er fjallað um kostnaðarmat viðræðanna og segir m.a.: „**Kostnaður vegna aðildarviðræðna við ESB er háður nokkurri óvissu.** Ekki síst liggur hún í því hve hratt viðræður munu ganga. Hér er miðað við að þær gangi í takt við þá tímaáætlun sem utanríkisráðherra hefur kynnt.“ Þá er í V. fylgiskjali um yfirferð fjármálaráðuneytis á kostnaðarmati vegna viðræðanna fjallað um tímalengd aðildarviðræðna. Þar segir:

„Utanríkisráðuneytið miðar við að aðildarviðræður gætu hafist t.d. í byrjun næsta árs og þeim verði lokið um mitt ár 2011 og taki því um það bil 18 mánuði.“ Enn fremur segir þar: „Í mati sínu miðar utanríkisráðuneytið við það að aðildarviðræður taki um 18 mánuði. Reynsla annarra þjóða sýnir þó að viðræðurnar gætu tekið skemmri tíma. Norðmenn luku sínum aðildarviðræðum á um það bil einu ári og önnur lönd eins og t.d. Svíar, Austurríkismenn og Finnar þurftu 14 mánuði í viðræður.“

Þegar hægt var á viðræðunum árið 2013 höfðu formlegar viðræður ekki hafist um þýðingarmestu kaflana þar sem fyrirséð var að meginhagsmunir Íslands lögju eins og í landbúnaði og sjávarútvegi.

10.1 Aðildarferlið og undirbúningur að álit framkvæmdastjórnarinnar

Skömmu eftir að Ísland sótti um aðild að sambandinu skýrðust línur um það hvernig aðildarferlið yrði. Tíu dögum eftir að umsókninni var komið á framfæri við Evrópusambandið óskaði ráðherraráðið eftir því við framkvæmdastjórnina að hún gæfi álit sitt á umsókninni, í samræmi við 49. gr. samnings um Evrópusambandið en fundurinn var

⁷⁰ Í álitinu segir: „Samkvæmt þeim upplýsingum sem nefndin hefur aflað sér er eitt fyrsta skrefið við undirbúning aðildar að greina löggjöf umsóknarríkis í því skyni að sjá að hve miklu leyti hún er í samræmi við löggjöf ESB. Markmiðið er þá að afmarka þá þætti sem viðræður þurfa að beinast að og skapa grundvöll til að meta framgang viðkomandi ríkis í aðlögun sinni að löggjöf ESB. Að lokinni þessari greiningu verður til grunnur formlegra samningaviðræðna.....“

haldinn hinn 27. júlí 2010.⁷¹ Var í ályktun ráðherraráðsins byrjað á því að vísa til leiðtogafundarins í desember 2006 þar sem sú stækkunarstefna sem nú er við lýði í Evrópusambandinu var samþykkt.

Í september 2009 sendi framkvæmdastjórnin ítarlegan spurningalista, *questionnaire*, í samræmi við áður viðtekna framkvæmd, í tengslum við Kaupmannahafnarskilyrðin, sbr. það sem áður segir um Mið- og Austur-Evrópuríkin, til undirbúnings á álitinu sínu. Var m.a. sérstakur spurningalisti fyrir hvern kafla fyrir sig. Þar segir í inngangi að spurningalistanum að í álitinu sínu muni framkvæmdastjórnin greina umsókn Íslands út frá getunni til að uppfylla þau skilyrði sem sett voru á leiðtogafundinum í Kaupmannahöfn árið 1993 og á grundvelli þeirra skyldna sem fylgja EES-samningnum.⁷² Þá er í inngangi að spurningalistanum farið fram á að Ísland láti í té ítarlegar upplýsingar varðandi framkvæmd EES-samningsins, s.s. þýðingar á löggjöf vegna innleiðingar. Var óskað eftir svörum við spurningalistunum fyrir 16. nóvember 2009. Þessi framkvæmd var þekkt við undirbúning fyrir stækkunina 2004 og 2007 og vegna aðildar Króatíu, að viðbættum þeim skilyrðum og breytingum sem ákveðnar voru með nýrri stækkunarstefnu árið 2006.

Ísland brást skjótt við þessum 2500 spurningum Evrópusambandsins og sendi inn svör sín þann 22. október árið 2009. Svörin voru á 2500, síðum auk viðauka og viðbóta, alls 8870 síður. Markmiðið með þeim var að gefa ítarlegt yfirlit yfir lagakerfi á Íslandi, *legal system*, stjórnarsýslu, stjórnskipan og fleira ásamt svörum við þeim 33 köflum sem samið var um.

10.2 Álit framkvæmdastjórnarinnar

Í álitinu framkvæmdastjórnarinnar um umsókn Íslands sem er frá 24. febrúar 2010 er m.a. vísað til Kaupmannahafnarskilyrðanna, viðtökugetu sambandsins, leiðtogafundarins í Madríd, þar sem hert var á skilyrðum fyrir aðild og lögð var áhersla á góðan undirbúning fyrir aðild, sbr. fyrri umfjöllun. Ennfremur sagði að stækkunarstefna sambandsins frá 2006 lægi til grundvallar aðildarviðræðum við Ísland þar sem m.a. er vísað til skilyrðasetningar fyrir aðild. Þá er í innganginum komið inn á fjármálakreppuna á Íslandi og Icesave-deiluna.

Komist er að þeirri niðurstöðu að því er varðar Kaupmannahafnarskilyrðin að á heildina lítið telji framkvæmdastjórnin að landið uppfylli þau pólitísku viðmið sem leiðtogaráðið setti í Kaupmannahöfn árið 1993. Segir einnig að sérstakt átak þurfi einkum að gera á sviði sjávarútvegs, landbúnaðar og dreifbýlisþróunar, umhverfismála, frjálsra fjármagnsflutninga og fjármálaþjónustu í því skyni að uppfylla viðmið varðandi aðild. Að því er varðar EES segir að landið hafi almennt séð staðið með fullnægjandi hætti við skuldbindingar sínar innan EES, sem það hefur átt aðild að síðan árið 1994. Lokaniðurstaðan er svo sú að framkvæmdastjórnin mælti með því að hafnar verði viðræður við Ísland um inngöngu þess í Evrópusambandið.

⁷¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/109452.pdf

⁷² Sótt af vef utanríkisráðuneytis, [http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/sos/Questionnaire_-_ICELAND_\(final\).pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/sos/Questionnaire_-_ICELAND_(final).pdf), 16. janúar 2014.

Með álitinu voru lagðar línur varðandi aðildarviðræður við Ísland. Við blasti að ferlið yrði með allt öðrum hætti en þegar Austurríki, Finnland og Svíþjóð gengu inn. Stækkunarstefna sambandsins frá 2006 yrði lögð til grundvallar en hún hefur sætt gagnrýni fyrir ströng skilyrði fyrir aðild, auk þess sem einstökum aðildarríkjum hafi með henni verið falið mikið vald til að hafa áhrif á framgang viðræðna, einkum fyrir tilstilli opunar- og lokunarviðmiða.

Segir að gera þurfi sérstakt átak varðandi viðmið fyrir aðild á sviði sjávarútvegs, landbúnaðar og dreifbýlisþróunar, umhverfismála, frjálsra fjármagnsflutninga og fjármálaþjónustu.⁷³ Álitið var í grundvallaratriðum frábrugðið álitinu vegna umsóknar Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar. Í fyrsta lagi voru Kaupmannahafnarskilyrðin ekki komin til þá og sú skilyrðasetning sem þeim fylgdu sem síðar þróaðist út í foraðildarstefnu sem fól í sér mun viðameiri undirbúning fyrir aðild. Í annan stað var skýr krafa gerð í álitinu vegna umsóknar EFTA-ríkjanna um að flýta skyldi aðildarviðræðum við þessi ríki eins og kostur væri en sambandið setti markmið um að af aðild þeirra yrði ekki síðar en 1. janúar 1995. Mikill þrýstingur var á að ljúka aðildarviðræðum fljótt og vel við EFTA-ríkin vegna fyrirsjáanlegra aðildarviðræðna við Mið- og Austur-Evrópuríki. Fyrirséð var að eðli viðræðna við síðarnefndu ríkin yrði með allt öðrum hætti þar sem koma þurfti á miklum og markvissum undirbúningi í aðildarferlinu.

Álit framkvæmdastjórnarinnar vegna Íslands var tekið fyrir á fundi leiðtoganna hinn 17. júní árið 2010. Þar var vísað til þess að ráðið hefði tekið umsóknina til skoðunar út frá endurnýjaðri stækkunarstefnu þess frá desember 2006 og Ísland uppfylli hin pólitísku skilyrði Kaupmannahafnarskilyrðanna. Var á fundinum tekin ákvörðun um að hefja aðildarviðræður við Ísland. Ekki er tekið af skarið um það hvort Ísland uppfylli hin Kaupmannahafnarskilyrðin, s.s. hin efnahagslegu. Lagði leiðtogaráðið það fyrir ráðherraráðið að samþykkja samningsramma, *negotiating framework*. Skyldi markmið viðræðnanna vera að taka upp réttarreglur bandalagsins, tryggja innleiðingu og framkvæmd þeirra. Var sérstaklega minnst á skuldbindingar skv. EES-samningnum sem Eftirlitsstofnun EFTA hafi bent á, sbr. fjármálaþjónustu. Kom leiðtogaráðið sérstaklega inn á vilja Íslands til að fjalla um þessi mál og að Ísland leggi sitt af mörkum til að leysa útistandandi mál. Sagði ennfremur að aðildarviðræður færu fram á grundvelli stöðu Íslands („Iceland's own merits“) og að hraði þeirra ylti á frammistöðu Íslands við að uppfylla þau skilyrði sem fram koma í samningsramma ESB, þar sem m.a. verði vísað til ofangreinds. Að öðru leyti er ekki vikið að nauðsyn þess að hraða viðræðum við Ísland né að stefna að aðild innan ákveðins tíma eins og var í tilfelli EFTA-ríkjanna.

Ákvörðun leiðtogafundarins um að hefja aðildarviðræður við Ísland var því ekki án skilyrða. Á þessum tíma hafði ESA tvíhliða deilur Íslendinga við Breta og Hollendinga til skoðunar. Verður ályktun ráðsins ekki skilin öðruvísi en svo að hraði viðræðnanna taki m.a. mið af því hversu vel gangi af Íslands hálfu að leysa þær deilur og því voru þær með óbeinum hætti orðnar hluti af aðildarferlinu.

