

**150. löggjafarþing 2019–2020.**

## **Skýrsla**

**utanríkisráðherra um framkvæmd EES-samningsins.**

## Aðfararorð ráðherra

Sérstök skýrsla um EES-samninginn er nú gefin Alþingi í fyrsta sinn en fram til þessa hefur slík upplýsingagjöf fallið undir skýrslu utanríkisráðherra um utanríkismál. Vel fer á því að Alþingi sé sérstaklega gerð grein fyrir EES-samstarfinu með árlegri skýrslu og umræðu í þingsal. Það undirstrikar mikilvægi þessa einstaka samnings fyrir okkur Íslendinga.

Reynsla síðustu 25 ára sýnir ótvíræðan ávinning okkar af aðildinni að Evrópska efnahagssvæðinu. EES-samningurinn er ekki einungis mikilvægasti viðskiptasamningur okkar Íslendinga, hann er einnig réttindasamningur sem kveður á um réttindi einstaklinga og fyrirtækja á 500 milljóna manna markaðssvæði sem nær yfir mest alla Evrópu. Á þessum markaði keppa íslensk fyrirtæki við erlend risafyrirtæki á jafnræðisgrundvelli og Íslendingar hafa rétt til að vinna og búa á svæðinu til jafns við aðra íbúa.

Við höfum á síðustu 25 árum notið ríkulega góðs af kostum EES-samningsins en á þessu tímabili höfum við líklega farið að taka sem sjálfsögðum hlut þeim réttindum og þeim ávinningi sem samningurinn færir okkur. Það er staðreynd að um þriðjungur Íslendinga er fæddur eftir gildistöku samningsins og líklegt er að stór hluti landsmanna muni vart eftir lífinu fyrir tilkomu EES. Nýleg atлага að EES-samningnum sem klædd var í baráttu gegn þriðja orkupakkanum sýndi okkur fram á að við eigum helst á hættu að glata því sem við tökum sem gefnu. Sú atлага vakti marga af værum svefni en á endanum var henni hrundið.

En þó svo að ávinningur okkar Íslendinga af EES-samningnum síðastliðinn aldarfjórðung sé mikill og ótvíræður þá sýnir reynslan okkur einnig að hægt er að bæta framkvæmd samningsins enn frekar. Í þessu samstarfi eru Íslendingar sinnar eigin gæfu smiðir. Það er á okkar ábyrgð að nýta þau mörgu tækifæri sem felast í EES-samningnum. Öflug þátttaka og virk hagsmunagæsla skiptir sköpum í EES-samstarfinu. Það þýðir ekki að sitja á hliðarlínunni þó að samningurinn sé okkur hagfelldur.

## 1. Inngangur

EES-samningurinn er einn mikilvægasti alþjóðasamningur sem Ísland hefur gert á lýðveldistímanum. Í krafti hans tekur Ísland, ásamt öðrum EFTA-ríkjum innan EES, fullan þátt í innri markaði ESB. Með samningnum er einnig lagður almennur grundvöllur að samstarfi við ESB almennt, ekki aðeins á sviði viðskipta heldur einnig umhverfismála, rannsókna, menntunar, neytendaverndar og menningar. Aðildin að samningnum hefur stuðlað að umbótum á íslenskri löggjöf á ýmsum sviðum. Íslenskum fyrirtækjum er gert kleift að starfa svo að segja hindrunarlaust og á jafnræðisgrundvelli á 500 milljóna manna innri markaði aðildarríkja samningsins. Íslenskum fræði- og vísindamönnum er gefið tækifæri til samstarfs við aðila innan svæðisins þar sem Íslendingar eiga auk þess kost á að starfa og læra. Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu er jafnframt nátengd aðildinni að EES-samningnum.

Reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála voru endurskoðaðar á síðasta ári. Í 9. gr. endurskoðaðra reglna er kveðið á um að utanríkisráðherra skuli árlega leggja fyrir Alþingi sérstaka skýrslu um EES-mál og kynna hana. Til samræmis við þessar reglur er skýrsla þessi lögð fram, í stað þess að fjallað sé um EES-mál í árlegri skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál.

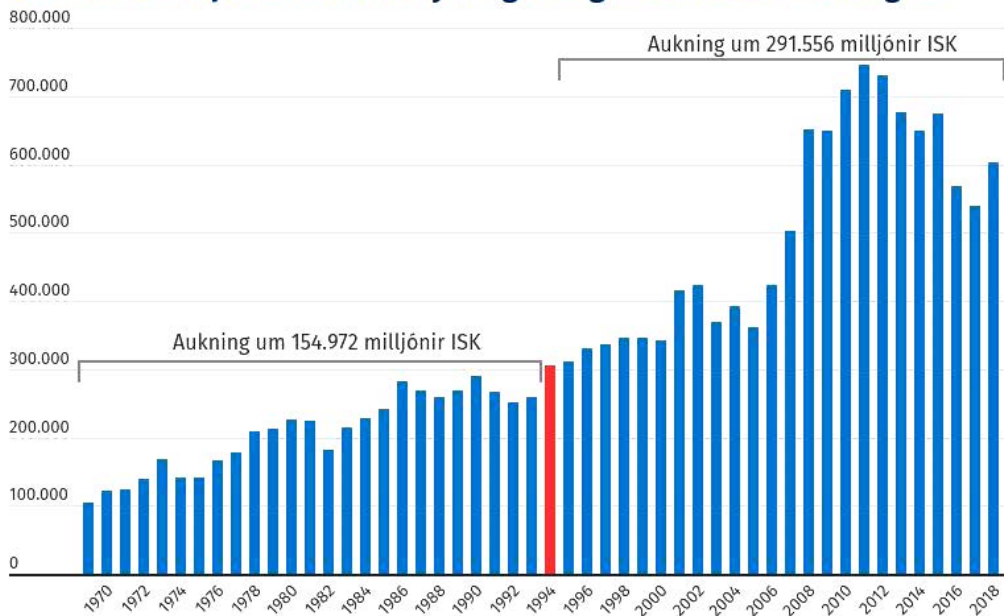
Í skýrslunni er leitast við að gefa heildstætt yfirlit yfir framkvæmd EES-samningsins á árinu 2018 og fyrri hluta ársins 2019. Þannig er fjallað um rekstur samningsins, upptöku ESB-gerða í samninginn, upptökuhalla, innleiðingar, samskipti við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstólinn og samráð við Alþingi. Þá er fjallað um framkvæmd tillagna um bætta

framkvæmd EES-samningsins, þ.m.t. hagsmunagæslu Íslands í EES-samstarfinu, fjölgun fulltrúa ráðuneyta í sendiráðinu í Brussel og EES-gagnagrunninn. Gerð er grein fyrir álitamálum um tveggja stoða kerfi EES-samningsins. Einnig er fjallað um nokkur mál sem hafa verið ofarlega á baugi í EES-samstarfinu og í samskiptum við ESB, þ.e. kjötmálið svokallaða, þriðja orkupakkann, sameiginlega þátttöku í loftslagsmarkmiðum ESB, tilskipun ESB um innstæðutryggingakerfi, gildistöku landbúnaðarsamnings Íslands og ESB og viðræður við sambandið um bættan markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir. Loks eru sérstakir kaflar um Uppbyggingarsjóð EES, Schengen-samstarfið og þátttöku íslenskra aðila í áætlunum ESB.

## 2. Aldarfjórðungsafmæli EES-samningsins

Á þessu ári eru liðin 25 ár frá því EES-samningurinn tók gildi. Af því tilefni hafa EFTA-rikin innan EES, bæði sameiginlega með ESB og hvert fyrir sig, skipulagt ýmsa viðburði í tilefni afmælisins. Hinn 22. mars var haldinn í Brussel leiðtogafundur forsætisráðherra EFTA-rikjanna þriggja innan EES með leiðtogum ESB. ESA og EFTA-dómstóllinn skipulögðu einnig málþing í júnímánuði í tilefni afmælisins.

### Utanríkisviðskipti að raunvirði fyrir og eftir gildistöku EES-samningsins



Hér á landi hefur tímamótanna verið minnst á ýmsan máta. Utanríkisráðuneytið hefur stuðlað að málefnalegri umræðu um þátttöku Íslands í EES-samstarfinu, bæði með skipulagningu opinna funda og aukinni kynningu á vef- og samfélagsmiðlum. Er það í samræmi við tillögu skýrslunnar *Gengið til góðs* um eflingu á kynningarstarfi á EES-samningnum.

Í þessu sambandi er einnig rétt að nefna skýrslu starfshóps um EES-samstarfið sem skrifuð var í kjölfar skýrslubeiðni sem hópur þingmanna lagði fram, fyrst á 148. löggjafarþingi og aftur á 149. löggjafarþingi. Utanríkisráðherra skipaði til verksins þriggja manna starfshóp undir forystu Björns Bjarnasonar, en auk hans voru í hópnum þær Bergþóra Halldórsdóttir og

Kristrún Heimisdóttir. Starfshópurinn hafði eitt ár til að vinna skýrsluna og var hún send Alþingi sem fylgiskjal við skýrslu utanríkisráðherra um kosti og galla aðildar Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, samkvæmt beiðni, og birt á vef Alþingis 2. október 2019. Skýrslan er yfirgripsmikil, rúmar þrjú hundruð blaðsíður, en hópurinn leitaði til helstu sérfræðinga á þeim sviðum sem skýrslugerðin tekur til, bæði heima og erlendis.

Sem lið í upplýsingaátaki afmælisársins hélt utanríkisráðuneytið, ásamt Alþýðusambandi Íslands og Samtökum atvinnulífsins, fund 13. mars sl. um samstarf í málefnum Evrópska efnahagssvæðisins undir yfirskriftinni *EES og atvinnulífið – hvernig höfum við áhrif saman?* Á fundinum var opni EES-gagnagrunnurinn kynntur en hann var unninn í samræmi við tillögu stýrihóps um bættu framkvæmd EES-samningsins. Þá var upplýsingaveita um Evrópska efnahagssvæðið einnig sett í loftið á Stjórnarráðsvefnum. Þar má á einum stað nálgast gagnlegar upplýsingar um samninginn og fréttir um Evrópusamvinnu. Bæði gagnagrunnurinn og upplýsingaveitan eru aðgengileg á slóðinni EES.is. Hinn 27. maí sl. var í samstarfi við Íslensk-evrópska viðskiptaráðið haldið málþing um EES-samninginn og áhrif hans á frumkvöðlafyrirtæki. Á árinu eru fyrirhugaðir fleiri fundir þar sem EES-samstarfið verður rætt frá mismunandi sjónarhornum.

Þá má geta þess að EFTA-skrifstofan í Brussel opnaði í febrúar sl. sérstakan vef með yfirliti og orðskýringum um hvernig lagagerðir eru teknar upp í EES-samninginn, en vefurinn er m.a. á íslensku.

Gott samstarf er við ýmsa hagsmunaaðila hér á landi, bæði fulltrúa atvinnulífs og fræðimenn, um að efla samtal um EES innanlands. Hinn 6. febrúar sl. var t.d. haldin málstofa í Háskólanum í Reykjavík um áhrif samningsins á íslenskt samfélag. Alþjóða- og Evrópuréttarstofnun Háskólans í Reykjavík hélt málstofuna í samvinnu við utanríkisráðuneytið og sendinefnd Evrópusambandsins á Íslandi. Hinn 30. ágúst sl. var haldinn fundur í samstarfi við Alþjóðamálastofnun þar sem dr. Halvard Haukeland Fredriksen, prófessor við háskólann í Bergen, flutti fyrirlestur undir yfirskriftinni „EES í aldarfjórðung: Andvaraleysi eða áframhaldandi traust á samræmdum innri markaði.“ Í samstarfi við Alþjóða- og Evrópuréttarstofnun HR, ESA og sendinefnd ESB á Íslandi var einnig haldin málstofa hinn 1. október sl. um áhrif Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á framkvæmd og beitingu EES-samningsins undanfarinn aldarfjórðung og samskipti ESA við íslensk stjórnvöld.

### 3. Rekstur EES-samningsins

#### 3.1. Uptaka gerða í EES-samninginn á árinu 2018 og fyrri hluta ársins 2019

Á hverju ári er fjöldi ESB-gerða tekinn upp í EES-samninginn. Á árinu 2018 tók sameiginlega EES-nefndin þannig 258 ákvarðanir um upptöku í EES-samninginn á alls 433 ESB-gerðum. Til samanburðar má geta þess að á árinu 2018 komu út 3.033 ESB-gerðir. Þá tók sameiginlega EES-nefndin 174 ákvarðanir um upptöku í EES-samninginn á alls 440 ESB-gerðum á fyrri hluta ársins 2019.

Af fyrrnefndum ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar voru alls 29 ákvarðanir teknar með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu þar sem innleiðing þeirra ESB-gerða sem teknar voru upp í samninginn með þeim kallar á lagabreytingar hér á landi. Lagðar hafa verið fram á Alþingi tillögur til þingsályktunar um að ríkisstjórninni verði heimilað að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara af þeim ákvörðunum sem teknar voru með þeim hætti, en skv. 7. mgr. 45. gr. laga nr. 55/1991 um þingsköp Alþingis ber að aflétta slíkum stjórnskipulegum fyrirvörum með þingsályktun.

Eftirfarandi er yfirlit yfir þær gerðir sem teknar voru upp í EES-samninginn á árinu 2018 og fyrri hluta ársins 2019 og kölluðu á lagabreytingar, ásamt upplýsingum um stöðu innleiðingar.

Ákvörðun nr.	Efni og númer gerða	Innleiðingarstaða
20/2018	Tilskipanir 2013/14 og 2014/91 sem varða reglur um sjóði, m.a. hvað varðar notkun lánshæfismata, vörsluaðila og starfskjarakerfi.	Tilskipanirnar kalla á breytingar á lögum um verðbréfasjóði o.fl., nr. 128/2011, lögum um lánshæfismatsfyrirtæki, nr. 50/2017, og lögum um starfstengda eftirlaunasjóði, nr. 78/2007. Gert er ráð fyrir framlagningu frumvarps á 151. löggjafarþingi til innleiðingar á gerðunum.
21/2018	Tilskipun 2014/59 um endurbætur og skilameðferð fjármálafyrirtækja (e. BRRD, Bank Recovery and Resolution Directive) sem mælir fyrir um viðbrögð og aðgerðir til að takast á við erfiðleika og áföll í rekstri lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.	Tilskipunin hefur verið innleidd að hluta til með lögum nr. 54/2018, um breytingu á lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Gert er ráð fyrir því að tilskipunin verði að fullu innleidd með samþykki frumvarps til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
22/2018	Reglugerð 910/2014 sem ætlað er að koma á rafrænum samskiptum milli aðildarríkja ESB og að tryggja öryggi rafrænna viðskipta innan sambandsins.	Lagastöð fyrir innleiðingu reglugerðarinnar var fengin með samþykki laga nr. 55/2019, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti.
63/2018	Reglugerðir 2016/438 og 2016/1212 sem varða verðbréfasjóði, m.a. hvað koma eigi fram í skriflegum samningi milli vörsluaðila og verðbréfasjóðs og hlutverk vörsluaðila.	Gert er ráð fyrir að reglugerðirnar verði innleiddar með reglum/reglugerð ráðherra í kjölfar þess að tilskipun ESB 2014/91 um verðbréfasjóði (UCITS V) hefur verið tekin upp í íslenskan rétt. Sú innleiðing er fyrirhuguð á 151. löggjafarþingi með breytingu á lögum um verðbréfasjóði, nr. 128/2011.
64/2018	Reglugerðir 345/2013, 346/2013, 593/2014 og 594/2014 sem varða áhættufjármagnssjóði og félagslega framtakssjóði.	Gert er ráð fyrir að reglugerðir 345/2013 og 346/2013 verði innleiddar með samþykki frumvarps á yfirstandandi löggjafarþingi og reglugerðir 593/2014 og 594/2014 með reglum FME með stöð þeim lögum.
92/2018	Tilskipun 2010/78 um breytingu á nokkrum tilskipunum ESB að því er varðar valdsvið evrópsku eftirlitsstofnananna á fjármálamarkaði.	Fyrirhugað er að tilskipunin verði innleidd með samþykki frumvarps þess efnis sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.

102/2018	Tilskipun 2014/56 og reglugerð 537/2014 sem varða reglur um endurskoðun ársreikninga, m.a. hvað varðar frekari samræmingu reglna um aðila sem annast lögboðna endurskoðun.	Gerðirnar voru að mestu leyti innleiddar með samþykki frumvarps til laga um endurskoðendur og endurskoðun á síðasta löggjafarþingi. Gert er ráð fyrir því að gerðirnar verði fullinnleiddar með samþykki frumvarps til breytinga á lögum nr. 3/2006, um ársreikninga, sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
152/2018	Tilskipun 2014/61 um ráðstafanir til að lækka kostnað við uppbyggingu á háhraða rafrænum fjarskiptanetum.	Gert er ráð fyrir að tilskipunin verði innleidd með samþykki frumvarps til laga um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
153/2018	Ákvörðun 2017/899 um notkun tíðnisviða.	Gert er ráð fyrir að lagastoð fyrir innleiðingu ákvörðunarinnar verði fengin með samþykki frumvarps til nýrra fjarskiptalaga sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
154/2018	Almenna persónuverndarreglugerðin nr. 2016/679.	Reglugerðin var innleidd með lögum nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.
158/2018	Reglugerð 2017/1128 um flytjanleika efnisveituþjónustu á netinu yfir landamæri á innri markaðinum.	Reglugerðin var innleidd með lögum nr. 53/2019, um breytingu á höfundalögum, nr. 73/1972.
214/2018	Tilskipun 2016/97 sem varðar sölu váttrygginga og kveður m.a. á um upplýsingaskyldu til váttryggingataka, hæfi þeirra sem selja váttryggingar og hvað teljist góðir og gildir viðskiptahættir.	Tilskipunin var innleidd með lögum nr. 61/2019, um breytingu á lögum nr. 30/2004, um váttryggingarsamninga.
242/2018	Tilskipun 2015/720 er miðar að því að draga úr notkun á þunnum burðarpokum úr plasti.	Tilskipunin var innleidd með lögum nr. 34/2019, um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir.
249-252//2018	Tilskipun 2015/849 (fjórða peningaþvættistilskipun ESB) og tengdar og afleiddar gerðir.	Gerðirnar voru innleiddar með lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
258/2018	Tilskipun 2015/1794 sem varðar réttindi farmanna.	Tilskipunin var innleidd með lögum nr. 51/2019 um breyting á ýmsum lögum til innleiðingar á tilskipuninni.
18/2019	Reglugerð 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör og um verðbréfamiðstöðvar.	Gert er ráð fyrir því að reglugerðin verði innleidd með samþykki frumvarps til laga um verðbréfauppgjör og verðbréfamiðstöðvar sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
21/2019	Reglugerð 2015/751 um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur.	Reglugerðin var innleidd með lögum nr. 31/2019, um milligjöld fyrir kortatengdar greiðslur.

72/2019	Reglugerð 2017/1369 um orkumerkingar.	Gert er ráð fyrir að reglugerðin verði innleidd í kjölfar samþykki frumvarps til breytinga á lögum nr. 72/1994, um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi vörur sem tengjast orkunotkun, sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
74/2019	Tilskipun 2015/1513 um gæði bensíns og díseildsneytis og um að auka notkun orku frá endurnýjanlegum orkugjöfum.	Gert er ráð fyrir því að tilskipunin verði innleidd með samþykki frumvarps til breytinga á lögum nr. 40/2013, um endurnýjanlegt eldsneyti í samgöngum á landi, sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
78/2019	Tilskipun 2014/65 og reglugerð 600/2014 um markaði fyrir fjármálagerninga (MiFID II, MiFIR).	Gert er ráð fyrir því að gerðirnar verði innleiddar með samþykki frumvarps til laga um markaði fyrir fjármálagerninga sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
79/2019	Tilskipun 2013/36 og reglugerð 575/2013 um varfærnisefirlit með lánastofnunum og verðbréfafyrirtækjum (CRD IV, CRR).	Gert er ráð fyrir því að gerðirnar verði innleiddar með samþykki frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 61/2002, um fjármálafyrirtæki, sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
84/2019	Reglugerð 2017/1129 um lýsingu við útboð verðbréfa (Prospectus).	Gert er ráð fyrir því að reglugerðin verði innleidd með samþykki frumvarps á yfirstandandi löggjafarþingi.
91/2019	Tilskipun 2016/943 um verndun viðskiptaleyndarmála.	Gert er ráð fyrir því að tilskipunin verði innleidd með samþykki frumvarps til laga um viðskiptaleyndarmál sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
125/2019	Tilskipun 2014/17 um lánssamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði.	Gert er ráð fyrir því að tilskipunin verði innleidd með samþykki frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.
128/2019	Reglugerð 2017/352 um hafnarþjónustu.	Gert er ráð fyrir því að lagastoð fyrir innleiðingu reglugerðarinnar verði fengin með samþykki frumvarps til breytinga á hafnalögum, nr. 61/2003.
165/2019	Tilskipun 2015/2366 um greiðsluþjónustu á innri markaðnum (PSD 2).	Gert er ráð fyrir að tilskipunin verði innleidd með samþykki frumvarps á 151. löggjafarþingi um breytingar á lögum um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011.
172/2019	Reglugerð 2017/2394 um samvinnu milli landsyfirvalda um neytendavernd.	Gert er ráð fyrir því að reglugerðin verði innleidd með samþykki frumvarps til breytinga á lögum nr. 56/2007, um samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd, sem fyrirhugað er að leggja fram á yfirstandandi löggjafarþingi.

### 3.2. *Upptökuhalli á EES-gerðum*

Með upptökuhalla (e. backlog) er átt við EES-tækar ESB-gerðir sem hafa tekið gildi innan ESB en hafa ekki enn verið teknar upp í EES-samninginn. Upptökuhalli er að vissu leyti eðlilegur fylgifiskur EES-samningsins þar sem undirbúa þarf ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku gerða í EES-samninginn. Í sumum tilvikum þurfa EFTA-ríkin innan EES að sækjast eftir aðlögunum og þá fara af stað samningaviðræður milli ESB og EFTA-ríkjanna innan EES.

Miklar tafir á upptöku gerða í EES-samninginn geta haft neikvæð áhrif ef litið er til markmiðs EES-samningsins um einsleitni löggjafar og jafnrar stöðu einstaklinga og fyrirtækja á innri markaðnum. Ef tafir verða á upptöku ESB-gerða í EES-samninginn er hættá á því að fyrirtæki og einstaklingar hér á landi og í hinum EFTA-ríkjunum innan EES sitji ekki við sama borð og aðilar innan ESB.

Undir lok síðasta árs biðu alls 612 ESB-gerðir, sem tekið höfðu gildi innan ESB, upptöku í EES-samninginn, samanborið við 576 gerðir á sama tíma árið á undan. Tæpur helmingur þessara gerða, eða 282 gerðir, var á sviði fjármálaþjónustu. Tafir á upptöku gerða í samninginn á þessu sviði skýrast fyrst og fremst af því að viðræður um aðlögunartexta í tengslum við upptöku slíkra gerða í EES-samninginn hafa reynst afar tímafrekar. Í því sambandi má nefna samningaviðræður um aðlögunartexta vegna upptöku gerða á verðbréfamarkaði og bankamarkaði (MiFID II/MiFIR og CRR/CRD IV). Þær gerðir og gerðir leiddar af þeim voru teknar upp í samninginn á fyrri hluta þessa árs. Minnkaði upptökuhallinn umtalsvert við það.

Hinn 20. júní 2019 biðu 454 gerðir upptöku í EES-samninginn. Þar af voru 145 gerðir á sviði fjármálaþjónustu eða um 31% upptökuhallans. Alls 114 gerðir eða 24% af 454 sem biðu upptöku voru í ferli hjá ESB.

### 3.3. *Innleiðingar EES-gerða*

ESA birtir frammistöðumat innri markaðarins (e. Internal Market Scoreboard) tvisvar á ári, annað á sama tíma og framkvæmdastjórn ESB. Frammistöðumatið sýnir hvernig EFTA-ríkin innan EES standa sig við tímanlega innleiðingu tilskipana ESB sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og veitir samanburð við innleiðingastöðu ríkja ESB. Að auki er tiltekið í frammistöðumatinu hversu margar af reglugerðum ESB höfðu ekki verið innleiddar hér á landi en í því tilviki er ekki unnt að bera niðurstöðuna saman við innleiðingar í ríkjum ESB þar sem reglugerðir öðlast sjálfkrafa gildi þar án sérstakrar innleiðingar.

Árangur íslenskra stjórnvalda við innleiðingu EES-gerða samkvæmt frammistöðumati ESA hefur farið batnandi á undanförunum misserum. Á eftirfarandi yfirliti má sjá hver þróunin hefur verið undanfarin þrjú ár.