Samningsrammi ESB var svo samþykktur á fundi ráðherraráðsins hinn 27. júlí 2010. Þar er vísað til 49. gr. SESB, stækkunarstefnu ESB frá 2006 og Kaupmannahafnarskilyrðanna.

⁷³ http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Alit_ESB.pdf

Að því er varðar eftirfylgni með því skilyrði að Ísland uppfylli kröfur vegna aðildar sagði að formennskuríkið eða framkvæmdastjórnin, mundi jafnóðum upplýsa ráðið svo það geti endurskoðað stöðuna reglulega. Evrópusambandið mundi svo fyrir sitt leyti ákveða, þegar þar að kæmi, hvort skilyrðum fyrir því að ljúka samningaviðræðum hafi verið fullnægt og verði það gert á grundvelli skýrslu framkvæmdastjórnarinnar þar sem staðfest verði að Ísland hafi uppfyllt m.a. kröfur sem varða Kaupmannahafnarskilyrðin, kröfur um skuldbindingu um friðsamlega lausn deilumála skv. stofnsáttmála S.þ. og hafréttarsáttmála S.þ. og loks efndum Íslands skv. EES, sbr. niðurstöðu leiðtogafundarins frá 17. júní.

Í samningsramma ESB er komið inn á það að framkvæmdastjórnin muni fylgjast náið með framvindu Íslands á öllum sviðum og nota til þess öll tiltæk stjórnþæki. M.a. verði Ísland beðið um að halda áfram að leggja fram reglubundið ítarlegar skriflegar upplýsingar um framvindu á aðlögun löggjafar að regluverkinu og framkvæmd hennar, jafnvel eftir að kafla hefur verið afgreiddur eða lokað til bráðabirgða. Áréttað er að ef um sé að ræða bráðabirgðaafgreiðslu á köflum geti framkvæmdastjórnin lagt til að aðildarviðræður verði teknar upp aftur, einkum hafi Ísland ekki uppfyllt mikilvæg viðmið.

Skilaboðin voru því skýr, ekki var um neina flýtimeðferð að ræða heldur réðst hraðinn af því hvernig Ísland stæði sig í að uppfylla áður nefndar kröfur ESB í samræmi við ályktun leiðtoganna og ramma samningaviðræðna ESB.⁷⁴

10.3 Rýnifundir og opnun kafla

Í samræmi við það verklag sem tekið var upp við stækkunina 2004 og 2007 voru haldnir sérstakir fundir til að bera saman löggjöf ESB og Íslands, svonefndir rýnifundir þar sem Ísland og ESB útskýra löggjöf sína hvort fyrir öðru og kynna stefnu sína. Þeir gengu þannig fyrir sig að þeir voru venjulega tveir, þar sem hvor samningsaðili um sig kynnti löggjöf sína og útskýrði framkvæmdastjórnin löggjöf ESB á fyrri fundinum. Fundirnir voru til að undirbúa opnun kafla og var sett fram sérstök áætlun um framkvæmd þeirra. Fyrsti fundurinn var haldinn 15. nóvember árið 2010 og var áætlað að þeim lyki í júní 2011.⁷⁵ **Rýnifundum um landbúnað lauk til að mynda í janúar árið 2011 og sjávarútveg í mars árið 2011.** Að loknum rýnifundum gaf framkvæmdastjórnin út rýniskýrslur þar sem lagt er mat á stöðu mála og hvort setja þurfi opnun kafla skilyrði og hvort lagt sé til að kafla verði opnaður. Voru rýnifundir haldnir um alla samningskaflana 33 hvort sem þeir voru hluti af EES eða ekki en fundirnir sem vörðuðu EES-kafla sem falla að öllu leyti undir EES voru þó einfaldaðir með þeim hætti að einn fundur var látinn nægja. Tók rýnivinna því einnig til kafla sem heyrðu undir EES-samninginn þrátt fyrir að til staðar væri umfangsmikið stofnanakerfi EES-samningsins sem komið var á í því skyni að EFTA ríkin innan EES uppfylltu skuldbindingar sínar. Kom Evrópusambandið hins vegar til móts við þessa vinnu með því að fækka rýnifundum og auk þess sem það veitti ákveðinn sveigjanleika í framlagningu gagna.

Í þeim köflum þar sem lagt var til í rýniskýrslu að kafla yrði opnaður hófst Ísland handa við gerð samningsafstöðu sem var svo send Evrópusambandinu. Á grundvelli hennar gerði

⁷⁴ Sjá samningsramma á íslensku á eftirfarandi vefslóð, sótt af: <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/skjol/Samningsrammi-ESB-a-islensku.pdf>, 16. janúar 2014

⁷⁵ <http://eu.mfa.is/media/screening/Timetable-screening-FINAL-birting.pdf>

frankvæmdastjórnin drög að sameiginlegri samningsafstöðu ESB sem var svo afgreidd í ráðherraráðinu, fyrst í vinnuhópi um stækkunarmál og síðan í nefnd fastafulltrúa í COREPER. Formleg opnun og lokun kafla til bráðabirgða fór svo fram á ríkjaráðstefnu með þátttöku aðildarríkjanna og umsóknarríkisins en þær voru haldnar að jafnaði fjórum sinnum á ári. Mikilvægt er að nefna í þessu samhengi að til að opna kafla þarf einróma samþykki aðildarríkja ESB þannig að sérhvert aðildarríki hefur í raun neitunarvald vilji það hefja ferlið með einhverjum hætti. Sama gildir um lokun kafla til bráðabirgða.

Eins og gefur að skilja var þetta ferli því þungt, **efnislegar samningaviðræður hófust ekki fyrir en tveimur árum eftir að Ísland afhenti ESB umsókn sína eða 27. júní 2011**. Þá voru fjórir kaflar opnaðir og tveimur lokað til bráðabirgða. Þá lá þegar ljóst fyrir að ferlið hefði dregist frá því sem upphaflega var gert ráð fyrir, sbr. álit meirihluta utanríkismálanefndar. Um það leyti sem aðildarviðræðum átti að vera lokið líkt og vonir höfðu staðið til voru efnislegar viðræður að hefjast. Á þessum fyrsta samningafundi Íslands og Evrópusambandsins lýsti utanríkisráðherra eindregnum vilja Íslendinga til að samningskaflar um fiskveiðar og landbúnað yrðu opnaðir sem allra fyrst. Þá lýsti hann yfir vilja fyrir hönd Íslands til að opna helming þeirra kafla sem eftir væru í formennskutíð Pólverja sem var seinni hluta árs 2011 og afganginn í formennsku Dana sem var á fyrri helmingi ársins 2012. Þeir kaflar sem voru til umræðu á fyrsta fundinum voru fjórir EES-kaflar, 5. kafli um opinber innkaup, 10. kafli um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla, 25. kafli um vísindi og rannsóknir og 26. kafli um menntun og menningu. Tveimur síðastnefndu köflunum var svo lokað til bráðabirgða.

Tvær ríkjaráðstefnur voru haldnar til viðbótar á árinu 2011 og þar voru samtals sjö kaflar opnaðir og fimm lokað til bráðabirgða; 2. kafli um frjálsa för vinnuafls og 7. kafli um hugverkarétt voru opnaðir og þeim lokað til bráðabirgða á ríkjaráðstefnu 19. október 2011, 6. kafli um félagarétt, 20. kafli um fyrirtækja- og iðnstefnu, 21. kafli um samevrópsk net og 23. kafli um réttarvörslu og grundvallarmannréttindi voru opnaðir og þeim lokað til bráðabirgða 12. desember 2011. 33. kafli um framlagsmál var opnaður þann 12. desember 2011.

Á árinu 2011 voru því 11 kaflar opnaðir og átta lokað til bráðabirgða.

Á árinu 2012 voru 16 kaflar opnaðir og fjórum lokað til bráðabirgða. 8. kafli um samkeppnismál, 28. kafli um neytenda- og heilsuvernd og 31. kafli um utanríkis- öryggis- og varnarmál voru opnaðir á ríkjaráðstefnu hinn 30. mars 2012 og þeim lokað sama dag til bráðabirgða. 15. kafli um orkumál var einnig opnaður 30. mars 2012.

Þá voru 14. kafli um flutningastarfsemi, 19. kafli um félags- og atvinnumál og 32. kafli um fjárhagslegt eftirlit opnaðir 22. júní 2012. 9. kafli um fjármálaþjónustu, 18. kafli um hagtölur og 29. kafli um tollabandalag voru opnaðir 24. október 2012. 1. kafli um frjálsa vöruflutninga, 16. kafli um skattamál, 17. kafli um efnahags- og peningamál, 22. kafli um byggðastefnu og samræmingu uppbyggingarsjóða, 27. kafli um umhverfismál og 30. kafli um utanríkistengsl voru opnaðir 18. desember 2012.

Þegar gert var hlé á viðræðunum haustið 2013 var staðan því sú að 27 kaflar höfðu verið opnaðir og 12 þeirra lokað til bráðabirgða. 6 kaflar höfðu ekki verið opnaðir en af þeim hafði samningsafstaða Íslands verið afhent í tveimur þeirra, þ.e. kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði (12) og kafla um dóms- og innanríkismál (24). Samningsafstaða hafði ekki verið afhent vegna sjávarútvegskafla (13), landbúnaðarkafla

(11), kafla um frjálsa fjármagnsflutninga (4) og að því er varðar staðfesturétt og þjónustufrelsi (3).

Opnunarviðmið höfðu verið sett vegna tveggja kafla, landbúnaðarkafla og byggðakafla og var búið að uppfylla þau bæði. Þau snérust um gerð tímasettrar aðgerðaáætlunar um með hvaða hætti Ísland hygðist haga undirbúningsaðgerðum með það að markmiði að allt verði til reiðu á fyrsta degi aðildar. Þá höfðu lokunarviðmið verið sett vegna 15 kafla.⁷⁶ Tímasett aðgerðaáætlun var send Evrópusambandinu um hálfu ári eftir að opnunarviðmið var birt í rýniskýrslu um byggðakafla og um tíu mánuðum frá því það var birt í rýniskýrslu um landbúnaðarkafla.

10.4 Landbúnaður og sjávarútvegur

Fyrir lá strax í upphafi, þegar ákveðið var að sækja um aðild að Evrópusambandinu, að stóru álitaefnin og stærstu hagsmunir Íslands í aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins yrðu landbúnaðarmál og sjávarútvegsmál. Þegar hlé var gert á viðræðum við Evrópusambandið höfðu kaflarnir um sjávarútveg og landbúnað ekki verið opnaðir og viðræður því ekki hafist um þá.