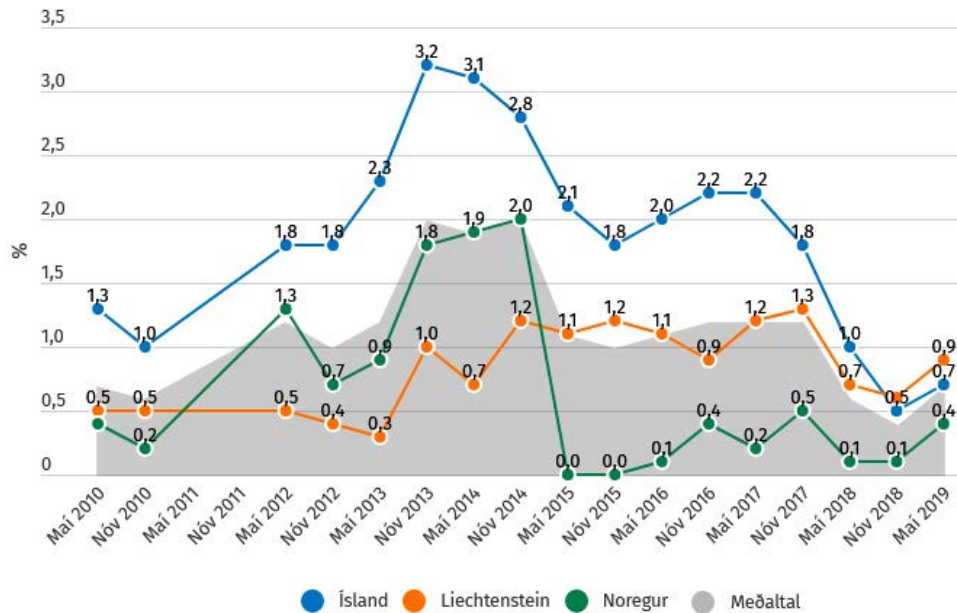
Viðmiðunardagsetning	Óinnleiddar tilskipanir (hlutfall af heild)	Óinnleiddar tilskipanir (fjöldi)	Óinnleiddar reglugerðir (fjöldi)
31.05.2016	2,0%	17	44
30.11.2016	2,2%	18	65
31.05.2017	2,2%	18	70
30.11.2017	1,8%	15	35
31.05.2018	1,0%	8	25
30.11.2018	0,5%	4	35
31.05.2019	0,7%	6	38

Niðurstaða frammistöðumats ESA miðað við 30. nóvember 2018 sýndi að einungis 0,5% tilskipana teldust óinnleiddar. Það felur í sér lægsta innleiðingarhlutfall sem Ísland hefur náð í frammistöðumati ESA hingað til, jafnt frammistöðumati frá nóvember 2011. Jafnframt var þetta í annað skiptið í röð sem innleiðingarhlutfallið nær eða fer undir 1% viðmiðunarmörk innleiðingar. Í síðasta frammistöðumati, sem miðaðist við stöðuna 31. maí 2019, voru einungis 0,7% tilskipana óinnleiddar og var það í fyrsta skipti í sögu EES-samningsins sem innleiðingarhlutfallið nær eða fer undir 1% viðmiðunarmörkin í þrjú skipti í röð. Þessi árangur undirstrikar að þær aðgerðir sem ráðist hefur verið í til að tryggja bættu innleiðingu, m.a. með fjölgun sérfræðinga til að sinna innleiðingum EES-gerða í einstökum ráðuneytum, skipta máli.

Af þeim 38 reglugerðum sem töldust óinnleiddar í síðasta frammistöðumati voru flestar á sviðum fjármálaþjónustu (11) og umhverfismála (7).

Á eftirfarandi línuriti má sjá að frá og með nóvember 2018 hafa orðið þau tímamót að Ísland er ekki lengur eftirbátur hinna EFTA-ríkjanna innan EES þegar kemur að tímanlegri innleiðingu ESB-gerða.

## Innleiðingarhalli EES/EFTA-ríkjanna 2010-2019



Heimild: ESA

### 3.4. Eftirfylgni ESA

ESA hefur eftirlit með því að EFTA-ríkin innan EES efni samningsskuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Telji stofnunin að íslensk stjórnvöld hafi annaðhvort vanrækt að innleiða EES-reglur eða ekki innleitt þær á réttan hátt setur hún af stað sérstaka samningsbrotameðferð sem miðar að því að fá stjórnvöld til að efna þá skuldbindingu.

Í síðasta frammistöðumati ESA, sem miðaðist við stöðuna 31. maí sl., kom fram að á þeim tíma væru í gangi samtals 101 samningsbrotamál sem stofnunin hafði sett af stað gagnvart EFTA-ríkjunum þremur innan EES. Meira en helmingur þeirra mála, eða 56 talsins, beindust gegn Íslandi. Þar af voru 10 mál vegna óinnleiddra tilskipana, 29 mál vegna óinnleiddra reglugerða og 17 mál vegna ófullnægjandi eða rangrar innleiðingar.

### 3.5. EFTA-dómstóllinn

#### 3.5.1. Dómar gegn Íslandi vegna tafa á innleiðingu

Á árinu 2018 og fyrri hluta ársins 2019 kvað EFTA-dómstóllinn upp 12 dóma í málum sem ESA höfðaði gegn Íslandi vegna gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn en Ísland ekki innleitt. Yfirlit yfir þessa dóma er að finna í meðfylgjandi töflu. Þeir dómar fóru allir á þann veg að dómstóllinn féllst á dómkröfuvr ESA og taldi að Ísland hefði ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt EES-samningnum.

**Yfirlit yfir dóma EFTA-dómstólsins í sammingsbrotamálum er varða tafir á innleiðingu.**

<b>Máls númer</b>	<b>Heiti gerðar</b>	<b>Ráðuneyti</b>	<b>Dagsetning dóms</b>
<b>E-07/17</b>	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/29/ESB frá 26. febrúar 2014 um samræmingu laga aðildarríkjanna um að bjóða einföld þrýstihylki fram á markaði	<b>VEL (nú FRN)</b>	<b>24.04.2018</b>
<b>E-17/17</b>	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/54/ESB frá 16. apríl 2014 um ráðstafanir til að greiða fyrir því að launþegar geti nýtt sér þau réttindi sem þeir hafa í tengslum við frjálsa för launþega	<b>VEL (nú FRN)</b>	<b>07.06.2018</b>
<b>E-16/17</b>	Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 231/2013 frá 19. desember 2012 um viðbætur við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB að því er varðar undanþágur, almenn rekstrarskilyrði, vörsluaðila, vogun, gagnsæi og eftirlit	<b>FJR</b>	<b>14.06.2018</b>
<b>E-15/17</b>	Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 694/2014 frá 17. desember 2013 um viðbætur við tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB að því er varðar tæknilega eftirlitsstaðla um ákvörðun á tegundum rekstraraðila sérhæfðra sjóða	<b>FJR</b>	<b>14.06.2018</b>
<b>E-14/17</b>	Framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 447/2013 frá 15. maí 2013 um að koma á málsmeðferð fyrir rekstraraðila sérhæfðra sjóða sem velja að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB taki til þeirra	<b>FJR</b>	<b>14.06.2018</b>
<b>E-13/17</b>	Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2015/514 frá 18. desember 2014 um upplýsingar sem lögbærum yfirvöldum ber að veita Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnuninni skv. 3. mgr. 67. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB	<b>FJR</b>	<b>14.06.2018</b>
<b>E-12/17</b>	Framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 448/2013 frá 15. maí 2013 um að koma á fót málsmeðferð til að ákvarða tilvísunaraðildarríki fyrir rekstraraðila sérhæfðra sjóða utan ESB samkvæmt tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB	<b>FJR</b>	<b>14.06.2018</b>
<b>E-11/17</b>	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2011/61/ESB frá 8. júní 2011 um rekstraraðila sérhæfðra sjóða og um breytingu á tilskipunum 2003/41/EB og 2009/65/EB og reglugerðum (EB) nr. 1060/2009 og (ESB) nr. 1095/2010	<b>FJR</b>	<b>14.06.2018</b>
<b>E-03/18</b>	Framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2015/1051 frá 1. júlí 2015 um fyrirkomulag framkvæmdar á starfsemi rafræns vettvangs til lausnar deilumálum á Netinu, fyrirkomulag rafræna kvörtunareyðublaðsins og fyrirkomulag samstarfs milli tengiliða sem kveðið er á um í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 524/2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu	<b>ANR</b>	<b>14.05.2019</b>

<b>E-04/18</b>	Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 524/2013 frá 21. maí 2013 um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004 og tilskipun 2009/22/EB (reglugerð um lausn deilumála neytenda með rafrænni málsmeðferð á Netinu (ODR))	<b>ANR</b>	<b>14.05.2019</b>
<b>E-05/18</b>	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/11 frá 21. maí 2013 um lausn deilumála neytenda utan dómstóla og um breytingu á reglugerð (EB) nr. 2006/2004 og tilskipun 2009/22/EB (tilskipun um lausn deilumála neytenda utan dómstóla (ADR))	<b>ANR</b>	<b>14.05.2019</b>
<b>E-06/18</b>	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/52/ESB frá 16. apríl 2014 um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tiltekna framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið	<b>UAR</b>	<b>14.05.2019</b>

### 3.5.2. Önnur mál sem vörðuðu íslenska aðila

Þá fjallaði EFTA-dómstóllinn einnig um tvö mál sem vörðuðu íslenska málsaðila. Annars vegar í máli E-06/17, Fjarskipti hf. gegn Síminn hf., þar sem Héraðsdómur Reykjavíkur óskaði eftir því að EFTA-dómstóllinn léti í té ráðgefandi álit í máli sem varðaði rétt til að krefjast skaðabóta vegna samkeppnisbrota. Hins vegar í máli nr. E-05/17, Merck Sharp & Dohme Corp. gegn Einkaleyfastofunni. Málið varðaði ágreining um gildistíma viðbótarvottorðs samkvæmt reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1768/92 um útgáfu viðbótarvottorðs um vernd lyfja og óskaði Hæstiréttur Íslands eftir því að EFTA-dómstóllinn léti í té ráðgefandi álit.

### 3.6. Samráð við Alþingi

Á undanförunum árum hefur samráð og upplýsingagjöf ráðuneyta og stofnana sem koma að upptöku ESB-gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra við Alþingi aukist verulega. Við endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála 2010 var slíkt samráð sett í fastari skorður. Fær utanríkismálanefnd Alþingis nú sendar allar ESB-gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í EES-samninginn og kalla á lagabreytingar.

Alþingi endurskoðaði reglur um þinglega meðferð EES-mála á nýjan leik á síðasta ári. Með breytingunum var m.a. kveðið á um aukna aðkomu utanríkisráðherra að umfjöllun Alþingis og utanríkismálanefndar um EES-mál. Þannig skal ráðherra eigi sjaldnar en á hálfis árs fresti kynna fyrir utanríkismálanefnd þau mál sem efst eru á baugi innan ESB og varða EES-samstarfið og leggja sérstaka skýrslu um EES-mál fyrir Alþingi á hverju ári. Þá er gert ráð fyrir að fyrir hvern fund í sameiginlegu EES-nefndinni kynni ráðherra, eða aðrir ráðherrar eftir atvikum, utanríkismálanefnd þær gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í samninginn. Jafnframt voru skýrð ákvæði um það að ef tiltekin ESB-gerð kallar á lagabreytingu nægi að einungis sú gerð sé send til umfjöllunar Alþingis, ekki svokallaðar „afleiddar gerðir“ sem fela einungis í sér tæknilegar útfærslur á ákvæðum upphaflegu gerðarinnar.

Í endurskoðuðum reglum Alþingis er einnig kveðið á um að áhersla skuli lögð á virka þátttöku Alþingis í undirbúningi og mótun ESB-gerða og að leitast skuli við að tryggja hagsmunum Íslands eins framarlega í lagasetningarferli ESB og unnt er. Jafnframt skal utanríkisráðherra hafa samráð við utanríkismálanefnd um þau mál í lagasetningarferli hjá ESB sem ríkisstjórnin metur sem forgangsmál út frá íslenskum hagsmunum. Innan stjórnsýslunnar er unnið að því að auka samráð við Alþingi hvað varðar gerðir sem eru í lagasetningarferli innan ESB. Þess er vænst að sú fjölgun fulltrúa fagráðuneyta í Brussel sem ríkisstjórnin stefnir að

geri ráðuneytunum kleift að leggja meiri áherslu á greiningar ESB-gerða í lagasetningarferli og þar með koma slíkri greiningu á framfæri við utanríkismálanefnd. Í þessum efnum er mikilvægt fyrir stjórnvöld að forgangsraða verkefnum í ljósi íslenskra hagsmuna.

## Samráð við Alþingi



Utanríkismálanefnd fær til umfjöllunar allar ESB-gerðir sem fyrirhugað er að taka upp í EES-samninginn og kalla á lagabreytingar



Ráðherra skal eigi sjaldnar en á hálfu árs fresti upplýsa utanríkismálanefnd um EES mál



Ráðherra leggur sérstaka skýrslu um EES-mál fyrir Alþingi á hverju ári



Fjölgun fulltrúa fagráðuneyta í Brussel mun leiða til bættrar upplýsingagjafar til Alþingis um ESB-gerðir í lagasetningarferli

## 4. Bætt framkvæmd EES-samningsins

### 4.1. Tillögur um bætta framkvæmd EES-samningsins

Á undanförunum árum hafa af hálfu stjórnvalda verið ritaðar þrjár skýrslur þar sem fjallað er um framkvæmd EES-samningsins hér á landi og gerðar tillögur að bættri framkvæmd. Þar er í fyrsta lagi um að ræða skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins frá 2015, í öðru lagi hluta skýrslu utanríkisráðuneytisins *Utanríkisþjónusta til framtíðar* frá 2017 og í þriðja lagi skýrslu utanríkisráðuneytisins *Gengið til góðs* frá 2017.

Í skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins var fjallað um helstu vandamálin við framkvæmd EES-samningsins hér á landi. Í því sambandi var m.a. bent á að erfitt væri að fylgjast með og hafa áhrif á löggjöf í mótun hjá ESB, tafir væru á upptöku gerða í EES-samninginn, sem og innleiðingu gerða í landsrétt eftir að þær hafa verið teknar upp í samninginn, skortur væri á ferlum og verkfærum til samhæfingar milli ráðuneyta og samráðs við hagsmunaaðila og takmarkaður mannaflí og sérfræðiþekking til staðar hjá ráðuneytum og stofnunum.

Í skýrslunum þremur eru settar fram fjölmargar tillögur um bætta framkvæmd EES-samningsins og eru þær að verulegu leyti komnar til framkvæmda. Í þessu sambandi má m.a. nefna eftirfarandi tillögur:

- Efling hagsmunagæslu á mótunarstigi ákvarðana í stofnunum ESB. Ríkisstjórnin, að höfðu samráði við Alþingi og hagsmunaaðila, samþykki árlega forgangslista íslenskra hagsmuna vegna mála í lagasetningarferli. Reynt verði að fylgjast sérstaklega með þeim málum og koma sjónarmiðum Íslands á framfæri.
- Ráðuneyti sem ekki hafi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel verði gefinn kostur á að bæta úr því. Utanríkisráðuneytinu verði veitt fjárheimild til að greiða kostnað vegna dvalar og starfa þeirra í Brussel.
- Reynt verði að hefja innleiðingu gerða fyrr og stefnt að því að undirbúningi vegna innleiðingar verði að mestu lokið þegar gerð er tekin upp í EES-samninginn. Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án verulegs kostnaðar.
- Stjórnarráðið fái tímabundið framlag til að ráða fjóra starfsmenn til að vinna á upptöku- og innleiðingarhalla.

- Settur verði á laggirnar miðlægur EES-gagnagrunnur þar sem færðar verði inn upplýsingar um ferli EES-gerða frá upphafi til enda. Aðgangur almennings að upplýsingum um EES-samninginn, þ.m.t. um nýja Evrópulöggjöf í mótun, verði aukinn, m.a. með því að opnað verði fyrir aðgang almennings að EES-gagnagrunninum. Upplýsingar um EES-samninginn, þar á meðal stefnumótandi skjöl og tillögur að nýrri Evrópulöggjöf, verði gerðar aðgengilegar á vefsíðu utanríkisráðuneytisins. Hér á eftir er rakin framkvæmd ofangreindra tillagna.

#### 4.2. Hagsmunagæsla Íslands í EES-samstarfinu

Meiri áhersla hefur verið lögð á að koma auga á tillögur á mótunarstigi sem gætu varðað íslenska hagsmuni, ekki síst ef líkur eru á að þær verði teknar upp í EES-samninginn. Markvisst endurbótastarf innan stjórnsýslunnar frá árslokum 2015 hefur auðveldað viðfangsefnið, en þar ber hæst opnun EES-gagnagrunnsins. Auk þess mun styrking fastanefndar Íslands í Brussel með þátttöku fulltrúa fagråduneytanna vafalítið gera henni kleift að gera enn betur.

Allar upplýsingar um tillögur á mótunarstigi og stöðu EES-gerða sem unnið er að eru utanríkisráðuneytinu og fagråduneytunum aðgengilegar í sjálfum gagnagrunninum. Önnur tæki, tengd gagnagrunni sem utanríkisráðuneytið og fagråduneytin hafa aðgang að til að fylgjast með og uppfæra lista yfir mál á vettvangi EES-samstarfsins sem Ísland varða, eru árlegur forgangslisti ríkisstjórnarinnar og árangursmat.

Ríkisstjórnin samþykkti 11. maí 2018 forgangslista í annað sinn. Haft var gott samráð við bæði Alþingi og hagsmunaaðila á vinnslustigi forgangslistans. Listinn auðveldar mjög samhæfingu þeirra sem vinna að hagsmunagæslu, m.a. með forgangsroðun mála sem varða grundvallarhagsmuni Íslands. Á forgangslistanum fyrir árið 2018 voru 25 mál. Þar var m.a. að finna tillögur framkvæmdastjórnar ESB um áburð, áætlun ESB um þol gegn sýklalyfjum, endurskoðun löggjafar ESB á sviði loftslagsmála, m.a. með tilliti til Parísarsamningsins, hringrásarhagkerfið, reglugerð um flugöryggisstofnun Evrópu, endurskoðun á evrópskum fjármálaeftirlitsstofnunum, fjártækni (FinTech), mótun næstu ESB-áætlana á sviði rannsókna, nýsköpunar og menningar, rafræna fylgiseðla lyfja og deilihagkerfið í ferðaþjónustu, svo eitthvað sé nefnt. Málaflokkarnir sem settir voru í forgang voru matvælaöryggi, orkumál, loftslagsmál, umhverfis- og úrgangsmál, samgöngumál, innri markaðurinn, samkeppnisréttur, stafrænn innri markaður, fjármálastarfsemi, rannsóknir og nýsköpun, menntun og menning, betri reglur, vinnumarkaðurinn, almannatryggingar og jafnréttismál.

Nú er unnið að gerð forgangslista fyrir árið 2020. Ákveðið hefur verið að breyta framsetningu listans í ljósi fenginnar reynslu. Þannig verður framsetning forgangsmálanna og upplýsingar um þau á stöðluðu formi og skerpt verður á ábyrgð fagråduneytanna. Með þessu má nýta listann betur og auka skilvirkni.

Vinna að hagsmunagæslu er á hendi margra, bæði mismunandi ráðuneyta en einnig hagsmunaaðila, sveitarfélaga og Alþingis. Ýmis dæmi má nefna um slíka hagsmunagæslu, t.d. hefur verið fylgst náíð með endurskoðun á reglum ESB um evrópskar fjármálastofnanir. Álit EFTA-ríkjanna innan EES var sent ESB í apríl 2018. Á EES-ráðsfundi 23. maí 2018 undirstrikaði ráðherra mikilvægi þess að ef breytingar yrðu á regluverki evrópsku fjármálastofnananna yrði að tryggja áframhaldandi fullan aðgang EFTA-ríkjanna innan EES að stjórn þeirra, þótt þátttökunni fylgdi ekki atkvæðisréttur. Sjónarmiðum Íslands hefur einnig verið komið á framfæri við framkvæmdastjórn ESB og við Evrópuþingið.

Unnið var markvisst að því, ásamt fleiri ríkjum, að heimila rafræna fylgiseðla með lyfjum innan EES-svæðisins á árinu. Áherslum Íslands hefur verið komið á framfæri við framkvæmdastjórnina, á fundum forstjóra lyfjastofnana Norðurlandanna og flestra forstjóra innan

ESB á vettvangi Lyfjastofnunar Evrópu (e. European Medicinal Agency). Heilbrigðisráðherra tók málið upp hjá norrænu ráðherranefndinni og embættismenn einnig. Loks var málið tekið upp á sérstakri vinnustofu Lyfjastofnunar Evrópu í október 2018. Þá hélt Lyfjastofnunin sérstaka málstofu um rafrænar lausnir í heilbrigðismálum í nóvember 2018 og voru þar m.a. möguleikar rafrænna fylgiseðla ræddir. Málið er enn til skoðunar innan ESB. Rafrænir fylgiseðlar myndu auðvelda Íslandi sameiginleg lyfjakaup með öðrum þjóðum, tryggja framboð nauðsynlegra lyfja og hagkvæmni í innkaupum.

Ísland hefur tekið þátt í fundum ráðgjafanefndar framkvæmdastjórnar ESB, sem sett var á fót 2018 í tengslum við nýja vinnumarkaðsstofnun. Á EES-ráðsfundi 20. nóvember 2018 lýsti Ísland ánægju með að horfið hefði verið frá þeirri fyrirætlun að stofnunin tæki bindandi ákvarðanir gagnvart EES-ríkjunum, eins og lagt hafði verið upp með á tímabili.

#### 4.3. Fjölgun fulltrúa ráðuneyta í Brussel

Fastanefnd Íslands í Brussel er í fremstu víglínu við að gæta íslenskra hagsmuna og kynna sjónarmið Íslands við mótun lagasetningar innan ESB sem til stendur að taka upp í samninginn. Því er æskilegt að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í fastanefndinni svo Ísland geti sinnt af kostgæfni hagsmunum sínum á vettvangi EES-samningsins.

Mikilvægt er að hafa í huga að sjálf innleiðing EES-gerðar er einungis lokahnykkurinn á löngu ferli sem hefst með því að fram koma í Brussel hugmyndir og tillögur að nýrri lagasetningu. Vöktun og upplýsingaöflun á fyrri stigum styrkir stöðu Íslands í hagsmunagæslu gagnvart ESB. Það skiptir enn fremur máli að Ísland hafi heildaryfirsýn yfir mál sem eru í vinnslu hjá ESB og geti á skilvirkan hátt forgangsraðað og tryggt þátttöku í þeim nefndum sem Ísland hefur aðgang að og eru mikilvægar. Verkefni fulltrúa fagråduneytanna í fastanefndinni eru þannig fjölþætt og felast m.a. í að vakta ný viðfangsefni á fyrstu stigum, greina mál sem tilheyra þeirra verksviði, mynda tengsl við fulltrúa stofnana ESB, EFTA-skrifstofunnar, ESA og hagsmunaaðila, hafa milligöngu um skipulagningu funda ráðherra og háttsettra embættismanna frá Íslandi, taka þátt í vinnuhópum EFTA og nefndum ESB á verkefnasviði ráðuneytanna og loks hafa umsjón með hópum sem koma til Brussel frá Íslandi til að kynna sér starfsemina.

Í sameiginlegu minnisblaði forsætisráðherra og utanríkisráðherra til ríkisstjórnarinnar, dags. 20. febrúar 2018, voru nokkrar tillögur settar fram um bætta framkvæmd EES-samningsins. Meðal þeirra var að ríkisstjórnin leggi til við Alþingi sérstakar fjárveitingar á fjárlögum til að standa straum af aukinni þátttöku íslenska ríkisins í EES-ferlinu, m.a. til að tryggja að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel og einnig skrifstofa Alþingis ef vilji er fyrir hendi.

Fulltrúum fagråduneytanna í Brussel hefur fjölgað á undanförunum árum, til samræmis við ofangreinda tillögu. Um þessar mundir eru sex fulltrúar ráðuneyta að störfum við fastanefndina í Brussel, auk fulltrúa utanríkisráðuneytisins: Tveir frá atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytinu, einn frá dómsmálaráðuneytinu, einn frá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, einn frá forsætisráðuneytinu og einn frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Fyrirséð er að fulltrúar frá heilbrigðisráðuneytinu og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu komi til starfa hjá fastanefndinni á nýju ári.

Þetta er veruleg breyting sem hefur orðið frá fyrri árum, en eftir að sérfræðingar fagråduneytanna höfðu verið á bilinu 9-10 á hverju ári á tímabilinu 2005-2010 fækkaði þeim í 3-4 á ári 2011-2018.

### Fulltrúar fagráðuneyta við fastanefndina í Brussel



#### 4.4. Tímanlegri innleiðing – lægri kostnaður ráðuneyta við innleiðingu ESB-gerða

Í tillögum stýrihóps um bætta framkvæmd EES-mála var lagt til að reynt yrði að hefja innleiðingu gerða fyrir og stefnt að því að undirbúningi einstakra ráðuneyta vegna innleiðingar verði að mestu lokið þegar gerð er tekin upp í EES-samninginn. Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án verulegs kostnaðar.

Erfitt er að fullyrða um hvort einstök ráðuneyti hefji innleiðingu gerða fyrir en áður. Fjöldi gerða er tekinn upp í EES-samninginn á hverju ári og erfitt fyrir ráðuneytin að vera tilbúin með lagafrumvörp og reglugerðardrög vegna innleiðingar áður en kemur að upptöku einstakra gerða í EES-samninginn. Eins og fram kom í kafla um innleiðingar EES-gerða hefur árangur íslenskra stjórnvalda við innleiðingu EES-gerða samkvæmt frammistöðumati ESA þó farið batnandi á undanförunum misserum og gefur það vísbendingu um að nokkur árangur hafi náðst hvað þetta varðar.

Þótt tekist hafi að bæta innleiðingarstöðu Íslands verulega samkvæmt frammistöðumati ESA ber að viðurkenna að eftir sem áður er talsverð innbyggð töf við innleiðingarvinnuna. Stafar hún einkum af því að hér á landi eru reglugerðir ESB að jafnaði innleiddar með tilvísun til birtingar gerðanna í EES-viðbæti EFTA-skrifstofunnar í stað birtingar hér á landi. Þar sem innleiðingarnar eru þannig háðar birtingu gerða í EES-viðbæti hafa íslensk stjórnvöld ekki lengur fulla stjórn á því hvenær birtingin og þar með innleiðingin getur átt sér stað. Áætla má að tafir á innleiðingu sem rekja má til þess að reglugerð er birt í EES-viðbæti geti numið a.m.k. einum mánuði að jafnaði. Þetta leiðir til umtalsverðs óhagræðis fyrir stjórnábyrgðum og í sumum tilvikum hefur ESA þegar hafið formlegt eftirfylgnimál þegar til innleiðingar kemur.