10.4.1 Landbúnaður

Landbúnaður hefur reynst erfiður í aðildarviðræðum ríkja við ESB. Forsvarsmenn í landbúnaði lýstu strax verulegum áhyggjum af áhrifum aðildar á íslenskan landbúnað. **Stuðningur við mjólkurframleiðslu, tollvernd íslensks landbúnaðar og mikilvægi þess að tryggja öflugar sjúkdómavarnir væru stærstu hagsmunamálin og vandséð hvernig hægt væri að ná viðunandi niðurstöðu um þau mál.** Dró ekki úr andstöðunni eftir því sem leið á aðildarferlið en á Búnaðarþingi 2011 var ályktað um aðildarumsóknina. Efnisleg rök Bændasamtakanna gegn aðild hefðu ekki verið hrakin samanber ályktun Búnaðarþings 2010. **Aðild muni hafa veruleg neikvæð áhrif á fæðu- og matvælaöryggi og störfum í landbúnaði og tengdum greinum fækka stórlega.** Aðildarumsókn Íslands að ESB skapi mikla óvissu í starfsumhverfi landbúnaðarins og dragi þróttinn úr nauðsynlegri endurnýjun og framþróun þann langa tíma sem umsóknarferlið mun standa. Í því ljósi sé farsælast að stjórnvöld dragi umsóknina til baka. Jafnframt sagði í ályktunni að á árinu 2011 hæfust eiginlegar aðildarviðræður. Var þess svo krafist að umsóknin væri dregin til baka.⁷⁷

Í álitni meiri hluta utanríkismálanefndar er komið inn á tollverndina og mikilvægi hennar fyrir íslenskan landbúnað. Er lögð áhersla á að skýr stuðningur við mjólkurframleiðslu og annan hefðbundinn búskap verði eitt af samningsmarkmiðum Íslands. Það eigi t.d. við um afnám tolla þar sem tollverndin hafi verið ein af stöðum íslensks landbúnaðar, ekki síst hefðbundins landbúnaðar. Bændasamtökin lýstu strax áhyggjum af þessu orðalagi og töldu í júlí árið 2009 að ekki væri ljóst af þessum orðum „... hvort meirihluti utanríkisnefndar telur að Ísland geti viðhaldið tollvernd til handa innlendum landbúnaðarafurðum ef gengið verður í sambandið, þó rætt sé um að slíkt verði eitt af samningsmarkmiðum Íslands.“ Hafa Bændasamtökin leitt að því líkur að íslenskur landbúnaður hlyti þung högg sem valda myndu því að hann legðist af í núverandi mynd, falli tollvernd niður. Í skýrslu utanríkisráðherra frá því í apríl sl. þar sem komið er inn á

⁷⁶ Kaflarnir eru eftirfarandi: 1.,5.,8.,9.,10.,14.,15.,16.,17.,18.,19.,22.,29.,30. og 33.

⁷⁷ <http://www.bondi.is/Pages/2138>

tollverndina er álitid tülkað svo að í meginatriðum geri það ráð fyrir að „...raska sem minnst stuðningi við bændur, enda þótt form stuðnings kunni að breytast, t.d. afnám tollverndar.“ Þetta orðalag verður ekki skilið öðruvísi en svo að gert hafi verið ráð fyrir því þegar skýrslan var tekin saman að Ísland kæmist ekki hjá afnámi tollverndar. Í september 2011 lagði ESB fram opunarviðmið vegna landbúnaðarkafla.⁷⁸ Í framhaldi af því hófst vinna við „Aðgerðaáætlun um undirbúning Íslands á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar vegna mögulegrar aðildar að ESB“. Þeirri vinnu lauk 6. júlí 2012 og var áætlunin afhent ESB þann 13. sama mánaðar. Aðgerðaáætlunin var samþykkt af ESB og íslenskum stjórnvöldum boðið að leggja fram samningsafstöðu sína í bréfi þann 12. október 2012.⁷⁹

Á þessum tíma var vinna við samningsafstöðu Íslands ekki lokið af einhverjum ástæðum. Í bók þáverandi utanríkisráðherra, Össurar Skarphéðinssonar, kemur fram að drög að samningsafstöðu í landbúnaði voru tilbúin 16. desember 2012.⁸⁰ Af viðtölum við embættismenn og fulltrúa samningshóps má ráða að drög þessi hafi verið umdeild í það minnsta og að talsverð vinna væri eftir við að reyna að sætta ólík sjónarmið vegna samningsafstöðunnar. Má þar einna helst nefna hvernig bæri að fara með tollavernd á landbúnaðarafurðum.

Af viðræðum við embættismenn og samninganefndarmenn má ennfremur ráða að talsvert hafi borið á milli varðandi samningsafstöðu Íslands í landbúnaðarkafalanum þegar síðasti fundur samningahópsins var haldinn 10 janúar 2013. Ágreiningurinn snerist að mestu um hvort halda skyldi inni kröfu um tollavernd og með hvaða hætti skyldi brugðist við félli hún niður. Í samtölum við embættismenn hjá Evrópusambandinu hefur hins vegar komið í ljós að ekki hefðu verið fyrirsjáanleg vandamál sem ekki hefði verið hægt að leysa.

10.4.2 Sjávarútvegur

Þegar viðræðuhlé var gert hafði 13. kafli um sjávarútveg ekki verið opnaður. Meginástæðan fyrir því var sú að framkvæmdastjórnin hafði ekki gefið út rýniskýrslu vegna kaflans þrátt fyrir að rýnifundum hefði lokið í byrjun mars árið 2011. Var það jafnframt eini kafllinn sem var í þeim farvegi. Rýniskýrsla var forsenda fyrir því að viðræður um kaflann um sjávarútveg yrði opnaður. Hafði Íslandi því ekki verið boðið að leggja fram samningsafstöðu um sjávarútvegskafla til undirbúnings aðildarviðræðum.

Á rýnifundum um kaflann var löggjöf Íslands kynnt og farið yfir alla þætti íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins og reynt að varpa upp mynd af mikilvægi sjávarútvegs fyrir íslenskt samfélag. Voru þar kynntir þeir fyrirvarar um sjávarútvegsmál sem fram koma í meirihlutaáliti utanríkismálanefndar^{81,82} en þeir snúa í meginatriðum að forræði yfir

⁷⁸ <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/11.-kafli-Adgerdaaetlun.pdf> bls. 2.

⁷⁹ <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/landbunadarmal/Kafli-11-opnunarvidmid.PDF>

⁸⁰ Össur Skarphéðinsson, Árdrekans – Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum, Sögur útgáfa, 2013. Sjá bls. 364, dagbókarfærsla frá 16. desember 2012.

⁸¹ Þeir varða til dæmis forræði yfir sjávarauðlindinni og einst víðtækt forsvar í hagsmunagæslu í sjávarútvegi við gerð alþjóðasamninga og hægt er. Að því er varðar erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi taldi meirihlutinn grundvallaratriði að haft yrði náð samráð við sjávarútveginn um afstöðu Íslands. Það sé frumskylda samningamanna Íslands að tryggja að afrakstur auðlindarinnar falli til á Íslandi. Þannig verði ekki veitt svigrúm

sjávarauðlindinni, forsvari við hagsmunagæslu við samningagerð í sjávarútvegi á alþjóðavettvangi og að ekki sé veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir til að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi. Þannig héldu Íslendingar sjónarmiðum sínum skýrt til haga. Sjávarútvegskaflinn, 13. kafli tengdist 3. og 4. kafla viðræðnanna en sá fyrri varðar frjálsa fjármagnsflutninga og sá seinni staðfesturétt og þjónustufrelsi.

Ástæðan fyrir þessum drætti á útgáfu rýniskýrslu kann að vera margvísleg. Framvinduskýrslur Evrópusambandsins sem gerðar voru fyrir Ísland vegna árána 2010, 2011 og 2012 gefa mynd af þeim vandamálum sem framkvæmdastjórnin taldi vera til staðar vegna sjávarútvegsins. Fyrst er að geta þess að í skýrslunum var komið inn á makríldeiluna en þar segir að ekki hefði tekist samkomulag um stjórn makrílstofnsins fyrir viðkomandi ár milli strandríkja NEAFC. Segir að makrílveiðar Íslendinga valdi útbreiddum áhyggjum innan ESB að því er varðar sjálfbæra nýtingu stofnsins. Deilur um skiptingu makrílkvótans höfðu þá komið tiltölulega fljótt við sögu eftir að aðildarferlið hófst. Þannig sendu Írar í júlí árið 2010⁸³ sjávarútvegsmálastjóranum, Mariu Damanaki, bréflaga kvörtun yfir einhliða ákvörðun Íslands um makrílkvóta og sögðust njóta stuðnings hið minnsta átta aðildarríkja.⁸⁴ **Í desember 2010 boðaði Maria Damanaki, sjávarútvegsmálastjóri ESB svo refsiaðgerðir eftir að makrílviðræður höfðu siglt í strand.**⁸⁵

Í áður nefndum framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar sagði ennfremur að engar breytingar hefðu í meginatriðum átt sér stað í átt að stefnu sambandsins á sviði sjávarútvegs. Sjávarútvegsstefna Íslands væri almennt séð ekki í samræmi við réttarreglurnar á sviði stjórnunar. Engar meiri háttar breytingar hefðu átt sér stað á fiskveiðistjórnarkerfi á Íslandi. Takmarkanir á staðfesturétti og þjónustustarfsemi og frjálsu flæði fjármagns væru enn til staðar. Ekkert hafi verið gert að því er varðar það að aflétta takmörkunum á fjárfestingu erlendra aðila í sjávarútvegi en þær séu ekki til samræmis við réttarreglurnar.

Það þurfti því ef til vill ekki að koma á óvart að Evrópusambandið hygðist setja opunarviðmið vegna kaflans sem fram kæmi í rýniskýrslu. Meginástæðan að baki því er hversu ólík sjávarútvegsstefna ESB er þeirri íslensku en í grundvallaratriðum gengur aðildarferli ESB út á að undirbúa umsóknarríki fyrir aðild. **Þar sem opunarviðmið varða gerð tímasettrar aðgerðaáætlunar um hvernig og hvenær ríki aðlagast löggjöf og stefnu sambandsins hefði Íslandi með því í raun verið sett óaðgengilegt skilyrði í ferlinu. Opunarviðmið eru hins vegar ekki lögð fram nema umsóknarríki sé sátt við það og því var rýniskýrsla aldrei lögð fram.** Umsóknarríki getur hins vegar reynt að hafa áhrif á opunarviðmið meðan það er til umfjöllunar.

fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi.