Vafalaust myndi það einnig þjóna réttaröryggi hér á landi ef vísað væri til birtingar í Stjórnartíðindum (t.d. sem fylgiskjals innleiðingarreglugerðar) frekar en í EES-viðbæti við innleiðingu reglugerða ESB, en rök þessa efnis eru m.a. sett fram í skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins frá desember 2015.

Í skýrslu stýrihópsins kemur fram að veigamikil rök mæli með því að ESB-gerðir yrðu birtar á vegum íslenskra stjórnvalda frekar en EFTA-skrifstofunnar.

Meginástæðan fyrir því verklagi að birta reglugerðir ESB ekki í Stjórnartíðindum er að gjald er tekið fyrir slíkar birtingar. Áður fyrir fór gjaldtaka fyrir birtingu á hverri EES-gerð eftir blaðsíðufjölda viðkomandi gerðar en gjaldið er í dag 15.000 kr. á hverja gerð óháð blaðsíðufjölda. Þótt núverandi fyrirkomulag feli í sér talsvert lægri kostnað frá því sem áður var er ljóst að gjaldtakan leiðir til þess að ráðuneytin kjósa fremur að innleiða reglugerðir ESB með tilvísun til birtingar í EES-viðbæti EFTA-skrifstofunnar.

Til að leysa fyrrgreint vandamál við birtingu EES-gerða væri heppilegast að Stjórnartíðindi yrðu sett á fjárlög í stað núverandi fyrirkomulags þar sem gert er ráð fyrir gjaldtöku vegna birtinga til að standa straum af kostnaði við rekstur útgáfunnar. Einnig kæmi til greina að gera birtingar EES-gerða í Stjórnartíðindum gjaldfrjálsar, án breytinga á gjaldtöku Stjórnartíðinda



að öðru leyti. Þá má nefna þann möguleika að gerði yrði sú breyting á lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað, nr. 15/2005, að kveðið verði á um að birting EES-gerða og ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar á vefsíðu utanríkisráðuneytisins EES.is teljist gild en þar með yrði unnt að innleiða reglugerðir ESB með vísan til birtingar á þeirri vefsíðu.

#### 4.5. *Tímabundið framlag til að vinna á upptöku- og innleiðingarhalla*

Tillögu um að stjórnarráðið fái tímabundið framlag til að ráða starfsmenn til að vinna á upptöku- og innleiðingarhalla hefur verið hrint í framkvæmd hvað varðar innleiðingar. Sérstakri 40 millj. kr. fjárveitingu hefur verið ráðstafað til ráðuneytanna í því skyni og er skipting fjárhæðarinnar á milli ráðuneyta ákveðin til eins árs í senn í ljósi þarfa hverju sinni.

#### 4.6. *EES-gagnagrunnurinn, aðgangur almennings að upplýsingum um EES-samninginn*

Í framangreindri skýrslu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins frá árinu 2015 var lagt til að komið yrði á fót miðlægum EES-gagnagrunni þar sem færðar yrðu inn upplýsingar um ferli EES-gerða frá upphafi til enda. Í ársbyrjun 2017 var hann tekinn í almenna notkun sem hópinnukerfi innan stjórnsýslunnar með það að markmiði að Stjórnarráðið hefði heildaryfirsýn á hverjum tíma, frá tillögu á mótunarstigi á vettvangi ESB og stöðu EES-gerða sem unnið er að innan stjórnsýslunnar, þar til þær eru teknar upp í EES-samninginn og alla málsmeðferð sem þeim tengjast hjá ESA og EFTA-dómstólum. Gagnagrunnurinn hefur reynst öflugt tæki fyrir stjórnsýsluna og hafa yfir 200 sérfræðingar hjá ráðuneytum og undirstofnunum aðgang að honum. Stjórn og dagleg ábyrgð á gagnagrunninum er í höndum utanríkisráðuneytisins sem sinnir auk þess reglulegu eftirliti með því að upplýsingar séu færðar inn í hann. Fagráðuneytin eru ábyrg fyrir því að færa inn upplýsingar um gerðir sem verið er að taka upp í EES-samninginn á þeirra sviðum. EES-gagnagrunnurinn dregur því upplýsingar frá fjórum stöðum: EFTA-skrifstofunni í Brussel, ESA, EFTA-dómstólum og upplýsingum frá sérfræðingum ráðuneyta og undirstofnana.

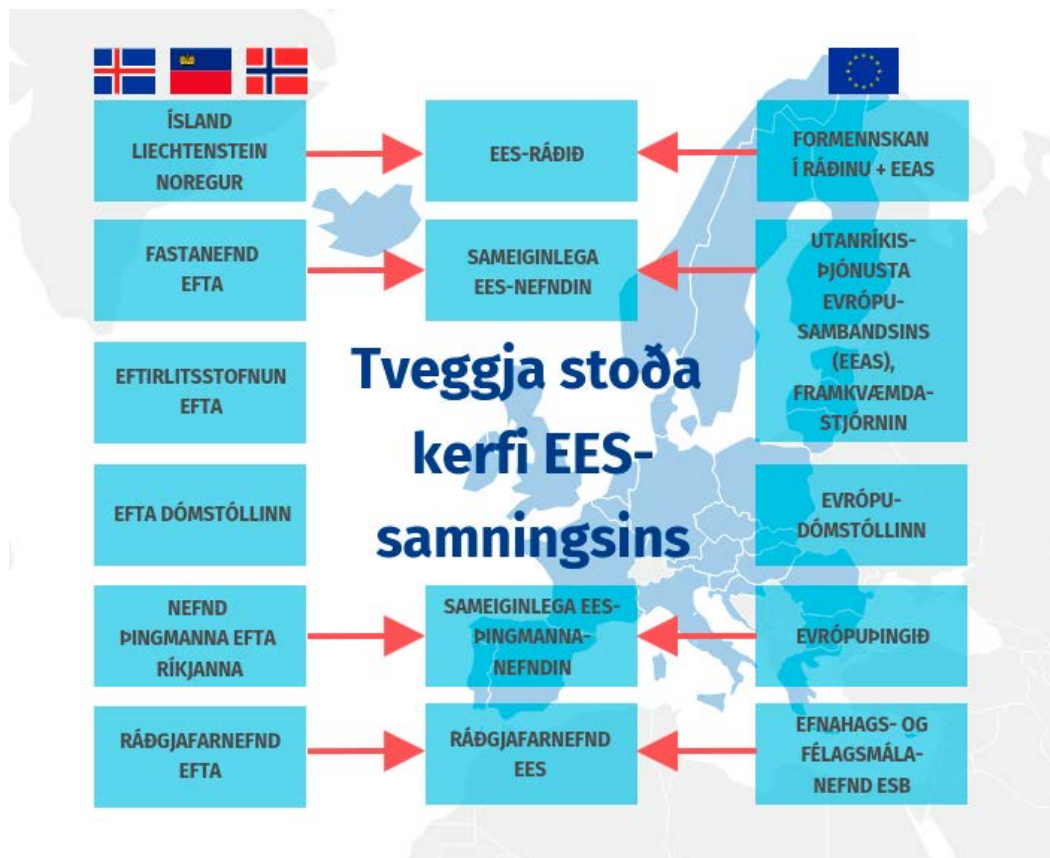
Markmiðið frá upphafi var að gera opinbera útgáfu af EES-gagnagrunninum fyrir almennig, hagsmunaaðila og Alþingi. Hinn 13. mars sl. tók utanríkisráðherra opinn EES-gagnagrunn formlega í notkun á sameiginlegum fundi utanríkisráðuneytisins, Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands. Opni EES-gagnagrunnurinn er aðgengilegur á nýjum vef utanríkisráðuneytisins, EES.is-upplýsingaveitunni, þar sem nálgast má jafnframt almennar upplýsingar um EES-samninginn og málefni tengd honum á einum stað. Með opinni útgáfu af gagnagrunninum getur hver sem er skoðað tillögur og löggjöf ESB sem varða Ísland og stöðu einstakra gerða innan stjórnsýslunnar. Markmiðið er að hann auki gagnsæi og þekkingu á EES-málum, greiði fyrir hagsmunagæslu og verði lykill að samræmdum vinnubrögðum á sviði EES-mála.

## 5. **Tveggja stöða kerfi EES-samningsins**

Við upptöku nýrra ESB-gerða í EES-samninginn á undanförunum árum hefur EFTA-rikinum innan EES stundum reynst torsótt að finna lausnir sem samræmst gætu valdframsalsákvæðum í stjórnarskrám þeirra og tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Einkum hefur reynst vandasamt að finna viðunandi lausnir þegar um er að ræða ESB-gerðir þar sem kveðið er á um aukin verkefni og völd til einstakra eftirlitsstofnana ESB, þ.m.t. völd til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart stofnunum og lögaðilum í ríkjum ESB. Spurningin um aðlögun að tveggja stöða kerfi EES-samningsins hefur þannig komið upp í tengslum við upptöku í

EES-samninginn á löggjöf ESB á ýmsum sviðum, svo sem varðandi framkvæmd samkeppnisreglna, evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði, loftslagsmál, persónuvernd, þriðja orkupakkann, flugöryggismál og lyfjamál.

Í tengslum við upptöku í EES-samninginn á slíkum ESB-gerðum þar sem kveðið er á um aukin verkefni og völd til einstakra eftirlitsstofnana ESB hafa EFTA-ríkin og ESB í flestum tilvikum orðið sammála um aðlögunartexta í samræmi við tveggja stoða kerfi EES-samningsins þar sem kveðið er á um að EFTA-ríkin innan EES skuli hafa sömu réttindi í starfsemi viðkomandi stofnunar ESB og aðildarríki ESB hafa, að því frátöldu að fulltrúar þeirra hafa ekki atkvæðisrétt. Í því sambandi þarf að hafa í huga að í mörgum nefndum eru í raun ekki greidd atkvæði og jafnframt að þótt einstakir þátttakendur njóti ekki formlegs atkvæðaréttar er í framkvæmd oft og tíðum tekið tillit til sjónarmiða sem þeir setja fram. Viðkomandi stofnun tekur jafnframt að jafnaði ekki ákvörðun gagnvart eftirlitsaðilum í EFTA-ríkjunum heldur hefur ESA það hlutverk.



## 6. Mál sem eru ofarlega á baugi í EES-samstarfinu og í samskiptum við ESB

Eftirfarandi er yfirlit yfir nokkur af helstu málum í EES-samstarfinu svo og í samskiptum Íslands við ESB í tengslum við EES-samninginn á undanförunum mánuðum.

### 6.1. Innflutningur á kjöti, eggjum og ógerilsneyddum mjólkurvörum frá ríkjum ESB

Á síðasta löggjafarþingi var samþykkt lagafrumvarp sem sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra mælti fyrir þar sem kveðið var á um að frystiskylda vegna innflutnings á fersku kjöti skyldi afnumin sem og leyfisveitingakerfi vegna innflutnings á kjöti, eggjum og mjólkurvörum. Frumvarpið var lagt fram í kjölfarið á dómi EFTA-dómstólsins frá því í nóvember 2017 þess efnis að frystiskyldan og leyfisveitingakerfið samræmdest ekki skyldum Íslands samkvæmt ákvæðum tilskipunar Evrópusambandsins um dýraheilbrigðiseftirlit í viðskiptum innan bandalagsins. Einnig var í frumvarpinu vísað til dóms Hæstaréttar frá því í október á síðasta ári þar sem ríkið var talið skaðabótaskyldt vegna banns við innflutningi á fersku kjöti frá ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins.

Ljóst var að brygðist Ísland ekki við dómi EFTA-dómstólsins og afnámi frystiskyldu vegna innflutnings á fersku kjöti sem og leyfisveitingakerfi vegna innflutnings á kjöti, eggjum og mjólkurvörum mætti gera ráð fyrir því að ESA mundi án frekari fyrirvara stefna Íslandi fyrir EFTA-dómstólinn að nýju í kjölfar rökstudds álits sem gefið var út um málið í febrúar síðastliðnum. Það mál hefði þá einungis verið sótt og varið út frá þeirri spurningu hvort Ísland hefði framfylgt dómi EFTA-dómstólsins frá nóvember 2017. Ísland hefði ekki haft neinar málsvarnir í slíku dómsmáli.