⁸² <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/sjavarutvegsmal/Fundur-samningahops-um-sjavarutvegsmal-14.-juli-2011..pdf>

⁸³ „Kvarta undan makrílveiðum Íslendinga“, frétt af [ruv.is](http://www.ruv.is), 15. júlí 2010, sótt af <http://www.ruv.is/node/124704>, 15. júlí 2010.

⁸⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/iceland/st1222810_en.pdf

⁸⁵ „Iceland faces fishing sanctions over „mackerel wars““, sótt af <http://www.icenews.is/2010/12/15/iceland-faces-fishing-sanctions-over-mackerel-wars/> 16. janúar 2014.

Þá hefur komið fram að makrÍdeilan kunni að hafa haft áhrif. Í umræðum á Alþingi í október árið 2012 um stöðu aðildarviðræðna við Evrópusambandið sagði þáverandi utanríkisráðherra að ljóst væri að makrÍdeilan hafi spilað inn í viðræður Íslands um aðild að Evrópusambandinu. Það sjáist á þeim tölum sem orði hafi á opnun kaflans um sjávarútvegsmál.⁸⁶ Sagði ráðherrann jafnframt að ljóst sé að einstakar þjóðir þrýsti á um opunarviðmið vegna deilunnar.

10.4.3 Umhverfiskafli - hvalveiðar

Hvalveiðar voru meðal þess sem fyrir lá að erfitt yrði að semja um í aðildarviðræðum við Evrópusambandið. Evrópusambandið bannar veiðar á hval og heyrir sá þáttur viðræðnanna undir 27. kafla um umhverfismál. Komið er inn á hvalveiðar í álit meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis þar sem lögð er áhersla að við mótun samningsmarkmiða verði sérstaklega metið hvernig halda megi opnum möguleikum að halda veiðum áfram, með vísan til aldalangrar hefðar.

Áhyggjur af þessum þætti viðræðnanna komu fram í þýska þinginu. Áður en kom til ákvörðunar ráðherraráðsins um hvort hefja ætti aðildarviðræður við Ísland þurfti að samþykkja hana í þýska þinginu vegna stjórnskipulegra skilyrða. Var það í fyrsta sinn sem þjóðþing aðildarríkis fjallaði um ákvörðun af því tagi. **Í apríl 2010 samþykkti þýska þingið svo að hefja viðræður við Ísland með sérstakri ályktun um að sett sé það skilyrði fyrir aðild Íslands að Evrópusambandinu að Íslendingar hætti hvalveiðum.**⁸⁷ Það þurfti e.t.v. ekki að koma á óvart en andstaða hefur verið í Þýskalandi gegn hvalveiðum. Kaflinn var opnaður í desember 2012 og var í samningsafstöðu farið fram á heimildir til veiða og sölu á nokkrum hvalategundum. Vandséð er hins vegar að hægt verði að fá varanlega undanþágu frá banni við hvalveiðum í atvinnuskyni⁸⁸ sé m.a. tekið mið af áður nefndri ályktun þýska þingsins.⁸⁹ Hvalveiðar eru viðkvæmt umfjöllunarefni en þess má geta að þær komu með öðrum hætti við aðildarferlið vegna Íslands **því Spánverjar höfðu í hyggju að tefja opnun umhverfiskaflans vegna þeirra.**⁹⁰ Evrópusambandið setti hins vegar hvorki opunar- né lokunarviðmið vegna kaflans.

10.4.4 Tvíhliða deilur

Auk makrÍdeilunnar kom Icesave fljótlega upp í tengslum við umræðu um umsókn Íslands. Skömmu eftir að Ísland afhenti umsókn sína um aðild að sambandinu í júlí 2009 og áður en ráðherraráðið hélt fyrsta fund sinn um hana þann 27. júlí, **lýsti hollenski utanríkisráðherrann því yfir að Hollendingar myndu tefja aðildarferlið standi Ísland ekki**

⁸⁶Staða aðildarviðræðnanna við ESB, 141. löggjafarþing — 14. fundur, 8. okt. 2012, sótt af <http://www.althingi.is/alttext/raeda/141/rad20121008T154400.html>, 16. janúar 2014. „Makrillinn tefur ESB-viðræður“, mbl.is, 8. október 2012, sótt af http://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/10/08/makrillinn_tefur_esb_vidraedur/, 16. janúar 2014.

⁸⁷ Þýska þingið setur það skilyrði fyrir aðild Íslands að Evrópusambandinu að Íslendingar hætti hvalveiðum.

⁸⁸ „Islands EU-Beitritt im Blick“, Deutscher Bundestag, 2010, sótt af http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29324587_kw16_sp_eu_island/, 16. janúar 2014.

⁸⁹ Graham Avery, Alyson JK Bailes og Baldur Þórhallsson, „Iceland’s Application for European Union membership, LXIV-1. Sótt af <http://uni.hi.is/baldurt/files/2012/08/Iceland-EU-Baldur-Alyson-Graham.pdf>, 16. janúar 2014, bls 109-110

⁹⁰ Össur Skarphéðinsson, *Ár Drekans – Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum*, Sögur útgáfa, 2013, bls. 341-342, dagbók sunnudag 25. nóv. frh. bls 357-358 þann 11. des., frh. bls. 360 13. des., frh. bls. 363 15. des., frh. bls 364 16. des. og 17. des.

við skuldbindingar sínar samkvæmt gerðum samningum um að greiða Icesave skuldina.⁹¹ Afstaða Hollendinga olli því að vangaveltur urðu um hvort þær hefðu haft áhrif á yfirlýsingu leiðtoga sambandsins um að hefja viðræður við Íslands 17. júní árið 2010.⁹² Í ályktun fundarins kom fram að markmið samningaviðræðnanna skyldi vera að tryggja að Ísland innleiði réttarreglurnar, þar sem komið verði inn á skuldbindingar þær sem Eftirlitsstofnun EFTA hafi til skoðunar skv. EES-samningnum og er sérstaklega fjallað um fjármálaþjónustu í því sambandi.⁹³

Forsendur og aðferðafræði Evrópusambandsins í aðildarferlinu hafa breyst mikið frá því sem var þegar EFTA-ríkin sömdu um aðild sína. Ástæður fyrir því hversu ófyrirsjáanlegt aðildarferlið var m.a. í tíma í tilfelli Íslands má fyrst og fremst rekja til hins þunga aðildarferlis sem komið var á vegna fyrrum kommúnistaríkja í Mið- og Austur-Evrópu og síðar vegna stækkunarstefnu ESB sem var samþykkt árið 2006 til undirbúnings aðildar ríkja á Vestur Balkanskaga. Þá hefur reynslan sýnt að aðildarríkin hafa ávallt beitt sér í tvíhliða málum gagnvart umsóknarríki og hefur dæmum um það fjölgað mjög í seinni tíð ekki síst með tilkomu opunar- og lokunarviðmiða árið 2006.

Geta aðildarríkin í raun stöðvað viðræður strax á fyrstu stigum aðildarferlis og áður en eiginlegar samningaviðræður um kafla hefjast. Í tilfelli Íslands var það gert með áformum um að setja skilyrði fyrir opnun sjávarútvegskafans með opunarviðmiði. Taldi sambandið nauðsynlegt að Ísland samþykkti aðgerðaáætlun um það hvernig það hygðist laga sig að stefnu sambandsins til að hægt væri að opna kaflann auk þess sem **ekki er ólíklegt að opunarviðmiðið lyti að makríldeilu.** Áður höfðu opunarviðmið verið sett varðaði landbúnaðarkafllann og byggðakafllann um gerð tímasettrar aðgerðaáætlunar sem töfðu opnun þeirra en um 8- 12 mánuði tekur að undirbúa áætlanir af því tagi sem krafist var. Má leiða líkum að því að hin erfiða skilyrðasetning Evrópusambandsins með opunar- og lokunarviðmiðum sem lýst er hér að framan hafi verið þess valdandi að

⁹¹ Sjá til að mynda, „Netherlands warns Iceland over Icesave“, 22. júlí 2009, sótt af [dutchnews.nl](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2009/07/netherlands_warns_iceland_over.php), 16. janúar 2014. „Hollenski utanríkisráðherrann við Össur. Samþykkið Icesave strax. Annars verður langt í ESB aðild.“ Eyjan.is, 21. júlí 2009. Sótt af <http://eyjan.pressan.is/frettir/2009/07/21/hollenski-utanrikisradherrann-vid-ossur-samthykkid-icesave-strax-annars-verdur-langt-i-esb-adild/>, 16. janúar 2014. „Lost Savings Warning: Netherlands Threatens Iceland's EU Bid“, [spiegel.de](http://www.spiegel.de/international/europe/lost-savings-warning-netherlands-threatens-iceland-s-eu-bid-a-637678.html), 22. júlí 2009. Sótt af <http://www.spiegel.de/international/europe/lost-savings-warning-netherlands-threatens-iceland-s-eu-bid-a-637678.html>, 16. janúar 2014. „Icesave cash clash“, [presseurop.eu](http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/61451-icesave-cash-clash), 23. júlí 2009. Sótt af <http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/61451-icesave-cash-clash>, 16. janúar 2014.

⁹² „Tengir Icesave við ESB-aðildarviðræður“, [mbl.is](http://www.mbl.is/frettir/innlent/2010/03/06/tengir_icesave_vid_esb_adildarviadraedur/) 6. mars 2010, sótt af http://www.mbl.is/frettir/innlent/2010/03/06/tengir_icesave_vid_esb_adildarviadraedur/, 16. janúar 2014. „Aðildarviðræður tengdar Icesave“, 19. júní 2010, tekið af <http://www.visir.is/adildarviadraedur-tengdar-icesave/article/2010742938738>, 16. janúar 2014. „Dutch foreign minister links Icesave deal to Iceland EU talks“, [uk.reuters.com](http://uk.reuters.com/article/2010/03/06/uk-iceland-netherlands-idUKTRE62510H20100306), 6. mars 2010. Sótt af <http://uk.reuters.com/article/2010/03/06/uk-iceland-netherlands-idUKTRE62510H20100306>, 16. janúar 2014.

⁹³ „Iceland gets EU green light, but Dutch PM warns of „hard demands“ ahead“, [euobserver.com](http://euobserver.com/enlargement/30314), 17. júní 2010, tekið af <http://euobserver.com/enlargement/30314>, <http://www.visir.is/adildarviadraedur-tengdar-icesave/article/2010742938738>, 16. janúar 2014. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

kaflinn stöðvaðist áður en hægt var að hefja eiginlegar viðræður um kaflann með opnun hans.⁹⁴

⁹⁴ Sjá: „Makrillinn tefur ESB-viðræður“, mbl.is 8. október 2012. Sótt af http://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/10/08/makrillinn_tefur_esb_vidraedur/, 16. janúar 2014

11 Skýrsla um stækkunarmál í breska þinginu

Snemma árs 2013 lét breska þingið taka saman skýrslu⁹⁵ um stöðu stækkunarmála í tilefni af aðild Króatíu að ESB. Skýrslan er mjög gott yfirlit yfir stöðu mála auk þess sem hún lýsir ágætlega þeim breytingum sem urðu með stækkunarstefnunni frá 2006. Skýrslan byggði m.a. á viðtölum við stjórnmalamenn, embættismenn og fræðimenn. Þar eru tínd til öll helstu álitaeftirnir að því er varðar stækkunarstefnu sambandsins.

Markmið skýrslunnar, sem kom út 6. mars 2013, er að fara yfir stöðu mála á þeim fjörutíu árum síðan Bretar gengu inn í sambandið. Segir þar að Kaupmannahafnarskilyrðin hafi verið samþykkt vegna stækkunar sambandsins að því er varðar Mið- og Austur-Evrópuríkin. Nú tuttugu árum eftir samþykkt þeirra séu þau hins vegar aðeins breið markmið sem lýsi ekki flóknara aðildarferli.

Fjallað er um mikilvægi strangrar skilyrðasetningar fyrir aðild þannig að aðildarferlið feli í sér nauðsynlegar umbætur. Á sama tíma er lögð áhersla á mikilvægi þess að aðildarríkin tengi ekki ferlið við tvíhliða deilur við umsóknarríki til þess að ná fram ávinningi í slíkum deilum. Þá er lýst áhyggjum af stækkunarþreytu sem geti haft alvarleg áhrif á framtíðarstækkun sambandsins.

Í skýrslunni segir að samningaviðræður um aðild að sambandinu séu nú langt ferli þar sem viðmið (*e.benchmarks*), séu sett sem hafi nú þyngt ferlið. Þannig hafi fyrrum aðalsamningamaður Króata lýst því að kerfi opunar- og lokunarviðmiða hafi lagt þungar byrðar á stjórnsýslu Króata. Þau gætu því verið hindrun í aðildarferlinu á meðan sum ríki á Vestur-Balkanskaga litu svo á að aðildarferli væri pólitískt ferli en áttuðu sig ekki á þeim þungu stjórnsýslulegu, lagalegu og tæknilegu byrðum sem ferlinu fylgdi. Er lýst áhyggjum af því mikla vinnuálagi sem lagt er á umsóknarríkin en í síðustu stækkunarlotum sambandsins hafi aldrei verið gerðar eins miklar tæknilegar kröfur til þeirra.

Fjallað er um skilyrðasetninguna, *e. conditionality*, viðmiðin, *e. benchmarks*, og áhrif þess á tvíhliða deilur milli aðildarríkis og umsóknarríkis. Hún hafi breyst eftir stækkanirnar 2004 og 2007 til að tryggja að umbætur væru ekki aðeins á pappír heldur í framkvæmd. Sumir hafi lýst áhyggjum af því að skilyrðasetning geti dregið úr trúverðugleika ferlisins fyrir pólitíska leiðtoga umsóknarríkja. **Ferlið sé nú að verða afar kröfuhart þar sem umsóknarríkjum er gert að uppfylla viðmið sem aðildarríkin hafi ekki þurft að uppfylla.** Þá segir í skýrslunni að nokkrir hafi borið vitni um það að eiginleg framvinda skipti meira máli heldur en hraði þeirra eigi ferlið að vera trúverðugt.

Í skýrslunni kom fram að margir þeirra sem komu fyrir nefndina töldu að aðild að sambandinu væri orðin torsóttari þar sem ríkin nýttu það til að gæta hagsmuna sinna heima fyrir í auknum mæli, auk þess sem stækkunarferlið hefði verið gert pólitískara með skilyrðasetningu og setningu opunar- og lokunarviðmiða í ráðherraráðinu. Ákvarðanir um hvort umsóknarríki hefði uppfyllt þau viðmið yrðu æ pólitískari.

⁹⁵ „The future of EU Enlargement“, sótt af vef

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldcom/129/129.pdf>, 16. janúar 2014.

Þannig vitnaði *European Policy Center* um að aukning í skilyrðasetningu ráðherraráðsins og opunar- og lokunarviðmið séu leið til að stjórna aðildarferlinu og hefði valdið því að ferlið væri ófyrirsjáanlegra og vekti efasemdir um raunverulegan vilja, e. *commitment*, Evrópusambandsins til stækkunar. Velti stofnunin því upp að skilyrðasetningunni væri beitt sem afsökun fyrir því að loka stækkunardyrum sambandsins. Þá hefur því verið haldið fram að með því að gera opunar- og lokunarviðmið pólitísk væri gefið til kynna að leikreglunum sé breytt til að koma til móts við hagsmuni aðildarríkjanna. Undir þetta er tekið í skýrslunni, þ.e. að skilyrði sem ráðið setur fyrir aðild og opunar- og lokunarviðmið geti aukið óvissuna um hvaða skref ríkjum beri að taka í ferlinu.

Í skýrslunni kemur fram að sum af erfiðustu skilyrðum og viðmiðum sem ráðherraráðið hafi sett varði tvíhliða deilur milli umsóknarríkis og eins eða fleiri aðildarríkja. Er nafnadeila Grikkja og Makedóníu nefnd sem dæmi auk tíu kafla sem hafi verið stöðvaðir af Frakklandi og Kýpur í aðildarviðræðum Tyrkja. Með aðild Kýpur að sambandinu án þess að deilan um Norður-Kýpur hafi verið leyst, hafi ESB flutt inn tvíhliða deilur í sambandið sem valdi því að þær séu nú á milli ESB og Tyrklands. Það hafi verið alvarleg mistök. Því þurfi Evrópusambandið að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að slíkar tvíhliða deilur séu fluttar inn í sambandið. Sé það gert, sé mikilvægt að þriðji aðili fái ekki neitunarvald að því er varðar aðild viðkomandi ríkis.

Segir í skýrslunni að þeir sem komið hafi fyrir nefndina hafi gagnrýnt að tvíhliða deilur væru í auknum mæli hluti af þeirri skilyrðasetningu sem ráðið stæði fyrir vegna aðildar. Þannig var haft eftir Vladimir Drobnjak fastafulltrúa Króatíu gagnvart Evrópusambandinu og fyrrum aðalsamningamanni Króatíu, að vinnuhópur ráðsins um stækkun að ríki hefðu hundruð tækifæra innan ráðsins til að tefja eða koma í veg fyrir afgreiðslu mála undir því yfirskini að það þurfi frekara ráðrúm til að meta hvort opunar- eða lokunarviðmið hafi verið uppfyllt. Þetta sé grátt svæði þar sem ríkin geti falið sig svo enginn geti ásakað þau síðar meir. Í raun feli hvert viðmið í sér neitunarvald fyrir aðildarríkin.

Þar sem mál eru einungis afgreidd einróma í ráðherraráðinu er því hægt að tefja stækkunarferlið hvenær sem er. Í skýrslunni er hvatt til þess að fundin sé lausn á þessu vandamáli, og meðferð ráðsins breytt til að draga úr því að einstök aðildarríki geti beitt neitunarvaldi sínu í aðildarferlinu.

Að því er lengd aðildarferlis er komið er inn á þá staðreynd í skýrslunni að það sé að lengjast. Samningaviðræður við ríkin sem gengu inn í sambandið 2004 og 2007 stóðu í 4 ár en í 6 ár að því er varðar Króatíu. Drobnjak sendiherra sagði aðildarferlið hafa tafist um ár vegna landamæradeilna við Slóveníu. Þá hafi stuðningur við aðild tekið dýfur þegar ferlið var notað til að leysa úr tvíhliða deilum. Lengra aðildarferli að því er varðar framtíðarstækkunar sambandsins er í skýrslunni talið réttlæt看legt til að tryggja nauðsynlegar umbætur. Í því skyni sé gengi viðræðnanna mikilvægara en tíminn. Segir að það blasi við að aðildarferlið lengist með fjölgun aðildarríkja sem þurfi að koma skoðunum sínum að.

Eins og áður segir, var fjöldi kallaður fyrir nefndina vegna skýrslugerðarinnar. Þar á meðal var David Lidington, Evrópumálaráðherra Breta, sem bar vitni fyrir nefndinni 15. janúar 2013. Ráðherrann var spurður hverjar hann teldi helstu hindranir í aðildarferlinu varðandi Ísland, að sjávarútvegskaflanum undanskildum. Svaraði hann því til að það væru ekki nein meiriháttar vandamál varðandi Kaupmannahafnarskilyrðin eða réttarreglurnar, *acquis*. **Útistandandi vandamál snérust um gjaldeyrishöftin** (e. *capital*

control), en sambandið krefðist frjáls flæðis fjármagns. Í öðru lagi væru umbætur í landbúnaði og sjávarútvegi enn nauðsynlegar að því er varðaði stjórnsýslulega getu, s.s. varðandi sameiginlegt markaðskerfi, dreifbýlispróun og gæðastefnu. Kom ráðherrann inn á Icesave og tók fram að það væri ekki tvíhliða deilumál, heldur varðaði það að farið yrði að niðurstöðu EFTA-dómstólsins, sem þá var rétt ókomin. Þá sagði ráðherrann að makríldeilan milli ESB, Noregs, Færeyja og Ísland væri mikilvæg og hana þyrfti að leysa. Lagði hann áherslu á að hún væri ekki tengd aðildarviðræðunum (...*separate issue from the accession negotiations*). Deilan væri ekki hluti af aðildarviðræðunum á sviði sjávarútvegs. Vandinn lægi í einhliða ákvörðun Íslands og Færeyja um aukinn makrílkvóta.