Aðdragandi þess að Ísland samþykkti að taka samræmdar heilbrigðisreglur í viðskiptum með dýr og dýraafurðir upp í EES-samninginn og þar með að innleiða þær í íslenskan rétt var ítarlega rakinn í frumvarpi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Þar kom fram að ákvörðun þar um var tekin í ljósi þess að Ísland stóð að öðrum kosti frammi fyrir því teljast þriðja ríki gagnvart ESB hvað varðar heilbrigðisreglur fyrir sjávarafurðir. Það hefði leitt til stóraukins kostnaðar og tafa í tengslum við innflutning íslenskra sjávarafurða til ríkja ESB. Ákvörðun um að taka reglurnar upp í samninginn byggðust því ekki einungis á því að Ísland væri skuldbundið til þess samkvæmt ákvæðum EES-samningsins heldur ekki síður því að hagsmunir íslenskra útflytjenda krefðust þess að samræmdu heilbrigðisreglurnar yrðu teknar upp í samninginn og innleiddar hér á landi. Sama hagsmunamat og átti við þá ætti enn við.

Hefði Alþingi ekki samþykkt fyrrnefnt frumvarp sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra er líklegt að nýr dómur EFTA-dómstólsins hefði verið kveðinn upp fyrir lok þessa árs, Íslandi í óhag. Evrópusambandið hefði að líkindum brugðist við dóminum með því að taka málið upp í sameiginlegu EES-nefndinni í því skyni að knýja íslensk stjórnvöld til að hlíta niðurstöðu EFTA-dómstólsins. Af ákvæðum EES-samningsins leiðir að náist ekki lausn í sameiginlegu EES-nefndinni getur það leitt til þess að viðkomandi hluta EES-samningsins sé frestað. Það fæli í sér að Ísland teldist þriðja ríki gagnvart ESB hvað varðar heilbrigðisreglur fyrir sjávarafurðir og dýraafurðir. Afurðir frá Íslandi myndu teljast sem afurðir frá þriðja ríki og væru ekki lengur í frjálsu flæði innan EES. Íslenskar dýra- og sjávarafurðir þyrftu að uppfylla skilyrði matvælalöggjafar ESB varðandi innflutning slíkra afurða frá þriðju ríkjum, áður en þær yrðu fluttar inn til ríkja ESB. Innflutningurinn þyrfti þannig að fara fram í gegnum viðurkennda skoðunarstöð. Því myndi fylgja talsvert aukin fyrirhöfn, kostnaður og tafir, sem myndu gera innflutning til ríkja ESB á ferskum íslenskum sjávarafurðum mun erfiðari en hann nú er. Frestun á fyrsta hluta viðauka I myndi einnig beinast gegn öðrum EFTA-ríkjum innan EES. Fiskeldis- og sjávarafurðir frá Noregi myndu einnig teljast afurðir frá þriðja ríki og væru ekki

lengur í fjálsu flæði innan EES. Innflutningur slíkra afurða til ríkja ESB þyrfti þá að fara í gegnum landamærastöðvar.

Einnig er til þess að líta að í dómi Hæstaréttar frá því í október 2018, um að íslenska ríkið sé skaðabótaskyldt vegna banns við innflutningi á fersku kjöti frá ríkjum EES, fólst að yrði ekki brugðist við dóminum með afnámi frystiskyldu á ferskar kjötvörur frá ríkjum ESB og afnámi leyfisveitingakerfis yrði sú skaðabótaskylda áfram til staðar gagnvart hverjum þeim aðila sem reyndi að flytja hingað til lands ferskar kjötvörur frá ríkjum ESB. Innflytjendur og aðrir sem hefðu viljað láta reyna á reglur um frystiskylduna hefðu því getað sótt skaðabætur til ríkisins með því að flytja inn ófryst kjöt og láta reyna á það hvort innflutningurinn yrði stöðvaður og sótt skaðabætur ef það hefði verið gert.

Rétt er að nefna að í tengslum við fyrrnefndar breytingar á reglum um innflutning kjötaf-afurða hingað til lands hafa íslensk stjórnvöld nú sóst eftir því á vettvangi EES-samstarfsins að þeim verði heimilað að gera kröfu um sérstakar viðbótartryggingar vegna salmonellu í tengslum við innflutning nautakjöts og svínakjöts hingað til lands. Þess konar heimild er þegar til staðar hvað varðar egg, kjúklinga- og kalkúnakjöt.

## 6.2. Þriðji orkupakkinn.

Undir lok síðasta löggjafarþings, í byrjun september 2019, var samþykkt á Alþingi þings-ályktunartillaga utanríkisráðherra um heimild til að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017, en með þeirri ákvörðun var þriðji orkupakkinn tekinn upp í EES-samninginn. Bæði Noregur og Liechtenstein höfðu þegar aflétt stjórnskipulegum fyrirvara af sinni hálfu en ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar gat ekki tekið gildi fyrr en öll EFTA-ríkin innan EES höfðu aflétt fyrirvaranum.

Ríkisstjórnin samþykkti 22. mars 2019 framlagningu tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 93/2017 sem stjórnartillögu. Samstarf utanríkisráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis var mjög náð við undirbúning málsins í heild. Af hálfu utanríkisráðherra var fyrst og fremst horft til þess hvort upptaka þeirrar löggjafar sem felst í þriðja orkupakkanum bryti í bága við stjórnarskrána. Höfðu tilteknir íslenskir fræðimenn haldið því fram ákvæði reglugerðar (EB) nr. 713/2009, um að koma á fót Samstarfsstofnun eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER), fælu í sér framsal á ríkisvaldi sem ekki stæðist stjórnarskrá. Um er að ræða ákvæði reglugerðarinnar sem varða skilmála og skilyrði fyrir aðgangi að og rekstraröryggi grunnvirkis yfir landamæri, og hvað EFTA-ríkin innan EES varðar, ákvörðunarvald Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um skilyrði og skilmála fyrir slíkum orkuflutningum í tilteknum tilvikum.

Gagnrýni þessi var tekin mjög alvarlega og leitaði utanríkisráðuneytið því álits og ráðgjafar hjá nokkrum helstu sérfræðingum Íslands í stjórnskipunarrétti. Eftir að hafa vegið og metið álit þessara fræðimanna, sem og önnur sjónarmið sem fram komu í opinberri umræðu um þetta álitaefni, var það niðurstaða ráðuneytisins að upptaka og innleiðing framangreindra reglugerð-arákvæða væri innan þeirra marka sem stjórnarskráin setur. Engu síður taldi ráðuneytið rétt að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem höfð voru uppi um hið gagnstæða.

Í því sambandi er rétt að horfa sérstaklega til þess að umrædd ákvæði hafa enga hagnýta þýðingu hér á landi þar sem engin tenging er til staðar við raforkumarkað í Evrópu með sæstreng. Af þeim sökum var lagt til í þingsályktunartillögu sem lögð var fyrir Alþingi að Alþingi fælli frá stjórnskipulegum fyrirvara við upptöku þriðja orkupakka ESB í EES-samninginn á þeim forsendum að engin orkuvirki eru nú fyrir hendi á Íslandi sem gera mögulegt að flytja raforku milli landa. Ákvæði þriðja orkupakka ESB um slík orkuvirki, þar

á meðal í reglugerð (EB) nr. 713/2009, hafa því ekki raunhæfa þýðingu hér á landi eins og sakir standa.

Jafnframt var gert ráð fyrir því að umrædd reglugerð verði innleidd í íslenskan rétt með venjulegum hætti, en með lagalegum fyrirvara um að áður en orkuvirki verði reist eða áætluð, sem gera mögulegt að flytja raforku til og frá Íslandi, verði lagagrundvöllur reglugerðarinnar endurskoðaður og komi ákvæði hennar sem varða tengingar yfir landamæri ekki til framkvæmda fyrr en að þeirri endurskoðun lokinni. Við hana verði tekið sérstaklega til skoðunar á vettvangi Alþingis hvort innleiðing hennar við þær aðstæður samræmist íslenskri stjórnarskrá.

Að mati lögfræðinga sem veittu utanríkisráðherra ráðgjöf við undirbúning og meðferð málsins er með þessari aðferð hafið yfir allan vafa að enginn stjórnskipunarvandi felst í upptöku og innleiðingu þriðja orkupakkans í íslenskan rétt.

### 6.3. *Upptaka í EES-samninginn á skuldbindingum vegna sameiginlegrar þátttöku Íslands og Noregs í markmiðum ESB í loftslagsmálum*

Ísland og Noregur hafa á undanförunum misserum átt í viðræðum við ESB um mögulega sameiginlega þátttöku í loftslagsmarkmiðum ESB á grundvelli Parísarsamningsins, sem gildir vegna tímabilsins 2021-2030. Upphafleg afstaða EFTA-rikkanna tveggja var sú að sameiginleg þátttaka ætti að byggjast á sama grunni og þátttaka Íslands í loftslagsmarkmiðum ESB á grundvelli Kyoto-bókunarinnar, þ.e. sérstökum tvíhliða samningi utan EES-samningsins. Slík niðurstaða hefði falið í sér að gerðir tengdar ETS-kerfi ESB hefðu áfram fallið undir gildissvið EES-samningsins en aðrar ESB-gerðir sem tengjast skuldbindingum Parísarsamningsins utan hans.

Framkvæmdastjórn ESB gerði hins vegar þá kröfu að Ísland og Noregur tækju þátt í loftslagsmarkmiðum sambandsins á sambærilegan máta og ríki ESB. Þannig yrðu ákvæði þeirra ESB-gerða sem gefnar hafa verið út til að fylgja eftir markmiðum Parísarsamningsins að gilda að fullu gagnvart Íslandi og Noregi. Þá yrði það eftirlits- og dómsvald sem stofnanir ESB hefðu gagnvart aðildarríkjum sambandsins vegna slíkra ESB-gerða að endurspeglast gagnvart Íslandi og Noregi í gegnum tveggja stöða kerfi EES-samningsins.

Framkvæmdastjórn ESB taldi því óhjákvæmilegt að ESB-gerðir sem varða skuldbindingar á sviði loftslagsmála verði teknar upp í EES-samninginn. Jafnframt yrði eftirlits- og dómsvald ESA og EFTA-dómstólsins að eiga við. Af þessum sökum var ljóst að ef takast átti að ná samkomulagi við ESB um sameiginlega þátttöku Íslands og Noregs með ESB í markmiðum Parísarsamningsins yrði að taka ESB-gerðir á sviði loftslagsmála upp í EES-samninginn undir eftirlits- og dómsvaldi ESA og EFTA-dómstólsins.

Noregur lýsti því yfir á fyrri hluta ársins 2018 að stjórnvöld væru reiðubúin að fella viðkomandi ESB-gerðir inn í EES-samninginn, nánar tiltekið inn í bókun 31 við samninginn, en þar er fjallað um samvinnu utan marka fjórfrelsisins. Af hálfu íslenskra stjórnvalda var í desember 2018 fallist á að fara sömu leið, að undangenginni ítarlegri kynningu málsins fyrir ráðherranefnd um samræmingu mála sem varða fleiri en eitt ráðuneyti og fyrir utanríkisráðgjöf og umhverfis- og samgöngunefnd. Ísland og Noregur hafa síðan haldið áfram viðræðum við framkvæmdastjórnina um upptöku gerðanna í EES-samninginn og hefur nú verið fallist á það af hálfu ESB að viðkomandi gerðir verði felldar inn í fyrirnefnda bókun 31 við EES-samningsins, fremur en í XX. viðauka samningsins er hefur að geyma gerðir á sviði umhverfismála.

#### 6.4. *Innstæðutryggingakerfi (DSG III)*

Á undanförunum árum hefur upptaka tilskipunar 2015/49 í EES-samninginn, um starfsemi innstæðutryggingarkerfa verið til meðferðar á vettvangi EES-samstarfsins. Núverandi löggjöf um innstæðutryggingar byggir að grunni til á tilskipun 94/19 (DGS I). Sú tilskipun felur í sér lágmarkssamræmingu milli innstæðutryggingakerfa. Breytingar voru gerðar á DGS I tilskipuninni með tilskipun 2009/14 (DGS II). Sú tilskipun var hins vegar aldrei tekin upp í EES-samninginn, sér í lagi vegna athugasemda Noregs um hámarksupphæð innstæðutrygginga. Við umfjöllun Alþingis á þeirri tilskipun náði málið þó ekki þriðju umræðu, m.a. vegna athugasemda sem bárust vegna mögulegrar ríkisábyrgðar á innstæðutryggingum. Í kjölfarið var þinglegu ferli DGS II frestað og ákveðið að bíða eftir endurskoðaðri útgáfu á tilskipuninni, sem kom til sögunnar með fyrrnefndri tilskipun 2015/49 (DGS III).

DGS III tilskipunin hefur verið til skoðunar í vinnuhópi EFTA um fjármálaþjónustu, sem sérfræðingar fjármála- og efnahagsráðuneytisins eiga sæti í. Gerðin var send utanríkismálanefnd til umfjöllunar í september 2014 á grundvelli reglna um þinglega meðferð EES-mála, til mats á því hvort efnislegra aðlagana væri þörf. Óskað var eftir álitum efnahags- og viðskiptanefndar, sem skilaði þremur álitum um tilskipunina, einu meirihlutaálitum og tveimur minnihlutaálitum. Í álitum bæði meirihluta og annars minnihluta nefndarinnar er skýrt tekið fram að það verði að liggja ljóst fyrir að tilskipunin feli ekki í sér ríkisábyrgð á innstæðum. Enn fremur var farið fram á að álitum nefndanna yrði komið á framfæri á vettvangi EFTA. Í kjölfarið voru álitin þýdd og kynnt á vettvangi vinnuhóps EFTA um fjármálaþjónustu. Álitin voru einnig send hlutaðeigandi aðilum hjá utanríkisþjónustu ESB og kynnt þeim.

Af hálfu sérfræðinga fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur verið leitast við að greina hvort DGS III tilskipunin feli í sér ríkisábyrgð á innstæðum, en ákvæði hennar eru ekki ótvíræð hvað það varðar. Í lögfræðilíti sem Ólafur Jóhannes Einarsson lögmaður vann fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið taldi hann að í raun væri um að ræða sömu spurningu og var til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum í Icesave-málinu. Varðaði dómur EFTA-dómstólsins túlkun á DGS I tilskipuninni og að mati álitsgjafa höfðu engar þær breytingar verið gerðar með DGS III tilskipuninni sem væru til þess fallnar að draga úr fordæmisgildi EFTA-dómstólsins um Icesave.

Sérfræðingar fjármála- og efnahagsráðuneytisins hafa í kjölfarið leitað eftir svörum frá sérfræðingum ESB um það hvort sambandið túlki ákvæði DGS III tilskipunarinnar með sama hætti, þ.e. að engin ríkisábyrgð sé á innstæðum. Samkvæmt þeim samskiptum lítur sambandið svo á að ríkisábyrgð sé til staðar vegna innstæðna. Ríkisábyrgðin takmarkast þó við hámarksfjárhæð tryggingaverndar, sem er 100 þúsund evrur á hvern einstakling í hverju fjármálafyrirtæki.

#### 6.5. *Gildistaka landbúnaðarsamnings milli Íslands og ESB*

Viðræðum Íslands og ESB um uppfærslu á samningi um viðskipti með landbúnaðarvörur lauk á árinu 2015. Annars vegar er um að ræða nýjan samning um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur á grundvelli 19. gr. EES-samningsins, en gildandi samningur er frá 2006, hins vegar endurskoðun á tollkjörum innan bókonar 3 við EES-samninginn í viðskiptum milli Íslands og ESB með unnar landbúnaðarvörur. Slík endurskoðun fór síðast fram 2002. Samningarnir tóku gildi 1. maí 2018.

Í samningunum er kveðið á um víðtæka niðurfellingu og lækkun á tollum á óunnar sem unnar landbúnaðarvörur miðað við það sem gilt hafði samkvæmt fyrri samningi. Þannig voru

tollar á hvers kyns unnum landbúnaðarvörum felldir niður nema á jógúrt. Auk þess voru tollar á ýmsum óunnum landbúnaðarvörum, t.d. villibráð, frönskum kartöflum, útiræktuðu grænmeti, ís o.fl., felldir niður eða lækkaðir. Meðal annars var samið um verulega stækkun á tollfrjálsum kvótum fyrir ýmsar kjötafurðir, skyr og osta, og skal aukningin koma til framkvæmda í áföngum á fjögurra ára tímabili frá gildistöku samningsins.

Þeir tollkvótar sem stækkaðir voru og mestu máli skipta hvað varðar útflutning íslenskra landbúnaðarafurða til ríkja ESB eru annars vegar stærri kindakjötskvóti (úr 1.850 tonnum í 3.050 tonn) og stærri skyrkvóti (úr 380 tonnum í 4.000 tonn). Á móti veitti Ísland umtalsvert aukna tollkvóta, m.a. fyrir nautakjöt (úr 100 tonnum í 696 tonn), svínakjöt (úr 200 tonnum í 700 tonn), alifugla (úr 200 tonnum í 1.056 tonn) og ost (úr 80 tonnum í 380 tonn).

Telja má að forsendur sem voru til staðar við samningsgerðina hafi breyst að tvennu leyti frá því samningurinn var gerður:

1. Annars vegar mun fyrirhuguð útganga Breta úr ESB leiða til þess að tollfríðindi sem samið var um vegna útflutnings á íslenskum landbúnaðarvörum eiga ekki lengur við um útflutning á Bretlandsmarkað. Bretland hefur verið mikilvægur útflutningsmarkaður fyrir kindakjöt en um helmingurinn af útflutningi á kindakjöti til ríkja ESB á síðasta ári var til Bretlands og sömuleiðis byggðust óskir Íslands um ríflegan tollkvóta fyrir skyr ekki síst á væntingum um útflutning skyrs á Bretlandsmarkað.
2. Hins vegar byggðust óskir Íslands um ríflegan tollkvóta fyrir skyr á þeirri framtíðarsýn að skyr yrði í verulegum mæli framleitt hér á landi til útflutnings á Evrópumarkað. Þetta hefur ekki orðið að veruleika og þess í stað er skyr sem markaðssett er fyrir Evrópumarkað að mjög verulegu leyti framleitt í einstökum aðildarríkjum sambandsins.

Þessar breyttu forsendur takmarka möguleika framleiðenda og útflytjenda íslenskra landbúnaðarafurða til að nýta til fulls í framtíðinni þá tollfrjálsu kvóta sem ESB hefur veitt fyrir íslenskar landbúnaðarafurðir. Af þeim sökum er nú til skoðunar hvort tilefni sé til að óska eftir viðræðum við ESB um endurskoðun á þeim kvótum sem samið var um. Í því sambandi má nefna að í nefndarálitni meirihluta atvinnuveganefndar Alþingis, sem lagt var fram í tengslum við afgreiðslu á lagafrumvarpi um breytingu á löggjöf um innflutning búfjárafurða („kjöt-málið“), kom fram að meiri hlutinn teldi mikilvægt, í ljósi áhrifa útgöngu Bretlands úr ESB á hagsmuni Íslands af landbúnaðarsamningnum, að fram færi greining á áhrifum samningsins á íslenskan landbúnað og neytendur. Beindi meiri hlutinn því til utanríkisráðherra og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að slík greining færi fram. Jafnframt var tekið fram í álitinu að kæmi í ljós að forsendubrestur hefði orðið væri því beint til ríkisstjórnarinnar að endurskoða samninginn.

#### 6.6. Markaðsaðgangur fyrir sjávarafurðir

Tollkjör vegna útflutnings sjávarafurða frá Íslandi til ESB byggjast á annars vegar ákvæðum bókunar 9 við EES-samninginn og hins vegar ákvæðum bókunar 6 við fríverslunarsamning Íslands og ESB frá 1973, í tilvikum þar sem síðari samningurinn inniheldur betri kjör en EES-samningurinn. Því til viðbótar hefur markaðsaðgangurinn nokkrum sinnum verið bættur fyrir tiltekna afurðir með tollkvótum í tengslum við stækkun ESB og framlög EFTA-rikkjanna innan EES til uppbyggingarsjóðs EFTA.

Tollfríðindi sem fyrrgreindar bókanir við EES-samninginn og fríverslunarsamninginn frá 1973 kveða á um hafa yfirleitt náð að tryggja tollfrjálsan innflutning fyrir helstu sjávarafurðir inn á Evrópumarkað. Á undanförunum árum hafa þó orðið ýmsar breytingar sem kalla á endurskoðun núverandi viðskiptakjara. Þannig hefur t.d. neyslu- og vinnslumynstur sjávarafurða breyst, makrill hefur farið að veiðast við Íslandsstrendur og fiskeldi hefur stóraukist

hér á landi. Einnig hefur ESB nú samið við bæði Kanada og Japan um fulla fríverslun fyrir sjávarafurðir, auk þess sem fríverslunarsamningar ESB og fríverslunarsamningar Íslands, bæði á vegum EFTA-samstarfsins og við Kína, kveða að jafnaði á um fullt tollfrelsi fyrir íslenskar sjávarafurðir. Loks dregur fyrirhuguð útganga Bretlands úr ESB mjög úr þörf sambandsins fyrir að viðhalda tollvernd fyrir fiskeldisafurðir.

Af þessum sökum hafa íslensk stjórnvöld farið fram á það við ESB að tollfríðindi fyrir sjávarafurðir verði bætt, helst með þeim hætti að veitt verði full fríverslun fyrir slíkar afurðir. Þannig var í nóvember á síðasta ári haldinn fundur með framkvæmdastjórn ESB um málið og í mars á þessu ári fundaði utanríkisráðherra með Cecilíu Malmström, sem fór á þeim tíma með málefni milliríkjavíðskipta í framkvæmdastjórn ESB. Í september var síðan haldinn fundur á ný með sérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB hér á landi. Málið er enn til skoðunar af hálfu ESB.

## 7. Uppbyggingarsjóður EES

Markmið Uppbyggingarsjóðs EES er annars vegar að draga úr félagslegu og efnahagslegu misræmi innan EES svæðisins og hins vegar að efla tvíhliða samstarf milli EFTA-ríkjanna innan EES og viðtökuríkjanna fimmtán. Samningur EFTA-ríkjanna innan EES við ESB um tímabilið 2014-2021 kveður á um að heildarframlag EFTA-ríkjanna innan EES til viðtökuríkjanna 15 skuli nema 1.584,1 milljónum evra. Hlutfallslegt framlag Íslands er sambærilegt við fyrra tímabil eða um 3-4% af heildarframlagi.

Áherslusvið sjóðsins eru sett fram í svonefndri *Blábók* sem viðtökuríkin sjálf gera tillögur um og eru grundvöllur samninga EFTA-ríkjanna innan EES við einstök viðtökuríki. Samningum hefur verið lokið við 14 ríki af 15.

Sjóðurinn starfar samkvæmt fimm áherslusviðum:

1. Nýsköpun, rannsóknir, menntun og samkeppnishæfni.
2. Samfélagsleg þátttaka, atvinnuþátttaka ungmenna og bættar aðstæður fátækra.
3. Umhverfis- og orkumál, samdráttur skaðlegra lofttegunda og minnkun loftlagsbreytinga.
4. Menning og listir, frjáls félagasamtök, bættir stjórnunarhættir og grundvallarréttindi.
5. Innanríkis- og dómsmál.

Ein sérstaða Uppbyggingarsjóðs EES er að í það minnsta 10% styrkfjár sjóðsins er nýtt til að byggja upp frjáls og óháð félagasamtök í styrkþegaríkjunum eða um 150 milljón evra.

Á yfirstandandi tímabili leggja íslensk stjórnvöld sérstaka áherslu á verkefni á sviði rannsókna, nýsköpunar, menntunar og menningar, orku- og umhverfismála, samfélagslegra umbóta og jafnréttismála. Aukin áhersla er og nú lögð á tvíhliða verkefni með hverju viðtökuríkjanna, en um 2% af framlagi til sérhvers ríkis er nú varið til slíkra verkefna. Með þessu skapast tækifæri til að efla enn frekar samskipti Íslands og einstakra ríkja. Dæmi um slíkt samstarf er jafnréttisráðstefna sem Ísland heldur með Portúgal hér á landi 31. október nk. og er búist við þátttöku frá öllum viðtökuríkjum sjóðsins.

Uppbyggingarsjóður EES skapar tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki, stofnanir, frjáls félagasamtök og einstaklinga til að taka þátt í verkefnum með samstarfsaðilum innan viðtökuríkjanna. Auk styrkja sem renna til verkefnanna sjálfra eru veittir styrkir til tengslamyndunar og verkefnaþróunar. Þá hafa Rannís, Orkustofnun og Mannréttindaskrifstofa Íslands um árábil haft hlutverk sem sérstakir samstarfsaðilar íslenskra stjórnvalda vegna tiltekinna verkefna sjóðsins. Að auki starfar utanríkisráðuneytið með Íslandsstofu og fjölda aðila hérlandis til að tryggja sem best upplýsingar um sjóðinn og aðstoð við fyrirtæki og stofnanir á Íslandi sem áhuga hafa á að taka þátt í verkefnum á vegum sjóðsins.



Rekstur sjóðsins hefur gengið að óskum og hefur þátttaka íslenskra aðila almennt verið góð. Þannig tóku 180 íslenskir aðilar þátt í 390 verkefnum í þeim 15 löndum sem sjóðurinn styrkti á síðasta tímabili, 2009-2014. Þegar hafa mörg verkefni með íslenski þátttöku verið samþykkt á yfirstandandi tímabili. Rétt er þó að víkja að erfðleikum í samskiptum við stjórnvöld í Ungverjalandi og Póllandi. Í báðum þessara ríkja hafa stjórnvöld ekki viljað gangast undir reglur sjóðsins um hvernig umsýsluaðilar vegna sjóða sem styrkja fjáls félagasamtök eru valdir. Það er ófrávikjanleg regla af hálfu EFTA-ríkjanna innan EES að viðkomandi umsýsluaðili sé algerlega óháður stjórnvöldum í viðkomandi ríki. Stjórnvöld í bæði Ungverjalandi og Póllandi hafa viljað hafa hönd í bagga með vali á þessum aðilum. Fyrir bragðið hefur ekki verið gengið frá samstarfssamningi við Ungverjaland. Stjórnvöld í Póllandi mótmæltu einnig reglum sjóðsins, en við þau náðist málamiðlun sem ekki hvíkar frá grundvallarskilyrðum EFTA-ríkjanna innan EES um að þau eigi úrslitaatkvæðið við valið. Þar hefur umsýsluaðili verið valinn fyrir styrkveitingar til félagasamtaka í þéttbýli, en enn standa yfir viðræður við pólsk stjórnvöld um val á umsýsluaðila fyrir styrkveitingar til félagasamtaka í dreifbýli.