12 Staða viðræðna - samantekt

Þegar Ísland sótti um aðild að Evrópusambandinu sumarið 2009 var það í kjölfar hruns íslensku bankanna og þeirri djúpu efnahagslægð sem því fylgdi. Ísland var þó ekki fyrsta ríkið til að sækja um við erfiðar aðstæður og er umsókn Svía og Finna í upphafi 10. áratugarins oft tekin sem dæmi. Aðstæður þá voru hins vegar ósambærilegar því þegar Ísland sótti um og hagsmunirnir ólíkir. Evrópa stóð á tímamótum eftir að Sovétríkin liðuðust í sundur og hið kommúníska stjórnarfar Mið- og Austur-Evrópuríkjanna leið undir lok. Ljóst var að sambandið yrði að bregðast hratt og örugglega við þeim áskorunum þegar fjöldi nýfrjálsra ríkja bættist í hóp Vestur - Evrópuríkja. Á sama tíma þróuðust hlutir hratt innan sambandsins sjálfs, unnið var hörðum höndum að því að koma innri markaðnum á sem EFTA-ríkin urðu svo aðilar að, fyrir utan Sviss.

Evrópusambandið hafði á þeim tíma sem EFTA-ríkin sóttu um aðild í upphafi 10. áratugarins mikla hagsmuni af því að fá þau inn í sambandið. Um var að ræða ríki sem voru efnahagslega vel stæð og þeim fylgdi lítil sem engin vandamál. Mikilvægt var að styrkja bandalag Vestur- Evrópuríkja með aðild EFTA-ríkjanna nú þegar fyrirsjáanlegt væri að fjöldi fyrrum kommúnistaríkja í Mið- og Austur-Evrópu myndu sækja um aðild. Því var á fundum leiðtoga sambandsins á þessum tíma lögð mikil áhersla á að flýta viðræðum við EFTA-ríkin sem mest til að ljúka þeim áður en viðræðuferlið vegna Mið- og Austur-Evrópuríkjanna færi af stað. Samþykktu leiðtogar sambandsins tímaramma fyrir aðildarviðræður og að stefnt skyldi að aðild þeirra 1. janúar 1995. Þegar viðræðum við EFTA-ríkin lauk höfðu aðildarviðræður við ESB og forvera sambandsins aldrei tekið jafn skamman tíma. Er einkum athyglisvert í því sambandi að efnislegar viðræður um erfiðustu kaflana hófust ekki fyrr en haustið 1993 en viðræðunum lauk endanlega í mars 1994. Því tóku viðræður um þá ekki nema fáeina mánuði. Í upphafi árs 1994 var til að mynda fjöldi erfiðra mála útistandandi. Hraðinn skýrðist m.a. af því að þau þóttu nægilega vel undirbúin fyrir aðild.

Frá inngöngu EFTA-ríkjanna þróaðist stækkunarstefna ESB hins vegar mikið með skilyrðasetningu (*e. conditionality*) þeirri sem varð í kjölfar Kaupmannahafnarskilyrðanna. Nú var gerð krafa um að þessi fyrrum kommúnistaríki sem vildu ganga í sambandið undirgengjust umfangsmikinn undirbúning fyrir aðild en mikil þörf var á umbótum í þeim. Í kjölfar stækkana 2004 og 2007 breyttist stækkunarstefna sambandsins og aðildarferli enn í átt til frekari skilyrðasetningar en bæði var þá farið að gæta stækkunarþreytu auk þess sem almenningsálitið varð neikvæðara en áður og við því þurfti sambandið að bregðast. Því var samþykkt ný stækkunarstefna árið 2006 með strangari skilyrðasetningu sem átti eftir að hafa mikil áhrif á aðildarferlið með innleiðingu á opnunar- og lokunarviðmiðum.

Í upphafi tók aðildarferlið vegna umsóknar Íslands aðra stefnu en vonast hafði verið til í álitni meirihluta utanríkismálanefndar. Í álitinu var miðað við að viðræður gætu tekið um 18 mánuði og þeim gæti því lokið um mitt ár 2011. Forsendur voru til að draga slíkar ályktanir í ljósi yfirlýsinga forsvarsmanna Evrópusambandsins sem gefnar voru áður en Ísland sótti um og vegna aðildar Íslands að EES og Schengen og inngöngu EFTA-ríkjanna. Það er og til samræmis við það sem fram kemur í skýrslu nefndar

forsætisráðuneytis frá 2007⁹⁶ um tengsl Íslands og Evrópusambandsins þar sem segir að í samtölum við Olli Rehn, þáverandi stækkunarstjóra hafi komið fram að það yrði væntanlega auðvelt að fara í viðræður við Ísland án tillits til annarra ríkja sem sótt hefðu um aðild, það væri engin biðröð sem Ísland þyrfti að fara í. Því mátti binda vonir við að ferlið yrði sveigjanlegra en stefna sambandsins frá 2006. Það varð ekki raunin og miðað við stöðu mála þegar hlé var gert á viðræðum var með öllu óvíst um lok þeirra. Það má því velta því fyrir sér hvort Olli Rehn hafi í raun búist við því að Ísland mundi óska aðildar að Evrópusambandinu í nánni framtíð.

Strax um sumarið, fyrst á fundi utanríkisráðherra ESB í júlí, og síðar haustið 2009 varð ljóst að Ísland fengi enga sérstaka meðferð að því leyti til að Ísland gæti styttr sér leið í aðildarferlinu. Aðildarferlið nú sem byggir á stækkunarstefnu sambandsins frá 2006 með þeirri miklu skilyrðasetningu sem henni fylgdi og opunar- og lokunarviðmiðum væri grundvöllur að aðildarferlinu. Það ferli hefur jafnframt sætt gagnrýni bæði fræðimanna og stjórnámálanna fyrir að vera þungt og ófyrirsjáanlegt. Þrátt fyrir að aðildarríkin hafi alltaf getað haft áhrif á ferlið hafi þeim tækifærum til að hafa áhrif á aðildarferlið fjölgað mikið til að blanda tvíhliða deilum inn í það. Hér er einkum átt við opunar- og lokunarviðmiðin sem urðu hluti af aðildarferlinu árið 2006. Geti aðildarríkin haldið aðildarviðræðum í gíslingu með í þeim tilgangi að ná fram hagstæðri niðurstöðu. Dæmi um það eru deilur Slóveníu og Króatíu um landamæri. Þannig hefur verið bent á að nú nálgist aðildarríkin stækkunarferlið í æ ríkara mæli út frá eigin hagsmunum og auðveldara sé fyrir þau nú en áður að hafa áhrif á bak við tjöldin og án þess að þurfa að ganga fram fyrir skjöldu og axla ábyrgð á afstöðu sinni.⁹⁷ Á sama tíma virðist vera viðkvæmt að tengja slíkar deilur með beinum hætti við aðildarferlið og hefur sambandið markvisst forðast það. Má segja að ríkin skorti hina pólitísku sýn og hugmyndafræði sem var áður til staðar og taki eigin hagsmuni fram yfir hagsmuni Evrópusambandsins sem heildar. Þá hefur fjölgun ríkjanna í 28 ekki einfaldað stöðu mála að því er þetta varðar. Ísland fór ekki varhluta af þessu því bæði Icesave-deilan og makríldeilan komu við sögu.

Í heimsókn Olli Rehn, stækkunarstjóra ESB í september árið 2009, þegar spurningalistar Evrópusambandsins voru afhentir fór hann í ræðu yfir aðildarferlið sem tæki við nú þegar Ísland hefði afhent umsókn sína. Verður hún ekki skilin öðruvísi en svo að Evrópusambandið hafi verið meðvitað um væntingar Íslendinga um að aðildarferlið gengi hratt fyrir sig og að stækkunarstjórinn hafi viljað stilla væntingum í hóf. Sagði hann að þó að leiðin kunni að vera styttri vegna aðildar Íslands að EES og Schengen en fyrir þau ríki sem eiga ekki í jafn nánu samstarfi við ESB, þá kunni hún ekki endilega að vera auðveldari. Það sé ekki um að ræða að stytta sér leið til aðildar að Evrópusambandinu. Viku áður hafði hann sagt í ræðu í Evrópuþinginu að Ísland hefði tekið upp um 2/3 regluverksins vegna EES og Schengen en það væri engin hraðferð fyrir Ísland né gæti það vænst þess að verða tekið fram fyrir önnur ríki í röðinni.⁹⁸ Öll umsóknarríkin þurfi að

⁹⁶ Skýrsla forsætisráðuneytis, „Tengsl Íslands og ESB“, forsætisráðuneyti, mars 2007. Sótt af vef <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf>, 16. janúar 2014.

⁹⁷ Sjá skýrsluna í breska þinginu.

⁹⁸ „Finally, a word on **Iceland**. Iceland is a European country with long and deep democratic traditions, and it is also already deeply integrated with the EU through the EEA as well as participating in the Schengen area. This accounts roughly 2/3s of the EU acquis. There is, however, no fast-track procedure for Iceland, and no

uppfylla sömu skilyrði. Í samræmi við stækkunarstefnu sambandsins lagði stækkunarstjórinn svo áherslu á að hraði aðildarviðræðnanna ylti að stærstum hluta á vilja og getu umsóknarríkisins til að samþykkja réttindi og skyldur sem fylgja aðild. Þessi orð stækkunarstjórans voru í raun endurtekning á ályktun leiðtogafundarins í Brussel í desember 2006 þegar hin nýja stækkunarstefna sambandsins var samþykkt. Við annað tækifæri og áður en Ísland sótti um hafði stækkunarstjórinn hins vegar lagt áherslu á að um 2/3 hluti viðræðukaflanna væru hluti af EES og því ættu viðræður að geta gengið hratt fyrir sig.⁹⁹ Þá hafði komið fram í máli stækkunarstjórans í samtölum við íslenska ráðamenn áður en Ísland sendi inn umsókn sína að aðildarviðræður gætu tekið ár eða jafnvel skemmri tíma.¹⁰⁰

Ræða stækkunarstjórans í september 2009 var hins vegar til samræmis við yfirlýsingar franska utanríkisráðherra þá um sumarið.¹⁰¹¹⁰² Blasti því við langt viðræðuferli með með tilheyrandi undirbúningi á löggjöf og stjórnáslu vegna foraðildastefnu sambandsins. Þá höfðu tvíhliða deilur áhrif á ferlið. Aðildarferlið sem var grunnurinn að viðræðum við Ísland var því afar ólíkt því og þegar samið var við EFTA-ríkin, Austurríki, Finnland, Noreg og Svíþjóð vegna hins umfangsmikla undirbúnings og skilyrðasetningar sem aðildarferlinu fylgdi, og sem varð að eiga sér stað jafnvel áður en hægt væri að hefja viðræður um einstaka kafla.