### Þátttaka íslenskra aðila í Uppbyggingarsjóði EES tímabilið 2009-2014



180 íslenskir aðilar



390 verkefni



Fimmtán samstarfsríki

## 8. Samstarfsáætlanir ESB

### 8.1. Núverandi þátttaka íslenskra aðila í samstarfsáætlunum ESB

Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum ESB hefur verið umfangsmikil frá 1995 og hefur árangur af sókn íslenskra aðila verið góður í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir. Þátttakan hefur skapað grunn að viðtæku samstarfi íslenskra stofnana, fyrirtækja og einstaklinga við erlenda aðila, m.a. um rannsóknir og nýsköpun, menntun, menningu og æskulýðsmál. Ávinningur af þátttöku í samstarfsáætlunum hefur verið af margvíslegum toga. Fjárhagslegur ávinningur fyrir Ísland hefur verið mikill en ekki er síðri sá ávinningur sem verður ekki mældur í tölum og snýr að þekkingarauka, nýsköpun og tengslamyndun.

Þátttaka EFTA-ríkjanna innan EES, Íslands, Noregs og Liechtenstein, í samstarfsáætlunum ESB er lykillaþáttur í samræmingu innri markaðarins og samvinnu aðila efnahagssvæðisins á ýmsum sviðum utan fjórfrelsisins. Skv. 78. gr. EES-samningsins skulu EFTA-ríkin innan EES og ESB grípa til allra þeirra ráðstafana sem nauðsynlegar eru til að þroska, styrkja og efla málefni sem falla utan fjórfrelsisins og eru undir meginmarkmiðum samningsins. Hagsmunir Íslands af slíkri þátttöku er af ýmsum toga, allt frá því að efla stjórnsýsluna í að takast á við nýjar áskoranir og til beins fjárhagslegs og vísindalegs ávinnings af því að taka þátt í samstarfsáætlunum á sviði mennta-, menningar-, rannsókn- og nýsköpunarmála.

Samstarfsáætlanirnar falla undir fagsvið nokkurra ráðuneyta en þyngst vega þrjár áætlanir sem eru á sviði mennta- og menningarmálaráðuneytis; *Horizon2020* (rannsóknir og nýsköpun), *Erasmus+* (mennta-, æskulýðs- og íþróttamál) og *Creative Europe* (kvikmyndir og

menning). Saman eru þær um 83% af heildarútgjöldum Íslands vegna þátttöku landsins í samstarfsáætlunum ESB á tímabilinu. Þar af renna um 66% til rannsókn- og nýsköpunaráætlunarinnar (*Horizon 2020*).

Mennta- og menningarmálaráðuneytið lét gera úttekt á þátttöku Íslands í sjöttu og sjöundu samstarfsáætlun ESB um rannsóknir og þróun á árunum 2003-2011. Niðurstöðurnar voru að þátttakan hefði markað kaflaskipti í rannsóknum og þróun á Íslandi. Það var einróma álit einstaklinga innan háskólasamfélagsins, stjórnsýslunnar og atvinnulífsins að þátttakan hafi leitt til stóru aukins alþjóðlegs samstarfs á sviði menntunar, rannsókna og nýsköpunar, opnað íslenskum vísindamönnum aðgang að þekkingu og aðstöðu sem ekki var fyrir hendi hér á landi og skilað sér í auknum gæðum rannsókna, nýsköpun hjá fyrirtækjum og bættri samkeppnishæfni.

Þótt tímabili núverandi áætlunar sé ekki lokið má sjá að umfang þátttöku Íslands hefur aukist jafnt og þétt og styrkir til verkefna á Íslandi hækkað. Sem dæmi má nefna að á þeim tæplega sex starfsárum sem liðin eru af áttundu rammaáætlun ESB um rannsóknir og þróun (*Horizon 2020*) hafa rúmlega 99 milljónir evra verið greiddar í styrki til íslenskra aðila en til samanburðar runnu rúmlega 67 milljónir evra til íslensks vísindasamfélags úr sjöundu rammaáætluninni (2007-2013).

*Erasmus+-áætlunin* er umfangsmikil en allir íslenskir háskólar njóta styrkja úr áætluninni á ári hverju, auk fjölmargra leik-, grunn- og framhaldsskóla, fullorðinsfræðsluaðila og æskulýðsfélaga. Þá er vert að geta þess að 2019 hóf Ísland þátttöku í nýrri samstarfsáætlun á sviði sjálfbærniástarfs og starfsþjálfunar fyrir ungt fólk, *European Solidarity Corps*.

Íslenskir aðilar hafa helst sótt í styrki til þróunar, framleiðslu og dreifingar á kvikmynd- og sjónvarpsverkefnum í *Creative Europe* menningaráætlun ESB. Fjöldi styrkja á þessum sviðum hafa runnið til íslenskra verkefna og gert það að verkum að íslenskt efni hefur ratað fyrir sjónir evrópskra og alþjóðlegra áhorfenda.

## 8.2. Næsta tímabil samstarfsáætlana ESB, 2021-2027

EFTA-ríkin innan EES endurnýja reglulega þátttöku sína í samstarfsáætlunum ESB og stendur nú endurnýjun yfir fyrir tímabilið 2021-2027 sem helst í hendur við tímabil fjárhagsramma ESB. Sumarið 2018 birti framkvæmdastjórn ESB tillögur að reglugerðum fyrir áætlanir og fjárhagsramma næsta tímabils og eru þær nú til umræðu hjá ráðinu og Evrópuþinginu. Samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnarinnar er ljóst að fjárhagsrammi ESB hækkar umtalsvert milli tímabila en endanlegar tölur liggja ekki fyrir fyrr en ráðið og Evrópuþingið hafa komist að samkomulagi.

Í tillögu að reglugerð um nýja áætlun um rannsóknir og nýsköpun, *Horizon Europe*, eru viðfangsefnið að stórum hluta þau sömu og í eldri áætlunum en einstakir verkefnaflokkar hafa verið færðir til eða sameinaðir undir nýjum heitum. Meðal helstu nýjunga er mikil aukning fjár til nýsköpunar (m.a. í gegnum hið nýstofnaða nýsköpunarráð, *European Innovation Council*), áhersla á stór, þverfagleg verkefni, opin vísindi og einföldun regluverks.

Í tillögu að reglugerð um nýja *Erasmus+-áætlun* um menntun-, æskulýðs- og íþróttamál er gert ráð fyrir tvöföldun fjármagns og þreföldun á fjölda styrkþega. Aukin áhersla er á jafnt aðgengi að áætluninni, t.d. með því að bjóða styttri námstímabil og fjölbreyttari samstarfsform sem ekki þurfa öll að fela í sér ferðalög. Stefnit er að öflugri þátttöku íþróttageirans, m.a. með því að bjóða upp á vistaskipti og starfsþjálfun fyrir þjálfara og stofnun svokallaðs *European Universities Network* sem felur í sé enn nánara samstarf milli háskóla.

Í tillögu að reglugerð um nýja menningaráætlun *Creative Europe* er gert ráð fyrir aukinni áherslu á samstarf landa í menningartengdum verkefnum, m.a. með vistaskiptum starfsfólks á

menningarsviðinu, aukinni áherslu á stafræna þætti og meiri stuðning við markaðssetningu evrópskra verkefna utan Evrópu. Gert er ráð fyrir áframhaldandi stuðningi við framleiðslu og dreifingu á kvikmyndum sem hefur komið íslenskum aðilum mjög til góða.

Auk framangreindra þriggja samstarfsáætlana sem allar taka til sviða er falla undir mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur Ísland tekið þátt í áætlunum á ýmsum sviðum, þar á meðal jafnréttismála.

Í tillögum framkvæmdastjórnar ESB er gert ráð fyrir eftirfarandi fjórtán samstarfsáætlunum sem Íslandi stendur til boða að taka þátt í 2021-2027:

Áætlun ESB	Framhald núverandi áætlunar eða ný áætlun hjá ESB
1. Horizon Europe	Framhald
2. Erasmus+	Framhald
3. Creative Europe	Framhald
4. Connecting Europe Facility	Framhald
5. European Space Programme	Framhald (ný að hluta)
6. Invest EU Fund	Ný
7. European Defence Fund	Ný
8. Digital Europe Programme	Ný
9. LIFE Programme for the Environment and Climate Action	Framhald
10. Single Market Programme	Samþætting nokkurra eldri áætlana
11. European Solidarity Corps	Framhald
12. European Social Fund	Samþætting tveggja eldri áætlana
13. The Citizens, Equality, Rights & Values	Framhald
14. Union Civil Protection Mechanism (RescEU)	Framhald

Einstök EFTA-ríki innan EES hafa val um hvort þau taka þátt í einstökum áætlunum eða hluta einstakra áætlana. Kostnaður þeirra reiknast sem tiltekið hlutfall af heildarkostnaði við viðkomandi áætlun, sem reiknast í hlutfalli við verga þjóðarframleiðslu viðkomandi EFTA-ríkis innan EES. Þar sem tillögur að fyrrgreindum samstarfsáætlunum ESB og fjárhagsáætlun vegna þeirra eru enn til meðferðar hjá ESB liggur ekki fyrir á þessari stundu hver kostnaður Íslands yrði vegna þátttöku í einstökum áætlunum. Þó er sem fyrr segir ljóst að hann mun aukast verulega frá því sem var við þátttöku á tímabilinu 2014-2020.

Ráðuneyti sem fara með málaflökka sem einstakar áætlanir falla undir þurfa því að greina og meta eftir því sem mögulegt er hvaða ávinning íslenskir aðilar hafa af þátttöku í einstökum áætlunum, í formi styrkja eða á annan hátt, og hvort sá ávinningur réttlæti kostnað sem felst í þátttökunni. Þótt endanlegar niðurstöður af þeirri greiningu liggi ekki fyrir er ljóst að Ísland mun ekki taka þátt í sumum áætlunum, a.m.k. ekki að fullu, og má í því sambandi nefna *Connecting Europe Facility* og *European Defence Fund*.

## Lokaorð

Eins og skýrsla þessi ber með sér stendur EES-samstarfið traustum fótum og ávinningur Íslands af þátttöku í samstarfinu er mikill og ótvíræður. Framkvæmd samningsins hefur verið að styrkjast allra síðustu misseri og það verður áframhaldandi áskorun að gera þar enn betur. Miklu skiptir að hagsmunagæsla Íslands í samstarfinu hefur verið eflað og aukin áhersla lögð á að gæta hagsmuna Íslands á mótunarstigi ESB-gerða með fjölgun fulltrúa fagráðuneytanna í starfi fastanefndar Íslands í Brussel á grundvelli sérstakra fjárveitinga og gerð forgangslista yfir helstu hagsmunamál í samráði við hagsmunaaðila.

Þá hefur tímabundið framlag til að vinna á halla á innleiðingu ESB-gerða skilað sér í því að innleiðingarstaða Íslands hefur batnað verulega í frammistöðumati ESA á undanförunum misserum. Á fyrri hluta þessa árs náðist einnig að fækka þeim gerðum sem bíða upptöku í EES-samninginn og verður áfram lögð áhersla á að draga úr upptökuhallanum.

Í kjölfar endurskoðunar á reglum Alþingis um þinglega meðferð EES-mála á árinu 2010 og á ný á síðasta ári hefur samráð og upplýsingagjöf ráðuneyta og stofnana sem koma að upptöku ESB-gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra við Alþingi aukist verulega. Viðkomandi þingnefndir Alþingis fá nú til meðferðar allar gerðir sem kalla á lagabreytingar áður en þær verða teknar upp í EES-samninginn, og geta sett fram afstöðu sína til þeirra og leiðbeiningar um aðlögunartexta. Jafnframt hefur upplýsingaskylda utanríkisráðherra gagnvart Alþingi og utanríkismálanefnd þess verið aukin.

Af hálfu íslenskra stjórnvalda verður á næstu misserum unnið áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið, að bæta framkvæmd samningsins sem mest má verða og tryggja sem best hagsmuni Íslands í samstarfinu. Nýútkomin og yfirgripsmikil skýrsla um kosti og galla EES-samningsins, sem að framan er getið um, er grundvöllur vandaðrar umræðu um mikilvægi samningsins og hvernig bæta má framkvæmd hans enn frekar. Í því efni hafa skýrsluhöfundar sett fram gagnmerkar tillögur sem koma nú til frekari skoðunar.