Þá vakna jafnframt spurningar um hver stækkunarstefna Evrópusambandsins sé að því er Ísland varðar. Þau ríki sem hafa stöðu umsóknarríkis eða hugsanlegs umsóknarríkis eru nú átta talsins og öll, fyrir utan Ísland og Tyrkland, á Vestur-Balkanskaga. Hefur Evrópusambandið skýra stækkunarstefnu að því er þau síðastnefndu varðar og lítur á aðild þeirra sem mikilvægt öryggismál. Vilja ríki á Vestur- Balkanskaga ganga inn í sambandið óháð því hversu langan tíma aðildarferlið tekur. Þeirri spurningu þyrfti að svara hvort sambandið hafi stefnu að því er varðar inngöngu ríkja í Norður- Evrópu líkt og Íslands?¹⁰³ Í samtölum við embættismenn og stjórnáslamenn Evrópusambandsins í Brussel hefur komið fram að umsókn Íslands hafi verið litin mjög jákvæðum augum þrátt fyrir þá staðreynd að lítil þingmeirihluti hafi verið að baki ályktunar Alþingis um að leggja fram

shortcut to EU membership. The criteria that need to be fulfilled are the same for all applicant countries based on the "own merits" principle. The Commission will prepare a rigorous and objective opinion using the same methodology as for other applicants.“ Ræða Olli Rehn: „EU Enlargement 2009: A Balance Sheet and Way Forward“, tekið af http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_8963_en.htm, 16. janúar 2014.

⁹⁹ Sjá: „Is Reykjavik Steering Towards EU? Brussels Offers Hope for Crisis-Stricken Iceland“, <http://www.spiegel.de/international/europe/is-reykjavik-steering-towards-eu-brussels-offers-hope-for-crisis-stricken-iceland-a-585465.html>, 16. janúar 2014.

¹⁰⁰ Sjá: „Aðildarviðræður að ESB gætu tekið hálf ár“, <http://www.mbl.is/frettir/innlent/2007/10/13/adildarviðraedur-ad-esb-gaetu-tekid-half-ar/>, 16. janúar 2014.

¹⁰¹ Graham Avery, Alyson JK Bailes og Baldur Þórhallsson, „Iceland’s Application for European Union membership, LXIV-1, bls. 116. Sótt af <http://uni.hi.is/baldurt/files/2012/08/Iceland-EU-Baldur-Alyson-Graham.pdf>, 16. janúar 2014. „Brýnt að leysa Icesave-deilu“, <http://www.mbl.is/frettir/innlent/2009/07/29/brynt-ad-leysa-icesave-deilu/>, 16. janúar 2014.

¹⁰² http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-373_en.htm?locale=en

¹⁰³ ¹⁰³ Alyson J. K. Bailes, „Iceland’s Neighbours in the EU Entry Queue: Contrasts or Parallels in EU Enlargement to the North and the South-East“, í Stjórnásl og stjórnáslu, vef tímarit, 1. tbl. 5. árg. 2009, bls. 227.

umsókn um aðild að sambandinu. Þá kom fram í þessum samtölum að innan Evrópusambandsins er gengið út frá því að umsóknarríki sækist eftir aðild. Ísland væri gott umsóknarríki m.a. vegna aðildar að EES og Schengen. EES-samningurinn taki að fullu til 1/3 af viðræðuköflunum og 1/3 sé að hluta til hluti af EES. Á sama tíma hefur aftur á móti verið bent á að mörg ESB-ríki hafi lýst þeirri skoðun sinni að Ísland ætti ekki að taka fram fyrir í röðinni að því er varðar önnur umsóknarríki.¹⁰⁴ Þá hafi Ísland náð þeim árangri í viðræðunum að það þyrfti ekki að ráðast í breytingar á löggjöf eða stofnunum fyrr en eftir þjóðaratkvæðagreiðslu eins og fram hefði komið í hinum tímasettu aðgerðaáætlunum. Það sýndi jafnframt sveigjanleika ESB.

Þegar gert var hlé á viðræðum við Evrópusambandið haustið 2013 voru fjögur ár liðin frá því að Ísland sótti um aðild að sambandinu. Aðstæður innan sambandsins voru hins vegar allt aðrar þegar Ísland sótti um árið 2009 en í upphafi 10. áratugarins. Bæði hafði ríkjum sambandsins fjölgað mikið auk þess sem umfang löggjafar ESB var umtalsvert meira en þegar EES-samningurinn var gerður. Ennfremur gekk sambandið sjálft í gegnu einu verstu efnahagskreppu síðan innri markaðnum var komið á. Líklegt er að það hafi haft áhrif á andrúmsloftið í kringum stækkun sambandsins. Hafa þau sjónarmið komið fram að umsókn frá vel stæðu ríki eins og Íslandi, hefði átt að vera sambandinu hvatning til að taka henni á mjög jákvæðum nótum. Hún mundi sanna að aðild að því væri eftirsóknarverð ekki bara fyrir ríki þar sem umbóta er þörf. Það hefði sambandið hins vegar ekki verið gert með sannfærandi hætti.

¹⁰⁴ Alyson J. K. Bailes, „Iceland’s Neighbours in the EU Entry Queue: Contrasts or Parallels in EU Enlargement to the North and the South-East“, bls. 244, 246 og 227.

13 Niðurstaða

Á liðnum tveimur áratugum hafa forsendur og aðferðafræði Evrópusambandsins í aðildarferlinu breyst mikið frá því sem áður var. Þegar Ísland sótti um aðild að Evrópusambandinu voru þó bundnar vonir við að aðildarviðræðum mætti ljúka á skömmum tíma eða jafnvel 18 mánuðum eins og fram kemur í fylgiskjali við álit meiri hluta utanríkismálanefndar Alþingis. Í því samhengi var vísað til aðildarviðræðna ESB og EFTA-ríkjanna á fyrri hluta tíunda áratugarins. Það verður að teljast verðugt rannsóknarverkefni að kanna til hlítar hvers vegna það gekk ekki eftir. Í þessu samhengi má velta fyrir sér ummælum Olli Rehn, þáverandi stækkunarstjóra ESB, við sendinefnd Alþingis sem fór í könnunarleiðangur til Brussel haustið 2008, en hann gaf þeirri hugmynd tvímælalaust undir fótinn að ekki ætti að taka langan tíma að ganga frá samningum við Íslendinga.¹⁰⁵

Umræddar breytingar á aðildarferlinu má rekja til þeirrar stækkunarstefnu sem Evrópusambandið samþykkti þegar ákveðið var að gefa fyrrum kommúnistaríkjum Í Mið- og Austur-Evrópu kost á að sækja um aðild að sambandinu. Þegar umræðan hófst um mögulega aðild austantjaldsríkjanna svokölluðu eftir hrun Berlínarmúrsins og falls járntrjaldsins í upphafi tíunda áratugs síðustu aldar voru þau skilgreind sem ófullburða eða misheppnuð ríki (e. failed state) og átti aðildarferlið að tryggja að þau stæðust þá mælikvarða sem tíðkast að bera við ríki til að kanna hvort þau standist þær kröfur sem vestræn lýðræðisríki gera til sjálfs sín. Þessar breytingar ullu því að ógjörningur var að setja fram raunhæfan tímaramma eða segja fyrir um það hversu langan tíma það tæki fyrir Ísland og sambandið að ljúka aðildarviðræðum.

Viðræðuferlið, sem Ísland gekk inn í, miðaðist við það sem ESB taldi nauðsynlegar umbætur í fyrrum kommúnistaríkjum Evrópu og er ferlið allt í senn þungt, flókið og ófyrirsjáanlegt. Það byggir á viðamiklum undirbúningi og skilyrðasetningu og geta mörkin milli undirbúnings og samningaviðræðna því verið óljós. Þau urðu enn ógreinilegri eftir að opunar- og lokunarviðmið komu til sögunnar.

Á þeim miklu pólitísku umbrotatímum sem voru þegar EFTA-ríkin sóttu um aðild að ESB, hafði sambandið ríka hagsmuni af því að ljúka viðræðum sem fyrst við þau áður en viðræður hæfust við áður nefnd ríki í Mið- og Austur-Evrópu. Því setti ESB viðræðum við EFTA-ríkin skýran tímaramma. Engar yfirlýsingar í þá veru voru gefnar út varðandi Ísland. Þvert á mót undirstrikuðu fyrstu viðbrögð Evrópusambandsins eftir að Ísland hafði afhent aðildarumsókn sína til þess að stækkunarstefnan frá 2006 lægi til grundvallar viðræðuferlinu vegna umsóknar Íslands og að ekki yrði um greiðfærari leið að ræða fyrir Ísland en þá sem fyrrum austantjaldsríki þurftu að feta.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Sjá <http://www.visir.is/gagnrynir-olli-rehn-fyrir-ummaeli-um-island/article/2009937666494>

¹⁰⁶ Sjá m.a. Ræða Olli Rehn, stækkunarstjóra ESB, 9. september 2009 í Háskóla Íslands, sótt af http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-373_en.htm?locale=en, 16. janúar 2014.

Í annan stað miðaði hægt í stærstu hagsmunamálum Íslendinga, landbúnaði og sjávarútvegi, jafnvel þótt rík áhersla hafi verið lögð á það af Íslands hálfu að viðræður um þessa kafla hæfust sem fyrst. Ekki tókst að opna landbúnaðarkafinn og sjávarútvegskafinn sigldi í strand áður hann komst á það stig að hægt væri að ljúka rýniskýrslu um hann og í kjölfarið hefja viðræður um kaflann. Ástæðan var sú að sambandið vildi setja viðmið um opnun hans sem hefði verið óaðgengilegt með öllu fyrir Ísland. Þau hefðu falið í sér að Ísland undirgengist áætlun um aðlögun að sjávarútvegstefnu sambandsins áður en viðræður hæfust um kaflann.

Þá var í samantekt þessari vakin athygli á því að árið 2006 var opnað fyrir möguleikann á að setja opunar- og lokunarviðmiða í einstökum köflum viðræðna við umsóknarríki Evrópusambandsins. Þá fengu aðildarríki sambandsins aukin tækifæri til að þrýsta á um lausn tvíhliða deilumála við umsóknarríki. Þessi breyting hefur verið gagnrýnd fyrir að valda því að aðildarferlinu geti verið haldið í gíslingu til að þjóna hagsmunum einstakra aðildarríkja. Eins og alkunna er komu tvíhliða deilur við sögu í tilfalli Íslands. Þannig lýstu Hollendingar því yfir sumarið 2010, um það leyti sem ákveðið var að hefja aðildarviðræður við Ísland, að þeir myndu tefja aðildarferlið leystist Icesave deilan ekki í samræmi við kröfur þeirra. Þá voru deilur um skiptingu makrílkvótans taldar hafa áhrif á stöðu sjávarútvegskafans og vera meðal þess sem tafði aðildarviðræðurnar. Af framansögðu má ljóst vera að það var bæði eðlilegt og nauðsynlegt að staldra við og endurmeta stöðuna.

14 Heimildir

Bækur, tímaritsgreinar og skýrslur:

Alyson J. K. Bailes, „Iceland’s Neighbours in the EU Entry Queue: Contrasts or Parallels in EU Enlargement to the North and the South-East“, í Stjórnsmál og stjórnsýsla, vef tímarit, 1. tbl. 5. árg. 2009.

„Beyond Enlargement Fatigue? The Dutch debate on Turkish accession“, 26. apríl 2006. Sótt af http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=74 16. janúar 2014.

Búnaðarþing 2011, mál 21, aðild Íslands að ESB, sótt af <http://www.bondi.is/Pages/2138>, 16. janúar 2014.

Christophe Hillion, 2011: „EU Enlargement“, sótt af https://www.academia.edu/2105083/Evolution_of_EU_enlargement_policy, 16. janúar 2014

Dimitry Kochenov, 2005.: „EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Cocubinage?“, bls. 2. Sótt af <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-006.pdf>, 16. janúar 2014.

„European Union Enlargement Process“, sótt af http://www.ikv.org.tr/icerik_en.asp?konu=eu_enlargement&baslik=EU%20ENLARGEMENT, 16. janúar 2014.

Graham Avery, Alyson JK Bailes og Baldur Þórhallsson „Iceland’s Application for European Union membership, LXIV-1, bls. 116. Sótt af <http://uni.hi.is/baldurt/files/2012/08/Iceland-EU-Baldur-Alyson-Graham.pdf>, 16. janúar 2014.

Handbook on European Enlargement, Andrea Ott og Kristyn Inglis ritstýrðu, Asser Press, Haag, 2002.

Karolina Ristova-Aasterud: „The legal aspects of the EU accession procedure and its implications for the EU Eastern Enlargement“, Justinianus Primus Law Review, vol. 1:1,

Leonardo Massai: The Kyoto Protocol in the EU, Asser Press, Holland 2011

Marc Maresceau, „Pre Accession“ í The Enlargement of the European Union, Oxford University Press, 2003.

Martin Sajdik og Michael Schwarzingger: European Union Enlargement: Background, Developments, Facts, Central and Eastern European Policy Studies, Volume 2, Transaction Publishers, New Jersey, 2008

- Olli Rehn: „EU Enlargement 2009: A Balance Sheet and Way Forward“, tekið af http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_8963_en.htm, 16. janúar 2014.
- Royo, Sebastián. (2002) The Experience of Spain and Portugal in the European Union: Lessons for Latin America. Working Paper Series, Vol. 2 No. 2, March 2002.
- Ræða Olli Rehn, stækkunarstjóra ESB, 9. september 2009 í Háskóla Íslands, sótt af http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-373_en.htm?locale=en, 16. janúar 2014.
- Samningsrammi ESB á íslensku sótt af: <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/skjol/Samningsrammi-ESB-a-islensku.pdf>, 16. janúar 2014.
Samningsrammi ESB á ensku, sótt af http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/iceland/st1222810_en.pdf, 16. janúar 2014.
- Sonia Pedrafita: „The treaty of Lisbon: New signals for future Enlargements?“ EIPASCOPE, 2008/1. Sótt af http://aei.pitt.edu/11045/1/20080509184645_SCOPE2008-1-6_SoniaPiedrafita.pdf, 16. janúar 2014.
- Skýrsla forsætisráðuneytis, „Tengsl Íslands og ESB“, forsætisráðuneyti, mars 2007. Sótt af vef <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf>, 16. janúar 2014.
- Skýrsla framkvæmdastjórnar ESB: “ Europe and the Challenge of Enlargement, 24 June 1992. Prepared for the European Council, Lisbon, 26-27 June 1992.” Bulletin of the European Communities, Supplement 3/92.
- Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar (stjórnarsvið rannsókna, Directorate General for Research) frá 1994 um aðildarviðræðurnar við Austurríki, Finnland, Noreg og Svíþjóð. Skýrslan var unnin fyrir Evrópuþingið. Sótt af <http://bookshop.europa.eu/en/the-accession-negotiations-with-austria-sweden-finland-and-norway-pbQAPOLIE02/?CatalogCategoryID=6R8KABstikAAAEjvJEY4e5L>, 16. janúar 2014.
- Orðsending framkvæmdastjórnar: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007
- Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members, sótt af http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/com_649_strategy_paper_en.pdf, 16. janúar 2014.
- Skýrsla utanríkisráðuneytis: „Aðildarviðræður Íslands og ESB: framvinda og staða“, utanríkisráðuneytið, apríl 2013. Sótt af <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

Spurningalisti ESB: [http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/sos/Questionnaire_-_ICELAND_\(final\).pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/sos/Questionnaire_-_ICELAND_(final).pdf), 16. janúar 2014.

Staða aðildarviðræðanna við ESB, 141. löggjafarþing — 14. fundur, 8. okt. 2012, sótt af <http://www.althingi.is/altext/raeda/141/rad20121008T154400.html>, 16. janúar 2014.

Steingrímur Sigurgeirsson: „Fjölgun ríkja þýðir breytt skipulag sambandsins“, Morgunblaðið 23. júlí 1994, sótt af <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/147605/>, 16. janúar 2014

„The future of EU Enlargement“, sótt af vef <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldeucom/129/129.pdf>, 16. janúar 2014.

Össur Skarphéðinsson, Ár Drekans – Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum, Sögur útgáfa, 2013

Umfjallanir af netmiðlum:

„Aðildarviðræður að ESB gætu tekið hálf ár“, mbl.is 13. október 2007, sótt af <http://www.mbl.is/frettir/innlent/2007/10/13/adildarvidraedur-ad-esb-gaetu-tekid-half-ar/>, 16. janúar 2014.

„Aðildarviðræður tengdar Icesave“ á visir.is, 19. júní 2010. Sótt af <http://www.visir.is/adildarvidraedur-tengdar-icesave/article/2010742938738>, 16. janúar 2014.

„Appetite for EU Enlargement hit all time low“, euractiv.com, 17. október 2013, sótt af <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-appetite-enlargements-hits-ti-news-531142>, 16. janúar 2014.

„Brýnt að leysa Icesave-deilu“, mbl.is 29. júlí 2009. Sótt af <http://www.mbl.is/frettir/innlent/2009/07/29/brynt-ad-leysa-icesave-deilu/>, 16. janúar 2014.

„Hollenski utanríkisráðherrann við Össur. Samþykkið Icesave strax. Annars verður langt í ESB aðild.“ Eyjan.is, 21. júlí 2009. Sótt af <http://eyjan.pressan.is/frettir/2009/07/21/hollenski-utanrikisradherrann-vid-ossur-samthykkid-icesave-strax-annars-verdur-langt-i-esb-adild/>, 16. janúar 2014.

„Dutch foreign minister links Icesave deal to Iceland EU talks“, uk.reuters.com, 6. mars 2010. Sótt af <http://uk.reuters.com/article/2010/03/06/uk-iceland-netherlands-idUKTRE62510H20100306>, 16. janúar 2014.

„Gagnrýnir Olli Rehn fyrir ummæli um Ísland“, sótt af <http://www.visir.is/gagnrýnir-olli-rehn-fyrir-ummaeli-um-island/article/2009937666494>, 30. janúar 2014.

„Kvarta undan makrílveiðum Íslendinga“, frétt af [ruv.is](http://www.ruv.is), 15. júlí 2010, sótt af <http://www.ruv.is/node/124704>, 15. júlí 2010.

„Iceland faces fishing sanctions over „mackerel wars““, sótt af

<http://www.icenews.is/2010/12/15/iceland-faces-fishing-sanctions-over-mackerel-wars/> 16. janúar 2014.

„Iceland gets EU green light, but Dutch PM warns of „hard demands“ ahead“, euobserver.com, 17. júní 2010, tekið af

<http://euobserver.com/enlargement/30314>, <http://www.visir.is/adildarvidraedur-tengdar-icesave/article/2010742938738>. 16. janúar 2014.

„Icesave cash clash“, presseurop.eu, 23. júlí 2009. Sótt af

<http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/61451-icesave-cash-clash>, 16. janúar 2014.

„Islands EU-Beitritt im Blick“, Deutscher Bundestag, 2010, sótt af

http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/29324587_kw16_sp_eu_island/, 16. janúar 2014.

„Lost Savings Warning: Netherlands Threatens Iceland’s EU Bid“, spiegel.de, 22. júlí 2009.

Sótt af <http://www.spiegel.de/international/europe/lost-savings-warning-netherlands-threatens-iceland-s-eu-bid-a-637678.html>, 16. janúar 2014.

„Makrillinn tefur ESB-viðræður“, mbl.is, 8. október 2012, sótt af

<http://www.mbl.is/frettir/innlent/2012/10/08/makrillinn-tefur-esb-vidraedur/> 16. janúar 2014.

„Netherlands warns Iceland over Icesave“, 22. júlí 2009, sótt af dutchnews.nl

<http://www.dutchnews.nl/news/archives/2009/07/netherlands-warns-iceland-over.php>, 16. janúar 2014.

„Tengir Icesave við ESB-aðildarviðræður“, mbl.is 6. mars 2010, sótt af

<http://www.mbl.is/frettir/innlent/2010/03/06/tengir-icesave-vid-esb-adildarvidraedur/>, 16. janúar 2014.

„Is Reykjavik Steering Towards EU? Brussels Offers Hope for Crisis-Stricken Iceland“, spiegel.de, 21. október 2008, sótt af

<http://www.spiegel.de/international/europe/is-reykjavik-steering-towards-eu-brussels-offers-hope-for-crisis-stricken-iceland-a-585465.html>, 16. janúar 2014.

Ýmis gögn af www.vidraedur.is s.s.:

Aðgerðaáætlun í landbúnaði: [http://www.vidraedur2009-](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/11.-kafli-Adgerdaaetlun.pdf)

[2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/11.-kafli-Adgerdaaetlun.pdf](http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/11.-kafli-Adgerdaaetlun.pdf)

Fundafrásögn samningahóps um sjávarútvegsmál, 14. júlí 2011. Sótt af
<http://www.vidraedur2009-2013.is/media/sjavarutvegsmal/Fundur-samningahops-um-sjavarutvegsmal-14.-juli-2011..pdf>

Ályktanir af leiðtogafundum:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/109452.pdf

http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf