

FRAMKVÆMDASTJÓRN EVRÓPUSAMBANDSINS

Brussel, 24. febrúar 2010

SEC(2010) 153

VINNUSKJAL STARFSHÓPS FRAMKVÆMDASTJÓRNARINNAR

GREININGARSKÝRSLA

fylgiskjal við

**ORÐSENDINGU FRAMKVÆMDASTJÓRNARINNAR TIL
EVRÓPUÞINGSINS OG RÁÐSINS**

Álit framkvæmdastjórnarinnar á aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu

{COM(2010) 62}

EFNISYFIRLIT

A.	Inngangur	5
a)	Aðildarumsókn	5
b)	Nýleg þróun	6
c)	Tengslin milli Íslands og ESB	6
d)	Efni greiningarskýrslunnar	8
B.	Viðmið varðandi aðild	9
1.	Pólítísk viðmið	9
1.1.	Lýðræði og réttarríkið	9
1.1.1.	Þingið	10
1.1.2.	Framkvæmdavaldið	11
1.1.3.	Dómskerfið	12
1.1.4.	Opinber stjórnsýsla	13
1.1.5.	Stefna um forvarnir gegn spillingu	14
1.2.	Mannréttindi og verndun minnihlutahópa	15
1.3.	Almennt mat	18
2.	Efnahagsleg viðmið	19
2.1.	Efnahagsþróun	19
2.2.	Mat með tilliti til Kaupmannahafnarviðmiðanna	24
2.2.1.	Virkt markaðshagkerfi	24
2.2.2.	Geta til að ráða við samkeppnisþrýsting og markaðsöfl innan Sambandsins	28
2.3.	Almennt mat	31
3.	Geta til að taka á sig skuldbindingarnar sem fylgja aðild	32
3.1.	Kaflar regluverks ESB	32
3.1.1.	Kaflar sem falla undir EES	32
1. kafli:	Frjálsir vöruflutningar	32
2. kafli:	Frjáls för launafólks	33
3. kafli:	Staðfesturéttur og frelsi til að veita þjónustu	34
4. kafli:	Frjálsir fjármagnsflutningar	36
5. kafli:	Opinber innkaup	37

6. kafli:	Félagaréttur	38
7. kafli:	Hugverkaréttur	39
8. kafli:	Samkeppni	40
9. kafli:	Fjármálaþjónusta	41
10. kafli:	Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar	43
3.1.2.	Kaflar sem falla að hluta til undir EES	44
12. kafli:	Öryggi matvæla og stefna á sviði dýra- og plöntuheilbrigðismála	44
14. kafli:	Stefna í flutningamálum	46
15. kafli:	Orkumál	47
18. kafli:	Hagskýrslur	49
19. kafli:	Félags- og atvinnumál	50
20. kafli:	Iðnstefna	53
21. kafli:	Samevrópsk netkerfi	55
25. kafli:	Rannsóknir og þróun	56
26. kafli:	Menntun og menning	58
27. kafli:	Umhverfismál	59
28. kafli:	Neytenda- og heilsuvernd	62
3.1.3.	Kaflar sem falla ekki undir EES-samninginn	64
11. kafli:	Landbúnaður og dreifbýlisþróun	64
13. kafli:	Sjávarútvegur	66
16. kafli:	Skattamál	72
17. kafli:	Stefna í efnahags- og peningamálum	74
22. kafli:	Byggðastefna og samræming þróunarsjóða	75
23. kafli:	Dómskerfið og grundvallarréttindi	78
24. kafli:	Réttlæti, frelsi og öryggi	81
29. kafli:	Tollabandalag	84
30. kafli:	Samskipti við ríki utan ESB	86
31. kafli:	Stefna í utanríkis-, öryggis- og varnarmálum	88
32. kafli:	Fjárhagslegt eftirlit	89
33. kafli:	Fjárframlög og framlög á fjárlögum	90
3.2.	Almennt mat	91

A. INNGANGUR

a) Aðildarumsókn

Ísland lagði fram umsókn sína um aðild að Evrópusambandinu 17. júlí 2009.

Í framhaldi af því, hinn 27. júlí, óskaði ráð Evrópusambandsins eftir því við framkvæmdastjórnina að hún legði fram álit sitt á þessari umsókn, í samræmi við málsmeðferðina sem mælt er fyrir um í 49. gr. sáttmálans um Evrópusambandið, sem er nú svohljóðandi: „*sérhvert Evrópuríki sem hefur í heiðri þau gildi sem um getur í 2. gr. og skuldbindur sig til að stuðla að framgangi þeirra getur sótt um aðild að Sambandinu. Tilkynna skal Evrópuþinginu og þjóðþingunum um slíka umsókn. Umsóknarríkið skal senda ráðinu umsókn sína, sem tekur ákvörðun um hana með einróma samþykki, að höfðu samráði við framkvæmdastjórnina og að fengnu samþykki Evrópuþingsins, sem skal byggja á meirihluta atkvæða þingfulltrúa. Hafa ber hliðsjón af þeim hæfisskilyrðum sem leiðtogaráðið hefur samþykkt*“.

Í 2. gr. kemur fram að „*Sambandið byggir á gildum á borð við virðingu fyrir mannlegri reisn, frelsi, lýðræði, jafnrétti, réttarríkinu sem og virðingu fyrir mannréttindum, þ.m.t. réttindum þeirra sem tilheyra minnihlutahópum. Aðildarríkin sameinast um þessi gildi í samfélagi þar sem fjölhyggja, bann við mismunun, umburðarlyndi, réttlæti, samstaða og jafnrétti kvenna og karla ríkir*“.

Innan þessa lagaramma leggur framkvæmdastjórnin fram álit sitt og þessa greiningarskýrslu. Í samræmi við kröfur sáttmálans er þetta mat gert með tilliti til hæfisskilyrða sem leiðtogaráðið hefur mælt fyrir um. Leiðtogaráðið komst að þeirri niðurstöðu í Kaupmannahöfn í júní árið 1993 að:

Um leið og land getur tekið á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild með því að uppfylla tilskilin efnahagsleg og pólitísk skilyrði, skal það fá aðild.

Með aðild er tilskilið:

- að umsóknarríki búi við stöðugleika að því er varðar stofnanir sem tryggja lýðræði, réttarríkið, mannréttindi og virðingu fyrir minnihlutahópum og vernd þeirra,
- virkt markaðshagkerfi, sem og geta til að standast samkeppnisþrýsting og markaðsöfl innan Sambandsins,
- geta til að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild, þ.m.t. að stefna að markmiðum um pólitískt og efnahagslegt bandalag og myntbandalag.

Geta Sambandsins til að taka við nýjum aðildarríkjum samhliða því að viðhalda skriðþunga (*e. momentum*) samrunans í Evrópu er einnig mikilvægur þáttur sem varðar bæði almenna hagsmuni Sambandsins og umsóknarlandanna.

Á fundi leiðtogaráðsins í Madrid í desember árið 1995 var vísað til þess að nauðsynlegt væri „að skapa skilyrði fyrir samstilltan samruna [umsóknar-]landanna í áföngum, einkum með þróun markaðshagkerfisins, aðlögun stjórnskipulags þeirra og með því að skapa stöðugt efnahags- og myntumhverfi“.

Í desember árið 2006 samþykkti leiðtoga ráðið að „stækkunarstefna sem byggist á sameiningu, skilyrðasetningu og samskiptum (e. consolidation, conditionality and communication), ásamt getu ESB til að taka inn ný aðildarríki, liggi til grundvallar endurnýjaðri samstöðu um stækkun“.

Í álitinu þessu¹ greinir framkvæmdastjórnin umsókn Íslands á grundvelli getu landsins til að uppfylla þau viðmið sem sett voru á fundi leiðtoga ráðsins í Kaupmannahöfn árið 1993. Sömu aðferð hefur verið beitt við undirbúning þessa álits og beitt hefur verið við fyrri álit. Framkvæmdastjórnin hefur greint bæði núverandi stöðu og horfur til meðallangs tíma. Að því er varðar þetta álit, og án þess að það hafi áhrif á framtíðaraðildardag, hefur meðallangur tími hér verið skilgreindur sem þriggja ára tímabil.

Í samræmi við endurnýjaða samstöðu um stækkun er í álitinu þessu einnig bent á lykilmálaflokka sem líklegt er að gefa þurfi sérstakan gaum ef til aðildar Íslands kemur og metin fyrstu áhrif að því er varðar þessa málaflokka og svið. Framkvæmdastjórnin mun láta í té ítarlegra mat á áhrifum á þessa lykilmálaflokka á síðari stigum foraðildarferlisins. Þar að auki myndi aðildarsáttmáli Íslands fela í sér tæknilega aðlögun stofnana ESB á grundvelli Lissabon-sáttmálans, jafnframt því sem íslenska yrði viðurkennd sem eitt opinberra tungumála ESB.

b) Nýleg þróun

Síðastliðin tvö ár hafa verið Íslandi erfið. Í kjölfar fjármálakreppunnar sem reið yfir heiminn hrundi bankakerfi landsins í október 2008 sem hafði í för með sér mjög alvarlegar efnahagslegar og félagslegar afleiðingar. Kreppunni fylgdi umtalsverður efnahagslegur samdráttur, verulegir erfiðleikar fyrir almenning og ýmsar pólitískar, keðjuverkandi afleiðingar.

Í janúar árið 2009 sagði forsætisráðherra sig lausan frá embætti og boðað var til þingkosninga. Almennar þingkosningar fóru fram í apríl 2009 og þær leiddu til ríkisstjórnarsamstarfs Samfylkingar og Vinstri hreyfingarinnar Græns framboðs. Í júlí árið 2009 samþykkti Alþingi með naumum meirihluta tillögu ríkisstjórnarinnar um að sækja um aðild Íslands að ESB. Almenningsálitnið og stjórnsmálaflokkar á Íslandi eru klofnir í afstöðu sinni til aðildar að ESB.

Hinn 5. janúar 2010, í kjölfar beiðni sem undirrituð var af 25% atkvæðisbærra manna, synjaði forseti Íslands lögum staðfestingar þar sem kveðið var á um skilyrðin fyrir endurgreiðslu á 3,9 milljarða evra láni til ríkisstjórna Bretlands og Hollands, almennt kölluð Icesave-lögin², eins og þau voru samþykkt af Alþingi hinn 30. desember 2009 eftir margra mánaða heitar umræður. Í samræmi við 26. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið boðað til þjóðaratkvæðagreiðslu um lögin sem fara á fram hinn 6. mars 2010.

c) Tengslin milli ESB og Íslands

Ísland varð sjálfstætt lýðveldi 17. júní 1944.

¹ COM(2010) 62

² „Icesave-lögin“ heimila fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, að veita ríkisábyrgð á 3,9 milljarða evra lánnum sem ríkisstjórnir Bretlands og Hollands veittu Tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta á Íslandi. Tilgangur lánanna er að endurgreiða ríkisstjórnunum Bretlands og Hollands vegna tryggingargreiðslna sem þegar hafa verið greiddar borgurum þessara ríkja sem áttu innlánsreikninga í Icesave-netútibúí Landsbanka Íslands hf.

Ísland og Evrópusambandið hafa átt í viðamiklu samstarfi á fjölmörgum sviðum síðastliðin 40 ár. Ísland gerðist aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu árið 1970 og hefur verið með tvíhliða fríverslunarsamning við Efnahagsbandalag Evrópu síðan 1972. Ísland hefur verið aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) síðan hann öðlaðist gildi árið 1994. Í EES-samningnum er kveðið á um ramma fyrir reglulega fundi á pólitískum grunni milli Íslands og ESB, þ.m.t. tveir árlegir fundir utanríkisráðherranna í EES-ráðinu.

Sem aðili að Evrópska efnahagssvæðinu hefur Ísland tekið virkan þátt í innri markaðnum í meira en 15 ár. Sakir þessa hefur Ísland þurft að innleiða umtalsverðan hluta af löggjöf ESB. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fylgist reglulega með frammistöðu Íslands samkvæmt EES-samningnum. Á heildina litið hefur Ísland staðið við skuldbindingar sínar innan EES með fullnægjandi hætti. Einhverjir anmarkar hafa komið í ljós og er þeim lýst í viðeigandi köflum í 3. hluta þessarar skýrslu.

Allt frá árinu 1981 hafa verið haldnir reglulegir fundir Evrópuþingsins og þingmannanefndar EFTA-ríkjana. Frá gildistöku EES-samningsins hafa þessi tengsl orðið formlegri og fara nú fram á vettvangi sameiginlegu EES-þingmannanefndarinnar. Þar að auki hafa reglulega verið haldnir tvíhliða fundir íslenskra þingmanna og þingmanna á Evrópuþinginu.

Ísland leggur sitt af mörkum til að draga úr félagslegu og efnahagslegu mismæmi í Evrópu með fjárveitingum til EES-styrkja³. Á tímabilinu 2004-2009 lagði Ísland fram u.þ.b. 29 milljónir evra til fjármögnunar verkefna í ýmsum aðildarríkjum ESB með framangreindum styrkjum.

Frá árinu 1996 hefur Ísland tekið þátt í þróun Schengen-samninganna⁴ og hefur beitt ákvæðum þeirra frá árinu 2001. Af því leiðir að Ísland hefur afnumið landamæraeftirlit gagnvart öðrum Schengen-ríkjum. Sameiginlegum reglum og málsmeðferð er beitt að því er varðar vegabréfsáritanir til stuttrar dvalar og eftirlit á ytri landamærum. Ísland tekur þátt í umfangsmiklu samstarfi og samræmingu lögregluembætta og dómsmálafyrvalda innan Schengen-svæðisins⁵.

Ísland á aðild að Dyflinnarreglugerðinni, þar sem viðmiðunum og aðferðum við meðferð hælisumsókna var komið á⁶, sem og að Eurodac-upplýsingakerfinu sem er gagnasafn fyrir fingraför hælisleitenda.

Að því er varðar viðskiptatengsl gerðist Ísland aðili að hinu almenna samkomulagi um tolla og viðskipti (GATT-samkomulaginu) árið 1968 og er eitt stofnríkja Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Auk þess að vera aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES), hefur Ísland, innan ramma EFTA, gert fríverslunarsamninga sem eru í gildi, ásamt tvíhliða viðbótarsamningum um grunnlandbúnaðarvörur, við sextán þriðju lönd og að auki við fjögur lönd, sem enn hafa ekki tekið

³ „Styrkir EES og Noregs“ eru framlag Íslands, Liechtensteins og Noregs til evrópskra verkefna sem stuðla að samheldni (*e. cohesion efforts*). EES-styrkirnir eru fjárframlög sem Ísland, Liechtenstein og Noregur leggja til sameiginlega, en Noregs-styrkina fjármagnar Noregur eingöngu.

⁴ Samningurinn um þátttöku Íslands í framkvæmd, beitingu og þróun Schengen-gerðanna, sem byggist á ákvörðun ráðsins 1999/439/EB frá 17. maí 1999, var undirritaður af hálfu Íslands og ESB hinn 18. maí 1999. Í ákvörðun ráðsins 2000/777/EB frá 1. desember 2000 er kveðið á um fyrirkomulag við beitingu Schengen-gerðanna í ríkjunum fimm sem eiga aðild að Norræna vegabréfasambandinu, þ.m.t. Ísland, frá og með 25. mars 2001

⁵ Mat á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu má sjá í 24. kafla (Réttlæti, frelsi og öryggi) í 3. hluta þessa álits.

⁶ Ákvörðun ráðsins 2001/258/EB.

gildi. Auk þess er í gildi tvíhliða viðskiptasamningur við ESB ásamt viðbótarsamningi um grunnlandbúnaðarvörur í tengslum við EES-samninginn.

Árið 2008 komu rúmlega 54% af innflutningi Íslands frá aðildarlöndum ESB og 76% af útflutningsvörum fóru til aðildarlanda ESB. Meginútflutningsafurðirnar eru fiskur og aðrar sjávarafurðir, þrátt fyrir að, sem hluti af heildarútflutningi hafi þessi hluti lækkað niður í 40% árið 2007. Útflutningur framleiddra afurða hefur aukist hröðum skrefum, fremst í flokki er ál og lækninga- og lyfjaafurðir. Útflutningur á þjónustu jókst verulega á árunum fyrir kreppuna. Þjónusta er næstum 35% af heildarútflutningstekjum.

Í kjölfar aðildarumsóknar Íslands hefur framkvæmdastjórnin lagt til að Ísland komi til greina sem hæfur styrkþegi m.t.t. fjárstuðnings við lönd á foraðildarstigi úr Sjóði til aðstoðar löndum á foraðildarstigi (IPA). Slíkur stuðningur myndi stuðla að því að efla stofnanir og burði íslensku stjórnsýslunnar, aðallega fyrir tilstilli Tækniástoðar- og upplýsingaskiptaskrifstofunnar (TAIEX) sem og tengslanets.

d) Efni greiningarskýrslunnar

Greiningarskýrslan hefur hliðsjón af ákvörðunum fundar leiðtogaráðsins í Kaupmannahöfn 1993 og síðari ákvörðunum leiðtogaráðsins.

Í skýrslunni:

- Er lýst tengslum Íslands og Evrópusambandsins, einkum innan ramma samkomulagsins um Evrópska efnahagssvæðið;
- Er ástandið greint að því er varðar stjórn málaáðstæður fastsettar af leiðtogaráðinu (lýðræði, réttarríkið, mannréttindi, verndun minnihlutahópa);
- Er ástand landsins metið og horfur að því er varðar efnahagsleg skilyrði fastsett af leiðtogaráðinu (virkt markaðshagkerfi, geta til að ráða við þrýsting af völdum samkeppni);
- Er fjallað um spurninguna um möguleika landsins til að taka á sig skuldbindingar aðildar, það er heildarsafn Evrópulöggjafar eins og lýst er í sáttmálanum, afleiddu löggjöfina, sem og stefnu Evrópusambandsins (regluverk Evrópusambandsins);
- Er, í samræmi við ályktun leiðtogaráðsins frá desember 2006, lagt mat á fyrstu áhrif á sviðum fjármálaþjónustu, landbúnaðar, sjávarútvegs, byggðastefnu og fjármála- og fjárlagaákvæða. Þessi svið hafa verið metin sem þeir málaflokkar sem líklegt er að gefa þurfi sérstakan gaum í tilviki aðildar Íslands.

Við mat á aðstæðum Íslands að því er varðar efnahagsleg viðmið og hæfni landsins til að taka á sig þær skuldbindingar sem felast í réttarreglunum hefur framkvæmdastjórnin einnig lagt mat á þær framfarir sem hægt er að gera ráð fyrir á komandi árum, áður en til mögulegrar aðildar kemur, með tilliti til þeirrar staðreyndar að réttarreglurnar sem slíkar munu halda áfram að þróast.

Framkvæmdastjórnin hefur leitað upplýsinga víða: svör frá íslenskum stjórnvöldum við ítarlegum spurningalista fylgt eftir með framhaldspurningalista, samráð við sendinefnd Evrópusambandsins gagnvart Íslandi, skýrslur frá sendiherrum aðildarríkja á Íslandi, matsskýrslur alþjóðlegra stofnana (þar á meðal Evrópuráðið, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Efnahags- og framfarastofnunin, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, Alþjóðavinnumálastofnunin, Eftirlitsstofnun EFTA) sem og staðbundin og alþjóðleg frjáls félagasamtök.

B. VIÐMIÐ VARÐANDI AÐILD

1. Pólitísk viðmið

Fundur leiðtoga ráðsins í Kaupmannahöfn árið 1993 setti fram nokkur pólitísk viðmið sem umsóknarlönd um aðild verða að uppfylla. Land verður að „búa við stöðugleika að því er varðar stofnanir sem tryggja lýðræði, réttarríkið, mannréttindi og virðingu fyrir minnihlutahópum og vernd þeirra“.

Pólitísku viðmiðin sem sett voru fram í Kaupmannahöfn leiða af grundvallargildum sem Evrópusambandið byggist á, eins og segir í 2. grein sáttmálans um Evrópusambandið. Þessar meginreglur eru ítrekaðar í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi. Í 6. gr. sáttmálans segir: „*Sambandið viðurkennir þau réttindi, frelsi og meginreglur sem sett eru fram í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi frá 7. desember 2000, eins og hann var samþykktur í Strassborg 12. desember 2007, sem skal hafa sama lagagildi sem sáttmálarnir.*“

Í matinu sem hér fer á eftir er í meginatriðum farið yfir skipulag og starfsemi opinberra yfirvalda og stöðu mála að því er varðar vernd grundvallarréttinda. Matið einskorðast ekki við formlega lýsingu heldur er leitast við að komast að raun um hvernig lýðræðið og réttarríkið virka í raun. Í þessari skýrslu er áherslan lögð á þau svið sem skipta mestu máli varðandi mat á aðildarumsókn Íslands.

1.1. Lýðræði og réttarríkið

Lýðveldið Ísland er byggt á fulltrúalýðræði og þingbundnu lýðveldi. Stjórnarskráin var samþykkt við stofnun lýðveldisins árið 1944.

Í stjórnarskránni er kveðið á um að með ríkisvaldið fari Alþingi, forseti Íslands, ríkisstjórnin og dómendur. Þingið og forsetinn fara saman með löggjafarvaldið, en forseti og „önnur stjórnarvöld“ fara með framkvæmdavaldið. Dómendur fara með dómvaldið.

Í stjórnarskránni er kveðið á um beina kosningu **forsetans** og þingsins í leynilegri atkvæðagreiðslu. Allir íslenskir þegnar sem eru 18 ára og eldri með fasta búsetu á Íslandi mega taka þátt í forsetakosningum og kosningum til þings. Borgarar sem ekki eru búsettir á landinu eru á kjörskrá í átta ár eftir að hafa lýst yfir búsetu í öðru landi. Þeir mega því næst sækja um fjögurra ára framlengingu. Erlendir ríkisborgarar mega taka þátt í kosningum hafi þeir átt lögheimili á Íslandi í að minnsta kosti fimm ár daginn fyrir kosningar. Að því er varðar danska, finnska, norska og sænska ríkisborgara er búsetureglan lækkuð í aðeins þrjú ár. Þessi aðgreining er ekki í samræmi við ákvæði regluverks ESB.

Stjórnarskráin tryggir **funda- og félagafrelsi**.

Stjórnarskráin mælir fyrir um grundvallarreglur réttarríkisins á Íslandi. Löggjöfin kveður m.a. á um kosningar, ábyrgð ráðherra, tilnefningu opinberra embættismanna, endurskoðun fjárhagsreikninga ríkisins, stofnana þess og stjórnarstofnana, og rekstur sveitarfélaga.

Þingið samþykkir lög í samræmi við stjórnarskrána og starfsreglur sínar. Undirskrift forsetans staðfestir löggjöf eða aðgerð ríkisstjórnar sem undirrituð er af ráðherra. Í því tilviki að forseti synji samþykki getur ríkisstjórnin annað hvort dregið lögina til baka, sem þingið hafði samþykkt, eða vísað þeim til þjóðaratkvæðagreiðslu. Frá árinu 1944 hefur forsetinn einungis tvívegis synjað samþykktum lögum staðfestingar. Öll lög eru birt opinberlega.

Í reglum frá 1994 um þinglega meðferð mála er varða Evrópska efnahagssvæðið er kveðið á um að utanríkismálanefnd Alþingis skuli hafa umsjón með allri vinnu er viðkemur EES. Samþykki gerða sem tengjast regluverki ESB fylgir hefðbundinni þinglegri meðferð.

Ísland er þingbundið lýðveldi með langa hefð fyrir fulltrúalýðræði og aðgreiningu valds. Stjórnskipun, réttarfar og stjórnarstofnanir eru traustar.

1.1.1. Þingið

Alþingi var upphaflega stofnað árið 930, í dag eru þingmenn 63, þar af 27 konur (42%). Allir þingmenn eru kosnir í leynilegri kosningu á grunni hlutfallskosningar til fjögurra ára.

Um þingkosningar fer að lögum um þingkosningar og stjórnarskránni og er Íslandi skipt í 6 kjördæmi með mismörgum þingsætum. Þingmenn eru kjörnir samkvæmt hlutfallskerfi: 54 sætum er úthlutað í samræmi við niðurstöður kosninga í kjördæmum og 9 sætum er úthlutað samkvæmt jöfnunarsætakerfi en með því er leitast við að tryggja fullan jöfnuð á landsvísi. Þingmenn njóta friðhelgi í sakamállum, sem einungis er hægt að afnema með samþykki þingsins.

Kjörstjórnir eru þrjár: Landskjörstjórn, sex yfirkjörstjórnir (ein í hverju kjördæmi) og undirkjörstjórnir.

Samkvæmt stjórnarskránni fara almennar kosningar fram á fjögurra ára fresti. Í kjölfar síðustu kosninga í apríl árið 2009 sitja fulltrúar fimm flokka á þingi: Samfylkingin (20), Sjálfstæðisflokkurinn (16), Vinstrihreyfingin – grænt framboð (14), Framsóknarflokkurinn (9) og Hreyfingin (3). Einn þingmaður stendur utan flokka.

Forsetinn getur, að beiðni forsætisráðherra, rofið þingið og verða þá nýjar kosningar að fara fram innan 45 daga frá tilkynningu um að þingið hafi verið rofið.

Kosningaferlið er opið og einkennist af fjölræði. Kosningar á Íslandi standast fyllilega alþjóðlegar kröfur.

Starfshættir Alþingis eru ákvarðaðir í stjórnarskrá og þingsköpum. Þingsköp kveða á um nefndastörf, starfshætti, fundarsköp þingsins og starfsemi þingflokka.

Forseti Alþingis stjórnar þinghaldinu, ákveður dagskrá þingfunda, semur starfsáætlun þingsins og áætlun um þingfundi. Forseti Alþingis hefur umsjón með nefndastarfi og alþjóðlegum sendinefndum.

Lagafrumvörp eru flutt af þingmönnum, einum eða fleiri, eða af ríkisstjórninni að frumkvæði þess ráðherra er mál heyrir undir. Samkvæmt stjórnarskránni getur forseti einnig lagt frumvörp og drög að ályktunum fyrir Alþingi en í framkvæmd tíðkast það ekki að

hann nýti þann rétt. Alþingi veitir framkvæmdavaldinu einnig þinglegt aðhald. Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun hafa hér hlutverki að gegna.

Við lagasetningu er viðhaft skilvirkt samráð og er það skipulagt af viðkomandi þingnefndum.

Starfsemi Alþingis er skilvirk. Aðrar stofnanir virða valdsvið þess og réttur stjórnarandstöðuflokka er tryggður.

1.1.2. Framkvæmdavaldið

Forseti Íslands er kosinn í almennum kosningum. Núverandi forseti, fyrst kosinn árið 1996, var endurkjörinn árið 2000, 2004 og 2008; það eru ekki tímamörk á hve lengi forseti getur setið. Stjórnarskráin veitir forsetanum framkvæmdavald; sem er hins vegar í reynd í höndum ráðherra.

Í fjarveru forseta fara forsætisráðherra, forseti Alþingis og forseti Hæstaréttar sameiginlega með forsetavald. Ríkisstjórn Íslands er mynduð eftir kosningar og er ábyrg gagnvart þinginu samkvæmt stjórnarskrá. Að loknum þingkosningum, að höfðu samráði við alla stjórnsmálaflokka, veitir forseti formanni stjórnsmálaflokks umboð til stjórnarmyndunar. Ný ríkisstjórn er formlega skipuð af forsetanum. Þingið getur lýst vantrausti (e. censure) á ríkisstjórnina eða neytt hana til afsagnar með vantrauststillögu. Ráðherrar bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum og Alþingi getur kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra.

Fyrri ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar sagði af sér í janúar 2009 í kjölfar fjármálakreppunnar. Alþingiskosningar fóru fram í apríl 2009 og ný ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstrihreyfingar – Græns framboðs tók við völdum. Hún er skipuð 6 körlum og 6 konum.

Á Íslandi eru 77 **sveitarfélög** af mismunandi stærðum. Verkefnasvið þeirra er vítt og tekur til bæjarskipulags jafnt sem menntamála á grunnskólastigi. Sveitarfélögin gegna mikilvægu lýðræðishlutverki í héraði og þeim er nokkuð í sjálfsvald sett hvernig þau annast framkvæmd mála á sínu verkefnasviði.

Samband íslenskra sveitarfélaga var stofnað árið 1945 af 52 sveitarfélögum. Frá árinu 1973 eru öll sveitarfélög á landinu aðilar að þessu sambandi. Samkvæmt sveitarstjórnarlögum ber ríkisstjórninni að bera ákvarðanir er varða sveitarfélögin undir sambandið.

Hlutverk **umboðsmanns** Alþingis er að hafa eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins. Allir borgarar og félagasamtök geta lagt fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis. Umboðsmaðurinn er algerlega óháður í störfum sínum og heyrir ekki undir nein önnur yfirvöld. Umboðsmaðurinn gefur þinginu árlega skýrslu um starfsemi sína, þar á meðal upplýsingar um lyktir mála og aðgerðir af hálfu stjórnvalda í kjölfarið. **Umboðsmaður barna** leitast við að tryggja að tekið sé tillit til réttinda, þarfa og hagsmuna barna á öllum sviðum samfélagsins og að brugðist sé við á viðeigandi hátt ef nauðsyn krefur.

Á Íslandi er ekki **her** eða leyniþjónusta sem sérstök stofnun, greiningardeild (e. National Security Unit) Ríkislögreglustjóra annast verkefni á borð við rannsókn mála, áhættumat og stefnumiðað mat.

Á heildina litið er aðgreining framkvæmdavalds og Alþings tryggt. Ríkisstjórnin sætir virku eftirliti af hálfu þingsins og ráðherrar eru ábyrgir fyrir gjörðum sínum. Starfsemi sveitarfélaga er skilvirk.

1.1.3. Dómskerfið

Dómskerfið samanstendur af Hæstarétti, átta **héraðsdómstólum**, Félagsdómi og Landsdómi. Á Íslandi er engin stjórnsludómstóll.

Héraðsdómstólarnir átta starfa sem dómstólar á fyrsta stigi og hafa dómsvald í sakamálum, einkamálum og stjórnslumálum. Dómsmála- og mannréttindaráðherra skipar dómara ótímabundið, að höfðu samráði við matsnefnd. Í matsnefndinni, sem einnig er skipuð af ráðherra til þriggja ára, eiga sæti þrjár einstaklingar tilnefndir af Hæstarétti, Dómarafélagi Íslands og Lögmannafélagi Íslands. Nefndin ber ábyrgð á því að meta hæfi umsækjenda um dómaraembætti og raða þeim eftir hæfi. Ráðgjöf nefndarinnar er þó ekki bindandi.

Hæstiréttur fer með æðsta dómsvald á Íslandi og er hann áfrýjunardómstóll sem tekur fyrir dómsniðurstöður og úrskurði héraðsdómstóla. Í honum sitja níu dómara, skipaðir af forseta ótímabundið samkvæmt tilnefningu dómsmála- og mannréttindaráðherra. Hæstiréttur skilar álit á því er varðar hæfi og menntun umsækjenda áður en þeir eru tilnefndir. Hæstiréttur hefur lögsögu í öllum málum nema í málum sem heyra undir Félagsdóm og Landsdóm.

Á Íslandi er enginn **stjórnlagadómstóll**. Íslenskir dómstólar hafa heimild til að meta stjórnarskrárgildi allra laga. Héraðsdómstólar og Hæstiréttur geta ákveðið að ekki sé unnt að beita löggjöf sem þeir telja að samrýmist ekki stjórnarskránni. Frá 1995 hefur Hæstiréttur átta sinnum lýst yfir að efni laga eða lagaákvæðis sé ekki í samræmi við stjórnarskrá. Löggjafinn hefur þá brugðist við með því að breyta viðeigandi löggjöf. Hæstiréttur og héraðsdómstólar eru einnig til þess bærir að meta úrskurði framkvæmdavaldsins, þótt þeir geti ekki kveðið upp annan úrskurð í stað þess sem þeir hafa fellt úr gildi.

Félagsdómur er ábyrgur fyrir því að úrskurða í réttarágreiningu vinnuveitenda og launþega á vinnumarkaði. Ekki er unnt að áfrýja dómum hans til Hæstaréttar nema ef um er að ræða dóma sem tengjast viðurlögum á sviði refsiréttar. Íslensk stjórnvöld ættu að endurskoða takmarkanir á réttinum til áfrýjunar á þessu sviði til þess að stuðla að því að réttlát málsmeðferð fyrir dómi sé tryggð.

Landsdómur hefur lögsögu í málum þar sem þingið kærir ráðherra vegna opinberra gjörða þeirra. Dómstóllinn hefur þó í raun aldrei verið kvaddur saman og það yrði Alþingi sem myndi í reynd leggja fram ákæru á hendur ráðherra.

Samkvæmt lögum um meðferð sakamála er **ákærvaldinu** skipt í tvö stjórnslustig: 15 lögreglustjórar, þ.m.t. ríkislögreglustjórinn og ríkissaksóknari. Dómsmála- og mannréttindaráðherra skipar saksóknara að loknu mati dómsmála- og mannréttindaráðuneytis á umsækjendum. **Ríkissaksóknari** hefur eftirlit með rannsóknnum og handhöfum ákærvalds hjá lögreglunni. Hann er ábyrgur gagnvart dómsmála- og mannréttindaráðherra, þó svo að ákærvald hans sé í raun óháð ráðherra og ráðuneytinu. Gildistaka laga um meðferð sakamála í janúar árið 2009 eykur sjálfstæði saksóknarans að því leyti að þau setja skorður við því hvers konar ákvörðunum ríkissaksóknara hægt er að vísa til dómsmála- og mannréttindaráðherra til endurskoðunar.

Í kjölfar fjármálakreppunnar var komið á fót tveimur nýjum stofnunum til að rannsaka og ákæra fyrir meint afbrot tengd bankahruninu: **Rannsóknarnefnd** Alþingis og sérstökum saksóknara. Rannsóknarnefnd Alþingis, sem í sitja þrjú aðilar skipaðir af Alþingi, hefur það verkefni að afla upplýsinga um helstu atburði sem leiddu til hruns íslensku bankanna og að finna ástæður þess. Nefnd þessi á að leggja skýrslu fyrir Alþingi í byrjun árs 2010. Embætti **sérstaks saksóknara**, sem var stofnað tímabundið í desember árið 2008, fer með rannsókn mála og gefur út ákætur. Sérstakur saksóknari starfar með bresku efnahagsbrotadeildinni, Alþjóðasambandi sakamálaögreglu (Interpol), eftirlitsaðilum á fjármálamarkaði í Lúxemborg og sambærilegum embættum í Noregi og Frakklandi. Í mars árið 2009 skipaði íslenska ríkisstjórnin þekktan erlendan rannsóknarmann spillingarmála sem „sérstakan ráðgjafa“ sérstaks saksóknara.

Sjálfstæði dómkerfisins er tryggt í stjórnarskránni, en þar er mælt fyrir um að dómara skuli í embættisverkum sínum einungis fara eftir lögum. Dómurum verður ekki vikið úr embætti nema með dómsúrskurði. Þetta er í samræmi við 6. gr. Evrópusáttmála um verndun mannréttinda. Sérstakt kjararáð ákvarðar laun þeirra til að tryggja sjálfstæði þeirra gagnvart framkvæmdavaldinu. Lög um dómstóla kveða á um að dómara séu sjálfstæðir í dómstörfum sínum og leysi þau af hendi á eigin ábyrgð og að við úrlausn mála skuli þeir ekki lúta boðvaldi annarra. Úrskurð dómstóls er ekki unnt að endurskoða, nema með því að áfrýja honum til æðra dómstigs. Samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins má ekki skipa dómara í aðra opinbera stöðu. Dómara er óheimilt að taka að sér starf eða eiga hlut í félagi ef slíkt samrýmist ekki stöðu hans eða feli í sér hættu á að hann geti ekki sinnt opinberum skyldum sínum. Vald það sem dómsmála- og mannréttindaráðherra hefur þegar kemur að skipun dómara, þegar haft er í huga ráðgjafarhlutverk dómnefndarinnar og Hæstaréttar, vekur spurningar um raunverulegt sjálfstæði dómara.

Í október árið 2009 lagði sérfræðinganefnd, sem dómsmála- og mannréttindaráðherra skipaði, fram tillögur um ferlið við skipun dómara. Niðurstöður nefndarinnar voru fengnar í samráði við fulltrúa almennings (e. subject to public consultation) og eru nú til skoðunar í ráðuneytinu með það í huga að breyta viðeigandi lögum.

Þegar á heildina er litið er staða Íslands að því er varðar starfshætti dómkerfisins mjög góð. Dómkerfið stendur traustum fótum. Sterk staða dómsmála- og mannréttindaráðherra andspenis dómsvaldinu og saksóknara er þó áhyggjuefni. Svigrúm er fyrir hendi til að bæta ferlið við skipun dómara í því skyni að tryggja betur sjálfstæði dómsvaldsins. Í kjölfar fjármálakreppunnar var komið á fót sérstakri rannsóknarnefnd og embætti sérstaks saksóknara til að rannsaka og ákæra fyrir meint afbrot tengd bankahruninu. (sjá einnig 23. kafla – Dómkerfið og grundvallarréttindi)

1.1.4. *Opinber stjórnýsla*

Undir ríkisstjórnina heyra 12 ráðuneyti sem hvert um sig fer með yfirráð yfir nokkrum stofnunum. Um stofnanirnar gilda sérstök lög þar sem segir til um hlutverk þeirra og starfsemi. Ef ekki er kveðið á um annað í lögum má vísa ákvörðunum stofnana til endurskoðunar hjá viðeigandi ráðuneyti.

Þar sem stjórnásludómstólar eru ekki fyrir hendi eru héraðsdómstólar til þess bærir að endurskoða ákvarðanir sveitarfélaga og hins opinbera. Vald þeirra takmarkast ekki eingöngu við að úrskurða um ákvarðanatökufærlið, heldur geta þeir einnig endurskoðað rökstuðning yfirvaldsins sem tók ákvörðunina.

Dreifstýring er mikil þegar kemur að því að ráða starfsfólk. Í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru settar lágmarkskröfur um val á starfsfólki sem ráðuneyti og stofnanir beita við val á starfsfólki án miðstýringar og með hliðsjón af hæfi umsækjenda.

Hátt settir opinberir starfsmenn eru ráðnir til fimm ára í senn, með framlengingarákvæðum, nema lög kveði á um annað. Starfsmenn stjórnáslunnar eru ráðnir samkvæmt opnu umsóknarferli sem byggist á meginreglum um gagnsæi og jöfn tækifæri.

Kvörtunum varðandi ráðningarferli er beint til viðeigandi ráðuneytis á fyrsta stjórnáslustigi. Umboðsmaður Alþingis hefur vald til að endurskoða ákvörðun ráðuneytis varðandi kvörtunina, en hann hefur þó ekki óskorað vald til að breyta henni. Kærufnd jafnréttismála er til þess bær að endurskoða mál þar sem um mismunum á grundvelli kynferðis er að ræða.

Aðalsamningamaður, sem hefur umboð utanríkisráðuneytis til að leiða aðildarviðræður fyrir hönd Íslands, stýrir umsóknarferlinu að Evrópusambandinu og nýtur til þess aðstoðar formanna einstakra samningahópa og annarra fulltrúa í íslensku samninganefndinni. Hvert ráðuneyti um sig er eftir sem áður ábyrgt fyrir því að meta hvort ný lögjöf samrýmist regluverki ESB/EES. Utanríkisráðuneytið getur haft afskipti af því sem ráðgefandi aðili en álit þess er ekki bindandi fyrir viðkomandi ráðuneyti.

Geta stjórnáslunnar er, almennt séð, fullnægjandi. Aðstoð úr Sjóði til aðstoðar löndum á foraðildarstigi myndi stuðla að því að efla stofnanir og burði þeirra til að innleiða regluverk ESB snurðulaust, sérstaklega á sviðum sem EES-samningurinn nær ekki til, aðallega fyrir tilstilli Tækniástoðar- og upplýsingaskiptaskrifstofunnar (TAIEX) sem og tengslanets.

Ekki er fyrir hendi nein miðlæg stofnun til að þjálfa opinbera starfsmenn. Samkvæmt kjarasamningi ber hverjum atvinnuveitanda (ráðuneyti, stofnun, sveitarfélagi) að leggja fé í menntunarsjóð sem nota skal til þjálfunar.

Þegar á heildina er litið eru grunnþættir skilvirkrar stjórnáslu sem byggist á verðleikum og er laus við pólitísk afskipti, líkt og þeir sem innbyggðir eru í meginreglur evrópskrar stjórnáslu, almennt fyrir hendi á Íslandi.

1.1.5. Stefna um forvarnir gegn spillingu

Ýmis lög eru í gildi sem gera spillingu refsiverða í tengslum við aðra starfsemi, þar á meðal beinar og óbeinar mútur í opinbera geiranum og einkageiranum, áhrifakaup (e. trading in influence) og peningþvætti.

Fyrir hendi eru nokkrar stofnanir sem hafa það hlutverk að taka á spillingarmálum. Ákærvaldið getur stofnað til rannsókna og haft umsjón með framkvæmd þeirra. Efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra fæst við ýmsar hliðar skipulagðrar glæpastarfsemi, þar á meðal peningþvætti. Umboðsmaður Alþingis hefur rannsókn þegar kvörtun berst um brot í embætti. Samkeppniseftirlitið hefur verulegt vald að því er varðar leit að og haldlagningu sönnunargagna. Ríkiskaup sjá um innkaup fyrir opinberar byggingarframkvæmdir. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með viðskiptabönkum og sparisjóðum, váttryggingafélögum og lífeyrissjóðum og því ber að tilkynna lögreglunni eða ákærvaldinu um það ef grunur leikur á um peningþvætti.

Ríkisendurskoðun hefur eftirlitsskylduhlutverki að gegna. Hún hefur eftirlit með fjármögnun stjórnmalaflokka. Í mars árið 2007 gaf hún út reglur um bókhald stjórnmalaflokka þar sem taldar eru upp lágmarkskröfur um reikningsskil stjórnmalaflokka og frambjóðenda. Stofnuninni ber að tilkynna öll frávik, sem hún verður áskynja um, til lögreglunnar. Reglur um **fjármál stjórnmalaflokka** voru teknar upp árið 2007 með lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Tilgangur laganna er að draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gagnsæi í fjármálum stjórnmalaflokka.

Ísland hefur gengist undir ýmsar alþjóðlegar skuldbindingar til að berjast gegn spillingu á tvennum vettvangi: innan vébanda Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og samtaka ríkja í Evrópuráðinu gegn spillingu (GRECO). Ísland hefur verið aðili að GRECO frá því í maí árið 1999. Ísland hefur fullgilt samning Evrópuráðsins á sviði refsiréttar um spillingu, samninginn um þvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af afbrotum og OECD-samninginn um baráttu gegn mútugreiðslum til erlendra opinberra starfsmanna í alþjóðlegum viðskiptum. Ísland hefur ekki enn fullgilt samning SP gegn spillingu né samning Evrópuráðsins gegn spillingu.

Fjöldi sjálfstæðra matsnefnda hefur lagt mat á íslenska kerfið, en það er hluti af þessu samstarfi. Niðurstöður þessa mats hafa almennt verið þær að spilling sé lítil á Íslandi. Frekara átak er þó nauðsynlegt til að framkvæma tilmæli GRECO. Í kjölfar fjármálakreppunnar hafa ýmsar spurningar komið upp varðandi hugsanlega hagsmunaárekstra í opinberu lífi á Íslandi, s.s. nán tengsl á milli stjórnmalastéttarinnar og viðskiptalífsins, einkum í ljósi fámennis þjóðarinnar og einangraðrar legu landsins. Eftir að fjármálakreppan skall á var strax sett á stofn sérstök rannsóknarnefnd og sérstakur saksóknari til að rannsaka og leggja fram kærur vegna meintra afbrota sem tengjast bankahruninu. Rannsóknarvinnan stendur yfir. Með hliðsjón af þessu þarf að styrkja viðkomandi ferla, þar sem við á, í því skyni að draga úr umfangi hagsmunaárekstra.

Þegar á heildina er litið sýndi fjármálakreppan fram á tilvist nokkurra kerfislægra veikleika sem taka verður á hið fyrsta. (sjá einnig 23. kafla – Dómskerfið og grundvallaréttindi).

1.2. Mannréttindi og verndun minnihlutahópa

Stjórnarskráin stendur vörð um mannréttindi. Breytingar við stjórnarskrána frá árinu 1995 endurspeglu ákvæði Evrópusáttmálans um verndun mannréttinda og mannfrelsis (ECHR), alþjóðasáttmála SP um borgaraleg og pólitísk réttindi (ICCPR), félagsmálasáttmála Evrópu, alþjóðasáttmála S.þ. um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (ICESCR) og sáttmála Alþjóðavinnuumálastofnunarinnar. Ísland tók Rómarsamþykkt alþjóðaglaðpadómstólsins upp í réttarfar sitt í júlí 2002. Ísland hefur ekki gert neina tvíhliða samninga um friðhelgi sem veita undanþágu frá lögsögu alþjóðaglaðpadómstólsins.

Samkvæmt stjórnarskránni er öllum tryggður aðgangur að dómskerfinu. Lögfræðiaðstoð er í boði, bæði í sakamálum og einkamálum. Einstaklingar sem hafa verið kærðir fyrir afbrot hafa aðgang að lögfræðiaðstoð að eigin vali, með nægan tíma til að undirbúa vörn sína. Ókeyypis lögfræðipjónusta er í boði fyrir alla einstaklinga sem eru þátttakendur í málshöfðun í einkamálum.

Stjórnarskráin leggur bann við dauðarefsingum og kveður á um að engan megi beita pyndingum né annarri ómannúðlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Nauðungarvinnu skal engum gert að leysa af hendi samkvæmt stjórnarskránni.

Ísland hefur verið aðili að Evrópuráðinu (CoE) frá árinu 1950. Landið hefur skrifað undir og fullgilt næstum alla viðeigandi samninga Evrópuráðsins, þar með talinn Evrópusáttmálinn um verndun mannréttinda og mannfrelsis (ECHR), sem tók gildi í september árið 1953. Landið viðurkendi lögsögu Mannréttindadómstóls Evrópu (ECtHR) í september árið 1994. Í september árið 1994 var Evrópusáttmálinn um verndun mannréttinda og mannfrelsis (ECHR) og bókanir hans tekinn upp í íslensk lög. Rammasamningur Evrópuráðsins um vernd minnihlutahópa var undirritaður í febrúar árið 1995 en hefur ekki verið fullgiltur.

Ísland er aðili að ýmsum samningum innan Evrópuráðsins, þar á meðal Feneyjanefndinni.

Á síðasta áratug hafa nokkur mál gegn íslenska ríkinu verið lögð fyrir Mannréttindadómstól Evrópu en hann hefur kveðið upp dóma í átta þeirra. Í flestum dómunum var um að ræða brot á málsmeðferðarrétti 5. gr. (réttur til frelsis og mannhelgi) og 6. gr. (réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi) sáttmálans. Íslensk stjórnvöld hafa framfylgt öllum dómum gegn landinu og breytt lögum og reglum þar sem þess gerðist þörf.

Ísland hefur skrifað undir og fullgilt flesta alþjóðlega samninga SP, þar á meðal alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Ísland hefur einnig skrifað undir og fullgilt félagsmálasáttmála Evrópu og bókanir hans.

Ísland er virkur aðili að **Alþjóðavinnuálagastofnuninni** (ILO). Landið hefur fullgilt samninga Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar um mannréttindi á vinnustað, sem og samninga um vinnueftirlit, um stefnu í atvinnumálum og þríhliða samráð, samninginn um almannatryggingar og rammasamning um hollustu og öryggi á vinnustöðum.

Þegar um túlkun á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar er að ræða er í íslenskum dómum oft vísað í alþjóðlega mannréttindasamninga, svo sem félagsmálasáttmála Evrópu, alþjóðasáttmálann um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og samninginn um Alþjóðavinnuálagastofnunina. Aðgerðir framkvæmda- og dómsvaldsins hafa einnig verið í samræmi við túlkun á þessum ákvæðum.

Borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Jafnræði fyrir lögum er tryggt í stjórnarskrá styrkari stoðum var rennt undir það með stjórnsýslulögum frá árinu 1994. Undirstöðupættir réttlátrar málsmeðferðar í opinberum málum, eins og þau eru í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu, hafa verið teknir upp í lög um meðferð opinberra mála að því er varðar réttinn til frelsis.

Rétturinn til friðhelgi einkalífs er varinn í almennu hegningarlögum, lögum um vernd persónuupplýsinga og í lagalegum úrræðum sem kveða á um skaðabætur frá þeim sem rýfur friðhelgi einkalífs annars aðila. Lög frá árinu 1996 um staðfesta samvist kveða á um að tveir einstaklingar af sama kyni geti stofnað til staðfestar samvistar. Slík samvist hefur sama lagagildi og hjónaband.

Ákvæði upplýsingalaganna kveða á um rétt almennings til víðtæks aðgangs að upplýsingum sem eru til úrvinnslu hjá stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Lög um réttindi sjúklinga tryggja ýmis réttindi sjúklinga svo sem réttinn til að fá upplýsingar um heilsufar sitt, fyrirhugaða lækni meðferð og möguleikann á að fá annað álit.

Eignarrétturinn er tryggður öllum íslenskum borgurum. (Sjá einnig „efnahagsleg viðmið“.)

Stjórnarskráin tryggir frelsi skoðana, sannfæringar og trúar. Lög um skráð trúfélög heimila skráningu trúfélaga með réttindum sem mælt er fyrir um í lögum. Engin skráð tilvik um takmarkanir á trúfrelsi eru til á Íslandi.

Á Íslandi er **mismunur** bönnuð og **jafnrétti** er tryggt í stjórnarskránni.

Ísland er aðili að nokkrum alþjóðlegum samningum sem kveða á um meginregluna um bann við mismunur. Þar á meðal eru alþjóðasáttmáli um borgaraleg og pólitísk réttindi (ICCPR), alþjóðasáttmáli um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (ICESCR), samningurinn um afnám allrar mismununar gagnvart konum og alþjóðasamningur um afnám alls kynþáttamisréttis.

Ísland er, sem aðili að Evrópuráðinu, háð eftirliti af hálfu Evrópunefndar um kynþáttaförðoma og umburðarleysi (ECRI), en íslensk stjórnvöld hafa notað tilmæli hennar sem viðmiðunarreglur vegna breytinga á viðeigandi löggjöf, eða til endurbóta í raun.

Skilgreining á **flóttamönnum**, staða þeirra og réttindi byggjast, samkvæmt íslenskum lögum, á samningi S.þ. frá árinu 1951 og bókun frá árinu 1967, sem var hrundið í framkvæmd með útlendingalögum árið 2002 og fólu í sér skýrari ákvæði um réttarstöðu útlendinga og hælisleitenda. Á tímabilinu 2006–2008 bárust íslenskum stjórnvöldum 154 umsóknir um hæli. Fjórir umsækjendur fengu stöðu flóttamanns, ellefu fengu dvalarleyfi af mannúðarástæðum, 61 var sendur til annarra Evrópulanda á grundvelli Dyflinnarreglugerðarinnar og annarra samninga og 41 umsókn var hafnað. Frá árinu 2007 hefur Ísland enn fremur tekið árlega við 25-30 „kvóta-flóttamönnum“ með aðstoð flóttamannafulltrúa Sameinuðu þjóðanna.

Í ljósi þess hve fáir einstaklingar tilheyra **minnihlutahópum** hefur Ísland ekki sett sérstök lög varðandi mismunur á grundvelli kynþáttar eða þjóðernis, trúar eða trúarskoðana. Stöðug aukning á aðfluttu fólki á síðustu árum hefur þó orðið til þess að kallað hefur verið eftir sérstökum ráðstöfunum og löggjöf til að berjast gegn mismunur á þessu sviði. Í mars árið 2009 bjuggu 24.000 útlendingar á Íslandi, aðallega frá Póllandi, Litháen og Þýskalandi. Vitað er um einstök tilvik þar sem útlendingum hefur verið mismunað, þar á meðal hælisleitendum. Árið 2008 tilkynnti Ísland aðeins um 3 tilvik sem voru skráð hjá lögreglu og í engu þeirra var ákært eða dæmt.

Í skýrslu Lýðræðis- og mannréttindastofnunar ÖSE (OSCE-ODHIR) um hatusrglæpi koma fram margar tillögur varðandi, m.a. breytingar á almennum hegningarlögum, um öflugri skráningu hatusrglæpa og um að gera lögreglumenn og starfsmenn dómskerfisins meðvitaðri um glæpi á þessu sviði. Þessum tillögum ætti að fylgja eftir.

Samkvæmt stjórnarskránni eru öllum frjálst að safnast saman, allir eru frjálsir skoðana sinna og tjáningar og engin vandamál hvað þetta varðar hafa verið tilkynnt.

Fjölmiðlar starfa samkvæmt fjölmiðlalögum. Allir íslenskir fjölmiðlar eru einkareknir, að undanskildu Ríkisútvarpinu (RÚV). Vegna fjármálakreppunnar hefur prentmiðlamarkaðurinn skroppið umtalsvert saman. Á sama tíma hefur vefmiðlum fjölgað. Þeir veita aðgang að miklu magni upplýsinga.

Eignarhald fjölmiðla er mjög samanþjappað og veruleg tengsl eru milli fjölmiðla og stórra fyrirtækja.

Á heildina litið er fjölmiðlafrelsi á Íslandi mikið. Íslenskir fjölmiðlar eru nægjanlega fjölbreytilegir. Eignarhald er á hinn bóginn mjög samanþjappað.

Efnahagsleg og félagsleg réttindi

Að því er varðar **atvinnuréttindi og stéttarfélög** eru í lögum um stéttarfélög og vinnudeilur settar fram reglur um starfsemi verkalýðsfélaga og þann ramma sem gildir um tengsl þeirra við vinnuveitendur að því er varðar verkföll, verkbönn og úrlausn ágreiningsefna sem upp koma vegna lögbrota eða vegna túlkunar á kjarasamningum. Ekki eru nein dæmi þess að brotið hafi verið gegn rétti til að stofna verkalýðsfélög eða gegn verkfallsréttinum.

Á Íslandi hafa verið til sérlög sem tryggja jafnrétti karla og kvenna á öllum sviðum frá árinu 1976. Þessi réttindi falla undir jafnréttislög og lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Árið 1996 bætti Alþingi við ákvæðum í almenn hegningarlög, þar á meðal viðurlögum við mismunun á grundvelli kynhneigðar.

Þær stofnanir sem einkum fjalla um jafnrétti á Íslandi eru Umboðsmaður Alþingis og Umboðsmaður barna, Jafnréttisstofa, Jafnréttisráð og aðrar sérhæfðar kæruneindir, svo sem kæruneind jafnréttismála og úrskurðarnefnd um upplýsingamál.

Hlutfall kvenna á þingi og í ríkisstjórn er annars vegar 42% og hins vegar 50%. Munur á launum og þátttöku á vinnumarkaði er lítil. Á Íslandi hefur tekist, þegar á heildina er litið, að ná mjög langt að því er varðar jafnrétti kynjanna.

Réttindi barna eru tryggð á Íslandi (barnaverndarlög frá 2002) og fullgiltur hefur verið samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Réttur til menntunar er tryggður í stjórnarskrá og nýtur verndar mannréttindasáttmála Evrópu sem hefur verið innleiddur með íslenskum lögum.

Í stuttu máli er ekki unnt að finna nein vandamál sem snerta grundvallarréttindi í réttarreglum ESB. Á þessu sviði hefur náðst mjög góður árangur á Íslandi. Grundvallarréttindi eru virt og í íslensku samfélagi er sterk vitund um mannréttindi (sjá einnig 19. kafla – Félagsmálastefna og atvinna og 23. kafla – Dómskerfið og grundvallarréttindi).

1.3. Almennt mat

Ísland er virkt lýðræðisríki með sterkar stofnanir, lýðveldi með þingbundinni stjórn og ríkar hefðir að því er varðar fulltrúalýðræði og aðgreiningu valds. Stjórnskipun, réttarfar og stjórnsýslustofnanir eru traust.

Aðgreining löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómsvalds er virkt. Þingið sinnir virku eftirlitshlutverki með ríkisstjórninni; ráðherrar bera ábyrgð á gjörðum sínum. Sveitarstjórnir starfa með skilvirkum hætti.

Íslenska dómsskerfið stenst miklar gæðakröfur og dómsskerfið nýtur almennrar viðurkenningar. Þó er umdeilanlegt hvort dómsskerfið sé í raun sjálfstætt, einkum að því er varðar ferlið um skipan dómara.

Opinber stjórnsýsla á Íslandi er almennt séð skilvirk og laus við afskipti stjórnmalanna. Í október árið 2009 var hrundið af stað umbótum á opinberri stjórnsýslu á Íslandi.

Í kjölfar efnahagskreppunnar, hafa spurningar vaknað um hugsanlega hagsmunaaðreksra í opinberu lífi á Íslandi, s.s. vegna náninna tengsla stjórnmalastéttarinnar og viðskiptasamfélagsins, einkum í ljósi smæðar þjóðarinnar og einangrunar hennar. Eftir að kreppan skall á var komið á fót sérstakri rannsóknarnefnd og stofnað embætti sérstaks saksóknara til að rannsaka og ákæra vegna meintra afbrota í tengslum við bankahrúnið. Rannsókn stendur nú yfir. Við þessar aðstæður er nauðsynlegt, þar sem það á við, að finna leiðir til að draga úr hugsanlegum hagsmunaaðreksrum.

2. EFNAHAGSLEG VIÐMIÐ

Fundur leiðtogaáráðsins í Kaupmannahöfn árið 1993 setti eftirfarandi efnahagslegar viðmiðanir fyrir aðild að ESB:

— virkt markaðshagkerfi sé fyrir hendi,

— bolmagn til að ráða við samkeppnisálag og markaðsöfl innan Evrópusambandsins.

Í þessum kafla er stutt yfirlit yfir efnahagsþróun og -stefnur á undanförunum árum. Þá eru skoðuð áhrif fjármála- og efnahagskreppunnar. Í framhaldi er svo tekið til athugunar að hvaða leyti Ísland uppfyllir þessar tvær efnahagslegu viðmiðanir sem ákveðin voru leiðtogaáráðsfundinum í Kaupmannahöfn.

2.1. Efnahagsþróun

Ísland er lítið og opið hagkerfi með rúmlega 300.000 íbúa og var nafnvirði vergrar landsframleiðslu 10,2 milljarðar evra árið 2008. Þetta jafngildir u.þ.b. 0,06% af íbúafjölda ESB-27 og u.þ.b. 0,08% af vergri landsframleiðslu ESB-27. Á tíunda áratugnum og mestan hluta síðasta áratugar fór fram endurskipulagning á hagkerfi landsins sem aðallega fólst í því að afnema höft og auka frelsi. Það fór úr því að vera hagkerfi sem aðallega byggðist á sjávarútvegi í að verða fjölbreyttara með stórum og opnum fjármálageira. Hagsæld óx og landið varð eitt af auðugustu löndum heims og nam verg landsframleiðsla á hvern íbúa miðað við kaupmáttarstaðal u.þ.b. 120% af meðaltali ESB-27 árið 2008.

Atvinnustarfsemi

Íslenska hagkerfið stækkaði verulega á 10 ára tímabili fram til ársins 2007. Vaxtarhraði vergrar landsframleiðslu var sérstaklega mikill þegar leið að lokum tímabilsins, eða u.þ.b. 6,3% að meðaltali frá árinu 2004 og áfram. Mestur var vöxturinn í fjármálaþjónustu og á fasteignamarkaði, en hlutfall þeirra í vergri landsframleiðslu jókst úr 17% árið 1998 til 26% árið 2007. Þjónustugreinar vógu þungt í efnahagslegri starfsemi, eða um 67% af vergri landsframleiðslu árið 2008. Einkaneysla nam að meðaltali um 58% af vergri landsframleiðslu 2002–2007, en samneysla um 25% og verg fjármunamyndun 24%. Þótt vextinum hafi fylgt aukinn félagslegur munur jókst kaupmáttur tekjulægstu hópanna um 60% á liðnum áratug. Fátækt er með því minnsta sem þekkist í heiminum.

Útflutningsgrunnur þjóðarinnar er tiltölulega einhæfur og byggist að mestu á náttúruauðlindum, einkum fiskafurðum og iðnaði sem knúinn er endurnýjanlegri orku. Sjávarafurðir eru u.þ.b. 40% af heildarútflutningi Íslands og nema um 30% af gjaldeyristekjum. Þetta hlutfall hafði lækkað töluvert á liðnum árum því árið 2000 nam hlutfall sjávarafurða u.þ.b. 75% af heildarútflutningi. Hagkerfið varð fjölbreytilegra, ekki síst með þróun álframleiðslu, lyfjaiðnaðar, upplýsingatækni, ferðaþjónustu og fjármálageirans. Sem dæmi má nefna að málmar, sem framleiddir eru af orkufrekum iðnaði, námu um 20% af útflutningi árið 2008 samanborið við 12% að meðaltali á árunum 1980–2002.

Öflugur vöxtur Íslands á tímabilinu 2003–2007 var að mestu leyti vegna mikillar fjárfestingar í orkuiðnaði og verulegrar erlendar fjárfestingar í álframleiðslu. Þessar fjárfestingar jafngiltu ríflega þriðjungum vergrar landsframleiðslu á ári á tímabilinu 2003–2008. Innflutningur fjárfestingarvara og aukin innlend eftirspurn hafði í för með sér verulega aukningu viðskiptahallans. Vaxandi vöruskiptahalli og versnandi jöfnuður þáttatekna (aukinn kostnaður vegna vaxta- og arðgreiðslna af erlendum lánum og fjárfestingum) leiddi til þess að viðskiptahalli var 26% af vergri landsframleiðslu árið 2006 og náði hámarki 2008 með 36% af vergri landsframleiðslu. Viðskiptahallinn var að miklu leyti fjármagnaður með streymi beinnar, erlendar fjárfestingar og útgáfu erlendra banka á verðbréfum í íslenskum krónum (s.k. jöklabréfum).

Árið 2007, við lok stórra fjárfestingarverkefna, sem höfðu leitt til mikils halla við útlönd, var Ísland knúið til að herða tókin í ríkisfjármálunum og peningastefnunni. Fjárfestingar drógust saman um 12% árið 2007 og um 20% 2008. Jafnframt fundu Íslendingar fyrir hertri efnahagsstefnu. Lækkandi gengi verðbréfa og minni aðgangur að ódýru, erlendu fjármagni dró úr vexti innanlands og misvægi í hagkerfinu fór að segja til sín. Neysla jókst hægar vegna hækkunar á vöxtum og veðskulda á síðari hluta ársins 2007. Einkaneysla dróst saman um tæp 8% árið 2008.

Á heildina litið stækkaði íslenska hagkerfið hratt upp úr miðjum 10. áratugnum. Á hinn bóginn var vöxturinn óstöðugur og fylgdi honum erfið skuldastaða, bæði innanlands og gagnvart útlöndum, sem endurspegladi miklar fjárfestingar í orku- og álíðnaði, en einnig lífflega, innlenda eftirspurn, sem fjármögnuð var með erlendu lánsfé. Þjóðhagslegar leiðréttingaraðgerðir, sem gripið hafði verið til fyrir kreppuna, höfðu þegar hægt á hagkerfinu

Kerfisbreytingar og umbætur

Síðan á 10. áratug síðustu aldar hafa Íslendingar stefnt að margs konar umbótum, sem margar tengjast aðildinni að EES. Aukið frelsi, bætt samkeppni, alþjóða- og einkavæðing voru lykilþættir sem breyttu hagkerfinu og studdu við mikinn vöxt.

Bæði ríkisstjórn og sveitarfélög höfðu ríka tilhneigingu til þátttöku á viðskiptasviðinu, t.d. í rekstri almenningsþjónustufyrirtækja og banka. Á síðustu tveimur áratugum hefur átt sér stað víðtæk **einkavæðing** á Íslandi. Mikilvægustu einkavæðingarverkefni á árunum 1992–2005 voru ferðaskrifstofa, prentsmiðja, bókaforlag og fiskverkun. Síminn var einkavæddur 2005. Hins vegar styrkti ríkið á sama tímabili eignarhald sitt á Landsvirkjun.

Á fjármálasviðinu voru þrír stærstu bankarnir einkavæddir í áföngum frá lokum 10. áratugarins til 2003. **Einkavæðingarferli** bankanna var gagnrýnt fyrir að ákveðnum aðilum hefði verið hyglað, þar sem hætt var við upphaflega áætlun um dreift eignarhald margra fjárfesta. Þetta var talið að mestu pólitísk ákvörðun. Fjármálaeftirlitið (FME) var upphaflega óánægt með niðurstöðuna og gaf samþykki sitt ekki fyrr en eftir langan umþóttunartíma. Innlendir viðskiptasamsteypur yfirtóku bankana og hófu í kjölfarið útrás á erlenda markaði, en höfðu takmarkaða reynslu af slíkum rekstri.

Samkeppnislög voru samþykkt á Íslandi árið 1993 í samræmi við kröfur EES. Ný samkeppnislög voru samþykkt 2005 og byggjast þau á meginreglum samkeppnislaga ESB. Samkeppniseftirlitið framfylgir lögnum og hefur valdsvið þess verið aukið.

Vinumarkaðurinn er sveigjanlegur og þátttökuhlutfall mjög hátt, sér í lagi meðal kvenna og aldraðra. Atvinnuleysishlutfall var lítið í uppsveiflunni, að meðaltali 2,7% á tímabilinu 1999–2007. Stór hluti vinnuaflsins er innan stéttarféлага og einkennist af sveigjanlegri launastefnu, en launaþróun fylgir ekki alltaf verðbólgu. Íslensk vinnulöggjöf veitir vernd sem er sambærileg við það sem gerist hjá öðrum Norðurlandþjóðum. Kostnaður við að ráða starfsmann, annar en launakostnaður, er hóflegur. Starfsmenn eiga ekki lagalegan rétt á biðlaunum og yfirleitt er hægt að segja upp ráðningarsamningum án tilgreindrar ástæðu. Þó eru strangar kröfur um tilkynningarskyldu sem eru íþyngjandi fyrir vinnuveitendur, sem og reglur um hópuppsagnir og reglugerðir um vinnutíma.

Eftirspurn eftir **sérhæfðu vinnuafli** jókst í takt við þróun Íslands í átt til þekkingarhagkerfis. Greina mátti skýra tilfærslu frá hráefnistengdum iðnaði og hefðbundinni framleiðslu til annarra sviða, s.s. upplýsingatækni, lyfjaiðnað og fjármálaþjónustu. Ísland varð innflytjandi iðnaðarmanna og ófaglærðs vinnuafls. Að jafnaði voru útlendingar í einum þriðja hluta nýrra starfa sem urðu til á árunum 2003–2007.

Útgjöld á mann á Íslandi til **menntamála** (u.þ.b. 7% af vergri þjóðarframleiðslu fram til ársins 2008) eru með þeim hæstu í heimi, en árangur nemenda við lok skyldunáms er undir meðaltali ESB. Hlutfall nemenda, sem útskrifast úr framhaldsskólum, fer batnandi en er ennþá hlutfallslega lágt. Lengd skólagöngu á framhaldsskólastigi og auðveldur aðgangur að vinnumarkaði seinkar inngöngu nemenda í háskóla þar til um tvítugt. Venjan var sú að Íslendingar sóttu háskólanám í útlöndum. Með fjölgun framhaldsskóla á undanföllum árum og auknum tækifærum til símenntunar er þetta að breytast.

Íslenskt **nýsköpunarumhverfi** hefur eflst verulega á undanföllum árum. Umfang rannsókna og þróunarstarfs á Íslandi var 2,8% af vergri landsframleiðslu árið 2007. Fyrirtæki fjármögnuðu nær 50% af rannsóknar- og þróunarstarfi og meira en 10% af þess háttar starfsemi voru fjármögnuð frá útlöndum. Samkvæmt evrópskum samanburðarmælingum á nýsköpun (European Innovation Scoreboard) fyrir árið 2008 er íslensk nýsköpun hins vegar aðeins í meðallagi.

Á heildina lítið hefur efnahagsleg umbreyting Íslands byggst á innleiðingu víðtækra kerfisbreytinga, sem stuðluðu að opnu hagkerfi og eflingu samkeppni. Aukið frelsi fjármálamarkaðarins og einkavæðing stuðlaði að vexti á mörgum sviðum. Samkeppnishæfni jókst og fyrirtæki færðu út kvíarnar erlendis. Stór hluti nýfengins auðs var fjárfestur í menntun og samheldni ríkti í þjóðfélaginu sem fyrr. Færni og nýsköpun í hagkerfinu hefur ekki haldist í hendur við hinn mikla vöxt.

Einkavæðing og afnám reglna á fjármálasviðinu við upphaf nýliðins áratugar hafði í för með sér einstaklega hraða úþenslu bankageirans á Íslandi. Bankarnir sóttu á alþjóðlega fjármagnsmarkaði til að fjármagna vöxt sem á fjögurra ára tímabili kom heildareignum þeirra í jafngildi 880% af vergri landsframleiðslu í lok árs 2007, en á sama ári jók lántaka þeirra á erlendum fjármagnsmörkuðum brúttóskuldir Íslands við útlönd í 566% af vergri landsframleiðslu. Fjármálakerfið og bankageirinn á Íslandi voru meðal þeirra stærstu í heiminum í hlutfalli við verga landsframleiðslu en efnahagsþróun landsins varð sífellt samtengdari ástandi bankageirans og vöxturinn sífellt háðari áhættusækni fjárfesta.

Með aðild sinni að Evrópska efnahagssvæðinu heyrir Ísland undir evrópskar bankareglur en eftirlit var í höndum innlendra yfirvalda, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Báðar stofnanirnar nutu stuðnings frá forsætisráðuneytinu, viðskiptaráðuneytinu og öðrum ráðuneytum sem hafa aðgang að viðeigandi upplýsingum um fjármálageirann. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta bar ábyrgð á að tryggja greiðsluhæfi í fjármálakreppu. Hins vegar kom í ljós í kreppunni að það hindraði skilvirkt upplýsingaflæði hve margar stofnanir voru aðilar að íslenska eftirlitskerfinu sem hafði í för með sér skaðlegar tafir í ákvarðanatökuferlinu. Eftirlitsaðilar voru hvorki nægilega mannaðir né undirbúnir til að hafa hemil á stöðunni sem breyttist hratt. Afleiðingarnar voru þær að þeim mistókst að setja skýra stefnu um að draga úr áhættutöku bankanna eða hægja á hraðri þenslu þeirra. Þótt innlán bankanna ykjast mjög hratt voru fjármunir Tryggingarsjóðs innstæðueiganda hvergi nálægt þeim fjárhæðum sem þurfti til að endurgreiða innstæðueigendum.

Árið 2006 stækkuðu ört innlánsreikningar yfir landamæri á borð við Icesave-reikninga Landsbankans. FME studdi markaðssetningu netbanka erlendis þrátt fyrir vísbendingar um of áhættusama stöðu bankans.

Í október 2008 féllu þrír helstu bankarnir, samtals 85% af bankageiranum, þar sem erlent fjármagn hvarf og tiltrú á þá fjaraði út. Þar sem þeir gátu ekki fengið skammtímalán þjóðnýtti ríkisstjórnin þá. Áhættutaka þeirra á alþjóðavettvangi hafði verulega neikvæð áhrif á þjóðhagslegan stöðugleika landsins og hagkerfið fór í lægð.

Endurskipulagning bankageirans hófst strax eftir hrunið. Bankarnir þrír voru endurfjármagnaðir og komið aftur á fót undir nýjum heitum. Þá hefur ríkisstjórnin skuldbundið sig til að endurskoða regluramma bankanna og starfsaðferðir við eftirlit til að efla verndarráðstafanir gegn hugsanlegum nýjum áföllum.

Upptök kreppunnar voru í of ákafri úþenslu viðskiptabankageirans sem hafði nýlega verið gefinn frjáls. Ekki bætti úr skák skortur á fullnægjandi eftirlit sem skapaði verulega veikleika. Ramminn utan um allsherjar varfærnisefirlit reyndist ekki duga til að stöðva ósjálfbæra þróun bankanna í útlánum, skuldsetningu og áhættutöku.

Áhrif fjármála- og efnahagskreppunnar

Í alþjóðlegu fjármálaöngþveiti varð hrun berskjaldaðra íslenskra banka til þess að steypa hagkerfinu í djúpa lægð. Verðgildi gjaldmiðilsins féll hratt sem olli verulegri hækkun innflutningsverðs og skapaði þannig aðstæður sem gætu reynst hættulegar landi sem treystir mjög á alþjóðaviðskipti. Jafnframt olli veikari staða gjaldmiðilsins verulegri hækkun erlendra skuldastöðu. Stjórnvöld fóru fram á aðstoð alþjóðasamfélagsins til að koma jafnvægi á gjaldeyrismarkaðinn og endurheimta tiltrú á gjaldmiðilinn.

Hinn 19. nóvember 2008 samþykkti **Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn viðbúnaðarlán** til tveggja ára að fjárhæð 1,4 milljarðar evra, en af þeim voru 560 milljónir evra tiltækar þegar í stað og skyldi afgangurinn greiddur með afborgunum að upphæð 105 milljónum evra sem kæmu að loknum endurskoðunum sjóðsins á áætluninni. Norðurlöndin og Pólland hafa samþykkt að fylla fjármögnunarbílin samkvæmt áætluninni.

Áhersla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er á þrjú meginvið: Í fyrsta lagi er aðalatriðið til skemmri tíma að halda krónunni stöðugri. Sem neyðarráðstöfun voru stýrivextir hækkaðir í 18% og tímabundin gjaldeyrishöft og hömlur á viðskipti með erlendan gjaldmiðil á viðskiptareikningum innleidd. Í öðru lagi skal hrinda í framkvæmd áætlun um endurskipulagningu ríkisfjármála frá og með árinu 2010 til að lækka skuldir ríkissjóðs niður í sjálfbært stig til meðallangs tíma litið. Að lokum er í áætluninni lögð áhersla á að bankageirinn verði endurskipulagður. Á þessum grunni var hrundið af stað endurreisnaráætlun sem skyldi endurheimta tiltrú og hagvöxt.

Af völdum kreppunnar varð verulegur samdráttur á **vergrí landsframleiðslu** á fyrri hluta ársins 2009 og nam samdrátturinn 5,5% á ársgrundvelli. Skyndilegur samdráttur á innlendri eftirspurn varð aðallega gagnvart innflutningi. Samdráttur í innanlandsneyslu mildaðist eitthvað vegna sjálfvirkra jöfnunarúrræða.

Atvinnuleysi jókst snögglega úr 2,5% á þriðja ársfjórðungi 2008 í 9% í apríl 2009. Það var 8,2% í desember 2009 en gert er ráð fyrir að það aukist aftur 2010. Atvinnuleysi ungmenna og langtímaatvinnuleysi rauk upp og kom það verst niður á verkafólki með litla menntun. Hlutfall þeirra sem hafa verið atvinnulausir í lengri tíma (lengur en 12 mánuði) af heildaratvinnuleysi er komið í 21%. Mesta atvinnuleysið varð í byggingariðnaðinum. Fólksflutningar frá Íslandi eru nú mál sem er til umræðu.

Laun fylgdu ekki snarprí verðbólguþróun og féllu þau yfir 6% að raunvirði á fyrri hluta ársins 2009. Þetta launahrún var mun meira áberandi í einkageiranum en hjá hinu opinbera.

Viðskiptahallinn minnkaði í u.þ.b. 2% af vergrí landsframleiðslu á fyrri hluta árs 2009. Vöruskiptajöfnuður varð jákvæður, sem endurspeglar litla innlenda eftirspurn. Verulega neikvæðar nettóvaxtatekjur, sem endurspeglar erlenda skuldastöðu Íslands, hafa vegið á móti vöruskiptajöfnuðinum og valdið viðskiptahalla.

Eftir að **verðbólga** mældist í hámarki í janúar 2009, þegar hún náði 21,9% (samræmd vísitala neysliverðs), hefur hún minnkað og var 11,3% í desember 2009 og eru það viðbrögð við vaxandi stöðugleika krónunnar, minnkandi eftirspurn og lækkandi fasteignaverði. Gengi krónunnar hélt hins vegar áfram að falla fram í desember 2009 og var það aðalhvati verðbólgunnar á árinu 2009.

Lánaskilyrði hafa hins vegar þrængst verulega og eiga fyrirtæki lítinn aðgang að bankalánum eða öðrum fjármögnunarleiðum. Fjárfestingar hafa dregist saman um helming sem endurspeglar alvarlega lánsfjárkreppu.

Niðurstaðan er sú að eftir hrún íslenska bankageirans og efnahagskreppuna, sem fylgdi í kjölfarið, er viðbúnaðarlán Alþjóðagjaldeyrissjóðsins farið að framkalla fyrstu vísbendingarnar um bættan stöðugleika.

2.2. Mat með tilliti til Kaupmannahafnarviðmiðanna

2.2.1. Virkt markaðshagkerfi

Virkt markaðshagkerfi útheimtir að verðlagning og viðskipti séu gefin frjáls og að framfylgjanlegt réttarkerfi, þ.m.t. eignarréttur, sé til staðar. Þróaður fjármálageiri bætir skilvirkni hagkerfisins sem og að engar verulegar hindranir séu á markaðsaðgangi eða útgöngu af markaði. Þjóðhagslegur stöðugleiki og almenn samleitni í efnahagsstefnu auka árangur í markaðsbúskap.

Ísland er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) sem ætlað er að stuðla að auknu frelsi í viðskiptum á grundvelli meginreglna markaðshagkerfisins. EES-samningurinn stuðlar að samfelldri og jafnri styrkingu viðskipta- og efnahagstengsla milli samningsaðilanna. Evrópska efnahagssvæðið hefur, frá 1. janúar 1994, sameinað aðildarríki Evrópusambandsins og EFTA-ríkin í innri markaði sem lýtur sömu meginreglum og gilda í ESB.

Til að tryggja jafnar aðstæður fyrirtækja á öllum innri markaðnum nær EES-samningurinn yfir reglur um samkeppni og ríkisaðstoð. Í honum eru einnig ákvæði sem varða fjórfrelsið, svo og samvinnu á „hliðarsviðum“, s.s. félagsmálastefnu, neytendavernd og umhverfisstefnu.

Verð ákvarðast af markaðsöflum á nær öllum sviðum efnahagslífsins. Ísland hefur, sem aðili að EES, aukið **frelsi á flestum sviðum efnahagslífsins** og afnumið sérstaka vernd ríkisins að því er varðar félög sem lúta yfirráðum ríkisins í langflestum tilvikum, þ.e. að undanskildum orkumálum, pósthjónustu, útvarps- og sjónvarpsrekstri, áfengi og tóbaki. Árangur Íslands getur talist fullnægjandi með tilliti til þess hvernig farið hefur verið að lögum EES að því er varðar frjálsa flutninga á vöru, þjónustu og fjármagni og frjálsa för einstaklinga, þrátt fyrir nokkra misbresti eins og um getur í 3. þætti þessa álits.

Dómskerfi og hömlur á aðgangi og útgöngu

Íslenska **dómskerfið** er nægilega skýrt og þar er tryggt að **eignarrétti** sé framfylgt. Litlar stjórnsýslulegar hindranir og hagstæður lagarammi gerir auðveldara um vik að stofna fyrirtæki. Meðferð gjaldþrotamála er einföld og tekur minni tíma en að meðaltali hjá ríkjum í OECD; fjöldi gjaldþrota jókst um 20% eða svo á árinu 2009. Við ríkjandi efnahagsaðstæður er mikilvægt að kerfið sem annast gjaldþrotamál virki vel til að auðvelda endurheimtur, einkum hvað varðar ákvörðun á röð kröfuhafa við slit fyrirtækja til skuldabyrðinni sé haldið í lágmarki.

Aðgangshindranir eru þó miklar þegar kemur að sjávarútvegi, landbúnaði og orkuframleiðslu en EES-samningurinn nær ekki yfir þessar atvinnugreinar. Í íslenskum lögum er kveðið á um bann við erlendu eignarhaldi á sviði sjávarútvegs, orkumála, loftflutninga og fasteigna. Takmarkanir á fjárfestingum í sjávarútvegi eru þær einu sem gilda um heimilisfasta einstaklinga á EES.

Þegar á heildina er litið hefur Ísland viðhaldið opnum mörkuðum sem stuðla að hagvexti og það hefur tekið virkan þátt á innri markaði EES, þrátt fyrir nokkrar aðgangshindranir að mikilvægum atvinnugreinum og þrátt fyrir viðbótarráðstafanir í kjölfar yfirstandandi efnahagskreppu. Á Íslandi hefur verið komið á lagaumhverfi sem veitir góða eignarréttarvernd. Þetta ætti að styðja endurreisn landsins þegar þjóðhagslegum stöðugleika hefur verið náð á ný og fjárfestar endurheimta trú sína á íslenskum fjármálamörkuðum.

Fjármálageirinn

Telja má fjármálalegt reglugerðar- og eftirlitskerfi einn helsta veikleika íslenska hagkerfisins þar sem því tókst ekki að koma í veg fyrir vaxandi misvægi í bankageiranum sem leiddi til kreppunnar. Í kjölfarið hefur ríkisstjórnin hafið endurskipulagningu eftirlitsumhverfisins, í fyrstu með því að breyta lögum um Seðlabankann og skipa nýja stjórn í Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið. Ríkisstjórnin skipaði einnig sérstakan saksóknara sem leiðir rannsókn á misferli tengdu bankastarfsemi. Sú rannsókn kann að standa í nokkur ár. Verið er að rannsaka fjörutú mál þar sem grunur leikur á glæpsamlegu athæfi. Búið er við fyrstu ákærum í þessum málum árið 2010. Samhliða þessu skipaði þingið sérstaka rannsóknarnefnd sem vænta má að skili skýrslu snemma árs 2010.

Rækileg endurskipulagning á sér nú stað í bankageiranum. Að íhlutun ríkisstjórnarinnar, og að viðbættu nokkru erlendu einkafjármagni, hafa nýju bankarnir verið endurfjármagnaðir og er eiginfjárlutfall þeirra talsvert hærra en alþjóðlegir staðlar mæla fyrir um til að vega upp á móti lánsáhættu, lausafjárahættu og gengisáhættu sem að hluta til stafar af takmörkuðum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum. Að auki er verið að taka á áhættustjórnun og stjórnunarháttum, sem og bolmagni bankanna til að takast á við þá stórfelldu endurskipulagningu lána sem nauðsynleg er. Gengisáhætta er enn veruleg og endurskipulagning lána verður áfram helsta áherslumál nýju bankanna í náinni framtíð.

Þótt stöðugleiki í fjármálageiranum aukist smám saman er fjármálaþjónusta enn í lágmarki og aðgangur að fjármagni takmarkaður. Lán í vanskilum eru nú orðin 17% af öllum útistandandi lánunum í bankageiranum. Vextir á óverðtryggtum lánunum eru nú að meðaltali 9% og munurinn á innlánsvöxtum og útlánsvöxtum er 2%. Búið er við að fjármálakerfið verði áfram veikburða vegna mikilla skulda. Þótt dregið hafi úr hættunni sem talin var á að nauðstödd fyrirtæki smituðu heilbrigð fyrirtæki hefur lánsfjárstreymi verið lítið frá árinu 2008 þar sem fyrirtæki eru áfram afar skuldsett. Enn er fjöldi fyrirtækja, þ.m.t. fyrirtæki utan fjármálageirans, sem verið er að endurskipuleggja og eiga fyrirtækin í samningaviðræðum við lánveitendur. Enn er erfið að meta lánshæfi, jafnt fyrirtækja sem einstaklinga, og heldur það aftur af nýjum lánveitingum bankanna.

Sá hluti fjármálageirans sem ekki byggist á bankaþjónustu er enn lítill og fyrirtæki verða að mestu leyti að treysta á endurreisn bankanna til að öðlast eðlilegan aðgang að fjármagni á ný. Fjármálaþjónusta nam 82% af markaðsverðmæti skráðra félaga í lok árs 2007. Við hrun bankanna þurrkuðust út um 80% allrar hlutafjáreignar og olli það mörgum utan bankageirans, sem og einstaklingum, skaða. Þá er á Íslandi tiltölulega stór tryggingamarkaður sem er gagnsær, býður að mestu leyti sambærilegar vörur milli fyrirtækja og er undir rækilegu eftirliti samkeppnisfirvalda.

Þegar á heildina er lítið voru fjármálamarkaðir afar þróaðir en hafa orðið fyrir skaða vegna fjármálakreppunnar. Þeir búa nú við nokkru meiri stöðugleika. Enn hefur virkni fjármálamarkaðarins og hlutverki fjármálaþjónustu þó ekki verið komið í fyrra horf. Fyrirtæki standa frammi fyrir takmörkuðum eða engum aðgangi að bankalánunum eða fjármagnsmörkuðum og munu enn um sinn standa frammi fyrir margháttuðum erfiðleikum á fjármagnsmörkuðum.

Þjóðhagslegur stöðugleiki

Frá því að samkomulag um viðbúnaðarlán var gert við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn hefur Ísland fylgt efnahagsáætlun þar sem áhersla er lögð á að varðveita stöðugleika gjaldeyrismarkaðarins og gjaldmiðilsins í samræmi við sett gjaldeyrisforðamörk. Í nóvember 2009 var byrjað að aflétta hömlum á fjármagnsflæði sem settar voru sem neyðarráðstafanir í nóvember 2008. Einnig hefur verið gerð áætlun um endurskipulagningu í ríkisfjármálum til meðallangs tíma.

Víðtæk samstaða ríkir um grundvallaratriði efnahagsstefunnar. Efnahagskreppan og ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að bregðast við henni hafa hins vegar einnig leitt af sér ákafar pólitískar deilur. Leitin að pólitískri samstöðu um umbætur og takmarkaðir burðir stjórnsýslunnar ollu sex mánaða seinkun á framkvæmd áætlunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem loks leystist síðla hausts 2009. Sá hluti áætlunarinnar sem eftir er verður framlengdur vegna seinkananna.

Peningamálastefna og hömlur á fjármagnsflæði

Fram til ársins 2001 beindist peningamálastefna Íslands gegn gengi gjaldmiðilsins. Eftir það tók Seðlabanki Íslands að beina kröftunum gegn verðbólgunni. Gengi krónunnar var ákvarðað á markaði, oftast án afskipta Seðlabankans.

Opinbert verðbólguþáttur Seðlabanka Íslands var 2,5%. Í reynd var verðbólgan óstöðug og lá kerfisbundið ofar markmiðum og nam 4,7% að meðaltali á tímabilinu 2004-2007. Verulegur uppgangur í erlendum fjárfestingum sem varð 2004-2005 örvaði eftirspurn heima fyrir og verðbólgu. Hækka varð stýrivexti til að stemma stígu við verðbólguvæntingum.

Átak til að herða peningamálastefnuna með hærri stýrivöxtum leiddi til frekara innstremmis erlends fjármagns sem styrkti krónuna. Hreinar eignir einkageirans jukust sem vó að nokkru leyti upp á móti hertri peningamálastefnu. Lántökur í gjaldmiðlum með lága vexti til að fjárfesta í íslensku krónunni sem bar hærri vexti jók á óstöðugleika gengisins og örvaði eftirspurn heima fyrir. Íslenska krónan hafði þegar gengið í gegnum miklar sveiflur fyrir kreppuna. Árið 2005 jókst virði krónunnar mikið gagnvart evrunni en féll aftur um 20% árið 2006.

Seðlabankanum var ekki tryggt sjálfstæði sem stofnun og dró það enn frekar úr tiltrú og árangri af peningamálastefnunni (sjá 17. kafla).

Kreppan hefur í reynd breytt markmiði peningamálastefunnar úr verðbólguþáttinum í það að tryggja gengisstöðugleika. Krónan hefur tapað um helmingi af verðgildi sínu gagnvart evrunni miðað við gengið snemma árs 2008. Seðlabanki Íslands hækkaði stýrivexti, setti hömlur á fjármagnsflæði og greip inn í gjaldeyrismarkaðinn til að takast á við þrýstinginn á gjaldmiðilinn. Í tengslum við samkomulagið við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn um viðbúnaðarlán voru hömlur settar á fjármagnsflæði til að koma í veg fyrir útstreymi fjármagns, sem gæti reynst skaðlegt, sem aðilar búsettir erlendis og eiga eignir í krónum gætu verið valdir að. Ríkisstjórnin neitaði einnig lánveitendum sem búsettir eru í landinu um fjárfestingar erlendis í þeirri von að auka lánveitingar innanlands og draga úr áhættuálagi.

Þegar útlit var fyrir að gengið væri að verða stöðugra samþykkti ríkisstjórnin áætlun í nóvember 2009 um að afnema í áföngum hömlur á fjármagnsflæði. Fyrsta skrefið var að íslensk stjórnvöld leyfðu fjárfestum að skipta söluhagnaði af eignum í erlendan gjaldeyri án takmarkana. Annað skrefið mun beinast að útstreymi erlends gjaldeyris. Hversu hratt hömlum á útstreymi fjármagns verður aflétt í framtíðinni veltur á því hversu árangursrík fyrstu skrefin verða, áhrifum þeirra á gengið og framvindu áætlunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Nokkur stöðugleiki hefur náðst á gjaldeyrismarkaðinum og hefur það gert Seðlabankanum kleift að hefja hægfara lækkun stýrivaxta. Næst þurfa íslensk stjórnvöld að endurskoða núverandi sértæka nálgun á peningamálastefnu og koma á samræmdri peningamálaáætlun til meðallangs tíma, sem og fyrirkomulagi hvað gengið varðar.

Þegar á heildina er litið miða þær ráðstafanir sem gerðar hafa verið á sviði peningamála að endurheimt stöðugleika. Áherslan á að koma á stöðugu gengi hefur verið lykilþáttur í ráðstöfunum Íslands vegna kreppunnar og á enn við nú. Hömlur á fjármagnsflæði hafa reynst nauðsynlegar, tímabundnar takmarkanir á meginreglunni um frjálsa fjármagnsflutninga til að koma á stöðugleika hvað gjaldmiðilinn og gjaldeyrismarkaði varðar.

Stefna í ríkisfjármálum og skuldir

Efnahagsuppsveiflan leiddi til þess að lengi var afgangur af fjárlögum. Einkavæðing á eignum ríkisins gerði það mögulegt að greiða niður skuldir og auka innlán ríkisins í Seðlabankanum. Skatttekjur jukust þrátt fyrir töluverða lækkun tekju- og neysluskatta. Útgjöld jukust til muna vegna verulegra opinberra fjárfestinga í orkuveri og álbræðslu.

Stefna Íslands í ríkisfjármálum var í reynd sveifluaukandi og skortur var á aðhaldi sem ýtti undir þjóðhagslegan óstöðugleika. Þenslustefna í ríkisfjármálum takmarkaði burðina til að stuðla að mögulegum stöðugleika. Í landinu var hvorki lagt fyrir á meðan á uppsveiflunni stóð né innleidd áætlun um niðurskurð í útgjöldum til meðallangs tíma. Þá var heldur ekki tekið tillit til vísbendinga um ofhitnum í hagkerfinu.

Frá því snemma árs 2009 hafa skatttekjur dregist verulega saman vegna smækkunar skattstofnsins og hefur ríkisstjórnin forgangsraðað útgjöldum til opinberrar grunnþjónustu – menntunar, heilsugæslu, félagsmála og löggæslu. Útgjöld vegna atvinnuleysisbóta og vaxta af verðtryggðum skuldum hafa aukist. Til að vega á móti þessu hefur ríkisstjórnin hækkað vörugjöld og framlög til félagslegra kerfa og lagt aukaskatt á háar tekjur. Skattahækkunir hafa farið saman við niðurskurð á valkvæðum útgjöldum, bæta tekjutengingu félagslegra bóta og niðurskurð í opinberum fjárfestingum. Samanlagt nema nýir skattar og sparnaðarráðstafanir 2,5% af vergri landsframleiðslu árið 2009.

Fjárlagahallinn fór í 14,4% af vergri landsframleiðslu árið 2009. Búið er við að hann verði fjármagnaður innanlands miðað við það fjármagn sem hömlurnar á fjármagnsflæði hafa lokað inni, það fjármagn sem fánlegt er í gegnum lífeyriskerfið og innlán ríkisins á viðskiptareikningum í Seðlabankanum (sem námu meira en 10% af vergri landsframleiðslu í september 2009).

Stjórnvöld stefna að því að bæta frumjöfnuð ríkissjóðs um 3,5% af vergri landsframleiðslu árið 2010 og 3% af vergri landsframleiðslu á ári 2011-12. Samkvæmt áætluninni um endurskipulagningu ríkisfjármála mun niðurskurður útgjalda dreifast á svipaðan hátt yfir alla fjárlagaflokkka.

Eftir hrun bankageirans jukust brúttóskuldir ríkissjóðs úr 29,3% af vergri landsframleiðslu árið 2007 í 57,5% í árslok 2008, og í um 125% árið 2009. Heildarskuldir við útlönd eru sem stendur metnar sem 300% af vergri landsframleiðslu og þar af er hlutur hins opinbera yfir 125% af vergri landsframleiðslu. Skuldir einkageirans á Íslandi eru óvenjulega háar.

Á heildina litið vinnur ríkisstjórnin að fjármálaráðstöfunum sem miða að því að lækka hallann, koma á eftirliti með útgjöldum og auka tekjur. Ráðstafanirnar sem kynntar hafa verið og komið verður á munu stuðla að lækkun opinberra skulda, en endurskipulagning ríkisfjármála og sjálfbærni þeirra verður áfram erfitt verkefni.

Atvinnuleysi

Atvinnuleysi jókst skyndilega úr 2-3% að langtímaeðaltali í núverandi hlutfall sem er yfir 8% (8,2% í desember 2009). Langtímaatvinnuleysi er orðið mál sem varðar stefnumörkun og á eftir að koma í ljós hvort nýjar áherslur á virka vinnumarkaðsstefnu geti komið í veg fyrir kerfislægt atvinnuleysi. Það er einnig áskorun fyrir félagslega samheldni á Íslandi.

Vaxandi atvinnuleysi hefur aukið álagið á atvinnuleysistryggingasjóð til muna. Fjármögnun sjóðsins með 0,65% launaskatti reyndist ekki standa undir sér þegar fjármögnunarþörfin fyrir 2009 og 2010 var reiknuð sem 1,5% af árlegri vergri landsframleiðslu. Því voru ný lög um skattlagningu til að fjármagna sjóðinn samþykkt í júní. Að auki hefur fjármunum verið varið í sérstakt bótakerfi til að koma í veg fyrir uppsagnir.

Lífvænleiki hins endurnýjaða kerfis er studdur með greiðslukerfi sem er takmörkunum háð. Greidd eru 70% af síðustu launaupphæð fyrstu þrjá mánuði sem atvinnuleysi varir og föst, lægri fjárhæð næstu þrjú ár. Einstaklingar sem hljóta bæturnar verða að taka þátt í virkum vinnumarkaðsáætlunum og mega ekki hafna atvinnutilboðum. Geri þeir það falla greiðslur til þeirra niður í 40 daga.

Þegar á heildina er litið jókst atvinnuleysi mjög í kjölfar kreppunnar. Endurheimt þjóðhagslegs stöðugleika og endurnýjaður vöxtur ætti þó að lokum að færa það aftur í það horf sem það var í fyrir kreppuna. Samngjörn skipting félagslegs kostnaðar vegna kreppunnar mun skipta miklu máli fyrir myndun samstöðu innanlands um frekari ráðstafanir gegn kreppuni.

Niðurstaðan er því sú að þrátt fyrir erfitt efnahagsástand eins og sakir standa í kjölfar fjármála- og efnahagskreppunnar verði Ísland að teljast ríki með virkt markaðshagkerfi. Ísland hefur, sem aðili að EES, aukið frelsi á flestum sviðum efnahagslífsins og í langflestum tilvikum afnumið sérstaka vernd ríkisins að því er varðar fyrirtæki sem lúta yfirláttum ríkisins. Verð ákvarðast af markaðsöflum á nær öllum sviðum efnahagslífsins. Þrátt fyrir nokkra hnökra getur frammiðaða Íslands við framkvæmd fjórþætta frelsisins í samræmi við EES-samninginn talist fullnægjandi. Íslenska dómkerfið er nægilega skýrt og þar er tryggt að eignarrétti sé framfylgt. Á heildina litið eru markaðir á Íslandi opnir, ef undan eru skilin nokkur svið sem njóta verndar. Ríkisstjórnin hefur, í samræmi við áætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, gripið til nauðsynlegra ráðstafana til að lækka mikinn fjárlagahalla og koma á stöðugu efnahags- og peningamálaumhverfi. Endurskipulagning í ríkisfjármálum og markviss framkvæmd trúverðugrar áætlunar í ríkisfjármálum eru þó enn lykilviðfangsefni. Til staðar er innanríkisráðgjafing um nauðsynlegar umbætur sem myndar grunn að endurreisn. Endurskipulagning skulda einkageirans og endurreisn fjármálaþjónustu mun ráða því hversu hratt virkni á mörkuðum getur aftur orðið eðlileg.

2.2.2. *Geta til að ráða við samkeppnisþrýsting og markaðsöfl innan Sambandsins*

Forsendan fyrir því að hægt sé að uppfylla þetta skilyrði er að fyrir hendi sé virkt markaðshagkerfi sem hefur nægilegan þjóðhagslegan stöðugleika til að aðilar atvinnulífsins geti tekið ákvarðanir í umhverfi sem er stöðugt og fyrirsjáanlegt. Einnig þarf að vera fyrir hendi nægilegur mannauður með traustan menntunargrunn og efnislegur auður, s.s. grunnvirki á sviði orku, fjarskipta og samgangna. Stjórnvöld hafa áhrif á samkeppnishæfni hagkerfisins með stefnumótun og löggjöf, þ.m.t. með stefnu sinni í viðskipta- og samkeppnismálum. Samkeppnishæfni verður líka fyrir áhrifum frá uppbyggingu hagkerfisins, t.d. vægi lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Hversu mikil samþætting viðskipta við ESB verður fyrir inngöngu og hversu hratt hún gengur fyrir sig er til merkis um getu til að keppa á mörkuðum ESB.

Ísland býr bæði yfir mannauði og efnislegum auði

Á Íslandi hefur þróast **þekkingarhagkerfi** með tiltölulega ungt vinnuafli og hátt vinnuþátttökustig, einkum meðal kvenna og eldra fólks. Kreppan hefur haft áhrif á nýráðningar úr hópi nemenda í háskólum og framhaldsskólum og dregið úr vinnuþátttöku eldra fólks. Verið er að breyta stefnu í atvinnumálum og taka upp kerfi með virkum ráðstöfunum á vinnumarkaði. Yfirvöld hafa sett af stað röð verkefna til að virkja og endurmennta atvinnulaust fólk. Ísland hefur þó ekki enn gert heildstæða áætlun. Nýlegar umbætur á starfsmenntunarkerfinu ættu að hjálpa Íslandi til að takast á við ýmis vandamál sem varða mannauð.

Enn sem komið er hefur kreppan haft takmörkuð áhrif á **menntakerfið**. Yfirvöld hafa þó tilkynnt um ráðstafanir í menntamálum sem er ætlað að draga úr fjárútlátum og auka skilvirkni og fjölbreytileika. Við þetta bætist að kreppan hefur leitt til þess að menntað fagfólk og annað starfsfólk hefur flust af landi brott til nágrannalandanna, sérstaklega fólk sem áður vann í fjármálageiranum. Hætt er við að brottflutningur fólks muni hafa neikvæð áhrif á vinnumarkaðinn til meðallangs tíma.

Gæði helstu **grunnvirkja** eru í samræmi við hátt tekjustig í hagkerfinu. Flutningar innanlands eru fyrst og fremst á vegum. Á Íslandi eru 11 áætlunarflugvellir og þar af eru tveir alþjóðaflugvellir.

Fiskur og jarðvarmaorka eru mikilvægustu **náttúruauðlindirnar**. Fiskveiðar og fiskvinnsla afla 30% af gjaldeyristekjunum. Endurnýjanlegir orkugjafar sjá Íslandi fyrir svo til öllu rafmagni og anna um 80% af frumorkunotkun þjóðarinnar. Innflutt kol og olía anna þeim 20% orkunotkunar sem eftir eru.

Fjárfestingarhlutföll á síðasta áratug voru stöðugt mjög há, yfir 20% af vergri landsframleiðslu. Fjárfestingar hafa lækkað um helming frá því að kreppan skall á en það stafar einnig af lokum stórra verkefna sem höfðu áður hafist. Árið 2009 voru fjárfestingar um 13,5% af vergri landsframleiðslu og þar af voru fjárfestingar opinberra aðila rétt undir 2% af vergri landsframleiðslu.

Þegar á heildina er litið býr Ísland bæði yfir miklum mannaúði og efnislegum auði. Grunnvirkin eru vel uppbyggð og geta stutt við efnahagslega endurreisn. Þó er sú áhætta fyrir hendi að núverandi samdráttur í fjárfestingum hafi neikvæð áhrif á framleiðni hagkerfisins til meðallangs tíma.

Umbætur á atvinnuvegunum og aukið frjálssræði þeirra

Íslendingar hafa, allar götur frá því á tíunda áratugnum, gert umbætur á hagkerfi sínu og afnumið höft með umfangsmikilli einkavæðingaráætlun á öllum helstu sviðum, að undanskildum örfáum undantekningum sem gerð er grein fyrir hér á eftir.

Sjávarútvegur, sem gegnir afar mikilvægu hlutverki, nýtur mjög mikillar verndar, einkum gegn samkeppni frá fjárfestingum erlendra aðila (sjá 13. kafla). Til að vernda auðlindagrundvöll Íslands er árlegum heildarafla stjórnað með kerfi framseljanlegra aflaheimilda. Frá árinu 2004 hefur verið innheimt veiðigjald af handhöfum aflaheimilda. Eignarhald á fiskveiðifyrirtækjum og fiskvinnslufyrirtækjum takmarkast við íslenska ríkisborgara. Vorið 2002 ákvað Alþingi Íslands að leggja auðlindagjald á íslensk fiskveiðifyrirtæki. Gjaldið er lagt á úthlutaðar aflaheimildir miðað við heildarafla fiskveiðifyrirtækja.

Niðurgreiðslur eru mjög miklar í landbúnaði og hann nýtur verulegrar verndar. Stuðningur við landbúnaðargeirann birtist bæði í aðgerðum innanlands og vernd gegn innflutningi. Fyrir gjaldeyriskreppuna var matvælavæðing að meðaltali 60% herra en í ESB.

Fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga eru ráðandi í orkugeiranum. Einungis einstaklingum eða lögaðilum sem hafa heimilisfesti á Íslandi, Evrópska efnahagssvæðinu eða í EFTA-ríkjunum er heimilt að eiga orkunýtingarrétt eða fyrirtæki sem starfa við framleiðslu eða dreifingu orku þótt semja megi um að útvíkka þessi réttindi svo að aðrir aðilar geti notið þeirra. Íslensk stjórnvöld hafa ekki tilkynnt nein áform um frekari afnám hafta á markaðnum á næstunni. Orkuverð er með því lægsta í Evrópu og iðnfyrirtækjum bjóðast samkeppnishæfir heildsölusamningar.

Lagaramminn um fjarskiptageirann hefur verið í gildi frá 2000 og er markmiðið með honum að stuðla að samkeppni. Honum er ætlað að tryggja samræmi íslenskra laga við tilskipanir Evrópusambandsins. Fjarskiptageirinn var einkavæddur árið 2005. Frá árinu 2006 hafa stjórnvöld rekið fjarskiptasjóð, sem er fjármagnaður með ágóða af sölu ríkisins á Símanum (e. Iceland Telecom), fyrir verkefni til að þróa fjarskiptagrunnvirki landsins, einkum á svæðum þar sem talið var ólíklegt að einkageirinn myndi fjárfesta á markaðsgrundvelli.

Á heildina litið er íslenska hagkerfið opið og miðast við þarfir markaðarins nema í nokkrum geirum sem taldir eru veigamiklir og stjórnvöld hafa eða takmarka eignarhald. Ísland verður að laga sig að regluverki ESB, stjórnunarháttum þess og reglum við inngöngu í Sambandið.

Breytingar í uppbyggingu hagkerfisins

Hlutur fiskveiða, fiskvinnslu og landbúnaður í vergri landsframleiðslu var um 8% árið 2008. Hefðbundinn framleiðsluáætlun er lítill í sniðum og framlag hans til vergrar landsframleiðslu hefur ekki aukist að ráði undanfarinn áratug. Hlutur hans í vergri landsframleiðslu var um 16% 2008. Framlag byggingariðnaðarins var 12% af vergri landsframleiðslu á sama ári og afgangurinn var hlutur þjónustu. Fjármálaþjónusta var 26% af hagkerfinu árið 2008.

Lítill fyrirtæki gegna mikilvægu hlutverki í íslensku hagkerfi. Um 70% allra starfa á Íslandi eru hjá litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Árið 2008 starfaði 71% alls launafólks í einkageiranum.

Á heildina litið heldur Ísland áfram að verða minna háð fiskveiðum. Áliðnaðurinn og fjármálaþjónustan hafa lagt af mörkum til aukins fjölbreytileika hagkerfisins. Framleiðsla í áliðnaði hefur haldist stöðug eftir að fjármálageirinn hrundi.

Inngrip stjórnvalda í hagkerfið

Stefna á sviði ríkisaðstoðar á Íslandi fellur undir EES-samninginn og er í samræmi við löggjöf ESB. Lagaramminn utan um ríkisaðstoð ákvarðast einnig að hluta til af alþjóðlegum skuldbindingum landsins vegna aðildar þess að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. Hlutfall ríkisaðstoðar af vergri landsframleiðslu var 0,12% árið 2007 og fór að mestu til rannsókn- og þróunarverkefna.

Fyrirtæki í **opinberri eigu** eru umtalsverður hluti af vergri landsframleiðslu, um 30% árið 2005 en hlutfallið fór niður í 27% árið 2008. Mikilvægustu eignarhlutar hins opinbera í fyrirtækjum eru eins og stendur í fyrirtækjum á sviði framleiðslu og dreifingar raforku og í pósthjónustu sem og í Íbúðalánasjóði og í Lánasjóði námsmanna og í nokkrum smærri fjármálastofnunum. Sveitarfélög eiga svo til öll jarðvarmafyrirtæki en þau sjá flestum heimilum fyrir hitun og einnig sjá þau áliðnaðinum í auknum mæli fyrir rafmagni.

Kreppan hefur aukið hlut stjórnvalda í hagkerfinu enn frekar, einkum með endurskipulagningu þriggja helstu bankanna.

Samþætting viðskipta

Íslenska hagkerfið er opið og var innflutningur vara og þjónustu 57% af vergri landsframleiðslu og útflutningur 49% vergri landsframleiðslu árið 2008. Samþætting viðskipta við ESB er mikil. Árið 2008 komu rúmlega 54% af innflutningi Íslands frá ESB og 76% af útflutningi fóru til ESB. Þó eru ýmsir þættir sem takmarka frjálsræði í hagkerfinu, s.s. fjarlægð frá helstu þéttbýlisstöðum, lítil samgreinarviðskipti (e. intra-industry trade) og umflutningsviðskipti (e. transit trade), útflutningsgeiri sem byggist á náttúruauðlindum og víðtæk vernd innlends landbúnaðar og fiskveiða.

Stór hluti viðskipta er með frumframleiðsluvörur (e. primary products) og hrávörur (e. commodities). Útflutningur á þjónustu hefur einnig stóraukist þar eð hagkerfið verður sífellt þjónustumiðaðra. Hluttur þjónustu í heildarútflutningi vara og þjónustu var 28% árið 2008.

Raungengi krónunnar er nú í sögulegu lágmarki sem stafar af leiðréttingum á nafngengi og launalækkunum. Veiking á raungengi krónunnar hefur dregið úr eftirspurn eftir innfluttum vörum og aukið eftirspurn eftir innlendum vörum en það eykur afganginn á viðskiptum við útlönd.

Niðurstaðan er sú að sem aðili að EES-samningnum hefur Ísland sýnt og sannað að það getur staðist samkeppnisþrýsting og markaðsöfl innan Sambandsins. Kreppan og þjóðhagsleg áföll hafa haft alvarleg áhrif á getu einkageirans til fjárfestinga og hafa aukið hlutverk ríkisins tímabundið. Ísland býr þó yfir miklum mannauði og efnislegum auði. Landið gæti endurheimt burði sína til að standast samkeppnisálag innri markaðarins til meðallangs tíma, að því tilskildu að það ráði bót á núverandi veikleikum með því að framkvæma með hraði viðeigandi þjóðhagsleg stefnumál og gera kerfisumbætur.

2.3. Almennt mat

Ísland er lítið, opið hagkerfi sem hefur verið aðili að Evrópska efnahagssvæðinu frá árinu 1994. Sem aðili að EES er Ísland vel samþætt hagkerfi ESB. Á tíunda áratugnum og mestan hluta síðasta áratugar fór fram endurskipulagning á hagkerfi landsins sem aðallega fólst í því að afnema höft og auka frelsi. Það breyttist úr hagkerfi, sem aðallega byggðist á sjávarútvegi, í fjölbreyttara hagkerfi með stórum og opnum fjármálageira. Sakir þess hve íslensku bankarnir voru berskjaldaðir og viðeigandi eftirlit með fjármálageiranum skorti, á sama tíma og öngþveiti ríkti í alþjóðafjármálum, hrundi bankageirinn á Íslandi árið 2008, sem hafði í för með sér að hagkerfið dróst inn í peninga- og fjármálakreppu sem leiddi til djúprar efnahagslæggðar. Í kjölfar þess fóru stjórnvöld fram á aðstoð alþjóðasamfélagsins, þ.m.t. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, til að styðja við gjaldmiðil sinn og koma aftur á sjálfbærum, þjóðhagslegum stöðugleika. Með 1,4 milljarða evru viðbúnaðarláni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er lögð áhersla á stöðugleika gjaldmiðilsins, umbætur í ríkisfjármálum og endurreisn bankanna.

Alvarleiki efnahagskreppunnar og pólitískar afleiðingar hennar á Íslandi ollu töfum á framkvæmd áætlunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Samt sem áður hefur náðst breið samstaða síðan sumarið 2009 um grundvallaratriði endurreisnarinnar. Stjórnvöld hafa gripið til mikilvægra efnahagslegra stöðugleikaáðgerða, sem ætlað er að treysta fjárhag ríkisins, gera gengi krónunnar stöðugra og endurskipuleggja fjármálakerfið. Fyrstu jákvæðu merki þessara áðgerða eru að koma í ljós. Ísland er með tiltölulega sveigjanlegan vinnumarkað og mikla atvinnuþátttöku, fólk á vinnumarkaði er tiltölulega ungt og auðlindir eru öflugar og þeim er vel stjórnað.

Samt sem áður hefur þjóðhagslegum stöðugleika ekki enn verið náð. Ein afleiðinga kreppunnar og yfirtöku ríkisins á föllnu bönkunum var að fjárlagahalli ríkisins var orðinn 14,4% af vergri landsframleiðslu á árinu 2009. Á sama ári náðu brúttóskuldir ríkissjóðs 125% af vergri landsframleiðslu, en þar af er þriðjungur vegna Icesave-skuldanna. Umbætur í ríkisfjármálum verða áfram lykilatriði.

Endurskipulagning bæði opinberra skulda og skulda einkaaðila mun hafa áhrif á hraða endurreisnarinnar. Ljúka þarf endurskipulagningu fjármálageirans ásamt því að leggja í verulegar umbætur á reglugerðar- og eftirlitsumhverfinu og starfsaðferðum þeim tengdum en þetta verða mikilvægustu viðfangsefnið sem taka þarf á til skemri tíma litið. Aukinn fjölbreytileiki hagkerfisins og framkvæmd ýmissa kerfisumbóta myndi bæta samkeppnishæfni landsins.

3. GETA TIL AÐ TAKA Á SIG SKULDBINDINGARNAR SEM FYLGJA AÐILD

Í þessum hluta skýrslunnar verður greind geta Íslands til að taka á sig þær ítarlegu skuldbindingar sem fylgja aðild, þ.e. í regluverki ESB, eins og þær eru settar fram í sáttmálunum, afleiddri löggjöf og stefnum Sambandsins. Í þessum hluta er fylgt skipulagi samningskaflanna 33 sem regluverki ESB hefur verið skipt í vegna aðildarviðræðna. Hver kafli fjallar um núverandi stöðu og horfur á Íslandi. Samningsköflunum hefur verið skipt í þrjú flokka: 10 kafla sem falla undir EES, 11 kafla sem falla að hluta til undir EES og 12 kafla sem EES nær ekki til. Að því er varðar þessa greiningarskýrslu og án þess að segja nokkuð til um hugsanlegan aðildardag hefur meðallangur tími verið skilgreindur sem þriggja ára tímabil.

3.1. Kaflar regluverks ESB

3.1.1. Kaflar sem falla undir EES

1. kafli: Frjálsir vöruflutningar

Meginreglan um frjálsa vöruflutninga felur í sér að hafa má frjáls viðskipti með vörur frá einum hluta Sambandsins til annars. Á mörgum sviðum er samræmdum regluramma bætt við þessa meginreglu og er annaðhvort notuð „eldri aðferðin“ (setning nákvæmra vörulýsinga) eða „nýja aðferðin“ (setning almennra krafna fyrir vörur). Lögleiðing samræmdrar vörulöggjafar ESB er meginatriði þeirra skuldbindinga sem falla undir þennan kafla. Til að lögleiðing regluverks ESB gangi snurðulaust er nauðsynlegt að stjórnslan hafi nægilega burði til að upplýsa um takmarkanir á viðskiptum og til að beita þverlægum ráðstöfunum og ráðstöfunum vegna málsmeðferðar á sviðum á borð við stöðlun, samræmismat, faggildingu og markaðseftirlit.

Allir helstu þættir regluverks ESB um frjálsa vöruflutninga falla undir EES-samninginn. Öll ný viðeigandi löggjöf Bandalagsins er tekin upp í samninginn og gildir því á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

Hvað **meginreglur** varðar er íslensk löggjöf almennt í samræmi við 34.-36. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins og viðkomandi dómaframkvæmd Dómstóls Evrópubandalaganna. Hins vegar er nokkrum spurningum enn ósvarað er varða áfenga drykki og fjarsölu lyfja.

Hvað **þverlægur ráðstafanir** varðar hefur Ísland hrint löggjöf ESB, sem tengist meginreglunum um nýja heildaraðferð, staðla, samræmismat, faggildingu, mælifærði og markaðseftirlit, í framkvæmd.

Á **staðlasviðinu** gegnir Staðlaráð Íslands hlutverki innlendrar staðlastofnunar. Staðlaráð Íslands er fullgildur aðili að Staðlasamtökum Evrópu (CEN) og Rafstaðlasamtökum Evrópu (CENELEC) og er samstarfsaðili Fjarskiptastaðlastofnunar Evrópu (ETSI). Staðlaráð Íslands er einnig virkur þátttakandi í alþjóðlegum staðlasamtökum. Staðlaráð Ísland ætti að hafa nægilega stjórnslulega burði til að tryggja að samhæfir, evrópskir staðlar séu teknir upp í innlenda staðla með réttum hætti.

Á Íslandi er **samræmismat** skipulagt á grundvelli bæði láréttrar og sértækrar löggjafar ESB. CE-merking er þegar notuð, viðurkennd og samþykkt fyrir þær vörur sem falla undir gildissvið tilskipana „nýju aðferðarinnar“. Hins vegar þarf Ísland að tryggja að nýjustu breytingum á sviði samræmismats sé komið til framkvæmda með tilhlýðilegum hætti, ekki síst ákvörðun 768/2008/EB um sameiginlegan ramma um markaðssetningu á vörum. Lítið net rannsóknarstofa, vottunar- og eftirlitsaðila sér um að framfylgja kröfum vegna faggildingar og markaðseftirlits að því er varðar markaðssetningu á vörum.

Hvað **faggildingu** varðar þá sér faggildingarsvið Einkaleyfastofunnar um innlenda faggildingu á Íslandi og er hún fullgildur aðili að Evrópustofnuninni um samvinnu á sviði faggildinga (EA). Íslenskar meginreglur í faggildingarstefnunni eru í samræmi við reglur Evrópusambandsins, þ.m.t. faglegt og fjárhagslegt sjálfstæði. Hins vegar þarf að tryggja fullt samræmi við löggjöf ESB. Faggildingarsvið Einkaleyfastofunnar hefur enn ekki undirgengist jafningjamat.

Verkefni er varða **lögmaelifræði** hafa verið falin Neytendastofu og er það í samræmi við venjur ESB.

Hvað **markaðseftirlit** varðar þá er til staðar kerfi sem samrýmist venjum ESB. Neytendastofa sér um að samræma starf annarra yfirvalda markaðseftirlitsmála. Hins vegar þarf Ísland að bæta bæði innri og ytri samræmingu.

Ísland hefur tekið upp **sviðsbundna vörulöggjöf sem fjallar um nýju heildaraðferðina**.

Hvað **vörulöggjöf varðar, sem fellur undir „eldri aðferðina“**, er löggjöf á Íslandi í ágætu samræmi við löggjöf ESB. Á sviði vélknúinna ökutækja samþykkir Ísland hins vegar einnig ökutæki sem eru framleidd og markaðssett samkvæmt öðrum tæknilegum kröfum og stöðlum en þeim alþjóðlegu kröfum og stöðlum sem löggjöf ESB byggir á.

Hvað ráðstafanir vegna **málsmeðferðar** varðar hefur Ísland hrint tilskipun um málsmeðferð við tilkynningar í framkvæmd. Embætti tollstjóra sér um eftirlit með innfluttum vörum á ytri landamærum. Íslensk **skotvopnalöggjöf** er að mestu í samræmi við regluverk ESB. Lögleiðing tilskipunarinnar um að skila **menningarminjum**, sem hafa verið fluttar ólöglega frá yfirráðasvæði aðildarríkis ESB, er í samræmi við löggjöf ESB.

Niðurstaða

Íslands beitir, sem aðili að EES, með fáeinum undantekningum, regluverki ESB um frjálsa vöruflutninga. Gera verður frekari ráðstafanir til að samræmi náist við almennu meginreglurnar og löggjöfina með „eldri aðferðinni“ og eins til að tryggja fullt samræmi við regluverk ESB á sviðum samræmismats, faggildingar og markaðseftirlits. Viðeigandi fyrirkomulag er til staðar, þ.m.t. gæðagrunnvirki með fullnægjandi getu innan stjórnsýslunnar. Á heildina lítið ætti Ísland að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði.

2. kafli: Frjáls för launafólks

Í regluverki ESB samkvæmt þessum kafla er kveðið á um rétt borgara ESB í einu aðildarríki til að vinna í öðru aðildarríki ESB, hafa búsetu þar í því skyni ásamt aðstandendum sínum og hljóta sömu meðferð og innlendir launþegar að því er varðar vinnuskilyrði, félagslegar hagsbætur og skattaávilnanir.

Enn fremur er í regluverkinu fjallað um lagagerninga Bandalagsins um samræmingu ólíkra almannatryggingakerfa landanna. EES-samningurinn tekur til regluverks ESB í þessum kafla, þó með einhverri aðlögun á sviði samræmingar almannatryggingakerfa.

Ísland beitir regluverki ESB um **aðgengi að vinnumarkaði**. Launþegar innan ESB njóta sama réttar til aðgangs að vinnumarkaði og sömu meðferðar og íslenskir ríkisborgarar⁷. Ísland hefur tilkynnt um að það hafi uppfyllt skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum að því er varðar afleiðda réttinn (e. corollary right) til búsetu, sem tekur einnig til búseturéttar launþega og aðstandenda þeirra. Ísland hefur einnig komið til framkvæmda regluverki ESB um verndun viðbótarlífeyrisséttinda.

Ísland tekur fullan þátt í vinnumiðlunarneti Evrópu (**EURES**). Skrifstofa vinnumiðlunarnets Evrópu (EURES) á Íslandi er skilvirk og hefur tekist að vera áfram dyggur samstarfsaðili þrátt fyrir erfiðar aðstæður vegna áhrifa heimskreppunnar á hagkerfi landsins. Nægileg stjórnsýslugeta er fyrir hendi hjá skrifstofunni en hjá henni starfar stjórnandi, tveir ráðgjafar og tveir í skrifstofustörfum. Enn fremur starfa átta tengiliðir/ráðningarfulltrúar vinnumiðlunarnets Evrópu (EURES) á svæðisskrifstofum víða um landið. Skrifstofa vinnumiðlunarnets Evrópu (EURES) veitir aðfluttum upplýsingar um atvinnuleysisbætur á ensku og pólsku.

Að því er varðar **samræmingu almannatryggingakerfa** beitir Ísland reglugerðum um samræmingu almannatryggingakerfa og hefur sýnt fram á viðunandi stjórnsýslugetu. Samkvæmt kröfum nýs regluverks ESB, sem áætlað er að taki gildi í maí 2010, mun Ísland hins vegar þurfa að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að undirbúa rafræn upplýsingaskipti innan rafræna upplýsingaskiptakerfisins um almannatryggingar (EESSI). Það mun einnig þurfa að rýmka reglur sínar um samræmingu almannatryggingakerfa þannig að þær nái til ríkisborgara þriðju landa. Ísland hefur innleitt **Evrópska sjúkratryggingakortið** sem íslenskir ríkisborgarar og aðrir íbúar, sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins og eru sjúkratryggðir á Íslandi, eiga rétt á.

Niðurstaða

Ísland beitir regluverki ESB í þessum kafla með fáeinum undantekningum tengdum undanþágum sem veittar eru samkvæmt EES-samningnum. Viðunandi stjórnsýslufyrirkomulag er fyrir hendi og Ísland ætti að geta tekið á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á sviði frjálsrar farar launþega.

3. kafli: Staðfesturéttur og frelsi til að veita þjónustu

Aðildarríkin verða að tryggja að landslög hindri ekki staðfesturétt ríkisborgara ESB og lögaðila í aðildarríki og frelsi til að veita þjónustu yfir landamæri eins og mælt er fyrir um í 49. og 56. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (TFEU), sbr. þó þær undantekningar sem eru settar fram í sáttmálanum. Grunnregluverk á þessu sviði er þjónustutillskipunin. Í gerðinni eru samræmdar reglur um lögverndaðar starfsgreinar til að tryggja gagnkvæma viðurkenningu á menntun og hæfi og prófskírteinum milli aðildarríkjanna. Fylgja verður, að því er varðar tiltekna lögverndaðar starfsgreinar, sameiginlegri námskrá sem felur í sér lágmarksnám til þess að unnt sé að viðurkenna menntun og hæfi sjálfkrafa í aðildarríki ESB. Markmiðið með umbótum ESB á pósthjónustu er að tryggja altæka pósthjónustu, koma á fót innri markaði með pósthjónustu og tryggja mikil gæði pósthjónustu fyrir notendur.

⁷ Tímabundin undanþága, til desember 2013 í síðasta lagi, gildir fyrir ríkisborgara í Búlgaríu og Rúmeníu í samræmi við bráðabirgðafyrirkomulagið sem komið var á í kjölfar aðildar þessara tveggja landa og rýmkunar EES-samningsins: þau sæta enn takmörkuðum aðgangi að vinnumarkaði og þurfa atvinnuleyfi.

Allt regluverk ESB í þessum kafla fellur undir EES-samninginn. Ákvæði 49. og 56. gr. sáttmálans um starfshætti ESB svara til ákvæða 31. og 36. gr. EES-samningsins. Regluverk ESB á sviði pósthjónustu og á sviði faglegrar menntunar og hæfis hefur verið tekið upp í EES-samninginn.

Á sviði **staðfesturéttar og frelsis til að veita þjónustu yfir landamæri** hefur ákvörðun um að fella þjónustutílskipunina inn í EES-samninginn ekki enn öðlast gildi. Engu að síður vinna íslensk yfirvöld að því að koma þjónustutílskipuninni inn í íslenskan rétt. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið annast framkvæmd þjónustutílskipunarinnar og samræmir samstarf við önnur ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög. Ísland mun þurfa að tryggja að þjónustutílskipunin verði lögleidd að fullu og að fullnægjandi geta sé fyrir hendi innan stjórnsýslunnar. Á Íslandi eru einhverjar takmarkanir á staðfesturétti og frelsi til að veita þjónustu innan sjávarútvegsgeirans. (Sjá 13. kafla – Sjávarútvegur.)

Ísland hefur komið til framkvæmda meginhluta regluverks ESB á sviði **pósthjónustu**. Þó hefur þriðja pósthjónustutílskipunin ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Nokkrum tilteknum málefnum þarf að gefa sérstakan gaum, s.s. umfangi alþjónustuskyldunnar, málsmeðferð við leyfisveitingu, fjármögnun innlends eftirlitsyfirvalds og endurgreiðslu hreins kostnaðar vegna alþjónustuskyldunnar. Stjórnsýslufyrirkomulag er með svipuðum hætti og í flestum aðildarríkjum ESB. Stefnumótun og löggjöf á sviði pósthjónustu heyrir undir samgönguráðuneytið en innlent eftirlitsyfirvald, Póst- og fjarskiptastofnun, hefur umsjón með framkvæmd stefnu og laga á sviði pósthjónustu og hefur eftirlit með markaðnum. Beina verður sérstakri athygli að því að auka stjórnsýslugetu og aðskilja verkefni er varða eftirlit og umsjón.

Á sviði **gagnkvæmrar viðurkenningar á faglegri menntun og hæfi** hefur Ísland komið til framkvæmda fjölda tilskipana um lögverndaðar starfsgreinar en helsta tilskipunin um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi frá september 2005 hefur enn ekki komið til framkvæmda. Eftirlitsstofnun EFTA hefur veitt því athygli að henni hefur ekki verið komið til framkvæmda. Lögbært yfirvald að því er þessa tilskipun varðar er mennta- og menningarmálaráðuneytið. Nokkur önnur fagráðuneyti hafa umsjón með sviðsbundinni löggjöf um lögverndaðar starfsgreinar. Enn þarf að ljúka fullri lögleiðingu regluverks ESB á þessu sviði og koma á fullnægjandi stofnanaramma.

Niðurstaða

Ísland beitir regluverki ESB um staðfesturétt og frelsi til að veita þjónustu með nokkrum undantekningum. Þó eru á Íslandi fyrir hendi takmarkanir í sjávarútvegi sem samræma verður regluverki ESB. Ísland verður einkum að gera frekari ráðstafanir til að laga sig að þjónustutílskipuninni og þriðju pósthjónustutílskipuninni, auk þess að ljúka við gerð ramma vegna gagnkvæmrar viðurkenningar á faglegri menntun og hæfi. Einnig þarf að gera frekari ráðstafanir til að auka getu stjórnsýslunnar til að framkvæma og framfylgja reglum og stefnum ESB á skilvirkan hátt. Á heildina litið ætti Ísland að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði.

4. kafli: Frjálsir fjármagnsflutningar

Ætlast er til þess að aðildarríkin falli frá öllum takmörkunum á fjármagnsflutningum og greiðslum, bæði innan ESB og milli aðildarríkja og þriðju landa. Regluverk ESB tekur einnig til reglna varðandi greiðslur yfir landamæri og framkvæmd greiðslufyrirmæla hvað varðar verðbréf. Tilskipunin um baráttuna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverkamanna útheimtir að bankar og aðrir rekstraraðilar beri kennsl á viðskiptamenn og tilgreini tiltekin viðskipti, sérstaklega þegar um er að ræða dýra hluti og háar peningagreiðslur. Lykilforsenda baráttunnar gegn fjármálabrotum er að koma á fót skilvirkri stjórnsýslu- og fullnustugetu, þ.m.t. samstarf milli eftirlitsyrvalda, löggæsluyfirvalda og ákærvalds.

Allir helstu þættir regluverks ESB um frjálsa fjármagnsflutninga falla undir EES-samninginn. Nýtt regluverk ESB er tekið inn í samninginn með reglubundnum hætti. Ísland er engu að síður með tímabundna undanþágu sem takmarkar erlenda fjárfestingu (sjá hér á eftir).

Að því er varðar **fjármagnsflutninga og greiðslur** eru reglurnar sem gilda innan EES því sem næst samhljóða því regluverki ESB sem kveður á um að höftum af fjármagni skuli aflétt. Lönd utan evrusvæðisins geta þó nýtt sér sérstök verndarákvæði um greiðslujöfnuð. Í nóvember 2008 greip Ísland vegna fjármálakreppunnar til verndarráðstafana skv. 43. gr. EES-samningsins, en samkvæmt henni er fjármagnsstreymi milli Íslands og annarra aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins takmarkað. Eins og sakir standa er viðhaft mjög ítarlegt gjaldeyriseftirlit með viðskiptum milli Íslands og annarra landa. Eftirlit á tilteknum sviðum var hert enn frekar í apríl 2009. Losa þarf um það til að Ísland fari að öllu leyti að ákvæðum um fjármagnsfrelsi. Íslensk stjórnvöld hafa samþykkt áætlun um að létta smám saman hömlum af eftirliti með fjármagni. Í nóvember 2009 var byrjað að hrinda áætluninni í framkvæmd og ýmsar ráðstafanir í átt til tilslökunar teknar upp, en samkvæmt þeim mátti umreikna afrakstur eignasölu yfir í erlendan gjaldmiðil. Í fyrstu endurskoðun á viðbúnaðarláni sínu tók Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn fram að hraðari umbætur í fjármálum hins opinbera og „jafnari gangur í að afnema höft á fjármagnsreikningum“ skiptu sköpum við að viðhalda stöðugleika og sjálfbærni. Þess er þó ekki að vanta að mikilvæg stjórnæki verði lögð af á næstunni. Allar ráðstafanir á grundvelli gildandi löggjafar, sem felur í sér heimildir til að framfylgja lögum, mega halda gildi sínu þar til í nóvember 2010. Þetta útilokar ekki að þær verði framlengdar í löggjöf sem verður samþykkt síðar, en það ræðst af þróun mála.

Samkvæmt EES-samningnum hefur Ísland fasta undanþágu sem takmarkar erlendar fjárfestingar í fiskiskipum og fiskvinnslu (sjá einnig 13. kafla, Sjávarútvegur). Einnig eru í gildi takmarkanir á öðrum sviðum sem varða s.s. orku, flutninga í lofti og fasteignir, sem gilda aðeins um ríkisborgara þriðju landa en ekki ríkisborgara aðildarríkja innan EES.

Hvað **greiðslukerfi** varðar hefur afleidd löggjöf um greiðslur að öllu leyti létt hömlum af fjármagnsflutningum á innri markaðinum. Umtalsverð breyting varð á löggjöf ESB í nóvember 2009 og tók þá gildi tilskipun, með vikuðu gildissviði, um greiðslukerfi ásamt nýrri, ítarlegri reglugerð um greiðslur yfir landamæri innan Evrópubandalagsins. Öll slík löggjöf fellur undir EES-samninginn. Frá og með lokum októbermánaðar 2009 hafði allt regluverk ESB er varðar greiðslukerfi komið til framkvæmda. Hvorki voru tilgreind né greind frávík eða svið þar sem erfiðleika gæti.

Að því er varðar regluverk ESB um **peningabætti** falla þriðja tilskipunin gegn peningabætti (AML), tilskipunin þar sem mælt er fyrir um framkvæmdarráðstafanir vegna þriðju tilskipunarinnar gegn peningabætti og reglugerðin um upplýsingar um greiðanda, sem fylgja yfirfærslu á fjármagni, allar undir EES-samninginn. Ísland hefur þegar tekið upp þriðju tilskipunina gegn peningabætti og reglugerðina um upplýsingar um greiðanda sem fylgja yfirfærslu á fjármagni. Tilskipuninni þar sem mælt er fyrir um framkvæmdarráðstafanir hefur verið komið til framkvæmda að hluta. Í sumum tilvikum hefur Ísland gengið lengra en krafist er í regluverki ESB til að koma á traustu og skilvirku eftirlitsfyrirkomulagi. Framkvæmdageta peningabættisskrifstofunnar (FIU) hvað varðar mönnum og sjálfstæði er þó óviss þar sem starfsmaðurinn er aðeins einn sem stendur. (Sjá einnig 24. kafla, Réttlæti, frelsi og öryggi.)

Niðurstaða

Með fáeinum undantekningum beitir Ísland regluverki ESB um frjálsa fjármagnsflutninga og ætti að geta tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði. Ísland er þó með fasta undanþágu hvað varðar erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi. Takmarkanirnar á erlendum fjárfestingum og erlendu eignarhaldi þarf að samræma meginreglum regluverks ESB. Gera þarf umtalsverðar og varanlegar ráðstafanir til að afnema takmarkanir á útstreymi fjármagns. Styrkja þarf stjórnsýsluna, sérstaklega á sviði aðgerða gegn peningþvætti.

5. kafli: Opinber innkaup

Í regluverki ESB um opinber innkaup eru almennar meginreglur um gagnsæi, jafna meðferð, frjálsa samkeppni og bann við mismunun. Til viðbótar gilda sértækar reglur ESB að því er varðar samræmingu um gerð opinberra samninga um verk, þjónustu og vörukaup fyrir hefðbundna geirann og veitugeirann. Gildissviðið er skilgreint samkvæmt samningsyfirvöldum/-stofnunum, þeim samningum sem falla undir þær, viðmiðunarmörkum umsóknar og sérstökum undantekningum. Í regluverki ESB eru einnig tilgreindar reglur um meðferð kára og tiltækileika úrræða.

Regluverk ESB um opinber innkaup fellur undir EES-samninginn, að undanskildum tveimur tæknilegum tilskipunum (2006/97/EB og 2007/24/EB) og hinni nýju tilskipun um úrræði (2007/66/EB).

Ísland hefur komið til framkvæmda meginhluta regluverks ESB um opinber innkaup í samræmi við skuldbindingar sínar gagnvart EES, en þarf að tryggja að nýja tilskipunin um úrræði og framangreindar tæknilegar tilskipanir komi til framkvæmda að fullu. Frekari lagfæringa er einnig þörf varðandi framkvæmdarákvæði tilskipana sem ná yfir gerð opinberra samninga, þ.e. tilskipun um veitustofnanir og tilskipun um samninga hins opinbera.

Að því er varðar stjórnsýslugetu ber fjármálaráðuneytið ábyrgð á eftirliti og framkvæmd reglna og stefnu um opinber innkaup. Ráðuneytið hefur víðtækt vald til að hafa afskipti af ákvörðunum samningsyfirvalda, ef þörf krefur. Þrátt fyrir að ráðuneytið geti eins og sakir standa gegnt skyldum sínum gæti það reynst ófullnægjandi að hafa aðeins tvo starfsmenn sem annast innkaupastefnu hins opinbera ef upp koma umfangsmikil vandamál.

Það er nauðsynlegt að efla viðeigandi miðlægt stjórnsýslufyrirkomulag til að tryggja lykilþætti við stefnumótun, gerð frumlöggjafar og afleiddrar löggjafar, útvegum stjórnækja, þjónustuborð, vöktun og tölfraðilega skýrslugjöf, sem og stöðuga stjórn á öllum sviðum tengdum opinberum innkaupum. Enn fremur skulu helstu innkaupsaðilar á öllum stigum hafa nauðsynlega stjórnsýslugetu til að tryggja skilvirka framkvæmd reglna um innkaup.

Niðurstaða

Ísland beitir helstu ákvæðum tilskipana um opinber innkaup í samræmi við skuldbindingar sínar gagnvart EES. Engu að síður er þörf á frekari ráðstöfunum til að tryggja endanlega samræmingu löggjafarinnar við það regluverk ESB sem varðar hina nýju tilskipun um úrræði og tiltekin framkvæmdarákvæði varðandi gerð opinberra samninga. Á heildina litið ætti yfirstjórnin að vera fær um að uppfylla kröfur vegna aðildar. Engu að síður þarf að efla stjórnarsýslugetuna enn frekar til að tryggja viðeigandi framkvæmd innkaupastefnu hins opinbera á Íslandi.

6. kafli: Félagaréttur

Í regluverki ESB um félagarétt eru reglur um birtingarkröfur, myndun, viðhald og breytingar á fjármagni, samruna og skiptingu, yfirtökutilboð og kröfur um gagnsæi félaga, sem og stjórnarhætti fyrirtækja. Á sviði reikningsskila eru í regluverki ESB tilgreindar reglur um framsetningu ársreikninga og samstæðureikningsskila, þar með taldar einfaldaðar reglur fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki. Sérstakar bókhaldsreglur gilda um banka- og tryggingageirann. Beiting alþjóðlegra reikningsskilastaðla er lögboðin fyrir sum fyrirtæki sem varða almannaheill. Þessu til viðbótar eru í regluverki ESB tilgreindar reglur um samþykki, faglega ráðvendingu og óhæði löggiltra endurskoðenda.

Allir helstu þættir regluverks ESB um félagarétt eiga við í löndum innan EES. Nýtt regluverk ESB er tekið inn í EES-samninginn með reglubundnum hætti.

Þess vegna er íslenskur **félagaréttur** almennt í samræmi við regluverk ESB um félagarétt. Tilskipuninni varðandi réttindi hluthafa frá árinu 2007 hefur þó ekki verið hrint í framkvæmd ennþá. Gerðar hafa verið ráðstafanir til að stuðla að beitingu tilmæla framkvæmdastjórnarinnar er varða stjórnarhætti í fyrirtækjum og ráðgert er að gera frekari ráðstafanir að því er varðar tillögur framkvæmdastjórnarinnar frá apríl 2009 um starfskjör.

Að því er varðar stjórnarsýslufyrirkomulag ber deild viðskiptamála hjá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu ábyrgð á félagarétti. Fimm starfsmenn eru í deildinni. Skráning félaga er á ábyrgð ríkisskattstjóra, sem er stofnun sem heyrir undir fjármálaráðuneytið. Fjórtán starfsmenn eru hjá fyrirtækjaskrá og fær hún tæknilegan stuðning frá öðrum deildum ríkisskattstjóra. Fyrirtækjaskrá hefur regluleg samskipti við skrár á Norðurlöndunum og í Evrópu.

Ísland hefur komið til framkvæmda meginhluta regluverks ESB á sviði **reikningsskila fyrirtækja**. Enn er þó eftir að koma til framkvæmda hluta af tilskipuninni um breytingar á tilteknum ákvæðum varðandi ársreikninga og samstæðureikningsskil og reglugerðum um jafngildi reikningsskilastaðla.

Að því er varðar stjórnarsýslugetu ber deild viðskiptamála hjá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu einnig ábyrgð á reikningsskilum fyrirtækja og endurskoðun. Ársreikningaskrá ber ábyrgð á móttöku og birtingu á ársreikningum fyrirtækja sem og að fylgjast með fyrirtækjum sem fylgja alþjóðlegum reikningsskilastöðlum.

Að því er varðar **endurskoðun** taka lög um endurskoðendur frá 2008, sem tóku í gildi í janúar 2009, upp tilskipun um lögboðna endurskoðun og í þeim er tekið tillit til tilmæla um ytri gæðatryggingu og takmörkun á einkaréttarábyrgð löggiltra endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja.

Endurskoðendaráð er opinbert eftirlitsráð endurskoðenda á Íslandi. Ráðið ber ábyrgð á ytra gæðatryggingarkerfi og gefur árlega út upplýsingar um niðurstöður slíkrar gæðatryggingar. Ráðið getur einnig rannsakað endurskoðendur, endurskoðunarfyrirtæki eða álitafni að eigin frumkvæði ef það hefur ástæðu til að ætla að brotið hafi verið gegn viðkomandi löggjöf.

Niðurstaða

Með fáeinum undantekningum beitir Ísland regluverki ESB um félagarétt og ætti að geta tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði. Þörf er á frekari ráðstöfunum til að samræma löggjöf reglum um réttindi hluthafa og reikningsskil fyrirtækja.

7. kafli: Hugverkaréttur

Meginmarkmiðið með regluverki ESB á sviði hugverkaréttar er að tryggja eðlilega starfsemi innri markaðarins og leggja um leið áherslu á jafnvægi milli réttar réttthafa og hagsmuna notenda, svo og aðlögun lagarammans að breytilegu umhverfi í tæknimálum. Að því er varðar höfundarrétt samræmir regluverk ESB reglur um lögverndun höfundarréttar og tengdra réttinda. Sértek ákvæði gilda um vernd gagnagrunna, tölvuforrita, svæðislýsinga smárása á hálfleiðara, útsendingar um gervihnött og endurvarp um kapal. Á sviði hugverkaréttar á sviði iðnar eru í regluverki ESB settar fram samræmdar reglur um lögverndun vörumerkja og hönnunar í iðnaði. Sértek ákvæði gilda um uppfinningar á sviði líftækni, lyfjavöru og plöntuvarnarefna. Í regluverki ESB eru einnig sett fram vörumerki og hönnun Bandalagsins.

Hugverk falla undir EES-samninginn, sem inniheldur ákvæði um vernd hugverkaréttinda, fullnustunot réttar, aðild að eða þátttöku í ráðstöfunum Evrópubandalagsins og alþjóðasamninga og samskipti við þriðju lönd. Í XVII. viðauka við EES-samninginn er skrá yfir afleidda löggjöf sem er hluti af EES-samningnum.

Ísland hefur komið regluverki ESB um **höfundarrétt og tengd réttindi** til framkvæmda. Lögbær aðili er mennta- og menningarmálaráðuneytið. Sérfræðinganevnd er ráðherra til ráðuneytis um málefni sem varða höfundarrétt. Fyrirkomulag á starfsemi innheimtusamtaka er í samræmi við kröfur ESB.

Löggjöf um **hugverkarétt á sviði iðnaðar** er að mestu leyti í samræmi við regluverk ESB. Þörf er á frekari ráðstöfunum til að koma til framkvæmda reglum um tæmingu vörumerkjaréttar og vottorð um viðbótarvernd fyrir lyf. Ísland hefur ekki, fram að þessu, tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) um það að tilskipuninni um vörumerki hafi verið komið til framkvæmda að fullu. Nauðsynlegt stjórnsýslufyrirkomulag er fyrir hendi.

Að því er **framfylgd** varðar hefur tilskipunin um framfylgd hugverkaréttinda (tilskipun 2004/481/EB) ekki verið tekin upp í EES-samninginn. Sum af ákvæðum hennar voru lögleidd með lögum frá 2006 um öflun sönnunargagna vegna ætlaðra brota á hugverkaréttindum. Aðrar kröfur í tilskipuninni ættu að vera uppfylltar, m.a. með lagaákvæðum til framkvæmdar WTO-samningnum um hugverkarétt í viðskiptum og almennum ákvæðum í hinum ýmsu gerðum um lagalega málsmeðferð. Til að ná samræmi við regluverk ESB þarf Ísland að tryggja fullt samræmi við tilskipunina og móta heildarstefnu varðandi framkvæmd.

Niðurstaða

Með fáeinum undantekningum beitir Ísland regluverki ESB að því er varðar lög um hugverkarétt og ætti að geta tekið á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði. Ísland þarf að tryggja fulla framkvæmd tilskipunarinnar um fullnustu hugverkaréttinda.

8. kafli: Samkeppni

Regluverk ESB á sviði samkeppni varðar stefnur í tengslum við einokun og hringamyndun, samruna og eftirlit með ríkisaðstoð. Það tekur einnig til reglna og málsmeðferðar er varða baráttu gegn samkeppnishamlandi starfsháttum fyrirtækja (samkeppnishamlandi samningar milli fyrirtækja og misnotkun á yfirburðastöðu), gaumgæfilega athugun á samrunum fyrirtækja og það kemur í veg fyrir að ríkisstjórnir geti veitt ríkisaðstoð sem raskar samkeppni á innri markaðnum. Samkeppnisreglurnar gilda að öllu jöfnu beint í Sambandinu og aðildarríkjunum ber að hafa fulla samvinnu við framkvæmdastjórnina við að framfylgja þeim.

Regluverk ESB á sviði samkeppni fellur undir EES-samninginn. Í bókunum 21 til 27 í EES-samningnum er mælt fyrir um sértækar reglur, einkum varðandi samvinnu og skiptingu valdsviðs milli framkvæmdastjórnarinnar og Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) í málum er varða samkeppni og ríkisaðstoð. Framkvæmdastjórnin og Eftirlitsstofnun EFTA eru til þess bærar að rannsaka og hafa í vissum tilvikum eftirlit með samkeppnishamlandi starfsháttum og samruna sem hafa áhrif á markaðinn á Íslandi. Þá er Eftirlitsstofnun EFTA að auki til þess bær að athuga gaumgæfilega og heimila hvers konar ríkisaðstoð sem íslensk yfirvöld hyggjast veita og hefur áhrif á viðskipti milli Íslands og annarra samningsaðila EES-samningsins (landbúnaður og sjávarútvegur falla utan samningsins).

Íslensk samkeppnislög fylgja náð regluverki ESB um samkeppni; þau gilda í öllum geirum og bæði gagnvart opinberum fyrirtækjum og einkafyrirtækjum. Samkeppniseftirlitið á Íslandi hefur heimild til rannsókna sem er sambærileg heimildum framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna. Reglum á sviði **einokunar og hringamyndunar og samruna** virðist vera framfylgt með fullnægjandi hætti. Samkeppniseftirlitið hefur yfir nægum mannafla að ráða. Það hefur á síðustu árum tekið mörg mál til umfjöllunar og lagt á fremur mikinn fjölda sekta. Engu að síður telur framkvæmdastjórnin ástæðu til að meta ákvarðanir þess með tilliti til gæðabátta.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur fyrirframeftirlit (e. ex-ante control) vegna **ríkisaðstoðar** sem íslensk yfirvöld veita. Eftirlitsstofnun EFTA fylgist, sem sjálfstætt yfirvald, náð með því hvort ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar og dómaframkvæmd Dómstóls Evrópubandalaganna á þessu sviði er fylgt. Eftirlit með ríkisaðstoð á Íslandi er sambærilegt því eftirliti sem fer fram innan ESB.

Á tímabilinu 2004-2008 fór heildarfjárhæð ríkisaðstoðar, sem íslensk yfirvöld veittu, ekki yfir 24 milljónir evra, sem jafngildir 0,12% af vergri landsframleiðslu. Árið 2008 beið einungis eitt endurheimtarmál (e. recovery case) varðandi Ísland. Vegna fjármálakreppunnar hefur íslenska ríkisstjórnin þó samþykkt nokkrar ráðstafanir vegna ríkisaðstoðar, einkum í þágu fjármálageirans. Verið er að vinna að því að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um þessar ráðstafanir og haft verður strangt eftirlit með þeim.

Að lokum njóta nokkur fyrirtæki sérstakra réttinda eða einkaréttar á sviði flutninga, orku, pósthjónustu, dreifingar útvarps- og sjónvarpsefnis og húsnæðismála. Gera verður frekari greiningu á því hvort þetta er í samræmi við regluverk ESB þótt ekki sé unnt að benda á kerfislæga þætti skv. 106. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins.

Niðurstaða

Ísland beitir regluverki ESB um samkeppni og ætti að geta tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði. Viðeigandi stjórnislyfyrirkomulag er fyrir hendi. Engu að síður er nauðsynlegt að hafa frekara eftirlit með gæðum ákvarðana Samkeppniseftirlitsins og þeirra ráðstafana sem voru samþykktar í kjölfar fjármálakreppunnar.

9. kafli: Fjármálaþjónusta

Helstu markmið regluverks ESB að því er varðar fjármálaþjónustu eru að tryggja fjárhagslegan stöðugleika, trausta fjárhagsstöðu félaga sem starfa í fjármálageiranum og fullnægjandi vernd viðskiptavina, fjárfesta og tryggingataka. Stefnan er að byggja upp traust á fjármálamörkuðum og koma á sameiginlegum jöfnum samkeppnisskilyrðum. Regluverk ESB um fjármálaþjónustu tekur til reglna um starfsleyfi, rekstur og eftirlit með fjármálastofnunum á sviði bankastarfsemi, váttryggingastarfsemi, viðbótarlífeyrissparnaðar, fjárfestingarþjónustu og verðbréfamarkaðar, jafnframt því sem tekið er tillit til uppbyggingar fjármálamarkaðarins. Fjármálastofnanir geta starfað alls staðar í Sambandinu í samræmi við „Evrópuþessa“ og „eftirlit í heimalandi“, annaðhvort með því að stofna útibú eða með þjónustu yfir landamæri.

Regluverk ESB á sviði fjármálaþjónustu heyrir undir EES-samninginn. Auk þess gildir afleidd löggjöf ESB, sem skráð er í IX. viðauka við EES-samninginn, um fjármálaþjónustugeirann á Evrópska efnahagssvæðinu. Í reglum EES-samningsins um fjármálaþjónustu er lögð áhersla á þróun innri fjármálamarkaðar Evrópu þar sem þjónustuveitendum er frjálst að bjóða þjónustu sína á Evrópska efnahagssvæðinu. EES-ríkin geta einungis beitt takmörkunum innanlands ef viðkomandi svið er ekki að fullu samræmt afleiddri löggjöf Evrópska efnahagssvæðisins og að því tilskildu að takmörkun sé réttlætlanleg samkvæmt viðmiðuninni um „almenna hagsmunum“.

Bankageirinn á Íslandi varð fyrir miklu áfalli þegar fjármálakreppan skall á. Í október 2008 þurftu þrjár stærstu bankar landsins, Glitnir, Landsbanki og Kaupþing, sem standa fyrir 85% af bankastarfsemi í einkageiranum, að stöðva rekstur vegna lausafjárskorts og minnkandi trausts viðskiptavina. Íslensk yfirvöld tóku stjórn hinna föllnu banka í sínar hendur og settu lög sem veittu innstæðueigendum forgang umfram þá kröfuhafa aðra sem ekki höfðu tryggingu.

Stofnaðar voru þrjár nýjar einingar sem héldu áfram innanlandsrekstri bankanna þriggja. Innstæður innanlands og nokkrar aðrar skuldbindingar voru yfirfærðar til þessara nýju eininga. Innstæðueigendur útibúa bankanna í ESB og aðrir kröfuhafar voru skildir eftir í gömlu bönkunum sem hættu rekstri og voru teknir til slitameðferðar. Til að bæta þetta skyldu nýju einingarnar gefa út skuldabréf til gömlu bankanna sem væri að verðgildi jafnvirði hreins gangvirðis þeirra eigna sem voru yfirfærðar til nýju eininganna. Allir bankarnir þrír voru með umtalsverða starfsemi í öðrum EES-ríkjum. Neyðarráðstafanir íslenskra stjórnvalda höfðu því mikil áhrif á erlenda innstæðueigendur og aðra sem áttu kröfu á bankana.

Í kjölfar hruns hinna áður einkareknu íslensku banka hafði íslenska innstæðutryggingakerfið (Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta) ekki nægilega fjármuni til að endurgreiða eigendum innstæðna í erlendu bankaútibúunum. Þetta hafði einkum áhrif á breska og hollenska innstæðueigendur Icesave-netreikninganna í útibúum Landsbankans í Bretlandi og Hollandi. Í framhaldi af greiðslufalli íslenska innstæðutryggingarkerfisins ákváðu ríkisstjórnir Bretlands og Hollands að greiða innstæðueigendum tryggingu úr eigin sjóðum og fóru þess á leit að íslenska ríkið myndi endurgreiða þeim.

Munurinn á túlkun Íslands annars vegar á lagalegum skuldbindingum að því er varðar tilskipun EB nr. 94/19/EB um innstæðutryggingar á Evrópska efnahagssvæðinu og túlkun Bretlands og Hollands hins vegar leiddi til samráðs milli Íslands, stofnana ESB og aðildarríkjanna í nóvember 2008. Aðilar komu sér saman um að tilskipun um innstæðutryggingar hefði verið felld inn í löggjöfina um Evrópska efnahagssvæðið í samræmi við EES-samninginn og gilti því á Íslandi á sama hátt og í aðildarríkjum ESB.

Jafnframt því sem ríkisstjórn Íslands áskildi sér rétt til að leita síðar úrskurðar um bótaábyrgð hjá þar til bærum úrskurðaraðila samþykkti hún að greiða innstæður tryggðra innstæðueigenda á Icesave-reikningunum í samræmi við lög um Evrópska efnahagssvæðið allt að þeim lágmarkskröfum sem settar eru fram í tilskipuninni um innstæðutryggingar. Samningaviðræður milli Íslands, Bretlands og Hollands leiddu síðar til „Icesave-samninganna“ og lagasetningar. Markmiðið var að samþykkt yrði heimild fyrir því að íslenska ríkið ábyrgðist sérstök lán, sem Bretland og Holland höfðu veitt, til að endurgreiða þeim þá tryggingu sem þau höfðu þegar greitt innstæðueigendum Icesave-reikninga. Enn er beðið endanlegrar niðurstöðu í því máli. Hinn 30. desember 2009, eftir að harðar deilur höfðu staðið í marga mánuði, samþykkti íslenska þingið lög um gildistöku Icesave-samningsins frá október 2009. Stuttu síðar, 5. janúar 2010, synjaði forseti Íslands lögum staðfestingar, eftir að lögð hafði verið fram áskorun sem 25% kosningabærra manna höfðu undirritað, og þannig varð til forsenda fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt stjórnarskrá en hún á að fara fram 6. mars.

Vaknað hafa spurningar um hvort neyðarráðstafanirnar sem gerðar voru á Íslandi eftir hrun bankanna samrýmist lögum um Evrópska efnahagssvæðið, einkum meðferð almennra innstæðueigenda utan Íslands og annarra kröfuhafa úr hópi lánastofnana. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) er sú stofnun sem ber ábyrgð á því tryggja að Ísland fylgi EES-samningnum. Eftirlitsstofnun EFTA hóf að eigin frumkvæði rannsókn í október 2008. Eftirlitsstofnuninni bárust allmargar kvartanir frá kröfuhöfum úr hópi lánastofnana, almennum innstæðueigendum utan Íslands og einu aðildarríki í tengslum við neyðarlögin og þær aðgerðir sem ríkisstjórn Íslands greip til. Rannsókn Eftirlitsstofnunar EFTA á þessum málum er haldið áfram. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna fylgist náið með framvindu mála og mun halda því áfram.

Enginn erlendur banki er starfræktur á Íslandi eins og er og íslenskir bankar hafa losað sig við erlendar skuldbindingar — að því marki sem slíkt er unnt með auðveldum hætti — og hafa tekið aftur upp þráðinn á innanlandsmarkaði eftir því sem unnt er. Það sýnir að íslenski bankamarkaðurinn miðast nú um stundir mjög við heimamarkaðinn, a.m.k. að því er varðar almenna viðskiptavinum. (sjá einnig undir „efnahagslegar viðmiðanir“)

Bankakreppan á Íslandi og áhrif hennar hafa beint sjónum að vandamálum er varða fylgni við regluverk ESB. Ísland þarf einkum að takast á við vandamál á sviði eftirlits og innstæðutryggingar og hagnýta beitingu bankatilskipana ESB (t.d. bæta uppbyggingu stofnana sem annast eftirlit með bankastarfsemi, sjá til þess að reglum um stórar áhættuskuldbindingar sé beitt og um viðmiðanir fyrir hluthafa og stjórnendur bankanna).

Ísland þarf einnig að koma til framkvæmda regluverki ESB bæði um varfærnismat við kaup í fjármálageiranum og nýtt verndarstig í innlánatryggingarkerfum. Enn fremur þarf að ljúka innleiðingu regluverks ESB um fjármálasamsteypur. Samkvæmt Eftirlitsstofnun EFTA hefur Ísland aðeins tilkynnt um framkvæmd á hluta tilskipunarinnar um fjármálasamsteypur.

Að því er stjórnsýslulegt bolmagn varðar eru heimildir Fjármálaeftirlitsins (FME) til rannsókna og beitingar viðurlaga, en nýlega var aukið við starfslíð þess, í samræmi við það sem tíðkast í aðildarríkjunum. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið undirbýr nú endurbætur á lögjöfni um fjármálaþjónustu og eftirlitsskipulag til að styrkja heimildir Fjármálaeftirlitsins og færir þannig Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið undir sama stjórnsýsluramma og kemur á stofnun útlánaskrár þar sem yfirlit fæst yfir stórar áhættuskuldbindingar á landsvísu.

Fjármálaeftirlitið á nú áheyrnarfulltrúa í nefnd evrópskra bankaeftirlitsaðila (CEBS), nefnd evrópskra váttryggingaefirlitsaðila (CEIOPS) og samstarfsnefnd evrópskra verðbréfaeftirlitsaðila (CESR). Áframhaldandi samþætting Fjármálaeftirlitsins við eftirlitsskipulag ESB krefst þess að Ísland hafi stöðu áheyrnarfulltrúa í hinum þremur, nýju eftirlitsstofnunum ESB. Þessar stofnanir koma í stað framangreindra nefnda.

Í **váttryggingageiranum** á Ísland enn eftir að lögleiða regluverk ESB á sviði endurtrygginga sem og nokkur þeirra ákvæða sem varða líftryggingar. Enn þykir leika nokkur vafi á því, eins og eftirlitsstofnun EFTA hefur vakið máls á með formlegum hætti, hvort tilskipunum um váttryggingahópa og miðlun váttrygginga hefur verið komið til framkvæmda að öllu leyti.

Ísland hefur komið til framkvæmda allri viðeigandi löggjöf á sviði **verðbréfamarkaða og fjárfestingarþjónustu**.

Niðurstaða

Íslands beitir almennt regluverki ESB um fjármálaþjónustu og ætti að geta tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði. Í ljósi fjármálakreppunnar frá 2008 verður þó nauðsynlegt, til að regluverk ESB komi að fullu til framkvæmda, að endurbæta tiltekna þætti í löggjöf Íslands um fjármálaþjónustu, sem og framfylgd regluverks ESB. Ísland þarf einkum að huga að skipulagi og starfsemi fjármálaeftirlits- og innlátnatryggingarkerfanna snemma í ferlinu. Einnig þarf það að stuðla að hagnýtri beitingu varfærnisreglnanna sem kveðið er á um í bankatilskipunum ESB.

10. kafli: Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar

Regluverk ESB um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla miðar að því að ryðja úr vegi hindrunum á skilvirkri starfsemi innri markaðarins á sviði rafrænnar fjarskiptaþjónustu og -neta, stuðla að samkeppni og vernda hagsmuni neytenda á þessu sviði, þ.m.t. að nútímaleg grunnþjónusta standi öllum til boða. Það felur einnig í sér reglur um þjónustu í upplýsingasamfélaginu og gagnsæjan, áreiðanlegan og skilvirkan regluramma um hljóð- og myndmiðlaþjónustu í samræmi við Evrópustaðla.

Helstu þættir regluverks ESB um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla falla undir EES-samninginn. Enn fremur er Ísland aðili að nokkrum stefnumálum ESB sem styðja við þróun upplýsingasamfélagsins innanlands og á evrópskum vettvangi, s.s. breiðbandsáætlanir og stefnumál að því er varðar rafræna stjórnýslu (e-Government), rafræna heilbrigðisþjónustu (e-Health) og aðgengi allra að rafrænu samfélagi (e-Inclusion).

Á sviði **rafrænnar fjarskipta- og upplýsingatækni** hafa viðeigandi reglugerðir og tilskipanir ESB verið lögleiddar með tveimur undantekningum: tilskipunin um varðveislu gagna hefur ekki enn verið innleidd. Enn fremur hefur breytta reglugerðin um reiki ekki enn tekið gildi á Íslandi. Fyrirkomulag á löggjöf og stjórnýslu er svipað og í flestum aðildarríkjum ESB. Lögbært ráðuneyti hefur umsjón með stefnumótun en innlent stjórnvald hefur umsjón með framkvæmd stefnu og löggjafar og eftirlit með markaðnum. Forstjóri stjórnvaldsins er skipaður af stjórnvöldum til fimm ára í senn með möguleika á endurnýjun. Að teknu tilliti til þess að sjálfstæði innlenda stjórnvaldsins er hornsteinn regluramma ESB þarf Ísland að tryggja gagnsæi og hlutlægni í málsmeðferð við skipun, sem og að öryggi með tilliti til ráðningar sé mikið.

Á sviði þjónustu í **upplýsingasamfélaginu** hafa helstu tilskipanir verið teknar upp í íslenskan rétt, þ.e. tilskipanirnar um rafrænar undirskriftir, rafræn viðskipti (e. e-Commerce) og skilyrtan aðgang. Að því er lögleiðingu þeirrar síðustu varðar er nauðsynlegt að víkka lögverndun út þannig að hún nái til annars búnaðar fyrir skilyrtan aðgang en afkóðara fyrir hljóð- og sjónvarpsþjónustu. Stefnumótun upplýsingasamfélagsins fer fram í forsætisráðuneytinu. Framkvæmd er tryggð af viðkomandi ráðuneytum og stofnunum.

Á sviði hljóð- og myndmiðla var tilskipunin um sjónvarp án landamæra að fullu innleidd með Útvarpslögum frá árinu 2000. Íslensk yfirvöld hafa lagt fram frumvarp í því skyni að samræma löggjöfina enn frekar viðkomandi regluverki ESB á þessu sviði (einkum tilskipuninni um hljóð- og myndmiðlaþjónustu). Að því er varðar meginregluna um frelsi til viðtöku og endurvarps er hins vegar þörf á að Ísland tryggji að engar hömlur séu á viðtöku og endurvarpi sjónvarpsútsendinga frá öðrum aðildarríkjum ESB, einkum með tilliti til íslenskra reglna um auglýsingar. Reglur um kvikmyndaarf og verndun ólögráða barna eru vel lagaðar að réttarreglum ESB. Lögbært yfirvald, að því er varðar stefnu á sviði hljóð- og myndmiðla, er mennta- og menningarmálaráðuneytið. Útvarpsréttarnefnd er eftirlitsaðili sem veitir lögaðilum og einstaklingum tímabundið leyfi til útvarps, hefur eftirlit með að reglur í samræmi við útvarpsleyfi séu virtar og hefur umsjón með útvarpslögum. Nefndarmenn eru tilnefndir af stjórnvöldum og hæstarétti.

Niðurstaða

Ísland beitir, með fáeinum undantekningum, regluverki ESB um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla og ætti að geta tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði.

3.1.2. Kaflar sem falla að hluta til undir EES

12. kafli: Öryggi matvæla og stefna á sviði dýra- og plöntuheilbrigðismála

Þessi kafli endurspeglar samþætta stefnu ESB sem miðar að því að tryggja víðtæka lýðheilsu, heilbrigði dýra, velferð dýra og plöntuheilbrigði með samræmdum ráðstöfunum frá býli til borðs ásamt viðunandi vöktun en tryggja jafnframt skilvirka starfsemi innri markaðarins. Í regluverki ESB eru settar fram reglur um hollustuhætti í tengslum við matvælaframleiðslu og reglur á sviði heilbrigðis dýra og dýraafurða sem eru nauðsynlegar til að standa vörð um heilbrigði og velferð dýra og öryggi matvæla úr dýraríkinu á innri markaðnum. Á sviði plöntuheilbrigðis taka reglur ESB t.d. til gæða fræs, plöntuvarnarefna, skaðlegra lífvera og fóðurs. Aðildarríkin verða að hafa viðeigandi stjórnsýslufyrirkomulag til að geta annast skoðanir og eftirlit í tengslum við matvæli, þ.m.t. viðeigandi geta rannsóknarstofa.

Ísland hefur, sem aðili að EES-samningnum, innleitt löggjöf ESB um heilbrigði dýra og dýraafurða að því er varðar fisk og fiskafurðir, fisksjúkdóma, fóður, fræ, áburð, matvæli og önnur mál er varða matvælaferlið. Samkvæmt bókun 1 við EES-samninginn er Ísland undanþegið innleiðingu regluverks ESB um heilbrigði dýra og dýraafurða er varða lifandi dýr og erfðæfni að undanskildum fiski og lagareldisdýrum auk nýs kjöts, eggja og mjólkur.

Þótt almennt **öryggi matvæla** falli undir EES-samninginn hefur regluverk ESB ekki enn verið innleitt. Þingið samþykkti í desember 2009 samsvarandi lagabálk um matvæli er breytir lögum um matvæli og fóður og er búist við að hann öðlist gildi í mars 2010. Gildandi stjórnsýslu- og stjórnunarkerfi er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið ber ábyrgð á innleiðingu löggjafarinnar og eftirliti með henni. Matvælastofnunin (MAST) er lögbæra stjórnvaldið. Á tíu eftirlitssvæðum fara svæðisskrifstofur með umhverfis- og lýðheilsuáhrifum og gegna þær hlutverki lögbærra staðaryfirvalda. Matvælastofnunin (lögbæra stjórnvaldið) og lögbær staðaryfirvöld bera ábyrgð á eftirliti með öryggi matvæla þar sem Matvælastofnunin samræmir og hefur umsjón með eftirlitsstarfsemi, þ.m.t. starfsemi einkaaðila sem falið er að hafa eftirlit með fiski og fiskafurðum. Rýmka verður lagalegt valdsvið lögbæra stjórnvaldsins (MAST) gagnvart lögbærum staðaryfirvöldum, rannsóknarstofum og á sviði fóðurmála. Hætta er á hagsmunaaðrekstrum hjá héraðsdýralæknum sem annast opinbert eftirlit á vegum eftirlitsaðila. Ekki hefur verið komið á innlendri eftirlitsáætlun til margra ára. Tilnefna verður rannsóknarstofur sem skulu annast opinbert eftirlit og innlendar tilvísunarrannsóknarstofur fyrir hverja tilvísunarrannsóknarstofu Bandalagsins.

Á sviði **heilbrigðis dýra og dýraafurða** taka innlend lög til allra sviða regluverks ESB sem kemur á fót lögbæru stjórnvaldi (MAST) sem hefur umboð til að framfylgja reglum um heilbrigði og velferð. Hins vegar er reglum Bandalagsins ekki beitt að því er varðar viðskipti með lifandi dýr eða erfðæfni, að undanskildum fiski og lagareldisdýrum auk nýs kjöts, eggja og mjólkur (undanþága frá EES-samningnum), sem þýðir að allur innflutningur á lifandi dýrum nema fiski og erfðæfnum er bannaður. Undanþágur frá þessu banni byggjast á mati á hreinlætisaðstæðum í viðkomandi landi, án þess að tillit sé tekið til þess hvort svæði sé laus við sjúkdóma líkt og gert er í aðildarríkjum ESB. Hér er þörf á samræmingu við regluverk ESB. Ísland hefur komið á fót átta skoðunarstöðvum á landamærum sem grundvallast á löggjöf sem samrýmist regluverki ESB. Hins vegar komu í ljós annmarkar sem varða málsmeðferð í nýlegum úttektum sendinefndar Matvæla- og dýraheilbrigðisskrifstofunnar.

Reglur er varða auðkenningu og skráningu dýra eru að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB. Viðbragðsáætlanir vegna dýrasjúkdóma eru fyrir hendi; skráin yfir tilkynningarskylda sjúkdóma er víðtækari en reglur Bandalagsins um spendýr, fisk og skelfisk. Heilbrigðisþjónusta fyrir dýr og dýraafurðir er fullnægjandi og hæf til að verjast dýrasjúkdómum þar eð ekki hefur verið skráð uppkoma neinna þeirra tilkynningarskyldu dýrasjúkdóma sem eru í „Skrá A“ á síðastliðnum 50 árum. Hins vegar eru ekki til neinar gerðir eða reglur til framkvæmdar eða eftirlits með regluverki ESB er varðar sjúkdóma sem berast milli manna og dýra. Frá 2008 hefur verið fyrir hendi innlend varnaráætlun fyrir salmonellu og kampýlóbakter.

Löggjöf um aðskotaefni og vöktun tiltekinna efna og leifa hefur ekki verið innleidd á Íslandi þótt notkun vaxtarhvata og hormóna sé bönnuð. Löggjöf um velferð dýra er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB.

Að því er varðar **setningu matvæla, fódurs og aukaafurða úr dýrum á markað** er gildandi, íslensk löggjöf í samræmi við almennt markmið regluverks ESB, þ.e. að tryggja víðtæka hollustu- og neytendavernd. Lögbæra stjórnvaldið (MAST) hefur fullnægjandi valdsvið til að framfylgja lögnum. Íslensk lög um matvæli og sértæk löggjöf er varðar hollustuhætti í tengslum við kjöt, veiðidýr, mjólk, fiskvinnslu og lagareldisafurðir, lífræna framleiðslu og slátrun eru að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB. Hins vegar hefur lagabálkurinn um hollustuhætti ekki verið innleiddur og því gildir ekki skuldbindingin um að beita sjálfseftirlitinu, sem byggist á greiningu á hættu og mikilvægum stýristöðum (GáHMSS), í matvælafyrirtækjum. Samræma verður ákvæði um fjármögnun eftirlits. Regluverk ESB um aukaafurðir úr dýrum sem ekki eru ætlaðar til manneldis hefur ekki verið innleitt á Íslandi þótt það falli undir EES-samninginn. Ísland hefur ekki tók á að brenna hræ dýra sem eru hugsanlega sýkt af smitandi heilahrönnun.

Að því er varðar reglur um **öryggi matvæla** er innlend löggjöf um merkingar, söluumbúnað og auglýsingar, aukefni og aðskotaefni, efni sem komast í snertingu við matvæli og matvæli til sérstakra, næringarlegra nota annaðhvort að öllu eða miklu leyti í samræmi við regluverk ESB; á sumum sviðum vantar uppfærslur þannig að tekið sé tillit til nýs regluverks ESB. Engin löggjöf er til fyrir nýfæði eða rekjanleika og merkingar erfðabreyttra matvæla og fódurs. Innlend löggjöf um sértækar reglur um fóður er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB nema að því er varðar lyfjablandað fóður, bann við að nota tiltekin efni sem fóður, markaðssetningu fódurs og reglur um almenna hollustuhætti í tengslum við fóður.

Á sviði **plöntuheilbrigðis** hefur Ísland innleitt regluverk ESB um fræ, nema að því er varðar plöntuheilbrigði. Eftirlit með innflutningi og vottun plantna, fræja og fjölgunarefna auk viðarumbúðarefna og jarðvegs er beitt. Að því er varðar kartöflur er fyrir hendi innlent skráningarkerfi fyrir ræktendur sem hafa leyfi til að selja útsæðiskartöflur. Hins vegar notar Ísland ekki kerfi ESB um plöntuvegabréf. Innlend löggjöf um skaðlegar lífverur byggist á meginreglum alþjóðasamnings um plöntuvernd (IPPC). Aðlaga þarf og samræma að fullu leyfi fyrir plöntuvarnarefnum. Hámarksgildi fyrir leifar hafa verið innleidd. Aðlaga verður getu rannsóknarstofa til að greina varnarefnaleifar þannig að rannsóknarstofurnar uppfylli kröfurnar í samþykktum vöktunaráætlunum aðildarríkja ESB. Núverandi geta er ekki næg til að uppfylla kröfur um vöktun efna né heldur er geta rannsóknarstofa, sem hafa fengið faggildingu, fullnægjandi til að vinna úr nægilegum fjölda sýna.

Niðurstaða

Á Íslandi er fyrir hendi almennt ágætur laga- og stjórnsýslurammi (þ.m.t. eftirlit) til að taka upp regluverk ESB um öryggi matvæla og stefnu í málum sem varðar heilbrigði dýra og dýraafurða og plöntuheilbrigði. Sumir þættir regluverks ESB hafa verið innleiddir. Hins vegar þarf að innleiða suma þætti regluverksins, s.s. er varða viðskipti með lifandi dýr, lög um hollustuhætti, aukaafurðir úr dýrum, merkingar matvæla, aukefni og efni sem komast í snertingu við matvæli, nýfæði og erfðabreyttar lífverur, plöntuheilbrigði, leyfi fyrir varnarefnum, í því skyni að uppfylla skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB. Að því er grunnvirkið varðar er geta rannsóknarstofa til greiningar ekki fullnægjandi og ekki er fyrir hendi nein brennslustöð fyrir aukaafurðir úr dýrum.

14. kafli: Stefna í flutningamálum

Löggjöf Evrópusambandsins á sviði flutninga miðar að því að efla starfsemi innri markaðarins með því að stuðla að öruggri, skilvirkri, umhverfisvænni og notendavænni flutningaþjónustu. Regluverk ESB um flutninga tekur til flutninga á vegum, járnbrauta, skipgengra vatnaleiða, samsettra flutninga, flugmála ásamt sjóflutningum. Það tengist tækni- og öryggisstöðlum, vernd, félagslegum viðmiðunum, samkeppni og eftirliti með ríkisaðstoð auk markaðsfrelsis í tengslum við innri flutningamarkaðinn.

Helstu þættir í regluverki ESB um stefnu á sviði flutninga falla undir EES-samninginn. Í III. viðauka samningsins er fjallað um almenn mál sem snerta flutninga, s.s. einföldun formsatriða og samsettra flutninga. Í honum er einnig fjallað um markaðsaðgang, fargjöld, samkeppni, skattlagningu, tæknilega samhæfingu og öryggi í flutningum á sjó, flugmál, vegamál og skipgengar vatnaleiðir. Ísland hefur formlega tekið reglugerðir um samevrópskt loftrými inn í löggjöf sína og er landfræðilega á Norður-Atlantshafssvæðinu (NAT). Það er ekki aðili að Evrópustofnun um öryggi flugleiðsögu. Regluverk sem ekki hefur verið tekið upp í EES-samninginn tekur til samninga milli ýmissa ESB-ríkja og Bandalagsins, samninga milli ESB-ríkja, Bandalagsins og þriðju landa ásamt réttarreglum sem tengjast ákvæðum um sumartíma.

Regluverki ESB á sviði **flutninga á vegum** er almennt beitt á Íslandi. Þó hefur regluverki ESB enn ekki verið hrint í framkvæmd á sumum sviðum, t.d. á sviði félagslegra reglna í tengslum við aksturstíma, viðunandi ráðstafana um umfang eftirlits og skoðana, ökuskráirteina og tæknibúnaðar ökutækja.

Að því er *varðar skattlagningu og innheimtu veggjalda* munu ökutæki skráð í Evrópusambandinu þurfa undanþágu frá árlegri skattlagningu á erlend ökutæki og fylgjast verður með því að farið sé að reglum um lágmarksskattstig. Ísland beitir Evrópusamningnum um millilandaflutninga á hættulegum farmi á vegum (ADR-samningurinn) á sviði flutninga á hættulegum efnum í samræmi við regluverk ESB en það mun þurfa að beita uppfærðu 2009-2010 ADR-reglunum. Vegagerðin, Umferðarstofa og Vinnueftirlitið á Íslandi hafa stjórnýslulega getu til að framfylgja löggjöf um félagslegar og tæknilegar reglur á sviði flutninga á vegum. Heildarfjöldi starfsmanna er sautján.

Á sviði **flutninga í lofti** beitir Ísland regluverki ESB, þ.m.t. uppfærðar réttarreglur um úthlutun afgreiðslutíma og aðgang að þjónustuveitendum sem annast flugafgreiðslu á flugvöllum. Núgildandi undanþága fyrir flugþjónustu innanlands hvað varðar flugvernd samrýmist ekki regluverki ESB. Tryggja þarf að innlent eftirlitsfirvald á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar sé aðili sem er óháður Flugmálastjórn og að veitandi flugleiðsöguþjónustu hafi verið tilnefndur og hafi fengið starfsleyfi af hálfu innlenda eftirlitsfirvaldsins. Nauðsynlegt er að hafa eftirlit með því að núgildandi og fyrirhugað gjaldtökukerfi á sviði flugleiðsögu sé í samræmi við regluverk ESB.

Íslensk löggjöf á sviði **sjóflutninga** er vel löguð að regluverki ESB, einkum á sviði siglingaöryggis og siglingaverndar. Hvað varðar markaðsaðgang og skráningu skipa verður Ísland að tryggja að reglan um staðfesturétt sé virt hvað varðar skráningu skipa á Íslandi. Með hliðsjón af stærð íslenska flotans er stjórnýsluleg geta Siglingastofnunar Íslands nægileg til að innleiða regluverk ESB.

Ísland hafði óskað eftir að taka þátt í áætlunum ESB á sviði leiðsögu um gervihnött. Í ljósi efnahagsástandsins var þátttaka í áætluninni dregin til baka, þ.m.t. fjárframlag Íslands.

Á Íslandi eru hvorki flutningageirar á sviði **járnbrauta** né **skipengra vatnaleiða**.

Niðurstaða

Á heildina litið hefur Ísland tekið verulegan hluta regluverks ESB sem fellur undir þennan kafla til framkvæmda og ætti því að geta uppfyllt þær skuldbindingar sem fylgja aðild. Þó er þörf á frekari samræmingu til að innleiða EES-gerðir sem eru í farvatninu og nýlegt regluverk ESB, einkum á sviði vega- og flugmála. Ísland þarf að tryggja staðfesturétt hvað varðar skráningu skipa. Viðeigandi skipulag er fyrir hendi og Ísland ætti því að geta uppfyllt skyldur aðildar. Þörf er á frekari aðgerðum til að tryggja sjálfstæði eftirlitsaðila á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar.

15. kafli: Orkumál

Stefnumið Evrópusambandsins í orkumálum eru þau að auka samkeppnishæfni, tryggja afhendingaröryggi orku og vernda umhverfið. Regluverk ESB á sviði orku felur í sér reglur og stefnumið sem taka til samkeppni og ríkisaðstoðar, innri orkumarkaðarins (einkum auknið frelsi á mörkuðum fyrir gas og rafmagn), aukinnar hlutdeildar rafmagns sem framleitt er með endurnýjanlegum orkugjöfum, orkunýtingar, hættustjórnunar og skuldbindingar um olfubirgðaöryggi, kjarnorku og öryggi kjarnorku auk geislavarna.

Stór hluti löggjafar Evrópusambandsins um orkumál hefur verið felldur undir EES-samninginn og íslensk löggjöf er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB um orkumál. Þó eru nokkrar undantekningar þar á sökum einstakrar og fjölbreyttrar blöndu á sviði orkumála og einangraðs raforkukerfis. Löggjöf sú sem enn er eftir að hrinda framkvæmd tengist sviðum sem EES-samningurinn nær ekki yfir (s.s. afhendingaröryggi, einkum lágmarksbirgðir olíu) eða er ekki talið vera viðeigandi hvað Ísland varðar auk löggjafar sem EES-samningurinn nær yfir en Ísland hefur ekki enn leitt í lög.

Árið 2008 nam innlend orkuframleiðsla á Íslands 80% af frumorkubirgðum. Þar sem engin kola- eða kjarnorkuframleiðsla er innanlands á öll innlend orka rætur að rekja til endurnýjanlegra orkugjafa. Þau 20% af orkubirgðum sem á vantar eru innflutt kol og olía. Þar sem mikið er um orkufrekan iðnað er rafmagnsnotkun á mann sú mesta á heimsvísu jafnvel þótt kerfið sé smátt að raungildi. Raforkukerfi Íslands er einangrað. Raforkugeirinn er að langmestu leyti í eigu hins opinbera. Hann var opnaður fyrir samkeppni og aðgengi þriðju aðila hvað varðar flutnings- og dreifikerfi í janúar 2006.

Hvað **afhendingaröryggi** varðar hefur Ísland engin flutningskerfi fyrir jarðgas og engar áætlanir eru uppi um gasvæðingu. Tilskipun Evrópusambandsins um afhendingaröryggi jarðgass gildir því ekki. Þótt tilskipunin um ráðstafanir til að tryggja afhendingaröryggi raforku og fjárfestingu í grunnvirkjum hafi verið tekin upp í EES-samninginn hefur Ísland ekki lögleitt hana. Lykillöggjöf er ekki fyrir hendi á Íslandi hvað varðar olíubirgðir. Olíufélög og aðrir aðilar eru ekki skuldbundnir til að viðhalda lágmarksvarabirgðum. Íslensk stjórnvöld áætla að núverandi varabirgðir dugi til 40-50 daga, en krafa Evrópusambandsins um neyðarolíubirgðir er 90 dagar. Stýrihópur var nýlega skipaður til að semja heildstæða áætlun um orkumál fyrir Ísland, þ.m.t. um afhendingaröryggi.

Hvað varðar **innri orkumarkaðinn** hefur Ísland tilkynnt að tilskipunin í öðrum pakkanum um rafmagn hafi verið innleidd að fullu í íslenskan rétt (með fyrirvara um samræmismat Eftirlitsstofnunar EFTA). Ísland þarf einnig að innleiða reglur fyrir innri raforkumarkaðinn eins og fram kemur í þriðja pakkanum sem var nýlega samþykktur. Ísland gæti átt rétt á undanþágu fyrir kerfi sitt þar sem engar tengingar yfir landamæri eru fyrir hendi eins og kveðið er á um í tilskipuninni. Ísland mun þurfa að setja viðeigandi skilyrði fyrir fjárfestingu af hálfu annarra Evrópusambandsríkja þar sem umtalsverðir möguleikar eru í landinu á því að auka raforkuframleiðsluna.

Tvö eftirlitsyfirkvöld eru tilnefnd samkvæmt raforkulögum á Íslandi: Orkustofnun sem heyrir undir iðnaðarráðherra og Samkeppnisstofnun sem heyrir undir efnahags- og viðskiptaráðherra. Í samræmi við þriðja reglupakkann þarf að tryggja að eftirlitsyfirkvöld séu óháð ríkisvaldinu. Meta þarf vandlega sjálfstæði íslenskra stofnana. Líklega er nauðsynlegt að Ísland auki bilið milli eftirlitsyfirkvalda sinna og ráðuneytanna sem tengjast þeim nú.

Engin kolaframleiðsla er á Íslandi.

Hvað varðar löggjöf Evrópusambandsins **um endurnýjanlega orku** hefur Ísland þegar innleitt tilskipanir um endurnýjanlega orku á sviði rafmagns og lífelsesneytis eins og krafist er samkvæmt EES-samningnum. Ísland þarf að tryggja að farið sé að ákvæðum nýsamþykkrar tilskipunar um endurnýjanlega orku en hlutur endurnýjanlegrar orku nam 54% af endanlegri heildarorkunotkun á Íslandi. Helstu tegundir endurnýjanlegra orkugjafa á Íslandi eru vatnsorka og jarðvarmaorka. Í samræmi við aðferðafræði tilskipunarinnar um endurnýjanlega orku myndi markmið Íslands fyrir 2020 fela í sér að hlutur endanlegrar heildarorkunotkunar á Íslandi yrði 64%, þ.m.t. 10% endurnýjanlegrar orku á sviði flutninga hið minnsta. Ísland þarf að gera aðgerðaáætlun um endurnýjanlega orku þar sem gerð verður grein fyrir því hvernig ná eigi markmiðunum fyrir 2020.

Íslensk löggjöf á sviði **orkunýtni** takmarkast við merkingu heimilistækja og -búnaðar og vithönnun. Ísland tekur einnig þátt í áætluninni um skynsamlega stýringu orkunotkunar í Evrópu. Jafnvel þótt tilskipunin um orkunýtingu bygginga hafi verið tekin upp í EES-samninginn hefur Ísland verið undanþegið þeirri skyldu að taka hana upp í landslög og þarf að gera það til þess að uppfylla kröfur regluverks ESB. Undanþága Íslands frá því að framkvæma tilskipunina um að auka samvinnslu raf- og varmaorku sem byggist á eftirspurn eftir notvarma á innri orkumarkaðinum er til skoðunar. Ísland hefur ekki sett sér markmið um orkusparnað innanlands. Ísland mun þurfa að hrinda í framkvæmd löggjöf Evrópusambandsins um orkunýtni á lokastigi.

Hvað varðar **kjarnorku, kjarnorkuöryggi og geislavarnir** eru engin kjarnorkuver á Íslandi, engar stöðvar þar sem unnið er með kjarnaeldsneyti og engir tilraunakjarnaofnar. Í landinu eru geislasamsætur aðeins notaðar við rannsóknir á sviði lækninga og iðnaðar. Ísland er aðili að Alþjóðakjarnorkumálastofnuninni (IAEA) og Kjarnorkustofnun Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD/NEA) og aðili að öllum samningum sem aðild krefst. Með lögum um geislavarnir var íslensk löggjöf samræmd grundvallaröryggisstöðlum Alþjóðakjarnorkumálastofnunarinnar og regluverki Kjarnorkubandalags Evrópu (Euratom) á sviði geislavarna. Lögin tryggja að hinu litla magni af lággeislavirkum úrgangi sé skilað til birgis eða sent til erlendrar meðferðarstöðvar úrgangs nema unnt sé að geyma það tryggilega þar til það hefur hrörnað.

Til staðar er lögbært og óháð eftirlitsfirvald um öryggi kjarnorku og geislavarna. Ísland tekur þátt í evrópskum samskiptaverkvangi til upplýsingaskipta um geislamál en mun við aðild þurfa að gerast aðili að upplýsingaskiptavettvangi Evrópusambandsins um geislafræðileg gögn.

Á sviði **öryggisráðstafana um kjarnorku** undirritaði Ísland og fullgilti samninginn gegn útbreiðslu kjarnavopna og hefur undirritað og hrint í framkvæmd samningi við Alþjóðakjarnorkumálastofnunina um víðtækar öryggisráðstafanir auk bókarar við hann. Hins vegar hefur Ísland einnig samþykkt bókun um geislavirk efni í litlu magni hjá Alþjóðakjarnorkumálastofnuninni og honum þarf að rifta í síðasta lagi við aðild að Evrópusambandinu. Ísland er ekki aðili að neinum alþjóðlegum samstarfssamningum við þriðju lönd. Það hefur enga löggjöf um stefnumið á sviði útvegunar kjarnakleyfra efna, ábyrgð og öryggisráðstafanir.

Niðurstaða

Ísland er tiltölulega langt á veg komið með að innleiða gerðir um innri orkumarkaðinn, með það í huga að gaslöggjöfin mun ekki gilda. Það ætti ekki að eiga í miklum erfiðleikum með að beita löggjöf ESB um raforku sem er að finna í þriðja pakkanum um innri markaðinn. Ísland er einkar langt á veg komið við að nota endurnýjanlega orkugjafa og það ætti ekki að vera erfiðleikum bundið að uppfylla kröfur ESB þar að lútandi. Það hefur dregist aftur úr við að taka löggjöf um orkunýtni upp í lög. Ísland mun þurfa að byggja upp neyðarolíubirgðir til 90 daga. Aðeins er um minniháttar mál að ræða sem tengjast löggjöf Kjarnorkubandalags Evrópu (Euratom). Á heildina lítið er Ísland vel lagað að regluverki ESB um orkumál og ætti að geta tekið á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði.

18. kafli: Hagskýrslur

Regluverk ESB á sviði hagskýrslna er nær einvörðungu löggjöf sem gildir beint í aðildarríkjunum án frekari lögfestingar, s.s. reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins og ákvarðanir og reglugerðir framkvæmdastjórnarinnar. Í regluverki ESB eru einnig margvíslegar uppsláttarbækur og handbækur um aðferðafræði. Í alþjóðasamningum er kveðið á um frekari grundvöll vegna hagskýrslugerðar.

Íslandi ber, sem aðila að EES-samningnum, skylda til að tryggja gerð og miðlun samfelldra og samanburðarhæfra tölfræðilegra upplýsinga sem lýsa og gera kleift að fylgjast með öllum þeim þáttum sem máli skipta á sviði efnahags-, félags- og umhverfismála á Evrópska efnahagssvæðinu. Undanþágur eru fyrir hendi vegna löggjerna sem tilgreindir eru í XXI. viðauka við EES-samninginn.

Mjög gott samræmi hefur náðst við regluverk að því er tekur til uppbyggingar á innviðum hagskýrslugerðar. Innlend hagskýrslustofnun er Hagstofa Íslands. Ný lög um Hagstofu Íslands tóku gildi í janúar 2008. Lög um hagskýrslugerð eru í samræmi við alþjóðleg tilmæli. Íslenskir tölfraðingar eru sjálfstæðir í starfi sínu og beita meginreglunum um trúnað. Efla þarf samstarf ýmissa ráðuneyta og stofnana við Hagstofu Íslands. Ófullnægjandi ráðstöfun á mannafla og fjármagni til hagskýrsluverkefna er áhyggjuefni.

Helstu **hagskýrsluflokkarnir** eru fyrir hendi og eru í samræmi við regluverk ESB. Þetta á þó ekki við um tölfraðilega **fyrirtækjaskrá** en koma þarf upp starfhæfri fyrirtækjaskrá.

Á sviði **hagskýrslna um greinar atvinnulífsins** er samræming viðunandi og á mörgum sviðum er regluverki ESB fylgt að miklu leyti. Þó skortir þar á, einkum í hagskýrslum á sviði viðskipta, hagsreikninga og landbúnaðar. Réttarreglum ESB er að litlu leyti fylgt að því er varðar hagskýrslur um fyrirtæki (hagskýrslur um skipulag fyrirtækja og skammtímahagskýrslur) þrátt fyrir að góðar upplýsingar um íslensk fyrirtæki liggi fyrir í ýmsum stjórnsluheimildum. Samþætta þarf þær upplýsingar og aðlaga réttarreglum ESB til að unnt sé að stofna ítarlega fyrirtækjaskrá sem getur myndað grundvöll undir gerð hagskýrslna um skipulag fyrirtækja. Einnig er þörf á frekari endurbótum á sviði þjóðhagsreikninga með það fyrir augum að beita þeirri aðferðafræði sem krafist er og að afhenda þau yfirgripsmiklu gögn sem gerð er krafa um í regluverki ESB og miðla þeim, einkum að því er varðar aðferðir við gerð þeirra, fjárhagslega og ófjárhagslega reikninga fyrir greinar atvinnulífsins og mat á verði og magni. Að því er varðar landbúnaðarskýrslur er nauðsynlegt að umtalsverð vinna fari fram á öllum sviðum, einkum varðandi hagskýrslur um uppskeru, landnýtingu og greiðslur í landbúnaði. Þörf er á að endurskoða núverandi fyrirkomulag á landbúnaðarhagskýrslum og gera áætlun um þróun á þessu sviði. Tryggja verður fjármögnun helstu kannana, einkum landbúnaðarkönnunarinnar, sem fer fram 2010, og manntalskönnunarinnar sem gerð verður 2011. Einnig þarf að gera frekara áttak til að efla vinnumarkaðshagskýrslur og umhverfishagskýrslur.

Að því er varðar hagskýrslur um sjávarútveginn leggur Ísland fram gögn í samræmi við regluverk ESB. Þó þarf að bæta tímanlega afhendingu gagna; verið er að gera ráðstafanir hvað þetta varðar. Enn er eftir að leggja fram ítarlega skýrslu um aðferðafræði í hagskýrslum um fiskveiðar fyrir framkvæmdastjórnina.

Niðurstaða

Gerð hagskýrslna af hálfu Íslands sýnir fullnægjandi framkvæmd á mörgum sviðum. Ísland þarf þó að auka framboð á hagskýrslugögnum í samræmi við aðferðafræði ESB, einkum að því er varðar hagskýrslur um fyrirtæki, hagsreikninga og landbúnað. Viðeigandi skipulag er fyrir hendi en auka þarf mannafla og fjármagn. Á heildina litið ætti Ísland að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði.

19. kafli: Félags- og atvinnumál

Regluverk ESB um félags- og atvinnumál felur í sér lágmarksstaðla á sviði vinnuréttar, jafnra tækifæra, öryggis og hollustuhátta á vinnustöðum og banns við mismunun. Aðildarríkin taka þátt í ferlum tengdum stefnu ESB á sviði atvinnustefnu, félagslegrar aðlögunar og félagslegrar verndar. Aðilar vinnumarkaðarins í aðildarríkjunum taka þátt í skoðanaskiptum milli aðila vinnumarkaðarins á evrópskum vettvangi. Félagsmálasjóður Evrópu er eitt helsta tæki ESB til að styðja við framkvæmd vinnumálaáætlunar sinnar og styður við ráðstafanir varðandi félagslega aðlögun.

Í EES-samningnum, einkum XVIII. viðauka hans, er mælt fyrir um sérstakar skuldbindingar á sviði vinnuréttar, öryggis og hollustuhátta á vinnustöðum og jafnrar meðferðar karla og kvenna. Í EES-samningnum eru ákvæði um atvinnustefnu og í honum er kveðið á um samstarf um félagslega aðlögun fatlaðra og aldraðra. Ekki er fjallað um bann við mismunun í EES-samningnum.

Ísland hefur, sem aðili að Evrópska efnahagssvæðinu, komið til framkvæmda regluverki ESB á sviði **vinnuréttar**. Ísland hefur valið að gera þetta án þess að kerfisbinda lagabálk um vinnurétt. Kjarasamningar aðila vinnumarkaðarins gegna mikilvægu hlutverki í samskiptakerfi aðila vinnumarkaðarins á Íslandi. Engin vinnueftirlitsstofnun er lögbær hvað vinnurétt varðar. Ríkissáttasemjari og/eða aðilar vinnumarkaðarins leysa flestar kjaradeilur; vinnuálagdómstóll eða venjulegur dómstóll leysir úr stökum deilumálum.

Lögin um **aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum**, sem gilda jafnt í einkageiranum og opinbera geiranum, miða að því að koma til framkvæmda grundvallaratriðum regluverks ESB á sviði hollustuhátta og öryggis á vinnustöðum. Hvað tiltekna geira varðar er í íslensku löggjöf kveðið á um þrenns konar sérreglur og reglugerðir um hollustuhætti og öryggi sem byggjast á því hvort starfsemin fer fram á landi, á sjó eða í lofti. Kerfi vegna eftirlits með og framfylgd löggjafar um hollustuhætti og öryggi er vel þróað. Félags- og tryggingamálaráðuneytið ber ábyrgð á eftirliti og umsjón með löggjöf um hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum að því er varðar starfsemi á landi en samgönguráðuneytið að því er varðar starfsemi í lofti og á sjó. Fjöldi vinnueftirlitsmanna sem annast málefni er tengjast hollustuháttum og öryggi er fullnægjandi⁸. Óhæði og hlutleysi vinnueftirlitsmanna er tryggt með landslögum og þar er mælt fyrir um málsmeðferð, refsingar og viðurlög vegna brota á löggjöf um hollustuhætti og öryggi og þar er jafnframt kveðið á um skýrslugjöf vegna slysa og málsmeðferð við rannsóknir.

Með lögum um **stéttarfélög og vinnudeilur** frá 1938, með síðari breytingum, eru settar reglur um samskipti milli aðila vinnumarkaðarins. Samskipti aðila vinnumarkaðarins einkennist af mjög sterkri stöðu stéttarfélaganna⁹. Engar takmarkanir eru á rétti launþega til að skipuleggja sig og stéttarfélögum ber engin skylda til skráningar hjá stjórnvöldum. Helsta stéttarfélagið er Alþýðusamband Íslands sem eru heildarsamtök 64 stéttarfélaganna með samtals 112.000 félagsmönnum. Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) og Bandalag háskólamanna (BHM) eru fulltrúar starfsmanna í opinbera geiranum. Ýmis önnur stéttarfélög utan regnhlífarsamtaka hafa á sínum vegum kennara, flugmenn, hjúkrunarfræðinga, bankastarfsmenn og blaðamenn. Vinnuveitendur hafa á sínum vegum Vinnuveitendasamband Íslands með átta aðildarfélögum sem telja um 2.000 fyrirtæki þar sem um 50% launþega starfa.

Hvað varðar þrífliða samskipti aðila vinnumarkaðarins er fyrir hendi afar vel þróað kerfi fyrir samráð aðila vinnumarkaðarins, þótt ekki sé fyrir hendi formleg stofnun. Aðilar vinnumarkaðarins geta haft áhrif á ferli við ákvarðanatöku sem og stefnumótun: kjarasamningar gilda á íslenska vinnumarkaðnum að mestu leyti.

⁸ Alls voru 166.322 launþegar á íslenska vinnumarkaðnum árið 2008 og um 70 manns annast eftirlit í öllum geirunum þremur á átta svæðisbundnum eftirlitssvæðum þar sem Reykjavík er stærst.

⁹ Yfir 85% vinnuafslins eru innan stéttarfélaganna.

Það var fyrst í kjölfar fjármálakreppunnar sem fram kom þörf fyrir að gera umbætur á **atvinnustefnunni**. Verið er að umbreyta atvinnustefnunni og færa yfir í kerfi virkra ráðstafana á vinnumarkaði, sem felst m.a. í því að virkja og þjálfa atvinnulaust fólk. Þessar stefnur eru einkum á hendi Vinnuálastofnunar sem starfar undir umsjón félags- og tryggingamálaráðuneytisins. Þar sem ekki hefur verið hefð fyrir því á Íslandi að beita virkum ráðstöfunum á vinnumarkaði er þörf á því að styrkja stefnur og auka getu á þessu sviði. Ísland hefur til þessa hvorki mótað heildstæða áætlun né aðgerðaáætlun í atvinnuátlum.

Venjan var að líta svo á að íslenskur vinnumarkaður einkenndist af mikilli þátttöku (82%) og litlu skráðu atvinnuleysi¹⁰. Þó hefur skráð atvinnuleysi í landinu aukist hratt í kjölfar fjármálakreppunnar haustið 2008 og náði 8,2% í desember 2009. Atvinnuleysi hefur aukist meira meðal karla en kvenna og mest hefur aukningin orðið í byggingargeiranum. Jafnframt hefur atvinnuleysi verið meira áberandi á höfuðborgarsvæðinu. Aukið atvinnuleysi þýðir að atvinnuleysi meðal ungmenna og langtímaatvinnuleysi hefur aukist þótt enn sé það fremur lítið. *(Sjá einnig Efnahagslegar viðmiðanir)*

Hvað undirbúning fyrir stjórnun **Félagsmálasjóðs Evrópu** varðar eru mörg þeirra atriða, sem er krafist í regluverki ESB á sviði stefnu um samheldni, þegar fyrir hendi. Stjórnsýslan er lítil en sveigjanleg. Alls starfa yfir 20 starfsmenn beint að ýmsum áætlunum ESB. Engu að síður er reynsla innan stjórnsýslunnar, í sveitarfélögum og æðri menntastofnunum enn takmörkuð á vissum sviðum er varða fjármagn úr sjóðum ESB. Af þessum sökum er nauðsynlegt að byggja upp getu og skipulag innan stjórnsýslunnar þannig að stjórnun og framkvæmd verkefna sem fá fjármagn samkvæmt stefnunni um samheldni verði snurðulaus. *(Sjá einnig 22. kafla – Bygðastefna og samræming þróunarsjóða.)*

Ísland virðist vera vel búíð undir fulla þátttöku í opna samráðinu (OMC) um **félagslega aðlögun**. Fyrir liggja heildstæð tölfræðileg gögn um fátækt og félagslega útskúfun sem gefa til kynna stefnu um jafnréttissinnað þjóðfélag þar sem tekið er tillit til allra hópa.

Stefnur um málefni **fólks með fötlun** virðast vera í samræmi við stefnur ESB. Á árinu 2007 var þannig mótuð stefna um málefni fatlaðra ásamt samsvarandi aðgerðaáætlun fyrir tímabilið 2007-2016. Ísland hefur undirritað samning SP um réttindi fatlaðs fólks. Ráðherra félags- og tryggingamála ber ábyrgð á málefnum fatlaðra. Einnig er fyrir hendi eftirlits- og stjórnunarkerfi sem byggist á starfshópum og stjórnun sem komið er á fót fyrir alla. Á hverju hinna átta svæða á Íslandi er svæðisskrifstofa fyrir málefni fatlaðra sem er miðstöð fyrir þjónustuna. Enn fremur tekur Ísland þátt í nefnd háttsettra embættismanna á vegum ESB um málefni fatlaðra og fylgist þannig með stefnumótun innan ESB.

Ísland setur lægra hlutfall af vergri landsframleiðslu til **félagslegra bóta** en gert er að meðaltali innan aðildarríkjanna 27 í ESB (21,3% og 25,2%, eftir því sem við á, árið 2007). Þetta má að hluta til rekja til þess hversu lágt framlag ríkisins er til lífeyris og hversu umfangsmiklar greiðslur frá lífeyrissjóðum eru, auk víðtækrar tekjutengingar bóta. Heilbrigðiskerfið skilaði góðum niðurstöðum.

Hvað **bann við mismun** varðar fjallar stjórnarskrá lýðveldisins Íslands um meginregluna um jafnrétti. Í íslenskri löggjöf er þó ekki kveðið á um ítarlega vernd gegn mismun á vinnumarkaði eins og krafist er í regluverki ESB en fyrir hendi er nokkur vernd á tilteknum sviðum.

¹⁰ Árið 2005 var skráð atvinnuleysi 2,1% og lækkaði í 1% árið 2007.

Í lögunum um málefni fatlaðra er kveðið á um að einstaklingar með fötlun skuli njóta forgangs varðandi vinnu hjá ríki og sveitarfélögum ef telja má menntun og hæfi jafngild. Fyrir utan vinnumarkaðinn er ekki að finna sérstaka löggjöf sem bannar mismunun. Engu að síður er verið að vinna að lögum sem eru í samræmi við regluverk ESB um bann við mismunun. Ef litið er til stjórnsýslugetu ber engin stofnun ábyrgð á því að berjast gegn mismunun á grundvelli kynþáttar eða þjóðernis, trúarbragða eða skoðana, aldurs eða kynhneigðar en félags- og tryggingamálaráðuneytið ber engu að síður ábyrgð á jafnréttismálum í víðum skilningi.

Á sviði **jafnra tækifæra** er löggjöf um jafnrétti kynjanna að mestu í samræmi við regluverk ESB. Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða er löngu viðtekin venja. Nýju lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, Jafnréttislögin, voru samþykkt árið 2008. Með þeim er lagt bann við hvers kyns mismunun, beinni og óbeinni, á grundvelli kyns í mörgum geirum vinnumarkaðarins, í launum, hvað varðar starfsþjálfun, samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs og menntun. Þar er að finna skilgreiningar um beina og óbeina mismunun sem eru þýðingarmiklar hvað varðar árangursríka framkvæmd löggjafarinnar. Í lögunum um fæðingar- og foreldraorlof er kveðið á um að konur og karlar hafi jafnan og óframseljanlegan rétt til þriggja mánaða orlofs í tengslum við fæðingu, frumættleiðingu eða töku í fóstur, hvort sem þau starfa hjá hinu opinbera eða í einkageiranum eða eru sjálfstætt starfandi. Enginn munur er á körlum og konum hvað eftirlaunaaldur varðar eða aðra þætti lífeyrisréttinda, hvort sem um ræðir almennt eða starfstengt lífeyriskerfi. Ísland hefur þó hvorki sett sérstök ákvæði um jafnrétti kynjanna að því er varðar almannatryggingar almennt (eins og krafist er í tilskipun 79/7) né að því er varðar aðgang að vörum og þjónustu (eins og krafist er í tilskipun 2004/113).

Niðurstaða

Ísland beitir regluverki ESB á sviði vinnuréttar, hollustuhátta og öryggis á vinnustöðum og jafnra tækifæra með nokkrum undantekningum. Skoðanaskipti milli aðila vinnumarkaðarins eru í fóstum farvegi og Ísland virðist vera vel undir það búð að taka þátt í Félagsmálasjóði Evrópu og í opnu samráði um samræmingu félagslegrar verndar og félagslegrar aðlögunar, svo fremi stjórnsýslugeta verði styrkt á þessum sviðum. Viðeigandi stjórnsýslufyrirkomulag er fyrir hendi. Ísland þarf engu að síður að laga sig að regluverki ESB um bann við mismunun. Nauðsynlegt er að gera frekari ráðstafanir á sviði atvinnustefnu, einkum að styrkja stefnumótum og framkvæmd, svo og að auka burði stjórnsýslunnar. Á heildina litið ætti Ísland að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði.

20. kafli: Iðnstefna

Regluverk ESB í kaflanum um iðnstefnu samanstendur aðallega af meginreglum og tilmælum varðandi stefnu sem endurspeglast í orðsendingum, tilmælum og ályktunum ráðsins auk þess að vera ræddar á sérstökum samráðsfundum. Með því að setja meginreglur um stefnumótun miðar iðnstefna ESB, þ.m.t. stefna varðandi lítil og meðalstór fyrirtæki, að því að hvetja til mótunar samkeppnishvetjandi fyrirtækjastefna og iðnaðaráætla. Á heildina litið mótast iðnstefna ESB að miklu leyti af hinni endurskoðuðu Lissabon-áætlun um hagvöxt og störf og gerðinni um lítil fyrirtæki sem samþykkt var 2008 og myndar nýjan heildarramma fyrir stefnu ESB gagnvart litlum og meðalstórum fyrirtækjum. Iðnstefnan samanstendur af stefnumótandi gerningum, sem fela m.a. í sér fjárstuðning og stjórnvaldsráðstafanir. Hún tekur einnig til stefnu sem miðast við ákveðna geira, þ.m.t. tilmæli um aukna hnitmiðaða stefnugreiningu og ný framtaksverkefni og samráð innan atvinnugreina.

EES-samningurinn tekur til tilskipunar 2000/35/EB um átak gegn greiðsludrætti í verslunarviðskiptum.

Iðnstefna Íslands beinist að litlum og meðalstórum fyrirtækjum, frumkvöðlastarfsemi, rannsóknum og þróun og örvun nýsköpunar og jafnframt svæðisbundnum vaxtarsamningum og sérstökum stefnumótunarskjölum á sviði sjálfbærrar þróunar. Ísland hefur enn sem komið er ekki þróað sértæka iðnstefnuáætlun.

Fjármálakreppan leiddi til þess að ríkisstjórnin endurskoðaði stefnu og framtaksverkefni sem vörðuðu iðnað og samkeppnishæfni. Ríkisstjórn Íslands samþykkti í maí 2009 stjórnarsáttmála þar sem eitt af markmiðunum að því er varðar efnahagslega þróun er að örva innlendan iðnað. Sáttmálinn hvetur einnig til þess að mótuð verði ný heildstæð iðnstefna fyrir 2010 og hófst undirbúningur hennar nýlega. Helstu markmið hennar eru að skapa nýjan og traustari grundvöll fyrir íslensk fyrirtæki og atvinnugreinar til framtíðar. Áhersla verður lögð á að auka fjölbreytni í iðnaði, stöðugan og jafnan vöxt, nýsköpun og sjálfbæra nýtingu auðlinda til lands og sjávar. Ríkisstjórnin hleypti einnig af stokkunum vinnu við heildaráætlun til langs tíma, til 2020, *20/20 Sóknaráætlun fyrir Ísland*, framtíðarsýn á þróun efnahags- og atvinnumála sem og lífsgæða.

Stefna Íslands á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja er mörkuð með áætlun um þróun lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem byggist á tillögum Vísinda- og tækniráðs. Iðnaðarráðuneytið og Nýsköpunarmiðstöð Íslands, sem heyrir undir ráðuneytið, eru helstu opinberu aðilarnir sem bera ábyrgð á mótun stefnu á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Nýsköpunarmiðstöð Íslands ber ábyrgð á stuðningsþjónustu við lítil og meðalstór fyrirtæki. Hlutfall lítilla og meðalstórra fyrirtækja í hagkerfinu er svipað og í ESB (99%). Ísland beitir almennt skilgreiningu ESB á litlum og meðalstórum fyrirtækjum.

Viðskiptaumhverfi á Íslandi stuðlar mjög að frumkvöðlastarfsemi og fyrirtækjaþróun. Tveggja ára áætlun um einföldun lagaumhverfisins hefur verið í gangi síðan 2007. Ráðstafanir hafa verið gerðar til að bæta samráð við hagsmunaaðila og mat á áhrifum. Öll frumvörp til laga eru studd mati á hugsanlegum áhrifum löggjafarinnar á fyrirtæki. Á Íslandi er aðferðin við stofnun fyrirtækis mjög einföld (2 þrep) og hraðvirk (innan við 3 dagar).

Ísland fylgir samþættri nýsköpunarstefnu sem í framkvæmd er þverlæg stefna með langtímamarkmið og áherslu á kunnáttu sem nauðsynleg er til að viðhalda og endurnýja samkeppnishæfni. Í svæðisbundnum vaxtarsamningum eru sett markmið um svæðisbundna efnahagslega þróun fyrir stað-, svæðis- og innlenda aðila.

Nýsköpunarmiðstöð Íslands leikur lykilhlutverk í miðlun tækniþekkingar til lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Hún veitir starfsfólki og stjórnendum lítilla og meðalstórra fyrirtækja menntun og þjálfun og auk þess ýmiss konar stuðning við frumkvöðla, vaxtarfyrirtæki og nýsköpunarfyrirtæki. Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Útflutningsráð eru helstu stofnanirnar sem bera ábyrgð á að aðstoða lítil og meðalstór fyrirtæki að komast á erlendan markað. Nýsköpunarmiðstöð Íslands í samstarfi við Útflutningsráð og Rannís heldur úti Evrópumíðstöð (EEN centre).

Hvað varðar **stefnumótandi gerninga á sviði iðnstefnu** tekur Ísland þátt í samkeppnis- og nýsköpunaráætlun ESB innan ramma EES-samningsins. Ísland er einnig hluti af evrópska fyrirtækjanetinu (EEN) í gegnum Nýsköpunarmiðstöð Íslands.

Ísland hefur tekið tilskipunina um átak gegn greiðsludrætti í verslunarviðskiptum til framkvæmda í samræmi við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum.

Eftir að efnahags- og fjármálakreppan skall á og í kjölfar hruns helstu íslensku bankanna í október 2008 hefur aðgengi lítilla og meðalstórra fyrirtækja að fjármögnum versnað til muna. Fjármögnun frá bönkum er afar takmörkuð og fjárfestar einbeita sér einkum að því að verja fyrirleggjandi fjárfestingar og því er nýtt áhættufjármagn af skornum skammti. Endurreisn álitlegs viðskiptaumhverfis og reglubundins aðgangs að fjármögnun eru forgangsráði í endurreisnaráætluninni sem íslensk yfirvöld framkvæma nú á grundvelli viðbúnaðarláns Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Hvað varðar stefnu í **tilteknum geirum** hefur Ísland almennt ekki framkvæmt eða hleypt af stokkunum ráðstöfunum eða framtaksverkefnum sem beinast að ákveðnum geirum á síðustu tveimur áratugum, að undanskildum tilteknum undanþágum og hvötum sem veittir voru til að laða að beina fjárfestingu frá útlöndum í orkufrekum iðnaði eins og t.d. frumframleiðslu á áli frá 1969.

Iðnaður á Íslandi nam um 15% af vergri landsframleiðslu á tímabilinu 2007-2008 sem er undir meðaltali aðildarríkjanna 27 sem á sama tímabili var 20%. Helstu geirar atvinnulífsins eru: fjármála- og fasteignageirinn sem var 26% af vergri landsframleiðslu 2008 (þar af nam fjármálaþjónusta 9%), byggingarstarfsemi (10,5% af vergri landsframleiðslu), iðnaður (15,8% af vergri landsframleiðslu 2008), en þar var framleiðslugeirinn stærstur eða 11%. Helstu útflutningsvörur eru fiskafurðir sem voru 36% af heildarútflutningi 2008 og ál sem var 38% af heildarútflutningi.

Iðnaðargeirinn á Íslandi er ekki sérlega stór í sniðum en nokkuð fjölbreytilegur. Innan framleiðslugeirans er afar takmarkaður fjöldi undirgeira sem eru ögn stærri en aðrir geirar, einkum matvæla- og drykkjarvöruframleiðsla (sem er sjálfri sér nóg um 80% aðfanga). Jafnvel þótt ferðaþjónusta hafi orðið fyrir barðinu á fjármálakreppunni er hún enn mikilvægur iðnaður á Íslandi þar sem hún skapar allt að 19% gjaldeyrstekna. Hluttur ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu 2006 var að meðaltali 4,6% og fjöldi erlendra ferðamanna jókst um 60% árið 2007.

Niðurstaða

Ísland er langt komið með að framkvæma regluverk ESB á sviði iðnstefnu og ætti að geta tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB.

21. kafli: Samevrópsk netkerfi

Þessi kafli tekur til stefnumörkunar í samevrópskum netkerfum á sviðum sem varða flutninga, fjarskiptaþjónustu og orkugrunnvirki, þ.m.t. viðmiðunarreglur Bandalagsins um þróun samevrópskra netkerfa og stuðningsaðgerða við þróun verkefna sem þjóna sameiginlegum hagsmunum. Markmiðið með að fastsetja og þróa samevrópsk netkerfi og kynna skilvirka samtengingu og samhæfingu innlendra netkerfa er að nýta innri markaðinn til hins ýtrasta og leggja sitt af mörkum til að stuðla að eflingu hagvaxtar og atvinnuuppbyggingar í Evrópusambandinu.

EES-samningurinn tekur til skipulagsuppráttar samevrópska flutninganetsins.

Með tilliti til **flutninganeta** tekur Ísland þátt í TEN-T netinu í samræmi við regluverk ESB. TEN-T stefnan er núna í endurskoðun innan ESB og Ísland ætti að eiga aðild að henni. Á Íslandi eru það samgönguáætlun og vegaaætlun sem taka til þróunar allra verkefna á sviði samgöngugrunnvirkja. Hin síðarnefnda er samin af samgönguráði samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis í samstarfi við stofnanir sem heyra undir ráðuneytið. Alþingi lýkur ferlinu með samþykkt ályktunar.

Að því er varðar samevrópsk **orkunet** voru, árið 2008, háspennurafmagnslínur á Íslandi sem voru 3.171 km að lengd. Raforkugeirinn fellur undir raforkulögin og þær reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli þeirra laga, með reglugerðunum eru sameiginlegar reglur ESB á sviði raforkumála teknar upp í íslenska löggjöf. Raforkulögin opnuðu íslenska raforkumarkaðinn að fullu fyrir samkeppni í janúar 2006 og opnuðu fyrir aðgang þriðju aðila að orkuveitu- og dreifingarkerfum.

Raforkumarkaðurinn á Íslandi er einangraður og engin samtenging er við aðra markaði. Ísland hefur hvorki opinbera stefnu með tilliti til viðskipta með raforku og jarðgas, né nokkra samtengingu við nágrannaríki eða -svæði. Þar til bær stofnun á Íslandi er Orkustofnun. Árið 2007 komst Orkustofnun að bráðabirgðaniðurstöðu með tilliti til hagkvæmni þess að tengja raforkukerfi Íslands við raforkukerfi Færeyja, en það hefur ekki haft nein bein áhrif enn sem komið er. Engin verkefni eru í gangi sem taka til samtenginga á raforku- og jarðgasflutningakerfum.

Samkvæmt Orkustofnun hafa aðeins 20-25% af þeim tæknilega mögulegu og umhverfislega vænlegu vatnsorkukostum sem fyrir hendi eru verið virkjaðir hingað til og aðeins 20% af hefðbundnum jarðvarmaorkukostum sem nýst gætu til raforkuframleiðslu.

Engar leiðslur eða önnur grunnvirki fyrir jarðgas eru fyrir hendi sem ætlaðar eru til almennra nota. Enginn sérstakur reglurámi er fyrir hendi sem tekur til jarðgass.

Lagarammi fyrir samtengingar er ekki til og ekkert samkomulag hefur verið gert að því er varðar aðgengi að slíkum netkerfum. Reglugerð um skilyrði fyrir aðgangi að jarðgasflutningakerfum og reglugerð um skilyrði fyrir aðgangi að netkerfi til rafmagnsflutninga yfir landamæri hafa verið teknar upp í EES-samninginn.

Síðari reglugerðinni um rafmagnsflutninga hefur þó ekki verið hrint í framkvæmd. Ísland tekur ekki, eins og sakir standa, þátt í endurskoðun TEN-E stefnunnar. Ísland þarf að taka til athugunar þau atriði í stefnunni sem skipta máli fyrir hið sérstaka orkukerfi þess.

Að því er varðar **fjarskiptanetkerfi** hefur Ísland tekið þátt í stuðningsáætlun um stefnu á sviði upplýsinga- og fjarskiptatækni sem heyrir undir rammaáætlun um samkeppnishæfni og nýsköpun frá árinu 2007.

Niðurstaða

Íslensk löggjöf á sviði samevrópskra netkerfa er vel aðlöguð regluverki ESB, einkum á sviði flutninga. Viðeigandi stjórnsýslufyrirkomulag er fyrir hendi og Ísland ætti að geta tekið á sig skuldbindingar tengdar aðild á þessu sviði. Með hliðsjón af landfræðilegri legu Íslands og einangrun raforkukerfis þess, hefur Ísland ekki mótað neina stefnu varðandi TEN-E enn sem komið er. Ísland mun þurfa að taka til athugunar viðeigandi atriði þessarar stefnu.

25. kafli: Rannsóknir og þróun

Regluverk ESB á sviði rannsókna og þróunar krefst þess ekki að reglur ESB verði teknar upp í landslög. Framkvæmdageta tengist því hvort fyrir hendi séu nauðsynleg skilyrði fyrir virkri þátttöku í rammaáætlunum ESB á sviði rannsókna og í evrópsku rannsóknasvæði og fyrir framlagi í samræmi við markmið Lissabon-áætlunarinnar um að fjárfesta í rannsóknum og fjárhagslega markmiðinu um 3% af vergri landsframleiðslu sem sett var í Barselóna. Til þess að tryggja fulla og árangursríka þátttöku í rammaáætlunum þurfa aðildarríkin að sjá til þess að fyrir hendi sé nauðsynleg framkvæmdageta á sviði rannsókna og tækniþróunar, þ.m.t. nægilegur fjöldi starfsmanna.

Ísland tengist rammaáætlunum ESB með aðild sinni að EES-samningnum.

Nærri 3.000 manns vinna að rannsóknum og tækniþróun á Íslandi. Þar af eru 1.400 úr iðnaði og nærri 800 manns starfa á sviði æðri menntunar og opinberra rannsókna. Að því er rannsóknarniðurstöður varðar er Ísland í 2. sæti í OECD-löndum, í 1. sæti í landbúnaði og sjávarútvegi og læknávisindum og heilbrigði, 4. sæti í hugvísindum, 13. sæti í félagsvísindum, 15. sæti í raunvísindum og 14. sæti í verkfræði og tækni.

Vísinda- og tækniráð (STPC) er helsti aðilinn sem ber ábyrgð á þróun og samþykkt **almennrar stefnu til þriggja ára á sviði vísinda, rannsókna og tækni**. Fjórir ráðherrar eiga fast sæti í ráðinu og getur formaður (forsætisráðherra) kallað til fjóra ráðherra til viðbótar. Fast sæti í þessu ráði eiga 16 aðrir hagsmunaaðilar (þ.m.t. aðilar á félagslegum og hagrænum sviðum).

Löggjöf, eftirlitskerfi og fjármögnunaraðferðir á Íslandi eru sambærileg við þau sem gilda innan ESB að því er varðar siðferðilega, lagalega og félagslega þætti vísinda (ELSA).

Frá því að **sjöunda rammaáætlun** um aðgerðir Evrópubandalagsins á sviði rannsókna og tækniþróunar (FP7) hófst árið 2007 hefur Ísland sem samstarfsland tekið virkan þátt í evrópskum rannsóknar- og þróunarverkefnum og hefur meirihluti framlagsgreiðenda í FP7 tekið þátt í heilbrigðis- og umhverfisverkefnum. Ísland fæst ekki við kjarnorkurannsóknir og hefur aldrei tengst rammaáætlunum Kjarnorkubandalags Evrópu um rannsóknir og tækniþróun.

Á Íslandi er löng hefð fyrir rannsóknarstofnunum sem tengjast atvinnugreinum, ekki síst hvað varðar hafrannsóknir, læknávisindi og heilbrigði og landbúnað. Ísland tengist fastanefndinni um landbúnaðarrannsóknir sem áheyrnarfulltrúi. Ísland tekur einnig þátt í stjórnun **evrópsks rannsóknarsvæðis** (ERA) í gegnum hlutverk sitt sem áheyrnarfulltrúi í nefnd ESB um vísinda- og tæknirannsóknir (CREST) og viðkomandi stjórnunarstofnanir evrópska rannsóknarsvæðisins.

Þátttaka Íslands í alþjóðlegu starfi á sviði vísinda, tækniþróunar og nýsköpunar er einn af hornsteinum áætlana þess í vísindum og tækni. Ísland tekur þátt í norrænu rannsóknar- og nýsköpunarsvæði (NORIA) sem hefur verið þróað á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar. Hvítbók um NORIA var lögð fram árið 2003 og lagði hún grunn að mikilvægum breytingum á skipulagi stofnana á Norðurlöndum. Ísland er meðtalið í þremur norrænum stofnunum á sviði vísinda og tækni: Norræna iðnaðarsjóðnum (NordForsk) (samstarf í vísindum), Norrænu nýsköpunarmiðstöðinni (samstarf í nýsköpunarverkefnum) og Norræna orkurannsóknarsjóðnum.

Umhverfi fyrir vísindarannsóknir og tækniþróun er hagstætt og er þekkingu beitt til þess að ýta undir margvíslega nýsköpun í iðnaði sem og opinberri þjónustu. Engin megindeleg markmið hafa verið sett fyrir Ísland sambærileg við Barselóna-markmiðið um að fjárfesta 3% af vergri landsframleiðslu í vísindum. Heildarútgjöld vegna rannsókna og þróunar, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, eru hins vegar áfram yfir 3% markinu.

Nýsköpunarmiðstöð Íslands (Rannís) er þátttakandi í fjölda verkefna sem eru hluti af ERA-NET-verkefnum. Markmiðið með sumum þessara verkefna er að þau verði síðar flokkuð sem framtaksverkefni skv. 185. gr. sáttmálans¹¹. EUROSTARS-áætlunin hefur verið starfrækt sem framtaksverkefni frá 2008 skv. 169. gr. sáttmálans og hefur Ísland verið þátttakandi frá upphafi.

¹¹ Ákvæði 185. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (áður 169. gr EB-sáttmálans) heimilar ESB að taka þátt í rannsóknar- og tækniþróunarverkefnum á vegum mismunandi aðildarríkja.

Ísland hefur ekki mótað opinbera stefnu varðandi þátttöku í stjórnarnefndum framtaksverkefna í 187. gr. sáttmálans¹². Íslenskar stofnanir taka hins vegar þátt í framtaksverkefnum um nýsköpun á sviði lyfja og vetnis og efnarafala.

Að því er varðar aðgerðir tengdar hreyfanleika rannsóknarmanna hefur Ísland hvorki gert sérstaka áætlun í því augnamiði að laða ungt fólk að vísindum né til þess að tryggja nægilegan mannafla til rannsókna og ekki hefur heldur verið gerð opinber áætlun sem ætlað er að tryggja hreyfanleika rannsóknarmanna. Opinber stefna hefur hins vegar á liðnum árum reynst árangursrík hvað varðar fjölgun háskólanema og styrkingu háskólanna.

Kynning nýsköpunar á sviði rannsóknar- og tækniþróunar er vel skipulögð og vel tengd viðskiptalífínu. Nýsköpunarmiðstöð Íslands (RANNÍS) skipuleggur viðburði og Háskóli Íslands hýsir Vísindavefinn sem leggur sitt af mörkum til þess að skapa umhverfi sem er hagstætt fyrir miðlun vísindapekkingar til almennings. Lög um framtaksverkefni á sviði rannsóknar og þróunar tóku gildi í desember 2009. Ríkisstjórnin hefur ákveðið að tvöfalda upphæð samkeppnishæfrar fjármögnunar á fjórum árum frá 2008-2011. Atvinnugreinararnar standa að mestu leyti sjálfar undir eigin vinnu við rannsóknir og þróun. Einungis 5% af vergum útgjöldum fyrirtækja vegna rannsókna og þróunar (BERD) eru fjármögnuð af opinberum sjóðum og 11% með erlendu fjármagni.

Niðurstaða

Þar sem Ísland hefur lengi verið samstarfsland í rammaáætlunum ESB á sviði rannsókna og uppfyllir nauðsynleg verndarákvæði og lagaskilyrði virðist það vel fært um að taka á sig þær skuldbindingar í þessum kafla sem fylgja aðild að ESB. Mikil rannsóknageta og hátt menntunartig ætti að gera Íslandi kleift að sinna þýðingarmiklum viðfangsefnum á sviði rannsókna og tækniþróunar og að gegna virku hlutverki í þróun evrópsks rannsóknasvæðis.

26. kafli: Menntun og menning

Regluverk ESB um menntun og menningu samanstendur fyrst og fremst af rammasamningum á grundvelli áætlana og opins samráðs (OMC) sem miðar að samleitni í stefnumiðum og því að ná sameiginlegum markmiðum. Á sviði menntunar og æskulýðsmála verða aðildarríkin að tryggja ábyrgja stjórnun á dreifstýrðum áætlunum ESB. Í regluverki ESB er einnig gerð sú krafa að aðildarríkin auðveldi börnum farandlaunþega í ESB að öðlast menntun og komi í veg fyrir mismunun gagnvart ríkisborgurum ESB. Á sviði menningarmála er samningur menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að vernda og styðja við fjölbreytileg, menningarleg tjáningarform, sem ESB hefur fullgilt, mikilvægur þáttur regluverks ESB.

EES-samningurinn tekur að einhverju leyti til ákvæða regluverks ESB á sviði menntunar og menningar, einkum að því er varðar samræmingu á stefnumiðum (2. mgr. 1. gr. og 78. gr.) og menntun barna farandlaunþega í ESB (V. viðauki).

Samvinna við Ísland á sviði **menntunar, þjálfunar og æskulýðsmála** á sér langa sögu. Þátttaka Íslands frá 2002 í opna samráðinu („Menntun og þjálfun 2010“), þ.m.t. hópa- og jafningjafraeðsla, hefur varðað leiðina að samþykkt endurbóta í stefnumálum, s.s. nýleg áætlun um símenntun í samræmi við áætlun ESB.

¹² Ákvæði 187. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins (áður 171. gr. EB-sáttmálans) gerir ESB kleift að koma á fót hvers konar stofnun sem þörf er á til að koma áætlunum um rannsóknir, tækniþróun og tilraunaverkefni til framkvæmda á markvissan hátt. Hún gerir ráð fyrir ýmiss konar stofnunum til að hrinda í framkvæmd ESB-rannsóknum og þróunaráætlunum þar sem „sameiginlegt fyrirtæki“ er mikilvægast.

Með tilliti til viðmiðananna fyrir opna samráðið 2010 er Íslandi fyrir ofan meðaltal að því er varðar símenntun fullorðinna. Á Íslandi hætta fleiri nemendur í skóla áður en skyldunámi lýkur og færri ljúka framhaldsskólastigi en að meðaltali í ESB sem helgast að stórum hluta af því hversu auðvelt er að komast inn á vinnumarkaðinn. Mennta- og menningarmálaráðuneytið ber ábyrgð á framkvæmd regluverks ESB á þessu sviði. Ísland tók þátt í síðasta opna samráðinu um æskulýðsmál og ætlar einnig að taka þátt í nýrri lotu. Mennta- og menningarmálaráðuneytið er það stjórnvald sem mótar stefnu í æskulýðsmálum á Íslandi. Ríkisstjórnin hefur samþykkt ítarlega og þverfaglega nálgun þar sem lögð er áhersla í lykilþætti í æskulýðsáætlun ESB 2010-18. Frá 1970 hafa lög verið í gildi á Íslandi um stuðning við æskulýðsstarfsemi sem ekki er á vegum stjórnvalda og eflingu óformlegrar menntunar. Ísland er hvatt til að huga að sértækum ráðstöfunum til að greiða fyrir hreyfanleika sjálfbóðaliða frá ESB-löndunum og löndunum sem sækja um aðild að ESB til Íslands.

Landið hefur tekið þátt í áætlunum ESB um mennta- og æskulýðsmál í um fimmtán ár.

Ísland þarf þó að skýra lagaramma sinn, að því er varðar tilskipunina um menntun barna farandlaunþega í ESB, og meginregluna um bann við mismunun ríkisborgara og borgara ESB að því er varðar aðgang að menntun til að hrinda regluverki ESB í framkvæmd á samræmdan og jafnan hátt alls staðar í landinu.

Á sviði **menningarmála** styður landið að öllu leyti markmið áætlunar Evrópusambandsins í menningarmálum. Það fullgilti samning Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna um að vernda og styðja við fjölbreytileg, menningarleg tjáningarform árið 2007. Ísland hefur vel þróað stuðningskerfi á sviði menningarstarfsemi. Hlutverk ríkisins er fyrst og fremst að tryggja fjósamt og skapandi umhverfi á sviði menningarmála. Ísland hefur í hyggju að taka þátt í opna samráðinu um menningarmál þegar það hefur fengið boð um það.

Ísland tekur þátt í menningaráætluninni 2007-2013 og hefur almennt tekið þátt í menningaráætlunum frá 1994.

Niðurstaða

Ísland hefur að stórum hluta innleitt regluverk ESB á sviði menntunar, þjálfunar, æskulýðsmála og menningar. Yfirstandandi umbætur taka mið af stöðlum og stefnumiðum ESB. Það ætti því að vera fært um að taka á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB á þessu sviði.

27. kafli: Umhverfismál

Umhverfisstefna ESB miðar að því að stuðla að sjálfbærri þróun og vernda umhverfið fyrir núlifandi og komandi kynslóðir. Hún byggist á því að samþætta umhverfisvernd stefnu ESB á öðrum sviðum, forvarnarstarfi, mengunarbótareglunni, baráttu gegn umhverfisspjöllum við upptök og sameiginlegri ábyrgð. Að tryggja fylgni við regluverk ESB hefur í för með sér umtalsverð fjárútlát en ávinningur þess er verulegur. Sterk og vel búin stjórnsýsla á lands- og staðarvísu eru nauðsynleg fyrir beitingu og framfylgd regluverks ESB.

Umtalsverður hluti regluverks ESB hefur verið tekinn upp í EES-samninginn og gildir því um Ísland. Þetta er almennt gert á grundvelli 3. kafla V. hluta í EES-samningnum. Regluverk um náttúruvernd hefur ekki verið fellt inn í EES-samninginn og ekki heldur nokkrar tilskipanir er varða málefni er tengjast vatni.

Engin stjórnarskrárákvæði eru fyrir hendi er varða umhverfisvernd. Löggjöf sem bundin er við tiltekinn geira er fyrir hendi fyrir hvern geira. Innlend áætlun um sjálfbæra þróun gegnir hlutverki stefnuramma til ársins 2020 en hún inniheldur ekki ákvæði um fjárveitingar eða önnur tilföng til að ná umhverfismarkmiðum hennar.

Umhverfisstefna er mörkuð, framkvæmd og henni framfylgt á lands- og staðarvísu. Stjórnsýslulegar umbætur eru til athugunar þar sem áformað er að umhverfisráðuneytið sameini sínar eigin stofnanir og stofnanir annarra ráðuneyta ásamt því að færa ábyrgðir milli framkvæmdastofnana í því skyni að tryggja hámarkshagkvæmni í stjórnsýslu.

Engin heildaráætlun er fyrir hendi varðandi fjárfestingar í tengslum við umhverfið til að tilgreina eða forgangsraða fjárfestingum eins og krafist er vegna framkvæmdar regluverks ESB. Innendar fjárfestingar á sviði umhverfismála eru óverulegar eða 0,4% af vergri landsframleiðslu og verður að auka þær til að ná samræmi við regluverk ESB. Fyrirliggjandi gögn benda til þess að framfylgd umhverfislöggjafar sé slök. Nokkur úrræði eru fyrir hendi til að samþætta umhverfismál öðrum stefnumálum, einkum á áætlanastigi. Beiting slíkra úrræða til að samþætta umhverfismál öðrum stefnumálum er hins vegar ekki algeng.

Að því er varðar **lárétta löggjöf** er kröfum sem varða mat á umhverfisáhrifum og stefnumótandi umhverfismat framfylgt. Frumvarp um umhverfisábyrgð bíður samþykkis þingsins. Ísland er hins vegar ekki aðili að ESPOO-samningnum um mat á umhverfisáhrifum yfir landamæri, bókun við hann um stefnumarkandi umhverfismat eða Árósasamningnum um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum.

Löggjöf um **loftgæði** er að miklu leyti í samræmi við regluverkið þar sem tiltekin viðmiðunarmörk eru jafnvel strangari en þau sem eru í regluverki ESB. Hins vegar hefur tilskipunin um innlend efri mörk losunar ekki verið tekin upp.

Löggjöf um **meðhöndlun úrgangs** hefur að miklu leyti verið tekin upp. Ísland á hins vegar enn eftir að taka upp nýju rammtilskipunina um úrgang, nýjustu breytingarnar við tilskipunina um rafhlöður og rafgeyma, tilskipunina um námuúrgang og tilskipunina um umbúðir og umbúðaúrgang. Samræma verður skilgreiningar er varða meðhöndlun úrgangs regluverki ESB. Tilflutningur á úrgangi fer fram í samræmi við reglugerðina um tilflutning úrgangs.

Að því er varðar **vatnsgæði** svarar fjöldi afleiddra gerða vatnagerðarinnar að nokkru leyti til regluverks ESB. Aðlögun og innleiðing rammtilskipunarinnar um vatn stendur yfir. Hins vegar hefur stjórnunaráætlunum fyrir vatnasviðsáumdæmi ekki enn verið komið á, jafnvel þótt samræming viðeigandi yfirvalda sé tryggð. Ísland verður að taka upp flóðatilskipunina, rammtilskipunina um umhverfisstefnu í málefnum hafsins, tilskipunina um nítröt og tilskipunina um gæði baðvatns.

Að því er varðar **náttúruvernd** taka lög um náttúruvernd mið af helstu alþjóðasamningum um náttúru/líffræðilega fjölbreytni sem Ísland er aðili að. Hins vegar uppfyllir það ekki að öllu leyti kröfur í regluverki ESB um náttúruvernd. Að því er varðar verndun villtra fugla er ekkert heildrænt, strangt verndarkerfi til fyrir allar fuglategundir. Íslensk löggjöf er í samræmi við almenn bönn er varða verslun með villta fugla. Hins vegar leyfir Ísland veiðar á mörgum fuglategundum sem eru ekki sem stendur tilgreindar í II. viðauka við tilskipun 79/409/EBE. Að því er varðar verndun náttúrulegra búsvæða og villtra dýra (að undanskildum fuglum) og plantna er ekki fyrir hendi neitt almennt dýraverndunarkerfi sem uppfyllir þær kröfur sem mælt er fyrir um í 12.-14. gr. tilskipunar 92/43/EB. Mismunur er á íslenskum lögum og tilskipuninni að því er varðar nokkrar lykiltegundir, s.s. tófu, landsel og útsel.

Auk þess leyfa Íslendingar hvalveiðar sem samrýmist ekki regluverki ESB. Gera þarf nauðsynlegar ráðstafanir að því er varðar verndun hvala. Ísland verður að skilgreina svæðanet til að uppfylla verndarkröfur í tilskipuninni um búsvæði og tilskipuninni um fugla, einkum þau sem skal skrá vegna verndunar í Evrópuneti verndarsvæða (Natura 2000), þ.m.t. í sjó og á landgrunni.

Ísland fer með afurðir sjávarspendýra á sama hátt og aðrar sjávarafurðir að því er varðar alþjóðaviðskipti. Engin löggjöf er til staðar sem jafngildir banninu við innflutningi á selaafurðum inn í ESB. Í þessu sambengi þarf samræmingu við regluverkið.

Eftirlit með iðnaðarmengun og áhættustýring er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB. Regluverk ESB um samþættar mengunarvarnir og eftirlit með mengun, um stór brennsluver, sorpbrennslustöðvar og stöðvar sem nota lífræna leysa hefur verið innleitt. Innlend ákvæði í tengslum við umhverfisstjórnunarkerfi Bandalagsins (EMAS) og umhverfismerkingu og skipulag eru fyrir hendi til að framkvæma það.

Löggjöf um leyfi fyrir **erfðabreyttum lífverum** hefur verið innleidd og fer Umhverfisstofnun með framkvæmd hennar. Að því er varðar **iðefni** hefur Ísland tekið upp efnareglugerðina (REACH) og tekur þátt í starfi Efnastofnunar Evrópu. Tryggja þarf innleiðingu reglugerðar 2008/1272/EB um flokkun, merkingu og pökkun efna og blandna. Reglur Íslands um flokkun, pökkun og merkingu iðefna gilda jafnt um plöntuvarnarefni og sæfiefni. Að því er varðar sæfiefni og plöntuvarnarefni eru fyrir hendi takmörkuð ákvæði um notkun plöntuvarnarefna. Kerfi um gagnaöflun í tengslum við plöntuvarnarefni er fyrir hendi en það gæti þarfnast breytinga til samræmis við regluverkið. Ísland er ekki aðili að Rotterdam-samningnum. Eins og sakir standa eru engin lagaákvæði fyrir hendi eða tollettirlitskerfi í tengslum við útflyting á hættulegum iðefnum. Ísland hefur ekki skrifað undir ákvæði samnings Evrópuráðsins ETS 123 um vernd tilraunadýra.

Að því er varðar **hávaða** er löggjöfin í samræmi við regluverk ESB og í lögum er kveðið á um þróun kortlagningar á umhverfishávaða og aðgerðaáætlanir.

Að því er varðar **loftslagsbreytingar** er Ísland aðili að I. viðauka við rammisamning SP um loftslagsbreytingar (UNFCCC). Ísland er einnig aðili að Kýótóbókuninni og hefur skuldbundið sig til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 10% og væntir þess að ná því markmiði. Ísland er með innlent kerfi fyrir vöktun og skýrslugjöf í tengslum við gróðurhúsalofttegundir sem er í samræmi við kröfur rammisamnings SP um loftslagsbreytingar og Kýótóbókunarinnar og uppfyllir skyldur sínar um skýrslugjöf samkvæmt fyrrgreindum samningi og bókun. Ísland heyrir undir losunarviðskiptakerfi ESB í tengslum við EES-samninginn.

Ísland hefur óskað eftir því að gera sameiginlegan samning við ESB varðandi uppfyllingu skuldbindinga um skerðingu losunar sem ESB og Ísland munu ábyrgjast innan ramma nýs, alþjóðlegs loftslagssamnings. Slíkur samningur mun tryggja að svið, sem falla ekki undir losunarviðskiptakerfið, heyri undir ákvörðun um skiptingu byrðarinnar innan ESB-landanna með sértækt markmið fyrir Ísland á grundvelli sömu viðmiðana og notaðar hafa verið til að reikna út markmið aðildarríkja ESB sem falla undir kerfið. Ísland mun þurfa að gera verulegar stjórnar- og skipulagsráðstafanir til að tryggja að vöktun og framkvæmd losunarviðskiptakerfisins sé í samræmi við regluverkið. Í innlandri löggjöf er kveðið á um framkvæmd reglugerðarinnar um ósoneyðandi efni en löggjöfin gæti þarfnast breytinga til að hún sé að öllu leyti í samræmi við regluverkið.

Niðurstaða

Á heildina litið er lagaraminn á Íslandi að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB og Ísland ætti að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild. Gera þarf frekari ráðstafanir til að ná samræmi við regluverk ESB um náttúruvernd, einkum að því er varðar verndun hvala, sela og villtra fugla auk verndunar náttúrulegra búsvæða og villtra dýra og plantna. Ísland þarf að gerast aðili að marghliða lykilsamningum í umhverfismálum, s.s. ESPOO- og Arósarsamningnum, og hrinda þeim í framkvæmd. Að því er varðar burði stjórnsýslunnar verður að halda áfram að styrkja umhverfisráðuneytið og þarf að skilgreina ábyrgðir á skýran hátt. Einnig þarf að gera ráðstafanir til að tryggja að viðunandi pólitískur vilji sé fyrir hendi sem og fjármagn til að tryggja skilvirka framkvæmd og framfylgd regluverks ESB, einnig á staðarvísu.

28. kafli: Neytenda- og heilsuvernd

Regluverk ESB um neytendavernd tekur til öryggis neysluvöru og verndar fjárhagslegra hagsmuna neytenda á nokkrum sérstökum sviðum. Aðildarríkin þurfa að taka regluverk ESB upp í landslög og koma á sjálfstæðu stjórnsýslufyrirkomulagi og framkvæmdarheimildum sem heimila skilvirkt markaðseftirlit og framfylgd. Einnig þarf að tryggja viðunandi fyrirkomulag við lausn deilumála, innan sem utan dómstóla, neytendaupplýsingar og -fræðslu og hlutverk neytendasamtaka. Þessi kafli tekur einnig til reglna á sviði lýðheilsu.

Neytendavernd heyrir undir XIX. viðauka við EES-samninginn að frátalinni tilskipuninni um fjarsölu á fjármálaþjónustu (málefni sem ekki varða öryggisatriði) sem falla undir IX. viðauka um fjármálaþjónustu. Í EES-samningnum eru einnig ákvæði um lýðheilsu (í bókun 31 og II. viðauka).

Almenn stefna um **neytendavernd** heyrir undir dómsmála- og mannréttindamálaráðuneyti og efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Fyrir hendi er úrskurðarnefnd um ágreiningsmál vegna samninga um vörur og þjónustu sem og ýmsir aðrir aðilar, sem annast lausn ágreiningsmála, til að taka á kærnum neytenda. Í Neytendasamtökunum á Íslandi eru u.þ.b. 13.000 félagar og einnig láta ýmis frjáls félagasamtök sig málefni er tengjast neytendavernd varða. Ísland á áheyrnarfulltrúa í samstarfsnefnd um neytendavernd.

Um málefni tengd *öryggi neysluvöru* gilda lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu, reglugerð um öryggi leikfanga og hættulegar eftirlíkingar, reglugerð um takmarkanir á markaðssetningu barnheldra kveikjara og kveikjara með óhefðbundið útlit og lög um Neytendastofu og talsmann neytenda. Hins vegar þarf að meta betur lögleiðingarstig (e. level of transposition) laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu á Íslandi. Að því er varðar getu stjórnsýslunnar á sviði vöruöryggis er Neytendastofa innlent markaðseftirlitsyfirvald sem ber ábyrgð á eftirfylgni með reglum um vöruöryggi, þ.m.t. löggjöf á tilteknum sviðum, og gegnir hlutverki innlends tengiliðar RAPEX-tilkynningakerfisins. Engin markaðseftirlitsstarfsemi hefur verið með vörum sem ekki falla undir löggjöf ESB á tilteknum sviðum, að frátöldum skrautmunum. Að því er varðar vörur sem heyra undir löggjöf á tilteknum sviðum, s.s. leikföng, raftæki og byggingarvörur, virðist markaðseftirlit eingöngu fela í sér sannpröfun skjala án mats á því hvort slíkar vörur getið stofnað heilsu og öryggi neytenda í hættu. Ísland tekur þátt í fundum nefndarinnar sem er starfrækt á grundvelli tilskipunarinnar um öryggi vöru (GPSD-nefndin), netkerfis um neytendaöryggi og tengiliða RAPEX-tilkynningakerfisins.

Í tengslum við málefni sem ekki varða öryggi þarf að taka upp í lög nýtt regluverk ESB um lánessamninga fyrir neytendur, sem og um skiptileigu og lögbann.

Þegar litið er til **lýðheilsu** eru lífslíkur fólks á Íslandi meðal þeirra bestu í heimi og tíðni burðarmálsaða er með því lægsta sem gerist. Hjarta- og æðasjúkdómar og krabbamein eru þeir sjúkdómar sem flestir deyja úr. Stefna í lýðheilsumálum heyrir undir heilbrigðisráðuneyti, Landlækniseimbættið og Lýðheilsustöð. Heilsugæslustöðvar víðs vegar um landið annast forvarnarheilsugæslu. Lög um heilbrigðisþjónustu voru samþykkt árið 2007 og með þeim var landinu skipt upp í sjö heilbrigðisumdæmi. Í heilbrigðisáætlun til ársins 2010 er sérstök áhersla lögð á heilsu barna og ungmenna, sem og eldri borgara. Í október 2008 var ýtt úr vör heilsuefningarstefnu og aðgerðaáætlun. Rafræn heilbrigðisþjónusta (e. e-Health) er notuð sem stefnumótunartæki. Upplýsingum um gæði heilbrigðisþjónustu er safnað á landsvísu. Á heildina litið er heilbrigðiskerfið á Íslandi eitt hið besta í Evrópu. Í kjölfar kreppunnar er niðurskurður þó áætlaður á árinu 2010. Fulltrúar frá Íslandi taka þátt í fundum Sóttvarnastofnunar Evrópu og Ísland á áheyrnarfulltrúa í heilbrigðisáætlun ESB (e. EU Health Programme) og í nefndum (e. comitology committees) um heilbrigðismál.

Að því er varðar *tóbak* er regluverk ESB um tóbaksvarnir og auglýsingar á tóbaki komið til framkvæmda. Innleiðing myndrænna viðvörðunarkerfinga á tóbaksvörur stendur yfir. Ísland fullgilti rammisamninginn um tóbaksvarnir árið 2004.

Sóttvarnalögin eru grunnlöggjöf um smitsjúkdóma. Skipulag vegna faraldsfræðilegs eftirlits og skjótra viðvarana og viðbragða við smitsjúkdómum er fyrir hendi.

Framkvæmd regluverks ESB um blóð, vefi og frumur er vel á veg komin.

Lögbært yfirvald hefur verið skipað. Engin löggjöf er til sem tengist geðheilbrigði með beinum hætti. Það er þó talið upp meðal forgangsverkefna í heilbrigðisáætluninni og eru ráðstafanir íslenskra yfirvalda svipaðar þeim sem gerðar hafa verið í aðildarríkjum ESB. Heilsuefning á sviði geðheilbrigðis er tiltölulega nýtt hugtak sem hefur enn ekki unnið sér fastan sess. Engu að síður má einnig finna góð dæmi um geðheilbrigðisþjónustu á grundvelli Evrópusambandsins á Íslandi.

Meðal forgangsverkefna í heilbrigðisáætluninni eru forvarnir gegn misnotkun ávana- og fíknilyfja, næring og forvarnir gegn misnotkun áfengis. Skimun eftir brjósta- og leghálskrabbameini er framkvæmd í samræmi við leiðbeiningar Evrópusambandsins. Skimun eftir krabbameini í ristli og endaparmi hefur hins vegar ekki hafist enn. Engu að síður er lifunarhlutfall eftir greiningu krabbameins meðal þess besta sem gerist í Evrópu. Tæknileg geta er fyrir hendi til að uppfylla einnig kröfur regluverks ESB um rafsegulsvið.

Niðurstaða

Verulegum hluta regluverks ESB á sviði neytenda- og heilsuverndar hefur þegar verið hrint í framkvæmd. Stjórnisýslufyrirkomulag sem heimilar frekari þróun í framtíðinni er fyrir hendi. Á sviði neytendaverndar þarf að þróa framvirkt markaðseftirlit (e. proactive market surveillance). Gera þarf frekari ráðstafanir að því er varðar afgreiðslu RAPEX-tilkynninga. Á heildina litið ætti Ísland að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem aðildinni fylgja á þessu sviði.

3.1.3. Kaflar sem falla ekki undir EES-samninginn

11. kafli: Landbúnaður og dreifbýlisþróun

Í afleiddri löggjöf ESB er í gildi fjöldi bindandi reglna um landbúnað og dreifbýlisþróun sem margar hverjar gilda án frekari lögfestingar. Virkni sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar (e. common agricultural policy – CAP) veitur á því að þessum reglum sé beitt á viðeigandi hátt og að framfylgd og eftirlit með reglunum sé í höndum skilvirkra opinberra stjórnsýslustofnana. Til þess að framfylgja sameiginlegu landbúnaðarstefnunni er nauðsynlegt að setja á laggirnar greiðslustofnun (e. paying agency) og stjórnunar- og eftirlitskerfi á borð við samþætt stjórnunar- og eftirlitskerfi vantar (e. integrated administration and control system – IACS), sem og tæki til að framfylgja ákvörðunum um aðgerðir á sviði dreifbýlisþróunar. Aðildarríki þurfa að geta framfylgt löggjöf ESB um styrkjakerfi og innleitt sameiginlega skipulagningu markaðarins fyrir ýmsar landbúnaðarvörur.

EES-samningurinn nær ekki yfir lög og reglur ESB um landbúnað og dreifbýlisþróun nema að því er varðar lífrænan búskap. Árið 2007 var íslenski búvörumarkaðurinn, sem var upphaflega undanskilinn EES, að hluta til opnaður fyrir landbúnaðarafurðir frá ESB skv. 19. gr. EES-samningsins.

Hlutdeild landbúnaðar í vergri landsframleiðslu Íslands árið 2008 var 1,4% og 2,5% alls vinnuafls störfuðu við landbúnað. Ísland liggur norðan 62. breiddargráðu. Einungis 15% landsins eru talin flöt og hæf til ræktunar. Flestir akrar eru á dreifðum reitum liggja á víð og dreif og eru aðskildir af stórum frárennslisskurðum, ám, graslendi og grjóti. Ræktanlegt akurlendi er um 7.000 hektarar, ræktað graslendi um 120.000 hektarar og gróðurhús þekja 19,2 hektara lands. Fjöldi býla á Íslandi er 3.045. 6,5% Íslendinga búa í dreifbýli.

ESB er helsti viðskiptaaðili Íslands að því er snertir allar hrávörur sem og landbúnaðarafurðir. Árið 2008 komu u.þ.b. 65% allra landbúnaðarafurða sem fluttar voru inn til Íslands frá ESB og um 47% allra útfluttra landbúnaðarafurða voru flutt út til ESB. Ísland beitir almennt háum innflutningstollum til þess að vernda íslenska landbúnaðarframleiðslu. Þó eru tollar ekki lagðir á tómata, agúrkur og papriku. Tvíhliða viðskiptaávilnanir hafa komið til framkvæmda eftir að íslenski markaðurinn var að hluta til opnaður fyrir landbúnaðarafurðir skv. 19. gr. EES-samningsins árið 2007. Samræma þarf innflutningstolla reglum ESB áður en til aðildar kemur.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið hefur takmarkaða stjórnsýslulega afkastagetu þar sem starfsmenn eru einungis um 40 talsins. Starfsemi ráðuneytisins snýr aðallega að stefnumörkun en framkvæmd er lögð í hendur Bændasamtaka Íslands, stofnana og rannsóknarstofnana. Hagskýrslur í landbúnaði eru ekki fullnægjandi og er í mörgum tilvikum einungis um áætlanir að ræða. (*Sjá 18. kafla – Hagskýrslur.*)

Landbúnaðarstefna Íslands byggist á tveimur rammalögum: Í lögum um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum eru sett fram opinber markmið landbúnaðarstefnunnar og almennur stefnurammur fyrir landbúnaðarframleiðslu, en Búnaðarlög hafa að geyma ákvæði um framlög vegna framkvæmda á jörðum, kynbótastarfs og ráðgjafarþjónustu. Matvælaöryggi er einn af hornsteinum landbúnaðarstefnunnar. Árið 2009 var PSE¹³-hlutfall Íslands 51% (25% í ESB) og samanstóð aðallega af beingreiðslum og innflutningstollum. Framlög sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins til landbúnaðarframleiðslu námu samtals 13 milljörðum króna árið 2008.

¹³⁾ PSE: Producer Support Estimate (tekjuígildi stuðnings við búvöruframleiðendur), gildi sem OECD reiknar til að mæla fjárstuðning við landbúnaðarframleiðslu (árið 2009 var þetta hlutfall 51% á Íslandi en 25% í ESB)

Að því er varðar **lárétt málefni** hafa Bændasamtök Íslands umsjón með innlenda styrkjakerfinu og annast greiðslur fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins. Ekkert kerfi eða stofnun er til staðar sem er sambærilegt við samþætta stjórnunar- og eftirlitskerfið eða greiðslustofnun. Í núverandi formi uppfyllir íslenska landskrárkerfið sem byggist á jarðaskrá ekki þær kröfur sem gerðar eru vegna svæðisbundinna beingreiðslna innan ESB. Ísland mun þurfa að gera þær breytingar sem nauðsynlegar eru til að uppfylla kröfur um stjórnunar- og eftirlitskerfi innan sameiginlegru landbúnaðarstefnunnar. Að auki beittir Ísland ekki reglum ESB um að tengja landbúnaðarstyrki ákveðnum skilyrðum.

Í núverandi formi uppfyllir íslenska beingreiðslukerfið ekki reglur ESB. Beingreiðslur eru tengdar framleiðslu en sú tilhögun er í andstöðu við endurbættu sameiginlegu landbúnaðarstefnuna sem kveður á um 85% aftengingu (93% árið 2013). Þessu þarf að breyta til samræmis við lög og reglur ESB. Samkvæmt núverandi kerfi eru beingreiðslur greiddar í mikilvægustu landbúnaðargreinum landsins: mjólkurframleiðslu, nautgriparékt (greitt fyrir hvern grip), sauðfjárrékt og garðyrkju. Tiltakið beingreiðsluþak er ákveðið fyrir hvert ár sem takmarkar greiðslur til einstakra býla. Fjárhæð styrkja er því breytileg frá ári til árs. Ísland þarf að setja á laggirnar upplýsingakerfi varðandi styrkþega sem fá greiðslur samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni á grundvelli sameiginlegrar stjórnunar og tryggja að listi yfir nöfn styrkþega verði gefinn út á hverju ári.

Á Íslandi er góður grundvöllur fyrir þróun búreikningagagnanets (e. farm accountancy data network – FADN) sem uppfyllir allar kröfur.

Að því er varðar ríkisaðstoð kveða Búnaðarlögin á um framlög vegna skipulagsbreytinga, framfara í ræktun, kynbótastarfs og ráðgjafarþjónustu, en lögin um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum kveða á um rekstraraðstoð. Samræma þarf ríkisaðstoð reglum ESB.

Vegna erfiðra landfræðilegra aðstæðna, óblíðs veðurfars og vegna þess hversu afskekkt landið er hefur Ísland þróað landbúnaðarstefnu sem einkennist af mikilli verndarstefnu. Framleiðsla og markaðssetning mjólkur-, sauðfjár- og garðyrkjuafurða er ákveðin í samningum á milli sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og Bændasamtaka Íslands og voru þessir samningar nýlega uppfærðir í ljósi neikvæðra áhrifa efnahags- og fjármálakreppunnar. Mjólkurvörumarkaðnum er stjórnað með kvótum og stýringu verðlags með tilliti til markaðspróunar. Hvað lambakjöt snertir gefa Landssamtök sauðfjárbænda út viðmiðunarverð til slátrunar á ársgrundvelli. Markaðssetningu gróðurhúsaafurða eru aftur á móti engar skorður settar. Engir tollar eru settir á slíkar afurðir en í staðinn fá framleiðendur háar beingreiðslur í samræmi við framleiðslumagn.

Ræktun nytjaplantna takmarkast við bygg (15.000 tonn árið 2008) til fóðurframleiðslu og kartöflur (12.000 tonn árið 2008). Engar aðrar nytjaplöntur, prótínjurtir eða olúfræ eru ræktuð á Íslandi. Árið 2008 nam uppskera þurrheys 133.829 m³ og uppskera votheys 2.174.647 m³.

87% af tekjum býla koma til af **búfjárframleiðslu**. Hún nýtur góðs af umfangsmiklum stuðningsaðgerðum og verðstýringu. Árið 2008 voru á Íslandi um 26.000 mjólkurkúr, 450.000 sauðfjár, 4.200 svín (gyltur) og alls um 4,7 milljónir alifugla. Ísland leyfir eingöngu innlend kyn sauðfjár, nautgripa og hesta. Sú stefna að heimila viðmiðunarverð, verðlagsnefndir og skipti á verðupplýsingum brýtur í bága við samkeppnisreglur ESB og þarfnast samræmingar við lög og reglur sambandsins.

Hvað **sérhæfða ræktun** snertir er framleiðsla grænmetis fremur takmörkuð. Engin framleiðsla á ávöxtum er til staðar fyrir utan takmarkaða jarðarberjaræktun. Gróðurhúsaræktun þekur 19,2 hektara lands og aðallega eru framleiddir tómatar, agúrkur og paprika. Innflutningur á þessum þremur afurðum hefur verið gefinn frjálst að öllu leyti. Markaðsráðstafanir og merkingar eru hins vegar ekki í samræmi við lög og reglur ESB. Ísland framleiðir einungis nokkur tonn af næpum, gulrótum og hvítkáli og gilda engin lög um þá framleiðslu. Samtök framleiðenda eins og þau eru skilgreind í regluverki ESB eru ekki til. Ekki er upplýst um verð á innfluttum ávöxtum og grænmeti. Engar áætlanir eru til um krísustjórnun.

Engin ákveðin stofnun ber ábyrgð á **dreifbýlisþróunarstefnu** og á þessu stigi hefur engin almenn stefna verið mörkuð á sviði dreifbýlisþróunar sem samræmist stefnumörkun ESB á þessu sviði. Nokkrar mismunandi stofnanir og sjóðir vinna um þessar mundir að innleiðingu fjölbreyttra áætlana og aðgerða. Samvinna sem nú þegar er fyrir hendi kann að leiða til þess að stofnaðir verði staðbundnir aðgerðahópar. Stofna þarf greiðslustofnun á sviði dreifbýlisþróunar.

Hvað varðar **gæðastefnu** notar Ísland annað gæðastjórnunarkerfi en kerfi ESB sem byggist á landfræðilegum merkingum og hefðbundnum heitum. Þetta þarf að samræma lögum og reglum ESB. Löggjöf um **lífrænan búskap**, sem er hluti af EES-samningnum, er að mestu leyti í samræmi við lög og reglur ESB. 1% íslenskra bænda stundar lífrænan búskap (grænmeti, þang og þari, mjólk, lambakjöt).

Áhrif

Meta verður **áhrif hugsanlegrar aðildar** Íslands á sameiginlega landbúnaðarstefnu ESB með tilliti til skipulags og umfangs íslensks landbúnaðar. Hlutfall íslensks landbúnaðar af vergri landsframleiðslu (1,4%) er álíka mikið og hlutfall landbúnaðar innan ESB (1,2%). Hins vegar starfa færri við landbúnað á Íslandi sem hlutfall af vinnuafli (2,5% á móti 5,6% innan ESB).

Með Íslandi myndu bætast við 127.000 hektarar af ræktuðu landi (0,07%) og 3.045 býli við landbúnaðargeira ESB. Framleiðsla mjólkur, nautakjöts og lambakjöts nemur um 0,1% eða minna af heildarframleiðslu ESB. Ræktun nýtjaplantna, einkum byggs til fódurframleiðslu, er óveruleg samanborið við framleiðslu innan ESB. Íslenski markaðurinn nýtur mikillar verndar en var að hluta til opnaður fyrir landbúnaðarafurðum frá ESB árið 2007. Að teknu tilliti til ofangreinds og miðað við núgildandi regluverk ESB myndu útgjöld vegna sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar, þ.e. markaðskostnaður, beingreiðslur og greiðslur vegna dreifbýlisþróunar, líklega nema minna en 0,1% af útgjöldum ESB vegna sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar. Í heildina bendir bráðabirgðamat til þess að aðild Íslands að ESB myndi hafa minni háttar áhrif á sameiginlegrar landbúnaðarstefnuna.

Niðurstaða

Íslensk landbúnaðarstefna samræmist ekki lögum og reglum ESB og breytinga er þörf áður en til aðildar kemur. Þetta á sérstaklega við um stuðningsaðgerðir sem margar hverjar brjóta í bága við reglur ESB um samkeppni og ríkisaðstoð. Breyta þarf landbúnaðarstefnunni, m.a. með því að aftengja stuðningsaðgerðir frá framleiðslu. Ísland þarf að styrkja stjórnsýsluna. Einnig er nauðsynlegt að bæta söfnun og vinnslu tölfraðilegra upplýsinga á sviði landbúnaðar og hefja undirbúning nauðsynlegra gerninga og koma á fót stofnunum til þess að hafa umsjón með framkvæmd sameiginlegrar landbúnaðarstefnunnar. Sérstaklega þarf að setja á laggirnar greiðslustofnun sem uppfyllir kröfur ESB og samþætt stjórnunar- og eftirlitskerfi. Ísland mun einnig þurfa að þróa stefnu um dreifbýlisþróun í samræmi við reglur ESB. Þegar á allt er litið hefur Ísland burði til að takast á hendur þær skuldbindingar sem aðild hefur í för með sér á þessu sviði innan meðallangs tíma að því tilskildu að gripið sé til nauðsynlegra aðgerða til að aðlagast lögum og reglum ESB.

13. kafli: Sjávarútvegur

Lög og reglur ESB um fiskveiðar eru settar fram í reglugerðum sem gilda án frekari lögfestingar og þarf ekki að innleiða í innlenda löggjöf. Hins vegar er nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að undirbúa stjórnsýsluna og útgerðir fyrir þátttöku í sameiginlegu fiskveiðistefnunni, sem nær yfir stjórnun auðlinda og flota, skoðun og eftirlit, stuðningsaðgerðir, markaðsstefnu og eftirlit með ríkisaðstoð. Í sumum tilvikum mun þurfa að gera breytingar á gildandi fiskveiðisamningum við þriðju lönd eða alþjóðastofnanir.

Sjávarútvegur skiptir gríðarlega miklu máli fyrir íslenskt efnahagslíf, þótt hlutfallslegt vægi hans hafi farið minnkandi á síðastliðnum tíu árum vegna aukinnar fjölbreytni í íslensku efnahagslífi. Árið 2008 störfuðu um 4.100 manns við fiskveiðar. Tekjur af fiskveiðum námu að meðaltali 85 milljörðum króna (800 milljónir evra¹⁴) á ári á tímabilinu 2006-08. Árið 2008 störfuðu 197 fyrirtæki í fiskvinnslu með um 5.500 starfsmenn. Framleiðsla fiskvinnslufyrirtækja nam að meðaltali um 600 þúsund tonnum á tímabilinu 2006-08, sem jafngildir um 135 milljörðum króna (1.270 milljónir evra) á ári.

Framleiðsla íslenskra sjávarafurða (fiskveiðar og lagareldi) hefur að meðaltali numið 1,7 milljónum tonna á undanföllum árum. Framleiðsla íslenskra sjávarafurða jafngildir næstum þriðjungum af samanlagðri framleiðslu allra ESB-ríkjanna 27 (4,6 milljónir tonna árið 2006). Árleg framleiðsla á hvern íbúa er 4 tonn á Íslandi en 10 kg á hvern íbúa í ESB, sem útskýrir mikilvægi fiskafurða fyrir útflutning landsins: á síðastliðnum tíu árum hefur hlutfall sjávarafurða af heildarútflutningi vöru og þjónustu verið á bilinu 25 til 50%, þar af eru 80% flutt út til ESB-ríkja.

Dregið hefur úr framleiðslu sjávarafurða á síðastliðnum tíu árum – hún nam um 2 milljónum tonna árið 2000 en er í dag um 1,3 milljónir tonna. Fjöldi þeirra sem starfar við greinina hefur farið hratt minnkandi á undanföllum tíu árum. Árið 1999 störfuðu yfir 16.300 manns við sjávarútveg en um 9.600 árið 2008, sem er meira en 40% fækkun.

Íslenski flotinn samanstendur af yfir 1.100 skipum. Samkvæmt síðustu áætlunum er samanlögð stærð flotans 143.102 brúttótonn og samanlegt vélarafli er 408.797 kW. Almennt er skilvirkni flotans mjög góð og á meðal stórra skipa eru 70 togarar (110-2.850 brúttótonn), 18 línuveiðiskip (200-700 brúttótonn) og 27 uppsjárskip (570-3.200 brúttótonn).

Íslensk fiskveiðistjórnun byggist á þeirri meginreglu að nytjastofnar í íslenskri landhelgi séu sameign íslensku þjóðarinnar og að almenningur beri ábyrgð á því að tryggja verndun og sjálfbærni fiskistofna og sjávar. Í íslenskum lögum er settur og innleiddur rammi um nýtingu einkaaðila á fiskauðlindum en tæknileg og efnahagsleg þróun greinarinnar innan þess ramma er í höndum útgerða og markaðarins. Íslensk sjávarútvegstefna byggist því á fremur takmörkuðum afskiptum af greininni: engin stefna er mörkuð um stærð flotans, engir fjármunir eru veittir til beinna styrkja og ekki er um neina markaðsflutun að ræða.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið fer með stjórn sjávarútvegsmála og nýtur ráðuneytið aðstoðar Fiskistofu og Hafrannsóknastofnunar. Almennt er stjórnskipulag fullnægjandi.

Ísland hefur lýst yfir áhuga á að taka þátt í þróun samþættrar stefnu um málefni hafsins innan ESB, hefur markað og framfylgir stefnu um málefni hafsins og er þegar þátttakandi í stefnumörkun á þessu sviði sem meðlimur háttsetts umræðuhóps um málefni hafsins (e. High Level Focal Points Group).

Hvað auðlindastjórnun snertir eru 35 tegundir veiddar innan íslenskrar landhelgi og eru veiðar á 19 tegundum háðar takmörkunum. Mikilvægustu tegundirnar með tilliti til aflaverðmætis eru þorskur og ýsa (50% aflaverðmætis á undanföllum árum) en með tilliti til aflamagns eru síld og loðna mikilvægustu tegundirnar. Aðrar mikilvægar tegundir (talið upp eftir aflamagni) eru kolmunnur, makrill, ufsi, karfi og grálúða. Almennt má segja að íslenska stjórnunarkerfið hafi borið nokkuð góðan árangur, einkum með tilliti til þróunar lífmassa.

¹⁴ Miðað við meðalgengi á árunum 2006–2008, 1 evra = 106 krónur.

Heildarskipulag og framkvæmd íslensku fiskveiðistefnunnar er svipað því sem gerist hjá ESB. Ísland aðhyllist meginregluna um sjálfbæra þróun og hefur fylgt varúðarreglunni þegar ákvarðanir hafa verið teknar um reglur um fiskveiðar. Ísland hefur um margra ára skeið stjórnað nýtingu fiskistofna samkvæmt ákveðnum nýtingarreglum, sem eru sambærilegar við áætlanir ESB um langtímastjórnun, en þessar reglur hafa ekki verið lögfestar. Ísland fylgir þeirri almennu reglu að nýta stofna með það að markmiði ná hámarks jafnstöðuafla (e. maximum sustainable yield – MSY). Ísland ætti að vera í stakk búið að innleiða lög og reglur ESB á þessu sviði. Almennt má segja að hið sama eigi við um þær stjórnsýslueiningar sem til staðar eru til að framfylgja þessari stefnu.

Hins vegar inniheldur íslensk löggiöf um fiskveiðar (kaup á skipum eða útgerðarfyrirtækjum) ákvæði um takmarkanir gegn fjárfestingum sem samræmast ekki lögum og reglum ESB. Íslensk lög kveða á um að aðeins skip í eigu íslenskra lögaðila og íslenskra ríkisborgara, sem búsettir eru á Íslandi, megi skrá til fiskveiða í íslensku landhelgi. Aðgangur erlendra skipa er takmarkaður við leyfi sem gefin eru út samkvæmt alþjóðlegum samningum. Framseljanlegar aflaheimildir (e. Individual Transferable Quotas – ITQ) eru gefnar út á skip en útlendingar geta ekki eignast þær þar sem aðeins íslenskum ríkisborgurum er heimilt að skrá skip í skipaskrá til fiskveiða. Útlendingar mega einungis vera minnihlutaeigendur í íslensku fyrirtæki sem veiðir eða vinnur fisk.

Að því er varðar þjónustu á sviði fiskveiða er íslenski markaðurinn tiltölulega opinn, að undanskilinni þjónustu þar sem veiðileyfis er krafist (t.d. vegna notkunar erlendra fiskiskipa í vísindalegum tilgangi). Ísland takmarkar aðgang erlendra skipa að höfnum og þjónustu í höfnum. Þessar takmarkanir brjóta í bága við lög og reglur ESB hvað varðar staðfesturétt, frelsi til að veita þjónustu, frjálsa fjármagnsflutninga og viðeigandi dómaframkvæmd Dómstóls Evrópubandalaganna. (*Sjá einnig 3. kafla, Staðfesturéttur og frelsi til að veita þjónustu, og 4. kafla, Frjálsir fjármagnsflutningar.*)

Ísland mun þurfa að fallast á meginreglurnar um einskorðaða lögsögu Bandalagsins og frjálsan aðgang að hafsvæðum. Í 17. gr. reglugerðarinnar um sameiginlega fiskveiðistefnu (reglugerð ráðsins (EB) nr. 2371/2002) er kveðið á um að skip aðildarríkis eigi aðgangsrétt að landhelgi sérhvers annars aðildarríkis á grundvelli umsaminnna reglna.

Ísland hefur lagt mikið af mörkum til þróunar fiskveiðistjórnunar út frá umhverfissjónarmiðum, m.a. með því að leggja áherslu á að tekið sé tillit til vistkerfisþátta. Reykjavíkuryfirlýsingin um ábyrgar fiskveiðar í vistkerfi sjávar, sem samþykkt var í október 2001, var mikilvægur áfangi í þessu sambandi. Ísland hefur hagnýta reynslu af stjórnun lokaðra svæða í þeim tilgangi að vernda viðkvæm búsvæði og virðist almennt vel í stakk búið fyrir innleiðingu laga og reglna ESB á þessu sviði. Þetta mat er þó birt með fyrirvara um ákveðin ákvæði umhverfisreglna ESB varðandi verndun hvala. (*Sjá 27. kafla – Umhverfismál.*)

Brottkast er bannað skv. íslenskum lögum og er litið á þetta bann sem mikilvægan þátt í að ná því markmiði að lágmarka áhrif fiskveiða á umhverfið. Auk þessa banns eru í gildi tæknilegar reglur um lágmarksmöskvastærð neta og flokkunargrindur fyrir smáfiska. Augljós munur er á íslenskum reglum og regluverki ESB á þessu sviði, enda er brottkast einungis að hluta til bannað í ESB og er stundum nauðsynlegt til þess að fylgja reglum ESB um fiskveiðar. Um þessar mundir er verið að skoða hugsanlegar breytingar á reglum á þessu sviði á vettvangi ESB. Þetta atriði þarf að ræða í samningsviðræðuferlinu með tilliti til þróunar reglna á þessu sviði innan ESB.

Að því er varðar stjórnun flota gilda engar sérstakar reglur um stærð íslenska fiskiskipaflotans. Þó hefur afkastageta íslenska flotans dregist saman um 2,3% að meðaltali á ári mælt í brúttótonnum og um 1,95% mælt í vélarafli síðastliðin 12 ár. Þessar tölur eru í samræmi við þá þróun sem hefur átt sér stað innan ESB.

Íslensk yfirvöld hafa engin afskipti af þróun flotans og engar takmarkanir eru settar á veiðigetu enda hefur markaðstengda fyrirkomulagið sem komið hefur verið á með kvótakerfinu þau áhrif að veiðigeta fiskveiðiflotans breytist sjálfkrafa í samræmi við framboð veiðiheimilda. Íslensk yfirvöld ákváðu að leggja sóknarkerfi af árið 2004.

Þar sem ekki hefur tíðkast að veita styrki vegna skipa sem tekin eru úr rekstri bendir þessi stöðuga minnkun á afkastagetu flotans til þess að íslenski fiskveiðiflotinn muni ekki eiga í neinum vandræðum með að uppfylla lög Bandalagsins um flotastjórnun sem byggjast á því að ef skip bætist við flotann skuli skip með sömu afkastagetu tekin úr notkun (e. 'entry-exit' regime). Hins vegar er það skylda innan ESB að halda nákvæma og tæmandi skrá yfir öll fiskveiðiskip sem skal innihalda upplýsingar um tæknilega eiginleika hvers skips. Til þess að setja slíka skrá á Íslandi gæti reynst nauðsynlegt að ráðast í endurmælingar á tonnafjölda og afla hvers skips í samræmi við lög Bandalagsins. Ekki ætti að reynast erfitt að útbúa slíka skipaskrá þar sem Ísland heldur nú þegar almenna skrá yfir skip þar sem leyfi til að stunda fiskveiðar eru skráð.

Að því er skoðun og eftirlit varðar hafa verið þróaðar nákvæmar reglur um eftirlit með fiskveiðistarfsemi á Íslandi. Ísland mun þurfa að innleiða eftirlitskerfi Bandalagsins sem nýlega var tekið í notkun. Stjórnarsýsluskipulag og sá mannaflí, tækjabúnaður og fjármagn sem íslenska eftirlitskerfið býr yfir virðast uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til öflugr eftirlits með fiskveiðistarfsemi. Ísland mun þurfa að gera ákveðnar breytingar á regluverki og dreifingu fjármagns og mannafla til þess að koma á samþætту eftirlits- og skoðunarkerfi sem skal byggjast á áhættugreiningu. Þessi greining ætti að leiða til skilgreiningar á eftirlits- og skoðunarmarkmiðum, sem og tiltekinn viðmiðana og leiðbeininga um mat á því hvort farið sé eftir reglum.

Ísland ætti að geta lagt sitt af mörkum í baráttunni gegn ólöglegum, eftirlitslausum og ótílkynntum fiskveiðum. Eftirlitskerfin sem eru til staðar á Íslandi eru sambærileg þeim sem kveðið er á um í regluverki ESB. Þetta var viðurkennt með formlegum hætti í samningi sem gerður var á milli ESB og Íslands í nóvember 2009.

Fjárstuðningur íslenska ríkisins til sjávarútvegs er mjög takmarkaður. Fyrir utan starfsþjálfun er ekki boðið upp á neinar stuðningsaðgerðir á borð við þær sem Evrópski sjávarútvegssjóðurinn (e. European Fisheries Fund) beitir. Sjávarútvegurinn nýtur þó ákveðins opinbers stuðnings, m.a. í gegnum rannsóknarsjóðinn Virðisauki sjávarfangs (AVS) sem styrkir rannsóknar- og þróunarverkefni sem auka verðmæti sjávarfangs og í formi skattaafsláttar fyrir sjómenn. Meta þarf hvort þessi úrræði samræmist reglum Bandalagsins um ríkisaðstoð.

Ekki er algengt á Íslandi að ríkið veiti fiskveiðistarfsemi óbeina ríkisaðstoð sem er ekki í formi niðurgreiðslna eða styrkja. Íslandi ætti ekki að reynast erfitt að takast á við skuldbindingar á þessu sviði sem aðild hefur í för með sér þar sem samræmdar reglur um ríkisaðstoð á grundvelli EES-samningsins eru nú þegar í gildi. Samræma þarf alla ríkisstyrki, m.a. beina og óbeina styrki til sjávarútvegs, ákvæðum Sáttmálans og þeim viðmiðunarreglum sem innleiddar eru á þessu sviði.

Á meðal verkefna sem Evrópski sjávarútvegssjóðurinn (EFF) gæti stutt á Íslandi mætti helst nefna stuðning við sjálfbæra þróun fiskveiðisvæða, tilraunaverkefni, kynningarátök og sameiginlegar aðgerðir. Íslensk yfirvöld, einkum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, hafa hins vegar takmarkaða reynslu af skipulagningu, stjórnun og eftirliti með stuðningsaðgerðum á grundvelli reglna Bandalagsins og fjármögnunaráætlunum til margra ára.

Íslensk stjórnvöld hafa hafð undirbúning að „Sóknaráætlun til ársins 2020“ sem gæti myndað grunn að mótun framtíðarstefnu um fiskveiðar og framkvæmdaáætlun sem uppfyllir kröfur Evrópska sjávarútvegssjóðsins. Enn fremur eru til staðar grunnreglur, ferli og stofnanir á sviði stjórnunar og eftirlits með fjárhagslegum stuðningi sem gæti orðið grundvöllur stjórnunar- og eftirlitskerfis sem uppfyllir ákvæði Bandalagsins. Til þess að njóta góðs af slíkum stuðningi mun Ísland þurfa að uppfylla reglur Evrópska sjávarútvegssjóðsins um framkvæmdaáætlanir, m.a. með því að veita framlög að sömu fjárhæð og sjóðurinn veitir. Einnig mun Ísland þurfa að setja á laggirnar stjórnunar- og eftirlitskerfi sem tryggir skynsamlega og hagkvæma meðferð fjármuna á grundvelli sameiginlegrar stjórnunar, sem kemur upp um og tekur á óeðlilegri meðferð fjármuna.

Hvað markaðsstefnu varðar hefur Ísland takmarkaðan en þó skilvirkan laga- og stjórnsýsluramma fyrir innlend og erlend viðskipti með fisk og fiskafurðir. Ef ákveðnar breytingar eru gerðar á þessum ramma gæti Ísland auðveldlega innleitt regluverk Bandalagsins um sameiginlega skipulagningu markaða fyrir fiskafurðir. Samtök íslenskra sjómanna gætu orðið grundvöllur að stofnun samtaka framleiðenda á Íslandi. Þó mun þurfa að skilgreina og samræma hlutverk slíkra samtaka með tilliti til laga og reglna Bandalagsins.

Mikilvægur munur á íslenski löggjöf og löggjöf Bandalagsins er að ekki eru til nein ákvæði um lágmarksstærð fiskafurða og/eða ferskleika. Einnig heimila íslensk lög ótakmarkaða löndun á síld og makríl sem ekki er til manneldis.

Engin sérstök lög eru í gildi á Íslandi um upplýsingar til neytenda varðandi fisk sem seldur er í smásölu. Ísland mun þurfa að aðlaga löggjöf sína á þessu sviði þar sem reglur Bandalagsins kveða á um ákveðnar skuldbindingar um rekjanleika afurða á grundvelli upplýsinga sem veittar eru neytendum. Um þessar mundir eru íslensk yfirvöld að vinna að setningu reglna um vottun íslenskra sjávarafurða sem unnar eru úr villtum fiski í samræmi við viðmiðunarreglur Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna um vottun og umhverfismerkingar.

Hvað varðar alþjóðlega samninga hefur Ísland fullgilt eða gerst aðili að ýmsum samningum á sviði alþjóðlegra fiskveiðilaga og er virkur þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu um stjórn alþjóðlegra hafsvæða. Hins vegar hefur Ísland ekki samþykkt samning Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna frá 1993 um að stuðla að því að fiskiskip á úthöfunum fylgi alþjóðlegum ráðstöfunum til verndunar og veiðistjórnunar (e. Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas).

Ísland er aðili að samtökum um svæðisbundna fiskveiðistjórnun á þeim úthafssvæðum þar sem íslensk fiskiskip veiða, þar má nefna Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndina (e. North East Atlantic Fisheries Commission), Norðvestur-Atlantshafs fiskveiðistofnunina (e. Northwest Atlantic Fisheries Organisation) og Atlantshafstúnfisksnefndina (e. Atlantic Tuna Commission). Fimm tvíhliða samningar eru í gildi á milli Íslands og annarra ríkja eða svæða, auk tveggja þríhliða samninga um sérstaka svæðisbundna samvinnu.

Ísland er aðili að samningum um beina samvinnu á milli strandríkja Norðaustur-Atlantshafsins. Á grundvelli slíkra samninga hafa strandríkin samvinnu um stjórn á veiðum þeirra stofna sem flakka á milli efnahagslögsagna ríkjanna. Þær aðferðir sem Ísland notar við stjórn á slíkum veiðum eru oft og tíðum frábrugðnar því sem tíðkast innan Bandalagsins. Þessi mismunur er mest áberandi hvað varðar makríl, en Ísland hefur einhliða aukið veiðar á þessari tegund á undanförunum þremur árum þrátt fyrir að hafa ekki fengið formlega viðurkenningu sem strandríki.

ESB er fullgildur samningsaðili að ofangreindum samtökum um svæðisbundna fiskveiðistjórnun og því mun þurfa að fella þátttöku og afstöðu Íslands undir réttindi og skuldbindingar ESB. ESB er einnig heimilt að gera og hafa umsjón með tvíhliða samningum um úthlutun veiðiheimilda.

Áhrif

Ísland er stór útflytjandi fiskafurða (vöruskiptajöfnuður jákvæður um 1,4 milljarða evra) en ESB flytur inn fiskafurðir (vöruskiptajöfnuður neikvæður um 11 milljarða evra). Þar sem yfir 80% útflutnings Íslands fara til ESB-ríkja myndi vöruskiptajöfnuður ESB á sviði fiskafurða batna verulega. Tollar á íslenskar fiskafurðir hafa nú þegar verið lagðir af að miklu leyti og því yrði tekjutap ESB og samsvarandi tekjuviðbót Íslands takmörkuð. Á heildina litið myndi framleiðsla fiskafurða innan ESB aukast um 20% og framleiðsla villtra fiskafurða um meira en 25%. Með þessari aukningu myndi ESB viðhalda stöðu sinni sem þriðji stærsti fiskframleiðandi heims á eftir Kína og Perú og myndi auka heimsmarkaðshlutdeild sína úr 4,4 í 5,5%.

Íslenski fiskveiðiflotinn myndi stækka flota Bandalagsins um 8,6% mælt í brúttótonnum og 6,9% mælt í vélarafli (miðað við tölur frá 2008). Þar sem umframveiðigetu er ekki vandamál á Íslandi myndi aðild Íslands ekki hafa veruleg áhrif á umframveiðigetun innan ESB. Reynsla Íslands af aðgerðum gegn brottkasti myndi hafa jákvæð áhrif á umræðu innan ESB um stefnumörkun á þessu sviði.

Í tengslum við aðlögun Íslands að sameiginlegu fiskveiðistefnunni þyrfti að samræma íslenskt veiðimynstur leyfðum heildarafla og kvótakerfinu. Á hverju ári ákvarðar ESB leyfðan heildarafla fyrir hverja tegund og hvert svæði og úthlutar kvóta til einstakra aðildarríkja á þeim grundvelli. Kvótaúthlutun tekur mið af gögnum um afla og helst stöðug á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslegan stöðugleika á milli aðildarríkja. Þetta aðlögunarferli mun krefjast sérstakrar áherslu þegar aðildarviðræður fara fram.

Ísland mun hafa aðgang að Evrópska sjávarútvegssjóðnum. Hins vegar er líklegt að framlög ESB til Íslands í tengslum við stuðningsaðgerðir á vegum Evrópska sjávarútvegssjóðsins verði takmörkuð í ljósi vergrar landsframleiðslu Íslands og viðeigandi mælistærða á sviði sjávarútvegs. Ísland myndi einnig njóta góðs af stuðningi Bandalagsins við ráðstafanir til eftirlits og framfylgdar auk gagnasöfnunar í vísindalegum tilgangi. Aðild Íslands myndi leiða til stofnunar öflugss eftirlitskerfis í Norðaustur-Atlantshafi. Einnig myndi staða ESB í svæðisbundnum fiskveiðisamtökum styrkjast. Sömu leiðis gæti Ísland gegnt mikilvægu hlutverki í þróun stefnu ESB á norðurheimskautsvæðinu vegna landfræðilegrar stöðu sinnar.

Bráðabirgðamat bendir til þess að aðild Íslands að ESB myndi hafa veruleg áhrif á sameiginlegu fiskveiðistefnuna. Um þessar mundir er hins vegar unnið að endurskoðun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar með það að markmiði að gera á henni endurbætur sem áætlað er að öðlist gildi 2013. Stefnugreining framkvæmdastjórnarinnar, sem kemur fram í grænbók sem gefin var út í apríl 2009, og sú almenna umræða sem hefur farið fram í kjölfarið bendir til þess að gerðar verði endurbætur sem að sumu leyti gætu fært fiskveiðistefnuna nær íslensku aðferðinni.

Niðurstaða

Íslensku fiskveiðistefnunni svipar til þess kerfis sem notað er innan ESB. Íslenskt stjórnskipulag á sviði fiskveiðistjórnunar er vel þróað.

Á hinn bóginn mun Ísland þurfa að aðlagast sameiginlegri fiskveiðistefnu ESB, einkum að því er varðar stjórnun á veiðigetu, tæknilegar verndunarráðstafanir og samþætt eftirlitskerfi. Enn fremur þarf að leggja umtalsverða vinnu í að setja á laggirnar nauðsynlegt tæki til að framfylgja og hafa eftirlit með stuðningsaðgerðum Bandalagsins. Ísland mun þurfa að lúta meginreglu ESB um aðgang að hafsvæðum. Einnig mun Ísland þurfa að fylgja lögum og reglum innri markaðarins að því er varðar staðfesturétt, frelsi til að veita þjónustu og frjálsa fjármagnsflutninga á sviði fiskveiða og fiskvinnslu. Færa þarf alþjóðatengsl Íslands á sviði fiskveiða undir alþjóðasamninga ESB.

Að því gefnu að Ísland fylgi þessum meginreglum og geri nauðsynlegar breytingar á löggjöf sinni ætti það að vera í stakk búið að innleiða regluverk ESB á þessu sviði innan meðallangs tíma.

16. kafli: Skattamál

Regluverk ESB að því er varðar skattamál taka til óbeinna skatta, skilgreininga og reglna um virðisaukaskatt og vörugjöld og beinna skatta. Vörugjöld á orku, tóbak og áfenga drykki lúta tilskipunum ESB um fyrirkomulag vörugjalda, lágmarksgjöld og geymslu og flutning gjaldskyldra vara. Á sviði beinna skatta ná skattareglur ESB yfir ákveðna þætti fyrirtækjaskatta og hafa fyrst og fremst þann tilgang að ryðja úr vegi hindrunum sem hamla starfsemi fyrirtækja á milli landamæra. Lög og reglur ESB um samvinnu stjórnvalda og gagnkvæma aðstoð gera yfirvöldum kleift að koma í veg fyrir skattsvik og undanskot frá skatti innan Bandalagsins.

Á sviði **óbeinna skatta** er Ísland með virðisaukaskattkerfi sem er nokkuð líkt því sem notað er í ESB. Ákveðinna lagabreytinga er þörf að því er varðar undanþágur frá virðisaukaskatti og lægri skattprósenta til þess að samræma íslenska löggjöf virðisaukaskatttilskipuninni, einkum þar sem kveðið er á um að önnur skattprósenta skuli að meginreglu til lögð á innfluttar/erlendar vörur en sambærilegar innlendar vörur.

Vörugjaldskerfið er nokkuð svipað ESB-kerfinu. Vörugjöld eru lögð á áfengi og áfenga drykki, tóbaksvörur og orkugjafa.

Í tengslum við vörugjöld á *áfengi* mun Ísland þurfa að breyta vöruskilgreiningum í samræmi við þá flokkun sem kveðið er á um í lögum og reglum ESB. Vörugjald á áfenga drykki er ákvarðað á grundvelli þess hversu marga sentílítra af vínanda drykkirnir innihalda. Þetta er ólíkt því kerfi sem notað er innan ESB sem byggist á áfengismagni fullunninna vara. Þau vörugjöld sem Ísland leggur á áfengi eru vel fyrir ofan lágmarksmörkin sem kveðið er á um í lögum og reglum ESB.

Vörugjald er lagt á *tóbak* og tóbaksvörur sem eru fluttar inn til landsins eða framleiddar innanlands. Jafnhátt gjald er lagt á innfluttar og innlendar vörur. Tóbaksgjaldið er sérstakt gjald en myndar stofn til virðisaukaskatts. Íslenska flokkunarkerfið fyrir tóbaksvörur er ólíkt því sem notað er innan ESB. Auk þess leggur Ísland einungis magngjald á vindlinga en reglur ESB kveða á um að bæði skuli leggja magn- og verðgjald á vindlinga.

Íslenskar reglur um tollfrjálsan innflutning ferðamanna á áfengi og tóbaksvörum eru frábrugðnar reglum ESB, bæði hvað varðar leyfilegt magn innflutnings sem og hverjum er heimilt að nýta sér slíkar undanþágur.

Enn fremur vantar töluvert upp á að löggjöf Íslands um gjöld á orkugjafa og orkunotkun sé eins víðtæk og kveðið er á um í lögum og reglum ESB. Samræma þarf innlenda skattlagningu á bensín og gasolíu sem er notuð sem vélaldsneyti þeim mörkum sem kveðið er á um í lögum og reglum ESB.

Einnig er nauðsynlegt að laga gildandi reglur um lækkanir eða undanþágur frá sköttum á eldsneyti fyrir farartæki að lögum og reglum ESB. Að auki mun þurfa að gera notkun kola og jarðolíu til hitunar í iðnaði gjaldskylda áður en til aðildar kemur.

Ísland mun þurfa að aðlagast reglum Bandalagsins um vöruheimslyu og niðurfellingu gjalda á gjaldskyldar vörur og tryggja að reglum um gjaldpunkta (sá tími þegar gjald er lagt á) verði fylgt.

Á sviði **beinna skatta** mun Ísland þurfa að innleiða ákveðna þætti löggjafar Bandalagsins, sem hafa verið samþykktir sem beinir skattar, en þeir eru ekki hluti af núverandi skattkerfi landsins. Ísland mun einkum þurfa að samræma löggjöf sína samrunatilskipuninni (e. the Merger Directive), tilskipuninni um vexti og réttahafagreiðslur (e. the Interest and Royalties Directive), sparnaðartilskipuninni (e. the Savings Directive) (m.a. með gerð tvíhliða samninga um skattlagningu á sparnað við yfirráða- eða sambandsvæði Hollands og Bretlands), tilskipuninni um móður- og dótturfélög (e. the Parent-Subsidiary Directive) og tilskipuninni um skattlagningu fjármagns/eigin fjár (e. the Capital Duty Directive). Einnig þarf að gefa út ótvíræða yfirlýsingu þess efnis að Ísland muni virða starfsreglur um skattlagningu fyrirtækja. Að lokum þarf að gera ákveðnar breytingar á ákvæðum um tekjuskatt einstaklinga og fyrirtækja með tilliti til dómaframkvæmdar Dómstóls Evrópubandalaganna til þess að tryggja samræmi við lög og reglur ESB.

Að því er varðar **samvinnu stjórnvalda og gagnkvæma aðstoð** í tengslum við innheimtu virðisaukaskatts mun Ísland þurfa að setja á laggirnar aðalsamskiptamiðstöð fyrir upplýsingaskipti sem býr yfir nægilegum fjölda þjálfaðra starfsmanna og hefur nauðsynleg tæki til þess að safna þeim upplýsingum sem óskað er eftir innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í lögum og reglum ESB. Ísland þarf sömuleiðis að stofna samskiptamiðstöð vegna innheimtu vörugjalda. Einnig mun Ísland þurfa að innleiða regluverk ESB um gagnkvæma aðstoð við álagningu beinna skatta.

Á sviði gagnkvæmrar aðstoðar við innheimtu vangoldinna skatta er Íslandi aðili að Norræna sáttmálanum um gagnkvæma aðstoð (e. Nordic Mutual Assistance Treaty) og OECD-samningnum um gagnkvæma samvinnu stjórnvalda í skattamálum (e. OECD Convention on mutual administrative assistance in tax matters). Ísland hefur gert tvísköttunarsamninga við nokkur lönd sem innihalda ákvæði um gagnkvæma aðstoð við innheimtu vangoldinna tekjuskatta. Ísland mun þurfa að gera frekari stjórnskipulagsbreytingar til þess að uppfylla reglur ESB um gagnkvæma aðstoð við innheimtu vangoldinna skatta.

Á sviði **rekstrarargetu og tölvuvæðingar** mun Ísland þurfa að breyta tölvukerfum sínum til þess að búa þau undir samtengingu og rekstrarsamhæfi við skattlagningartölvukerfi ESB (sem nú samanstanda af gagnaskiptakerfi vegna innheimtu virðisaukaskatts (e. VAT Information Exchange System — VIES), vefútgáfu VIES, eftirlitskerfi vegna flutnings gjaldskyldra vara (e. Excise Movement Control System) og kerfi vegna skattlagningar á sparnað (e. Taxation on Savings System)).

Niðurstaða

Skattalöggjöf Íslands er að hluta til í samræmi við lög og reglur ESB. Ísland mun hins vegar þurfa að ráðast í töluverðar breytingar á sviði óbeinna skatta, einkum hvað varðar virðisaukaskatt og vörugjöld. Á sviði beinna skatta mun Ísland þurfa að innleiða þá þætti regluverks ESB sem ekki eru hluti af núverandi skattkerfi landsins. Ísland þyrfti að gera tvíhliða samninga um skattlagningu sparnaðar við nokkur svæði.

Ísland býr yfir öflugri stjórnsýslu á sviði skattlagningar. Engu að síður þarf að gera ákveðnar breytingar til þess að innleiða lög og reglur ESB með fullnægjandi hætti fyrir aðild. Einkum er mikilvægt að setja á laggirnar aðalsamskiptamiðstöð og samskiptamiðstöð vegna innheimtu vörugjalda og að tryggja fullt samhæfi við tölvakerfi ESB.

17. kafli: Stefna í efnahags- og peningamálum

Lög og reglur ESB á sviði efnahags- og peningamála kveða á um sjálfstæði seðlabanka aðildarríkja og leggja bann við því að seðlabankar leggi hinu opinbera til beint fjármagn og að opinberir aðilar hafi sérstakan aðgang umfram aðra að fjármálastofnunum. Ætlast er til að aðildarríki samræmi stefnu sína í efnahagsmálum og þeim ber skylda til að fylgja reglum um ráðstafanir vegna of mikils fjárlagahalla (e. Excessive Deficit Procedure) sem og ákvæðum samningsins um stöðugleika og vöxt. Seðlabankar aðildarríkja þurfa að fylgja ákvæðum stofnsamþykktar evrópska seðlabankakerfisins (e. Statute of the European System of Central Banks – ESCB). Ný aðildarríki eru einnig skuldbundin til að uppfylla skilyrði fyrir upptöku evru. Þar til þau taka upp evru munu þau taka þátt í Efnahags- og myntbandalaginu sem aðildarríki með undanþágu og skulu haga stefnu sinni í gengismálum með tilliti til sameiginlegra hagsmuna.

Sjálfstæði Seðlabanka Íslands í **peningamálum** er tryggt samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands sem kveða skýrt á um að meginmarkmið bankans sé að stuðla að stöðugu verðlagi. Hins vegar innihalda löggin nokkur ákvæði um að bankanum beri að leita eftir eða fylgja fyrirmælum annarra stjórnvalda (sjá t.d. 3., 5. og 18. gr.), sem er ekki í samræmi við 130. gr. Sáttmálans um starfsemi Evrópusambandsins (e. Treaty on the functioning of the European Union, TFEU). Því þarf að lögfesta skýr ákvæði sem banna stjórnvöldum að gefa Seðlabankanum fyrirmæli, samþykkja, fella úr gildi eða fresta ákvörðunum Seðlabankans og að taka þátt (með atkvæðisrétti) í ákvarðanatöku Seðlabankans. Enn fremur getur það haft áhrif á sjálfstæði Seðlabankans að hann er stofnun í eigu ríkisins og heyrir undir stjórn viðskiptaráðuneytisins. Þetta þarf að takmarka með lögum.

Engar reglur eru í gildi sem tryggja sjálfstæði þeirra einstaklinga sem taka þátt í ákvarðanatöku innan bankans (seðlabankastjóri, meðlimir peningastefnunefndar, meðlimir bankaráðs). Ákvæði um forsendur brottvikningar aðila sem bera ábyrgð á ákvarðanatöku eru ekki í samræmi við kröfur Sáttmálans um starfsemi Evrópusambandsins.

Samkvæmt meginreglunni um fjárhagslegt sjálfstæði ber Seðlabankanum að hafa yfir að ráða nægum fjármunum til að uppfylla skuldbindingar sínar og inna skyldur sínar af hendi með óheftum og sjálfstæðum hætti. Í lögum um Seðlabanka Íslands er ekki að finna nein ákvæði um allmarga þætti sem tengjast fjárhagslegu sjálfstæði, m.a. ákvörðun og áhrif á fjárhagsáætlun Seðlabankans, skýrar reikningsskilareglur og ráðstöfun hagnaðar Seðlabankans. Lögfesta þarf meginregluna um fjárhagslegt sjálfstæði með fullnægjandi hætti til þess að tryggja að Seðlabankinn hafi yfir að ráða nægum fjármunum til að ná markmiðum sínum og geti með sjálfstæðum hætti sinnt verkefnum á grundvelli evrópska seðlabankakerfisins, í samræmi við kröfur Sáttmálans um starfsemi Evrópusambandsins og stofnsamþykktar evrópska seðlabankakerfisins og Seðlabanka Evrópu.

Á sviði **efnahagsstefnu** kveður 2. mgr. 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands á um að Seðlabankanum sé heimilt að veita lánastofnunum ábyrgðir eða lán þegar sérstaklega stendur á. Það er eðlilegur þáttur í starfsemi seðlabanka að veita greiðslufærum lánastofnunum neyðaraðstoð í formi lausafjár til skamms tíma gegn fullnægjandi tryggingum og er slík aðstoð heimil samkvæmt Sáttmálanum um starfsemi Evrópusambandsins. Hins vegar er það brot á banninu við fjármögnun af hálfu seðlabanka ef löggjöf aðildarríkis kveður á um að seðlabanka sé heimilt að veita lánastofnunum fjármagn í öðrum tilgangi en samræmist skyldum hans sem seðlabanka (ákvörðun peningamálastefnu, greiðslumiðlun, tímabundinn lausafjárstuðningur), einkum ef tilgangurinn er að styðja ógjaldfærar lánastofnanir eða aðrar fjármálastofnanir, nema skýrt sé að seðlabankinn veiti slíkan stuðning einungis í umboði ríkisins. Þessi skilyrði þarf að innleiða í löggjöf um Seðlabankann með skýrum hætti. Ákvæði laga um Seðlabanka Íslands varðandi þær skyldur sem hann innir af hendi sem viðskiptabanki ríkissjóðs eru í samræmi við lög Bandalagsins og bannið við fjármögnun af hálfu seðlabanka. Að auki ættu löginn að innihalda ákvæði þess efnis að vextir á innstæðum/viðskiptareikningum skuli vera jafnháir eða lægri en markaðsvextir.

Að því er varðar bannið við fjármögnun af hálfu seðlabanka innihalda löginn um Seðlabanka Íslands engin ákvæði sem veita opinberum aðilum sérstakan aðgang að fjármálastofnunum og er það í samræmi við lög og reglur ESB. Samræma þarf sérhver lög sem hvetja eða skuldbinda fjármálastofnanir til þess að taka yfir og eiga skuldir opinberra aðila lögum og reglum ESB. Í þessu sambandi er einkum vert að benda á að lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og reglugerð um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta hafa að geyma ákvæði sem í raun veita opinberum aðilum sérstakan aðgang að fjármálastofnunum.

Sem aðili að EFTA tekur Ísland þátt í árlegum fundi fjármálaráðherra EFTA-ríkjana og Efnahags- og fjármálaráðs ESB. Styrkja þarf stjórnsýslu í tengslum við mörkun og framkvæmd efnahagsstefnu í samræmi við ákvæði Sáttmálans um starfsemi Evrópusambandsins. (Sjá einnig efnahagslegar viðmiðanir.)

Niðurstaða

Töluvert ber á milli íslenskrar löggjafar og laga og reglna ESB á sviði efnahags- og peningamála. Aðlögunar er þörf á allnokkrum sviðum, einkum að því er varðar sjálfstæði Seðlabanka, bann við fjármögnun af hálfu Seðlabanka og sérstakan aðgang að fjármálastofnunum. Að því gefnu að ráðist verði í nauðsynlega aðlögun á þessu sviði ætti þátttaka Íslands í Efnahags- og myntbandalaginu sem aðildarríki með undanþágu ekki að valda sérstökum vandkvæðum og ætti Ísland að geta tekist á hendur þær skuldbindingar sem aðild hefur í för með sér.

22. kafli: Bygðastefna og samræming þróunarsjóða

Regluverk ESB á sviði bygðastefnu og samræmingar þróunaraðgerða samanstanda aðallega af ramma- og framkvæmdarreglugerðum sem ekki þarf að innleiða í löggjöf aðildarríkja. Þær fela í sér ákvæði um gerð, samþykkt og framkvæmd áætlana sem eru fjármagnaðar af þróunarsjóðum (Bygðaðþróunarsjóði Evrópu og Félagsmálasjóði Evrópu) og – í tilvikum sumra aðildarríkja – áætlanir á vegum samstöðusjóða sem endurspeglar svæðaskipulag sérhvers ríkis. Samið er um áætlanir af þessu tagi við framkvæmdastjórnina. Aðildarríki og framkvæmdastjórnin bera sameiginlega ábyrgð á framkvæmd. Aðildarríkjum ber að fylgja ákvæðum regluverks ESB við val og framkvæmd verkefna, t.d. að því er varðar opinber innkaup, samkeppnis- og umhverfismál, kynjajafnrétti og bann við mismunum og sjálfbæra þróun.

Á Íslandi eru í gildi lög um byggðastefnu. Vegna sérstöðu Íslands (strjálbýlt – 3,1 íbúar/km², tveir þriðju íbúa búa á höfuðborgarsvæðinu, landfræðileg einangrun) er byggðastefna á Íslandi fyrst og fremst hugsuð sem stefna í þróun dreifbýlis sem styður við efnahagslega þróun dreifbýlissvæða utan höfuðborgarsvæðisins. Stefnan lýsir sér helst í stuðningi við lítil og meðalstór fyrirtæki. Ekki er sérstaklega gert ráð fyrir fjármögnunaráætlunum til margra ára í fjárlögum en í frumvarpi til fjárlaga er á hverju ári greint frá úthlutun fjármuna í tengslum við langtímaverkefni/áætlanir undir liðnum „skuldbindandi samningar“. Í gegnum EES-samninginn hefur Ísland öðlast nokkra reynslu af þátttöku í fjármögnun ESB-áætlana með þátttöku í verkefnum á borð við „Símenntun“ (sjá 26. kafla – Mennta- og menningarmál) og rannsóknarverkefninu „7th FP Research“ (sjá 25. kafla – Vísindi og rannsóknir). Gera þarf breytingar á fjárlögum þannig að heimilt sé að flytja fjármagn sem fer til sameiginlegra verkefna á milli ESB-áætlana, sjóða og ára.

Á Íslandi eru tvö stjórnsýslustig: ríkisvaldið og sveitarfélög. Ekki er um sjálfstjórn á héraðsstigi að ræða. Stjórnsýsla ríkisins skiptist hins vegar í mörg umdæmi sem sinna mismunandi verkefnum á vegum ríkisins. Löng hefð er fyrir frjálsri svæðisbundinni samvinnu á milli sveitarfélaga, m.a. á vettvangi héraðsnefnda, þjónustustofnana í sameiginlegri eigu nokkurra sveitarfélaga, héraðssambanda og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Sveitarfélögin hafa eigin tekjustofna og vegur útsvar þar þyngst. Engu að síður ber ríkið ábyrgð á mörgum þeirra kostnaðarsömu verkefna sem sveitarfélögin sinna.

Ísland er flokkað sem eitt 2. stigs hagskýrslusvæði (NUTS) og er skipt í tvö 3. stigs hagskýrslusvæði.

Framkvæmd íslensku byggðastefnunnar er á hendi nokkurra stofnana. Iðnaðarráðuneytið markar byggðastefnu ríkisstjórnarinnar í samvinnu við Byggðastofnun (ríkisstofnun sem heyrir undir ráðuneytið) og í samráði við sveitarfélög og aðra aðila. Byggðastofnun framfylgir byggðastefnunni. Atvinnuþróunarfélög, sem eru í sameiginlegri eigu sveitarfélaga, starfa á landsbyggðinni með það að markmiði að efla atvinnuþróun og stuðla að nýsköpun. Fjölmargir aðilar starfa á sviði atvinnu- og félagsmála, s.s. menntamálaráðuneytið, félags- og tryggingamálaráðuneytið, Samtök atvinnulífsins og Alþýðusamband Íslands. Ráðuneytin hafa reynslu, í mismiklum mæli, af fjármögnun á vegum ESB vegna þátttöku sinnar í ESB-áætlunum. Á þessari stundu uppfyllir Ísland ekki skilyrði um styrki til ríkja sem bíða aðildar.

Stjórnsýsla Íslands á þessu sviði er umfangslítill en sveigjanleg. Um 20 starfsmenn hinna ýmsu ráðuneyta hafa reynslu — í gegnum beina þátttöku — af ESB-áætlunum. Reynsla af áætlunum til margra ára og stjórn verkefna sem fjármögnuð eru af ESB er þó að mestu leyti takmörkuð við miðstýrðar ESB-áætlanir. Efla þarf stjórnsýslu og stjórnskipulag til þess að tryggja snurðulausa stjórnun og framkvæmd verkefna sem fjármögnuð eru á grundvelli samhaldnissstefnu ESB.

Ísland hefur unnið fjölda áætlana sem tengjast byggðastefnu með beinum eða óbeinum hætti og vinnur að framkvæmd þeirra. Með fjögurra ára byggðaaætlun ríkisstjórnarinnar er fjármagn veitt til hagkvæmra langtímaverkefna. Enn fremur hefur verið unnið að undirbúningi og framkvæmd svokallaðra vaxtarsamninga í samvinnu opinberra aðila og einkaaðila. Atvinnuþróunarfélög annast framkvæmd þessara samninga samkvæmt ákveðnu verklagi við stjórnun. Einnig hafa langtímaáætlanir verið gerðar á sviði samgöngumála, sjálfbærrar þróunar, nýtingar vatns- og jarðvarmaorku, fjarskipta og ferðaþjónustu. Engin sérstök mannauðsstefna hefur hins vegar verið mótuð og málefni sem tengjast mannauði eru felld inn í aðrar áætlanir, einkum á sviði kynjajafnréttis.

Stjórnvöld hafa hafið vinnu við heildarstefnumótun fram til ársins 2020 sem ber heitið „20/20 – Sóknaráætlun fyrir Ísland“. Unnið er að undirbúningi starfsáætlana fyrir landið í heild sem verður hrundið í framkvæmd yfir nokkurra ára tímabil. Áætlunin gæti orðið grundvöllur að innlendra áætlun um stefnumótun (e. national strategic reference framework) eins og kveðið er á um í reglum ESB um samheldnisstefnumið. Í innlendu áætluninni um stefnumótun skal tekið mið af Lissabon-áætluninni um aðgerðir sem stuðla að vexti og atvinnusköpun og stefnumótun ESB til ársins 2020 (Europe2020).

Ísland hefur nokkra reynslu af **eftirliti og mati** á áætlunum sem að hluta til eru fjármagnaðar af ESB. Viðkomandi ráðuneyti annast reglulegt eftirlit og mat á framkvæmd áætlana og sendir niðurstöður sínar til framkvæmdastjórnarinnar. Engu að síður er þörf á frekari kerfum og ferlum til að sinna eftirliti og mati á ESB-áætlunum sem tengjast samheldnisstefnumiðum.

Reglur um **stjórn og eftirlit fjármála (þ.á m. endurskoðun)** eru til staðar. Þær hafa þó takmarkað gildi að því varðar áætlanir á grundvelli samheldnisstefnu ESB. Innlend stjórnvöld bera ábyrgð á framkvæmd áætlana og meðferð fjármuna sem ESB veitir. Þau skulu á hverju ári gefa út yfirlýsingu um að reikningar séu réttir (e. declaration of assurance) á grundvelli eftirlits og endurskoðunar. Fjármálaráðuneytið gefur út reglugerðir um framkvæmd fjárlaga og ber ábyrgð á fjárreiðum ríkisins. Ríkisendurskoðun sinnir eftirliti með framkvæmd fjárlaga og fjárhag ríkisstofnana.

Áhrif

Verg landsframleiðsla Íslands var 10,2 milljarðar evra árið 2008. Það jafngildir um 0,08% af landsframleiðslu ESB en íbúafjöldi Íslands er um 0,06% af íbúafjölda ESB. Í ljósi smæðar hagkerfisins og íbúafjölda myndi aðild Íslands einungis hafa lítils háttar áhrif á landsframleiðslu ESB miðað við höfðatölu og myndi því ekki hafa áhrif á aðstoðarhæfi einstakra svæða. Þar sem landsframleiðsla Íslands miðað við höfðatölu er yfir meðaltali ESB er líklegt að framlög til Íslands á grundvelli samheldnisstefunnar verði takmörkuð. **Bráðabirgðamat** bendir til þess að áhrif hugsanlegrar aðildar Íslands á samheldnisstefnu og fjárútlát ESB yrðu minni háttar miðað við núverandi aðstæður.

Niðurstaða

Ísland hefur reynslu og kunnáttu í undirbúningi og framkvæmd byggðastefnu og þátttöku í ESB-áætlunum. Í löggjöfinni eru að mestu leyti uppfyllt skilyrði samheldnisstefnu ESB. Stjórnsýslan er umfangslítill en sveigjanleg og býr yfir talsverðri reynslu af áætlanagerð og eftirliti/mati. Gera þarf breytingar á fjárlögum þannig að heimilt sé að flytja fjármagn sem fer til sameiginlegra verkefna á milli ESB-áætlana, sjóða og ára. Efla þarf langtíma áætlanagerð og samræmingu og samþættingu áætlana. Ísland mun einnig þurfa að koma á fót stofnunum til að framfylgja þeim aðgerðaáætlunum sem ákveðnar eru og þjálfa og finna starfsfólk til þess að hrinda slíkum áætlunum í framkvæmd. Á heildina litið ætti Ísland að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessu sviði.

Í stefnu ESB á sviði dómskerfis og grundvallarréttinda er haft að markmiði að viðhalda og efla frelsi, öryggi og réttlæti innan sambandsins. Tilvist sjálfstæðra og skilvirkra dómstóla er grundvallaratriði. Réttarríkið veltur á því að dómstólar séu hlutlausir, vandi að virðingu sinni og gæti fyllstu fagmennsku við úrlausn mála. Til þess að ná þessu markmiði er nauðsynlegt að koma í veg fyrir áhrif utanaðkomandi aðila á dómstólana og sjá til þess að þeir njóti nægs fjármagns og þjálfunar. Tryggja þarf réttláta málsmeðferð með lögum. Að sama skapa þurfa aðildarríki að grípa til áhrifaríkra aðgerða gegn spillingu vegna þess að hún ógnar stöðugleika lýðræðislegra stofnana og réttarríkisins. Samræmd stefna um varnir gegn spillingu verður að byggjast á traustum lagaramma og áreiðanlegum stofnunum. Aðildarríki skulu sjá til þess að grundvallarréttindi og réttindi borgara ESB, sem tryggð eru í lögum og reglum ESB og sáttmálanum um grundvallarréttindi, séu virt.

Dómskerfið (sjá einnig *Stjórnsmálaleg viðmið — Lýðræði og réttarríkið*)

Sjálfstæði dómstóla er tryggt í stjórnarskrá Íslands. Hún kveður á um meginreglur um hlutverk dómstólanna. Stjórnarskráin ásamt lögum um dómstóla og stjórnarskráin tryggir **hlutleysi** dómstóla. Grundvallarreglan er sú að ekki megi víkja dómara úr embætti. Frá þessu eru þó ákveðnar undantekningar. Sjálfstæði ákæranda er tryggt í lögum um meðferð sakamála.

Í samræmi við meginregluna um hinn rétta dómara (e. principle of the natural judge¹⁵) hafa lög frá 1998 um dómstóla að geyma ákvæði um lögsögu dómstóla og úthlutun mála til dómara.

Á Íslandi er ekkert æðstaráð dómsvaldsins (e. higher council of the judiciary) en svokallað **dómstólaráð** er skipað fyrir héraðsdómstóla. Í dómstólaráði eiga sæti fimm meðlimir sem dómsmálaráðherra skipar. Fjórir þeirra eru kjörnir úr hópi héraðsdómara en ráðherra skipar einn sem ekki er starfandi dómari og skal hann vera formaður. Hlutverk dómstólaráðs er m.a. að hafa eftirlit með fjárreiðum héraðsdómstóla, skipuleggja endurmenntun dómara, setja starfsreglur um samræmda starfshætti héraðsdómstóla o.s.frv., með það að markmiði að tryggja sjálfstæði dómsvaldsins gagnvart framkvæmdavaldinu.

Lög um dómstóla kveða á um viðmið sem nota skal við val á **héraðsdómurum**. Héraðsdómarar eru skipaðir ótímabundið af dómsmálaráðherra. Sérstök dómnefnd sem í eiga sæti þrjú meðlimir, skipaðir af dómsmálaráðherra til þriggja ára í senn, fjallar um hæfni umsækjenda og lætur ráðherra í té umsögn sem ekki er skuldbindandi.

Val **hæstaréttardómara** fer fram í samræmi við ákvæði laga um dómstóla. Dómarar eru skipaðir ótímabundið af forseta Íslands samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra. Áður en skipað er í embætti hæstaréttardómara skal Hæstiréttur láta ráðherra í té umsögn um hæfi og hæfni umsækjenda.

15. Meginreglan um réttan dómara kveður á um að málum skuli úthlutað til dómstóla og einstakra dómara á grundvelli áður lögfesta viðmiða varðandi lögsögu, hæfi og úthlutun mála

Hið mikla vald sem dómsmála- og mannréttindaráðherra er falið varðandi val á dómurum, í ljósi þess að dómnefnd og Hæstiréttur hafa einungis ráðgefandi hlutverki að gegna, vekur spurningar um raunverulegt sjálfstæði dómara.

Hvað úrræði við **embættisbrotum** varðar má veita dómara lausn frá embætti ef hann hefur sætt áminningu en bætir ekki ráð sitt innan hæfilegs tíma eða ef sakamál er höfðað á hendur honum. Sakfelling dómarsans yrði enn fremur til þess að hann missti almenn hæfisskilyrði til að gegna embætti dómara. Forseti Íslands veitir dómara við Hæstarétt lausn frá embætti um stundarsakir samkvæmt tillögu dómsmálaráðherra, en ráðherra veitir héraðsdómara slíka lausn. Áður en lausn er veitt um stundarsakir skal ráðherra afla skriflegrar umsagnar frá **nefnd um dómarastörf**. Dómsmálaráðherra skipar þrjá menn til að sitja í nefnd um dómarastörf (og jafnmarga til vara), einn samkvæmt tilnefningu Dómarafélags Íslands, einn samkvæmt tilnefningu lagadeildar Háskóla Íslands og einn án tilnefningar. Úrlausnum nefndar um dómarastörf verður ekki skotið til æðra stjórnvalds. Þegar dómara hefur verið veitt lausn frá embætti um stundarsakir skal dómsmálaráðherra höfða mál á hendur honum fyrir héraðsdómi Reykjavíkur með kröfu um að honum verði vikið úr embætti með dómi.

Hlutverk dómsmálaráðherra í þessu sambandi og sú staðreynd að ekki er hægt að skjóta ákvörðunum nefndar um dómarastörf til æðra stjórnvalds veldur hvort tveggja sérstökum áhyggjum.

Allar stöður **ákæranda** eru auglýstar opinberlega. Dómsmálaráðherra skipar ríkissaksóknara, ríkislögreglustjóra og sérstakan saksóknara í málefnum er varða bankahrunið. Ríkissaksóknari er æðsti handhafi ákærvalds. Hann er skipaður ótímabundið. Flestir ákærendur eru hins vegar skipaðir til fimm ára í senn. Ríkissaksóknari nýtur aðstoðar vararíkissaksóknara. Dómsmálaráðuneytið metur hæfi umsækjenda. Ákærendur njóta ekki friðhelgi. Dómsmálaráðherra getur einnig veitt ríkissaksóknara lausn frá embætti um stundarsakir en verður að höfða mál innan tveggja mánaða fyrir héraðsdómi Reykjavíkur með kröfu um að honum verði vikið úr embætti. Hlutverk dómsmálaráðherra að því er embætti ákæranda varðar veldur sérstökum áhyggjum.

Ákvæði um **hagsmunaárekstra** er að finna í lögum frá 1991 um meðferð einkamála. Samkvæmt ákvæðum laganna er dómari vanhæfur til að fara með mál ef hann er aðili máls, ef hann er eða hefur verið maki aðila, eða ef fyrir hendi eru önnur atvik eða aðstæður sem eru til þess fallnar að draga óhlutdrægni hans með réttu í efa. Að auki kveða lög um meðferð sakamála á um vanhæfi dómara í sakamálum.

Sakamál má höfða á hendur dómurum. Almenn hegningarlög kveða á um viðurlög gegn einstaklingum sem reyna að hafa áhrif á dómara og leggja bann við því að dómara taki við mótugreiðslum. Í þeim er þó ekki að finna sérstök ákvæði um refsíabyrgð dómara. Ákvæði almennra hegningarlaga gilda um öll refsiverð brot dómara hvort sem þau eru framin í embætti eða ekki, og það sama á við um alla aðra refsilöggjöf á einstökum sviðum.

Héraðsdómur Reykjavíkur hefur sett á laggirnar sérstakt **símenntunarkerfi** fyrir dómara. Hins vegar eru engin sérstök þjálfunarnámskeið skipulögð innan dómskerfisins sjálfs og engin sjálfstæð starfsþjálfunarstöð fyrir dómskerfið er fyrir hendi. Engin formleg þjálfun er í boði fyrir almennt starfsfólk dómstóla jafnvel þótt sérstaklega sé kveðið á um slíka þjálfun í samningi við stéttarfélag þeirra.

Málsmeðferðartími hefur ekki verið vandamál á Íslandi hingað til. Afar sjaldgæft er að málsmeðferð taki óhóflega langan tíma innan dómskerfisins.

Stefna og aðgerðir gegn spillingu (sjá einnig *Stjórnmalaleg viðmið — Lýðræði og réttarríkið*)

Áður en fjármálakreppan skall á var spilling ekki talin alvarlegt vandamál á Íslandi. Spilling er skilgreind sem refsivert brot samkvæmt samningum Evrópuráðsins á sviði refsí- og einkamálaréttar. Á meðal ákvæða almennra hegningarlaga um viðurlög við spillingu eru ákvæði um beinar og óbeinar mútur í opinbera geiranum og einkageiranum og ákvæði um upptöku ávinnings og brottvikningar.

Í kjölfar hruns íslensku bankanna var nýtt embætti sérstaks saksóknara stofnað. Það hefur rannsóknar- og ákærheimildir í málum sem varða efnahags-, auðgunar- og skattabrot. Í október 2009 hafði sérstakur saksóknari tekið yfir 40 mál til rannsóknar.

Áður en til aðildar kemur verður Ísland að tryggja að íslensk löggjöf sé í samræmi við lög og reglur ESB og fullgilda alla alþjóðlega samninga á þessu sviði. Þannig ætti Ísland að fullgilda samning Evrópuráðsins á sviði einkamálaréttar um spillingu og undirrita og fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn spillingu. Einnig ætti Ísland að framkvæma tilmælin sem samþykkt voru við þriðju matslotu ríkjahóps Evrópuráðsins um aðgerðir gegn spillingu (GRECO), sérstaklega að því er varðar mútur, viðskipti með áhrifavald, hjálfun löggæsluliðs og fullnægjandi innleiðingu löggjafar um fjármögnun stjórnmalaflokka.

Grundvallarréttindi (sjá einnig *Stjórnmalaleg viðmið — mannréttindi og verndun minnihlutahópa*)

Á Íslandi er í gildi heildstæð löggjöf um mannréttindavernd sem byggist á íslensku stjórnarskránni. Stjórnarskrárbreytingarnar sem gerðar voru árið 1995 (sjá *Stjórnmalaleg viðmið*) byggðust að miklu leyti á og endurspeglu mannréttindasáttmála Evrópu. Lögbundin vernd mannréttinda á Íslandi var eflað til muna með þessum stjórnarskrárbreytingum.

Á sviði persónuupplýsingaverndar er íslensk löggjöf almennt í samræmi við helstu ákvæði laga og reglna ESB og samning Evrópuráðsins um vernd einstaklinga varðandi vélræna vinnslu persónuupplýsinga (samningur nr. 108). Tilskipun nr. 95/46/EB um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga, er hluti af EES-samningnum.

Ísland skal tryggja fullt samræmi við lög og reglur ESB, sérstaklega að því er varðar fullt sjálfstæði Persónuverndar gagnvart ríkisvaldinu og rétt skráðra aðila til að kæra úrskurði Persónuverndar til dómstóla. Að auki ætti Ísland að fullgilda viðbótarbókun við samning nr. 108 um eftirlitsyfirvöld og gagnaflæði yfir landamæri (ETS nr. 181) og framkvæma tilmæli Evrópuráðsins nr. R (87) 15, um reglur um notkun lögreglu á persónuupplýsingum.

Ísland aðhyllist tvíeðliskenninguna að því er varðar tengsl landsréttar og þjóðarréttar. Það er almenn regla í íslenskum rétti að túlka skuli ákvæði landsréttar í samræmi við meginreglur þjóðarréttar.

Á Íslandi er við lýði verklag sem tryggir nákvæma samþættingu nýrrar löggjafar er varðar grundvallarréttindi. Þannig er það almenn venja þegar lagafrumvörp er varða mannréttindi eru rædd á vettvangi viðkomandi þingnefndar að leita álits ýmissa stofnana, samtaka, frjálsra félagasamtaka og óháðra sérfræðinga sem starfa á sviði mannréttinda.

Eins og öll önnur aðildarríki Sameinuðu þjóðanna lýtur Ísland reglubundnu eftirliti ýmissa aðila sem stofnaðir eru á grundvelli alþjóðlegra samninga um mannréttindi, m.a. nefndar gegn pyntingum og nefndar um afnám kynþáttamisréttis. Brot á grundvallarréttindum eru ekki alvarlegt vandamál á Íslandi.

Um fjöllum um rétt til friðhelgi einkalífs, hugsanafrelsi, samviskufrelsi, trúfrelsi og misréttis- og jafnréttismálefni er að finna undir „Stjórnmalaleg viðmið“. Um fjöllum um fjölmiðla er að finna í 10. kafla — Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlun.

Réttindi borgara ESB

Varðandi **kosningarétt** og **kjörgengi** veitir íslensk löggjöf borgurum ESB rétt til að kjósa og bjóða sig fram í sveitarstjórnarkosningum eftir fimm ára búsetu. Þó öðlast danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar þennan rétt eftir einungis þriggja ára búsetu. Þessi mismunur milli réttinda ríkisborgara Norðurlandanna og borgara annarra ESB-ríkja brýtur í bága við lög og reglur ESB. Því þarf að gera viðeigandi breytingar á íslenskri löggjöf.

23. grein sáttmálans um starfsemi Evrópusambandsins kveður á um að borgarar ESB sem staddir eru í þriðja ríki eigi rétt á að njóta verndar sendiráðs eða ræðisskrifstofu sérhvers aðildarríkis á grundvelli sömu skilyrða og þegnar þess ríkis. Til þess að uppfylla lög og reglur ESB mun Ísland sérstaklega þurfa að innleiða ákvörðunina varðandi rétt borgara Evrópusambandsins til að njóta verndar sendi- og ræðisskrifstofa og ákvörðunina varðandi útgáfu neyðarferðaskilríkis.

Niðurstaða

(Sjá niðurstöður 1. hluta — Stjórnmalaleg viðmið)

24. kafla: Réttlæti, frelsi og öryggi

Markmið ESB er að Sambandið verði áfram svæði þar sem ríkir frelsi, öryggi og réttlæti og að sú þróun haldi áfram. Aðildarríkin þurfa að ráða yfir réttum tækjum til að koma með fullnægjandi hætti til framkvæmda sístækkandi sameiginlegum regluramma um málefni á borð við flutninga fólks úr landi, hælismál, landamæraeftirlit, vegabréfsáritanir, dómsmálasamstarf í sakamálum og einkamálum, lögreglusamstarf, baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum, samvinnu á sviði fíkniefna- og tollamála. Umfram allt er þörf á að löggæslufyrvöld og aðrar hlutaðeigandi stofnanir hafi fullnægjandi bolmagn til að uppfylla skyldur sínar og að starf þeirra sé vel samþætt til að uppfylla megi tilskildar kröfur. Gríðarlega mikilvægt er að til staðar sé fagleg, áreiðanleg og skilvirk löggæslustofnun.

Schengen-gerðirnar eru mikilvægur liður í stefnumálum ESB um réttlæti, frelsi og öryggi. Ísland tekur þátt í **Schengen-samkomulaginu** og tilskilin innlend löggjöf, sem gerir kleift að hrinda þessum réttarreglum í framkvæmd, er til staðar í landinu. Ísland hefur beitt þessum ákvæðum frá mars 2001. Almennt gengur mjög vel að beita Schengen-gerðunum á Íslandi. Landamæraeftirlit Íslands á sjó og í lofti hefur fengið jákvæða umsögn í svokölluðu Schengen-mati. Ísland tekur einnig þátt í starfsemi Landamærastofnunar Evrópu (Frontex).

Hvað **fólksflutninga** varðar er löggjöf um dvalarleyfi, endursameiningu fjölskyldna, námsmenn og einstaklinga með fasta búsetu að miklu leyti til staðar þótt hún sé ekki fyllilega í samræmi við regluverk ESB. Um töluverð frávik er að ræða, t.d. er ekkert sérstakt fyrirkomulag fyrir rannsóknarmenn og einnig hvað varðar gildissvið réttarins til að sameina fjölskyldur á ný, sem eigi ber að einskorða við tiltekna flokka ríkisborgara þriðju landa. Að því er varðar ólöglegan innflutning fólks, smygl og ólöglega verslun hvers konar (*e. illegal immigration, smuggling and trafficking*) kveða lög á Íslandi á um sektir eða, að öðrum kosti, fangelsisvist. Hægt er að vísa fólki úr landi og meina því landgöngu á ný þegar um ólöglega dvöl er að ræða. Löggjöf um aðstoð við óheimila komu til landsins, gegnumferð og búsetu er ekki fyllilega samræmd regluverki ESB. Allir samningar um endurvíðtöku, sem Ísland hefur gert, eru samræmdir sambærilegum samningum aðildarríkja ESB.

Málefni **hælisleitenda** á Íslandi heyra undir löggjöf sem kveður á um rétt til hælis samkvæmt Genfarsáttmálanum frá árinu 1951. Hún hefur að geyma ákvæði um vernd í mannúðarskyni, meginregluna um að vísa fólki ekki brott þangað sem líf þess eða frelsi kann að vera í hættu, örugg þriðju lönd og um bersýnilega órókstuddar kröfur og kveður á um hefðbundna málsmeðferð og flýtimeðferð hælisumsókna. Þó þarf að koma á viðbótarvernd, sem tekur til einstaklinga, sem falla utan gildissviðs sáttmálans, í samræmi við tilskipun ráðsins nr. 2004/83/EB.

Við hefðbundna málsmeðferð hælisumsókna er hælisleitendum, sem fá synjun á fyrsta stjórnarsýslustigi, heimilt að skjóta málinu til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins til endurskoðunar. Við flýtimeðferð hælisumsókna er málskot ekki mögulegt. Í samræmi við tilskipun ráðsins 2005/85/EB og dómaframkvæmd Dómstóls Evrópubandalaganna, að því er varðar skilvirka réttarvernd sem einstaklingar hafa samkvæmt ESB-rétti, mun Ísland þurfa að tryggja rétt fólks til skilvirks úrræðis fyrir rétti eða dómstóli, í formi málskots til endurskoðunar, í reynd eða að lögum, vegna allra synjana meðan á stjórnarsýslumeðferð stendur. Ísland ætti einnig að setja reglur sem gera umsækjendum kleift að dveljast á yfirráðasvæði þess eða fara fram á að brottflutningi sé frestað tímabundið á meðan beðið er ákvörðunar vegna slíks málskots eða endurskoðunar.

Ísland hefur þegar innleitt til fulls reglugerðina um evrópska fingrafaragrunninn (Eurodac) og Dublin II-reglugerðina um viðmiðanir og fyrirkomulag við að ákvarða hvaða aðildarríki beri ábyrgð á meðferð umsóknar. Hins vegar þarf að þróa frekar löggjöf um aðstæður við móttöku þannig að hún taki til verndarráðstafana að því er varðar gæsluvarðhald og skilgreini betur rétt hælisleitenda á heilsugæslu, félagslegri aðstoð og annarri þjónustu.

Að því er varðar **lögreglusamvinnu og baráttuna gegn skipulagðri glæpastarfsemi** hefur Ísland yfir að ráða viðeigandi stofnunum og skipulagi þótt bolmagn skorti á sumum sviðum. Ahyggjum veldur uppsöfnun valds og ábyrgðar hjá dómsmála- og mannréttindaráðherra sem jafnframt er æðsti yfirmaður lögreglunnar á Íslandi (sjá einnig pólitísk viðmið og 23. kafla — Dómskerfi og grundvallarréttindi). Ríkislögreglustjóri fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra. Að því er varðar lögreglusamvinnu mun þurfa að gera frekari ráðstafanir til að uppfylla fyllilega kröfur viðkomandi ákvörðunar ráðsins (Prüm-samningurinn, maí 2005). Ísland gerði samning um aðgerðir við Evrópulögregluna (Europol) árið 2001 og samstarfssamning við Samtök evrópskra lögreglumenntastofnana (CEPOL) árið 2006. Frá árinu 2008 hefur Ísland einnig átt aðild að vinnuhópi lögreglu um hryðjuverk.

Skipulögð glæpastarfsemi á Íslandi er áhyggjuefni, jafnvel þótt í litlum mæli sé, þar sem hún fer vaxandi og er **fíkniefnasmygl** langalvarlegasti þátturinn í skipulagðri glæpastarfsemi í landinu. Ólögleg ávana- og fíknilyf eru aðeins framleidd eða búin til í litlum mæli á Íslandi. Ísland er ekki gegnumferðarland fyrir ólögleg ávana- og fíkniefni, sem koma inn í Evrópusambandið, en þó hefur orðið vart við aukna starfsemi glæpasamtaka yfir landamæri. Ísland er aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna gegn ólöglegri verslun með fíkniefni og skynvilluefni frá árinu 1988, Alþjóðasamningi um skynvilluefni frá árinu 1971, Alþjóðasamningi um ávana- og fíkniefni frá árinu 1961 og bókun við hann frá árinu 1972. Ísland tekur enn ekki þátt í starfi Eftirlitsmiðstöðvar Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn.

Sem stendur uppfyllir Ísland ekki skuldbindingar regluverks ESB að því er varðar mansal. Samningur Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri glæpastarfsemi (Palermo-samningurinn), ásamt tveimur bókunum við hann um smygl á fólki og mansal og samningur Evrópuráðsins gegn mansali hafa enn ekki verið fullgiltir. Ennfremur kunna íslensk löggæsluyfirvöld að standa frammi fyrir því að hafa ekki nægilegt bolmagn til að takast á við mansal, baráttuna gegn kynferðislegri misneytingu á börnum og barnaklámi. Enn sem komið er hafa fá mansalsmál komið fyrir dómstóla. Vakin skal athygli á því að hámarksrefsiviðurlög við mansali eru væg miðað við viðurlög við öðrum alvarlegum afbrotum. Mikilvægt er að áður en af áhild verður verði komið á úrræðum til að vernda, aðstoða og styðja við fórnarlömb mansals, aðferðum til að bera kennsl á fórnarlömb og málskotsfyrirkomulagi.

Að því er varðar baráttuna gegn peningabætti heyrar allar tilskipanirnar þrjár á því sviði undir EES-samninginn (*sjá einnig 4. kafla — Frjálsir fjármagnsflutningar*). Meginviðfangsefnið, sem Ísland stendur frammi fyrir á því sviði, er hvort peningabættisskrifstofa og efnahagsbrotadeild hafi bolmagn til að sinna öllum þeim skyldum og ábyrgð sem tengjast peningabætti og efnahagsbrotum. Ísland mun einnig þurfa að bæta tölfræðigrunn um fjölda rannsókna sem hafnar eru ár hvert á grundvelli tilkynninga um grunsamleg viðskipti, fjölda frystingar-/haldlagningarheimilda, málsókna, ákæra, heimilda til upptöku eigna, upptaka eigna í reynd, sem og verðmæti eigna og fasteigna sem fryst eru, hald er lagt á eða eru gerðar upptækar. Því ætti Ísland að koma til framkvæmda tæknilegum tilmælum fjármálaöðgerðahópsins (FATE).

Á Íslandi er í gildi innlent fyrirkomulag um upptöku verðmæta, en ekki fyrirkomulag upptöku verðmæta þriðja aðila (nema í þröngum tilfellum) og aukna upptöku (*e. extended confiscation*). Ísland mun þurfa að tryggja að löggjöf til framkvæmdar á samningi Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri skipulagðri glæpastarfsemi komi einnig viðeigandi rammaákvörðunum ESB (sem t.d. fela í sér að komið verði á fót skrifstofu til endurheimtar fjármunum (*e. asset recovery office*)) til framkvæmda að fullu. Á Íslandi eru engin lagaákvæði um eignaupptöku án þess að sakfelling liggja fyrir og ekki er hægt að framfylgja erlendum fyrirmælum af því tagi á Íslandi. Þótt ekki sé lögboðið að taka upp eignaupptöku án þess að sakfelling liggja fyrir ætti Ísland að veita aðstoð þeim löndum sem beita slíkri málsmeðferð. Landið mun einnig þurfa að fullgilda Varsjáringsamninginn um þvætti, leit, hald og upptöku ávinnings af afbrotum og um fjármögnun hryðjuverka. Það ætti einnig að koma Evrópuráðssamningnum frá árinu 1990 (Strassborgarsamningnum) til framkvæmdar að fullu. Þjálfar þarf saksóknara og dómara í málefnum varðandi upptöku eigna og endurheimt fjármuna.

Ísland hefur undirritað og fullgilt nokkra samninga um hryðjuverkavarnir sem sumir hafa ekki enn verið fullgiltir. Ákvæðum tilskipunarinnar um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningabættis og til fjármögnunar hryðjuverkastarfsemi hefur verið komið til framkvæmda. Skipulag og geta stjórnsýslunnar er í samræmi við hugsanlega ógn á Íslandi.

Ísland tekur virkan þátt í tollasamvinnu og þar eru viðeigandi stjórnvaldsinnviðir til staðar. Landið er aðili að samningnum um stofnun tollasamvinnuráðsins. Annað samstarf við aðildarlönd ESB og þriðju lönd byggist á samningum Sameinuðu þjóðanna, regluverki ESB sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og tvíhliða samningum.

Að því er varðar **dómsmálasamstarf í einkamálum** er Ísland aðili að nokkrum mikilvægum Haag-samningum. Að því er varðar sifjarétt er Ísland aðili að samningnum um ættleiðingu milli landa frá árinu 1993 og samningnum varðandi brottmál barna frá árinu 1980. Ísland viðurkennir niðurstöður erlendra dómstóla í sifjaréttarmálum og framfylgir þeim nema þær gangi gegn allsherjarreglu í landinu. Ísland ætti einnig að gerast aðili að samningnum um vernd barna frá árinu 1996 og samningnum um meðlög frá árinu 2007 og bókun við hann um gildandi lög.

Ísland hefur einnig fullgilt Lugano-samninginn frá árinu 1988. Ísland á þó enn eftir að fullgilda nýja Lugano-samninginn sem var undirritaður árið 2007. Að því er varðar alþjóðleg gjaldþrotaskipti mun Ísland þurfa að samræma löggjöf sína viðkomandi regluverki ESB.

Íslensk lög um **dómsmálasamstarf í sakamálum** eru til framkvæmdar Evrópusamningi um framsal sakamanna frá árinu 1957 og tveimur viðbótarsamningum við hann (Evrópusamningur um gagnkvæma aðstoð í sakamálum frá árinu 1959 og fyrri viðbótarsamningur við hann. Sá seinni er undirritaður en Ísland hefur enn ekki fullgilt hann) sem og viðeigandi meginreglum Schengen. Ísland hefur einnig að hluta til komið til framkvæmda meginreglum samnings ESB um gagnkvæma réttaraðstoð í sakamálum. Eins og sakir standa byggist framsal milli Íslands og Evrópusambandsins á samningi milli aðildarríkja ESB, Íslands og Noregs sem undirritaður var árið 2006 (samningur um málsmeðferð við afhendingu milli aðildarríkja Evrópusambandsins, Íslands og Noregs, Stjtið. ESB L 292, 21.10.2006). Ísland gerði samstarfssamning við Evrópsku réttaraðstoðina (Eurojust) árið 2006.

Dómstólarnir eru nægilega tölvuvæddir og fyrir hendi er rammalöggjöf um sakaskrá sem ætti að gera Íslandi kleift að framkvæma að fullu rammaákvörðun ráðsins um fyrirkomulag og efni upplýsingaskipta úr sakaskrá milli aðildarríkja og ákvörðun ráðsins um að koma á evrópsku kerfi um upplýsingar úr sakaskrá til beiðingar 11. gr. rammaákvörðunarinnar. Þó kann að vera þörf á að þróa upplýsingatæknina enn frekar og að breyta lagarammanum.

Að því er varðar **vernd evrunnar gegn fölsunum** hefur Ísland ekki gerst aðili að Alþjóðasamningi gegn peningafölsun frá árinu 1929. Peningafölsun, einnig fölsun á evrum, fellur undir almenn hegningarlög. Í meginatriðum samræmist löggjöfin regluverki ESB.

Niðurstaða

Ísland beitir Schengen-samkomulaginu og er langt komið með að samræma löggjöf sína Schengen-gerðunum á sviði réttlætis, frelsis og öryggis. Löggjöf á sumum sviðum þarf að samræma að fullu regluverki ESB og undirrita og/eða fullgilda þarf viðkomandi alþjóðasamninga. Viðeigandi skipulag og stefna eru fyrir hendi og Ísland ætti að geta tekið á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild. Helsta viðfangsefnið, sem stafar af stærð landsins, er geta stjórnarsýslunnar til að uppfylla sumar skuldbindinganna sem í aðild felast.

29. kafli: Tollabandalag

Regluverk tollabandalagsins samanstendur af tollabálki Sambandsins og framkvæmdarákvæðum hans, sameinaðri tollnafnaskrá, sameiginlegri tollskrá og ákvæðum um tollflokkun, tollaívilnanir, niðurfellingu tolla og tiltekinn innflutningskvóta, sem í öllum tilvikum taka gildi við inngöngu án frekari lögfestingar, svo og annarri löggjöf sem tengist tollamálum en er utan gildissviðs tollabálksins.

Aðildarríki skulu sjá til þess að nauðsynleg framkvæmdar- og framfylgdarúrræði séu fyrir hendi, þ.m.t. tengingar við viðeigandi tölvuvædd tollkerfi Sambandsins¹³. Tollyfirvöld skulu einnig tryggja viðunandi getu til að framkvæma og framfylgja sérreglum sem mælt er fyrir um á tengdum sviðum regluverks ESB, s.s. ákvæðum um utanríkisverslun og heilsu- og öryggismál.

Í EES-samningnum er kveðið á um stofnun fríverslunarsvæðis með Evrópubandalaginu og niðurfellingu tolla af vörum sem tilgreindar eru í 8. gr. EES-samningsins. Í samningnum eru einnig ákvæði um samvinnu stjórnvalda á sviði tollamála, sem og um upprunareglur sem nauðsynlegt er að fara eftir til að njóta tollfríðinda.

Tollalögin, með síðari breytingum og framkvæmdarreglugerðum, eru almennt í samræmi við ákvæði tollabálks Sambandsins og framkvæmdarákvæði hans, en veigamikil ósamræmi er þó á ýmsum sviðum.

Tollkerfið á Íslandi byggist á samræmdu tollskránni og er samhljóða sameinaðri tollnafnaskrá Sambandsins að því er varðar sex fyrstu tölustafina. Töluverður munur er hins vegar þegar komið er á átta tölustafa þrep. Við aðild verður íslenska tollskráin að vera að öllu leyti í samræmi við sameinuðu tollnafnskraná. Ísland beitir niðurfellingu tolla, tollkvótum og tollabindingu. Kerfið sem Ísland notar vegna bindandi upplýsinga um tollflokkun og uppruna vöru er í meginatriðum í samræmi við ákvæði tollabálks Sambandsins. Aðild að Evrópusambandinu krefðist takmarkaðrar aðlögunar að nokkru leyti, t.d. að því er varðar framsal valds. Stjórnun tollkvóta er þó ekki í samræmi við regluverkið. Íslenska löggjöfin heimilar sölu á tollfrjálsum varningi við komu inn í landið sem er ekki í samræmi við lög Sambandsins. Reglur um tollverðsákvörðun eru ekki í fullu samræmi við regluverkið eða alþjóðlega staðla.

Ísland beitir eingöngu upprunareglum í tengslum við fríðindameðferð gagnvart öðrum EFTA-ríkjum eða þriðju ríkjum á grundvelli EFTA-samstarfsins. Ísland tók á árinu 2001 upp kerfi fyrir almenn tollfríðindi (GSP) sem er byggt á upprunareglum sem eru í helstu atriðum svipaðar reglum Sambandsins. Ísland beitir engum almennum upprunareglum sem ekki tengjast fríðindameðferð.

Ísland beitir einfaldaðri málsmeðferð vegna póstsendinga, lítilla vörusendinga og samþykktra útflytjenda. Frekari samræmingar við regluverfi Sambandsins er þó þörf, þ.m.t. að setja lagaramma vegna viðurkenndra rekstraraðila (Authorised Economic Operators). Ísland beitir löggjöf sem varðar tilhögun umflutnings og er óbeint tengt nýja tölvuvædda umflutningskerfinu (NCTS). Reglur um tollskuldir og endurgreiðslu eru ekki að öllu leyti í samræmi við regluverk ESB. Að því er varðar eftirlit með reiðufé á landamærum beitir Ísland almennum meginreglum Fjármálaaðgerðahópsins en verður að aðlaga löggjöf sína enn betur regluverki ESB. Löggjöf varðandi vernd hugverkarettinda er ekki að öllu leyti í samræmi við regluverk ESB, einkum að því er varðar reglur sem ná ekki til útflutnings, umflutnings og annarra ráðstafana sem leiða ekki til álagningar tolls. Löggjöf um eftirlit með hráefni til vinnslu ávana- og fíkniefna er heldur ekki í samræmi við regluverk ESB. Sníða þarf nokkra agnúa af henni.

Að því er varðar *burði stjórnsýslunnar* er Ísland almennt vel stadd og ætti ekki að lenda í meiri háttar vandræðum með að beita regluverki ESB á þessu sviði. Notkun tollyfirvalda á upplýsingatækni er víðtæk. Upplýsingatæknikerfi eru vel þróuð og með þeim er unnt að stýra verklagi tollmeðferðar vel, m.a. með skilvirkum aðferðum til áhættugreiningar. Upplýsingatæknikerfi tollyfirvalda er tengt við skipafélög, aðila í viðskiptum og opinberar stofnanir. Allar skrifstofur eru tengdar við miðlægt tölvakerfi og 97% tollskýrslna og innflutnings/útflutningsfarmskráa eru afgreidd á rafrænu formi. Tollar eru innheimtir og endurgreiddir á rafrænu formi, með beinni tengingu við bókhaldskerfi ríkisins. Ísland þarf þó að gera verulegt átak til að þróa og starfrækja allan hugbúnað tengdan tollkerfum Sambandsins varðandi meðferð tolla, umflutning og öryggi, þ.m.t. tenging við CCN/CSI-gáttina.

¹³ Tollatengd kerfi, NCTS, ECS, ICS, EOS.

Niðurstaða

Íslenska tollalöggjöfin er að miklu leyti í samræmi við regluverk ESB. Enn frekari samræming er þó nauðsynleg, ekki síst að því er varðar sameinuðu tollnafnaskrána, tollverðsákyrðun, uppruna, eftirlit með reiðufé, eftirlit með hráefni til vinnslu ávana- og fíkniefna og ráðstafanir til verndar hugverkaréttindum. Ísland beitir tilteknum gjöldum í tengslum við tollmeðferð sem ekki eru í samræmi við regluverk ESB. Ísland þarf einnig að samræma löggjöf sína og framkvæmd á tollfrelsi löggjöf Sambandsins.

Stjórnsýslugeta Íslands á sviði tollamála er góð. Þrátt fyrir það er þörf á frekara átaki til að unnt verði að innleiða regluverk ESB með skilvirkum hætti við inngöngu, með sérstakri áherslu á að ná fullri samtengingu við tölvukerfi Sambandsins.

30. kafli: Samskipti við ríki utan ESB

Regluverk ESB á sviði samskipta við ríki utan ESB eru einkum löggjöf ESB sem er bindandi án frekari lögfestingar og krefst ekki lögleiðingar í landslög. Á sviði mannúðaraðstoðar og stefnu í þróunarmálum þarf umsóknarland að fara að lögum ESB og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar auk þess að tryggja að fyrir hendi sé bolmagn til þess að taka þátt í stefnum ESB á sviði þróunarmála og mannúðaraðstoðar.

Við aðild mun landið verða bundið af **sameiginlegri viðskiptastefnu**. Ísland mun þurfa að beita hinu óháða (fríðinda-)viðskiptafyrirkomulagi sem ESB býður tilteknum þriðju löndum, þ.m.t. almenna tollfríðindakerfið (Generalised System of Preferences (GSP)). Ísland mun einnig þurfa að segja upp öllum gildandi fríðindasamningum sínum við þriðju lönd og færa alla aðra samninga, þ.m.t. viðskiptasamninga sem ekki eru fríðindasamningar, til samræmis við þær skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB. Síðast en ekki síst mun Ísland, við aðild, þurfa að beita öllum alþjóðaviðskiptasamningum ESB, sem og óháðu fyrirkomulagi ESB (*e. EU autonomous regimes*).

Ísland hefur verið aðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni allt frá stofnun hennar árið 1995 og fram að því aðili að hinu almenna samkomulagi um tolla og viðskipti (GATT). Að því er fjölhliða samninga varðar er Ísland aðili að samningnum um opinber innkaup og samningnum um upplýsingatækni.

Eins og sakir standa er í tollalögunum að finna hið íslenska tollfríðindakerfi, þar sem fátækustu löndunum er veitt tollfríðindameðferð. Í samanburði við viðeigandi löggjöf ESB er bæði umfang fríðindanna og fjöldi þeirra landa sem þeirra njóta takmarkaður á Íslandi.

Íslensku tollalögin eru einnig lagalegur grundvöllur fyrir ráðstafanir gegn undirboðum og jöfnunarráðstafanir til að vega upp á móti tjóni af völdum niðurgreidds innflutnings. Við aðild mun Ísland þurfa að fella úr gildi lög sín og innlendar ráðstafanir í tengslum við almenna tollfríðindakerfið, svo og gerninga sína um viðskiptavernd.

Á Íslandi er meðalverðtollur bundinn bestukjarameðferð 43,2% fyrir landbúnaðarafurðir, 2,8% fyrir fisk og fiskafurðir og 9,8% fyrir aðrar vörur og er meðaltal fyrir alla flokka 13,4%. Hjá ESB er meðalverðtollur bundinn bestukjarameðferð 5,8% fyrir landbúnaðarafurðir, 11,4% fyrir fisk og fiskafurðir og 3,8% fyrir aðrar vörur og er meðaltalið fyrir alla flokka 4,1% (byggt á samræmdu tollskránni, 1996). Á árinu 2006 var meðalverðtollur á Íslandi bundinn bestukjarameðferð 6,4% fyrir landbúnaðarafurðir, 1,3% fyrir fisk og fiskafurðir og 2,4% fyrir aðrar afurðir. Á árinu 2006 var meðalverðtollur ESB bundinn bestukjarameðferð 5,9% fyrir landbúnaðarafurðir, 11,8% fyrir fisk og fiskafurðir og 3,8% fyrir aðrar vörur (byggt á samræmdu tollskránni 2002: allt á sex tölustafa þrepi). Ísland leggur við útflutning útflutningsálag á óunninn fisk. Álagið var afnumið tímabundið árið 2007 en ekki lagt niður. Við aðild mun landið þurfa að beita sameiginlegri tollskrá ESB.

Skuldbindingar Íslands samkvæmt hinum almenna samningi um þjónustuviðskipti (GATS), bæði hvað varðar láréttar takmarkanir og skuldbindingar á tilteknum sviðum, eru í meginráttum í samræmi við skuldbindingar ESB. Líkt og ESB hefur Ísland tekið á sig skuldbindingar vegna hins almenna samnings um þjónustuviðskipti á mörgum sviðum og virðir mörk undanþágna vegna bestukjarameðferðar ESB. Í fjármálageiranum taka skrár Íslands yfir skuldbindingar vegna hins almenna samnings um þjónustuviðskipti ekki til takmarkana á markaðsaðgangi varðandi verðbréfasjóði (e. *UCITS*). Það gera hins vegar skrár allra aðildarríkja ESB. Á sviði flutningaþjónustu hefur Ísland tekið á sig viðtækari skuldbindingar en þær sem eru ríkjandi í aðildarríkjunum. Til að forðast bótagreiðslur skv. XXI. gr. hins almenna samnings um þjónustuviðskipti mun Ísland þurfa að taka til athugunar að breyta eða afturkalla skuldbindingar sínar á þessu sviði og öðrum við aðild. Engar af skuldbindingum Íslands samkvæmt hinum almenna samningi um þjónustuviðskipti standa í vegi fyrir því að það geti tekið á sig skuldbindingar sem fylgja aðild að ESB.

Ísland er aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) og Evrópska efnahagssvæðinu (EES). Alls eru gildandi samningar innan ramma Fríverslunarsamtaka Evrópu 18 talsins og eru 16 af þeim við þriðju lönd og varða ýmis málefni innan tiltekinnna atvinnugreina (iðnað, fisk og unnar landbúnaðarafurðir). Hinir samningarnir tveir eru stofnsamningur Fríverslunarsamtaka Evrópu og EES-samningurinn. Jafnframt falla óunnar landbúnaðarvörur innan ramma tvíhliða fríverslunarsamninga við sömu 16 þriðju lönd. Enn fremur eru í gildi fjórir tvíhliða fríverslunarsamningar, tveir við ESB, einn við Færeyjar og einn við Danmörku um verslun við Grænland. Auk þess hafa verið gerðir fríverslunarsamningar við 4 þriðju lönd en þeir hafa enn ekki öðlast gildi.

Ísland hefur **gert tvíhliða fjárfestingarsamninga** við 11 lönd. Sum ákvæði í tvíhliða fjárfestingarsamningum Íslands mun þurfa að samræma regluverki ESB í samræmi við skuldbindingar skv. 64., 66. og 75. gr. sáttmálans um starfshætti ESB og viðeigandi dómaframkvæmd. Sumir af tvíhliða fjárfestingarsamningunum eru ekki í samræmi við regluverk ESB að því leyti sem þeir heimila frjálsa fjármagnsflutninga í tengslum við fjárfestingar milli undirritunarlandanna og bjóða að komið verði fyrir fram á innlendri meðferð fyrir fjárfesta frá þriðju löndum að því er varðar þjónustu.

Íslenska **útflutningslánakerfið** er í samræmi við orðsendingu EB um skammtímaútflutningslán, svo og fyrirkomulag Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).

Innan ramma Evrópska efnahagssvæðisins hefur Ísland komið á eftirlitskerfi vegna útflutnings á vörum sem þjóna **tvennis konar tilgangi** sem endurspeglar viðkomandi löggjöf ESB. Ísland er ekki aðili að Kimberley-ferlinu og því er löggjöf landsins ekki í samræmi við regluverk ESB.

Stefna Íslands í **þróunarmálum** byggist á alþjóðasamningum og tekur fullt tillit til þúsaldaryfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og Monterrey-samþykktarinnar um fjármögnun þróunar og Parísaryfirlýsingarinnar um samhæfingu þróunarsamvinnu. U.þ.b. 60% af aðstoð landsins fara til samstarfs í gegnum Alþjóðabankann, norrænt samstarf og stofnanir Sameinuðu þjóðanna. Þróunarsamvinnustofnun Íslands (ICEIDA) fer með tvíhliða aðstoð. Á árinu 2008 nam opinber þróunaraðstoð Íslands, eins og hún er mæld samkvæmt aðferðafræði Efnahags- og framfarastofnunarinnar, 0,43% af vergum þjóðartekjum en vegna fjármálakreppunnar er hún áætluð 0,31% á árinu 2009.

Ísland fellst á meginreglur **mannúðaraðstoðar**, eins og þær eru skilgreindar í reglugerð EB (nr. 1257/199) um mannúðaraðstoð og meginreglur Evrópska samkomulagsins um mannúðaraðstoð. Hins vegar er ekki að finna ákvæði um bann við mismunun í íslensku viðmiðunarreglunum um mannúðaraðstoð líkt og í reglugerðinni um mannúðaraðstoð.

Niðurstaða

Að því er samskipti við ríki utan ESB varðar ætti Ísland að geta uppfyllt kröfur ESB við aðild. Til að greiða fyrir undirbúningi að aðild mun Ísland þurfa að tryggja að allar aðgerðir og skuldbindingar landsins varðandi alþjóðastofnanir séu færðar að og samræmdar því sem gerist hjá ESB.

31. kafli: Stefna í utanríkis-, öryggis- og varnarmálum

Sameiginleg stefna í utanríkis- og öryggismálum og Evrópustefna í öryggis- og varnarmálum byggir á löggerningum, þ.m.t. lagalega bindandi milliríkjasamningar, og á pólitískum skjölum. Reglukerfi ESB (Acquis Communautaire) samanstendur af pólitískum yfirlýsingum, sameiginlegum aðgerðum, sameiginlegri afstöðu og samningum. Aðildarríkin verða að geta tekið þátt í pólitískum skoðanaskiptum innan ramma sameiginlegu stefnunnar í utanríkis- og öryggismálum, tekið undir yfirlýsingar ESB, tekið þátt í aðgerðum ESB og beitt samþykktum, takmarkandi ráðstöfunum. Þess er krafist að umsóknarlöndin lagi sig smám saman að yfirlýsingum ESB og beiti samþykktum, takmarkandi ráðstöfunum ef og þegar þess er krafist.

Ísland styður fyllilega viðleitni Evrópusambandsins til þess að styrkja sig í sessi sem heildstætt afl í alþjóðasamskiptum og getu þess til að vinna að evrópskum hagsmunum og gildum á alþjóðlegum vettvangi.

Að því er **pólitísk skoðanaskipti** varðar hefur Ísland náð pólitískt samráð við aðildarríki ESB á grundvelli yfirlýsingar EES-ráðsins um pólitískt samráð frá árinu 1995. Ísland hefur í flestum tilvikum tekið undir yfirlýsingar og málsupptöku ESB (Demarche) þegar hvatt hefur verið til þess. Utanríkisráðuneytið ber ábyrgð á eftirliti með og framkvæmd allra þátta utanríkisstefnunnar, það ber ábyrgð á og gegnir samræmingarhlutverki að því er varðar sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum (CFSP) og stefnu Sambandsins í öryggis- og varnarmálum (ESDP). Stjórnskipulagið er ekki umfangsmikið en fullnægjandi. Ísland rekur 26 sendiráð og ræðismannsskrifstofur, í íslensku utanríkisþjónustunni eru 242 starfsmenn og starfa 120 hjá utanríkisráðuneytinu.

Ísland hefur stjórnmalasamband við 186 ríki. Tvíhliða samskipti þess eru án verulegra vandamála.

Að því er varðar **takmarkandi ráðstafanir** hefur Ísland komið til framkvæmda öllum takmarkandi ráðstöfunum og efnahagslegum viðurlögum öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna og flestum takmarkandi ráðstöfunum ESB. Ísland hefur hins vegar ekki samræmt sig yfirlýsingunni um bann við vopnasölu til Kína. Ísland hefur ekki komið í framkvæmd sameiginlegri afstöðu um sértækar ráðstafanir til að berjast gegn hryðjuverkum eða sameiginlegri aðgerð varðandi ráðstafanir gegn áhrifum af framkvæmd löggjafar sem þriðja land hefur samþykkt og hefur áhrif utan lögsögu þess og aðgerðum sem byggjast á löggjöfinni eða leiða af henni.

Hvað varðar áætlanir gegn **útbreiðslu geryðingarvopna**/smávopna og léttvopna (WMD/SALW) tekur Ísland þátt í alþjóðlegum kerfum og fyrirkomulagi útflutningseftirlits til að hefta útbreiðslu geryðingarvopna. Ísland fer að alþjóðlegum skuldbindingum vegna smávopna og léttvopna og fylgir markmiðum áætlunar ESB gegn smávopnum og léttvopnum með innlendum lögum og eftirlitskerfum. Á Íslandi er enginn vopnaðnaður eða -útflutningur.

Að því er varðar **samstarf við alþjóðastofnanir** er Ísland aðili að Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu, Efnahags- og framfarastofnuninni, Evrópuráðinu, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og ýmsum fleiri alþjóðastofnunum og samningum. Landið tekur virkan þátt í starfsemi svæðisbundinna stofnana sem tengjast norðlægum svæðum Evrópu, þ.m.t. Norðurskautsráðið, Eystrasaltsráðið og Barentsráðið.

Samningur milli Íslands og ESB um öryggismál, sem var samþykktur í mars 2007, heimilar skipti á leynilegum upplýsingum. Ísland hefur gert jafngildar öryggisráðstafanir sem gera því kleift að tryggja örugga meðhöndlun leynilegra upplýsinga við aðstæður sem jafngilda þeim sem voru fastsettar með viðkomandi ákvörðun ráðsins um upplýsingaöryggi frá 2001. Hins vegar þarf að greina nánar hvort Ísland uppfyllir alla **þætti öryggiskrafna ESB** að fullu.

Að því er varðar **borgaralegar og hernaðarlegar aðgerðir á sviði stjórnunar hættuástands** tekur Ísland þátt í alþjóðlegri friðargæslu með sérhæfðu friðargæsluliði sem ræður og þjálfar borgaralegt starfsfólk. Auk verkefna á vegum Sameinuðu þjóðanna hefur Ísland tekið þátt í eftirtöldum aðgerðum sem heyra undir stefnu Sambandsins í öryggis- og varnarmálum (ESDP): EUFOR Concordia-verkefninu (í Makedóníu, fyrrum Lýðveldi Júgóslavíu) og EUPM-verkefninu (í Bosníu og Hersegóvínu) og ráðgerir að láta í té mannafla fyrir aðgerðina EULex (í Kósóvó, skv. ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1244/99). Ísland hefur ekki eigin her en Ísland og Bandaríkin gerðu tvíhliða varnarsamning árið 1951 sem byggðist á Norður-Atlantshafssamningnum.

Niðurstaða

Ísland ætti að vera reiðubúið til að taka fullan og virkan þátt í sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum og stefnu Sambandsins í öryggis- og varnarmálum sem og að vera fært um að taka á sig þær skuldbindingar sem fylgja aðild á þessum sviðum.

32. kafli: Fjárhagslegt eftirlit

Regluverk ESB um fjármálastjórn tengist eftirfarandi málaflokkum: opinberu, innra fjármálaeftirliti (PIFC), sem tekur til alþjóðlega samþykkttra staðla og góðra starfsvenja Evrópusambandsins sem ber að koma til framkvæmdar alls staðar hjá hinu opinbera, og ytri endurskoðunar sem tengist rekstrar- og fjárhagslegu óhæði ytri endurskoðunaraðila (ríkisendurskoðun innan hvers aðildarríkis). Rekstur og stjórn sjóða Evrópusambandsins falla undir málaflokka annarra viðeigandi kafla (s.s. landbúnað og byggðaðþróun í dreifbýli, byggðastefnu og samræmingu þróunarsjóða og fiskveiðar) en þessi kafli tekur til almennari þátta innra eftirlits og ytri endurskoðunar á fjármunum ríkisins.

Þessi kafli tekur einnig til verndar fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins, þ.m.t. samvinna á sviði stjórnsýslu og vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB (PIF-samningur og bókanir við hann) með refsilöggjöf. Loks tekur vernd evrunnar gegn fölsunum til þátta er lúta að fyrstu stöð í þessu máli.

Á Íslandi er hið opinbera, innra fjármálaeftirlit (PIFC) byggt á stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 1995 en engin sérlög eru til um það. Stjórnendur bera ábyrgð á skilvirkri notkun opinbers fjár sem heyrir undir þá. Fjármálastjórnun og fjármálaeftirlit beinast einkum að lögmati og reglufestu í fjármálaumsýslu. Kerfið tekur þríhliða tengsl hagsýni, skilvirkni og markvirkni ekki sérstaklega til skoðunar. Ráðuneytin eru ekki með innri endurskoðunareiningar, öðru hverju er leitað til sérfræðinga utan þeirra. Á Íslandi er stofnun sem má teljast miðlægur samhæfingaraðili fyrir innra eftirlit en hlutverk hennar er takmarkað samkvæmt lögum. Hér við bætist að Ríkisendurskoðun (INAO) er stofnunum hins opinbera til ráðgjafar um styrkingu innra eftirlits, en þá er hætta á að ábyrgð stjórnvalda á innri endurskoðun verði óljós.

Að því er **ytri endurskoðun** varðar gefur Ríkisendurskoðun Alþingi skýrslu. Rekstrarlega er Ríkisendurskoðun sjálfstæð en það sjálfstæði er ekki tryggt í stjórnarskránni. Verksvið hennar einskorðast við hagsmuni ríkisvaldsins. Engin ríkisstofnun ber ábyrgð á ytri endurskoðun sveitarstjórna. Ríkisendurskoðun ákveður sjálf umfang starfsemi sinnar en fylgir ekki skipulegri þróunaráætlun. Sú starfsemi Ríkisendurskoðunar sem miðar að því að bæta innri endurskoðun í opinbera geiranum gæti, við vissar aðstæður, rekist á við það meginhlutverk hennar að annast ytri endurskoðun.

Að því er varðar **vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins** eru almenn hegningarlög og lög um meðferð sakamála á Íslandi að mestu samstiga samningnum um vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins (PIF-samningurinn) og bókunum við hann. Einstök ákvæði, s.s. skilgreiningar á auðgunarbrotum og ábyrgð stjórnenda fyrirtækja, hafa ekki verið samræmd. Eins og sakir standa sjá engir tilteknir aðilar um rannsókn og meðferð mála þar sem grunur leikur á að um svik og önnur brot sé að ræða sem hafa áhrif á Evrópusambandið eða aðra alþjóðlega sjóði, né hefur tiltekinni málsmeðferð um samvinnu við rannsakendur á vegum Sambandsins verið komið á.

Að því er varðar **vernd evrunnar** gegn fölsunum virðist lagaramminn vera traustur þar eð öll ábyrgð hvílir hjá lögbærum yfirvöldum, Seðlabankanum og Ríkislögreglustjóra. Lögreglan (Ríkislögreglustjóri og Lögreglan í Reykjavík) eru þau lögbæru yfirvöld sem hafa eftirlit með fölsuðum, erlendum gjaldmiðlum. Fylgst verður með því hvaða burði stjórnsýslan hefur til að framfylgja löggjöf um erlenda gjaldmiðla.

Niðurstaða

Fjármálaeftirlitskerfið á Íslandi einbeitir sér að eftirliti með framkvæmd fjárlaga og reikningsskilum. Það skapar ekki skipulegt umhverfi fyrir opinbert, innra fjármálaeftirlit (PIFC) eins og það er sett fram á þessu sviði regluverks ESB. Sjálfstæði Ríkisendurskoðunar er ekki fest í stjórnarskrá og verkefni hennar eru skilgreind þröngt. Í meginatriðum er íslensk löggjöf undir það búin að vernda fjárhagslega hagsmuni Sambandsins, í samræmi við PIF-samninginn og bókanir við hann.

Ísland þarf að taka sér verulegt tak til að styrkja opinbert, innra fjármálaeftirlit og burði sína að því er ytri endurskoðun varðar.

33. kafli: Fjárframlög og framlög á fjárlögum

Í þessum kafla er fjallað um reglur um það fjármagn sem nauðsynlegt er til að standa straum af fjárlögum ESB („eigin tekjur“). Þetta fjármagn er einkum framlög frá aðildarríkjunum, sem byggjast á hefðbundnum tekjum af tollum og álögum á sykur, hlutdeild í virðisaukaskatti og tekjur sem miðast við vergar þjóðartekjur. Stjórnsýsla aðildarríkja verður að hafa nægilega burði til þess að geta samræmt og tryggt rétta útreikninga (þ.m.t. spár), reikningsskil, innheimtu, útgreiðslur og stjórnun eigin tekna. Regluverk ESB á þessu sviði er bindandi án frekari lögfestingar og krefst því ekki frekari lögleiðingar.

Grundvallarreglurnar og stofnanirnar fyrir þá málaflokka, sem um er að ræða og hafa áhrif á eigið tekjuöflunarkerfi, eru fyrir hendi á Íslandi. Starfrækt er virðisaukaskattkerfi í landinu, tollar eru lagðir á innflutning og teknir eru saman þjóðhagsreikningar og vergar þjóðartekjur samkvæmt kröfum ESA-'95. Fjármál ríkisins og fjárlög heyra undir fjármálaráðuneytið.

Að því er varðar stjórnun á rekstri eigin tekjuöflunarkerfis kemur að því að Ísland þarf að koma sér upp þeim mannafla og stjórnsýslukerfum sem nauðsynleg eru til að beita reglum ESB varðandi greiðslur til fjárlaga ESB.

Áhrif

Miðað við stærð og verga landsframleiðslu er þess að vænta að innganga Íslands hafi mjög takmörkuð áhrif á fjárlög ESB. Þetta á bæði við um líklegar inngreiðslur í ýmsum útgjaldaáætlunum ESB, og einnig um væntanlegt framlag Íslands til fjárlaga ESB, sem grundvallast á beitingu reglna um eigin tekjur.

Niðurstaða

Ekki er um að ræða neinn verulegan mun á kerfinu á Íslandi og kerfinu í Evrópusambandinu að því er varðar grundvallarreglur og stofnanir í þeim málaflokkum sem beiting reglunnar um eigin tekjur byggist á. Ísland ætti ekki að eiga í neinum erfiðleikum með að standa undir kröfunum um eigið tekjuöflunarkerfi.

3.2. Almennt mat

Geta Íslands til að takast á hendur skuldbindingar sem fylgja aðild hefur verið metin á grundvelli eftirfarandi vísa:

- skuldbindinga skv. EES-samningnum,
- umfang samræmingar, framkvæmdar og framfylgdar réttarreglnanna utan EES-samningsins.

Á heildina litið hefur Ísland staðið sig með fullnægjandi hætti við að framfylgja skyldum sínum innan EES.

Samkvæmt Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) voru þær gerðir, sem höfðu verið innleiddar í innlenda löggjöf í júlí 2009 og varða innri markaðinn, hlutfallslega jafnmargar og meðaltalið hjá aðildarríkjum ESB. Heildarfjöldi málsmeðferða¹⁷ gegn Íslandi vegna brota hefur minnkað verulega á síðastliðnum mánuðum.

Ísland er almennt vel í stakk búið á flestum sviðum til að takast á hendur skuldbindingar tengdar aðild, einkum á sviðum sem tengjast EES.

Á eftirfarandi sviðum mun Ísland þurfa að grípa til aðgerða til að samræma löggjöf sína réttarreglunum og/eða hrinda í framkvæmd og beita þeim með skilvirkum hætti til meðallangs tíma litið: fiskveiðum, landbúnaði og byggðaðróun í dreifbýli, umhverfismálum, frjálsum fjármagnsflæði, fjármálaþjónustu, ásamt tollabandalagi, skattlagningu, hagskýrslum, matvælaöryggi, stefnu í heilbrigði dýra, dýraafurða og plöntuheilbrigði, byggðastefnu og samræmingu kerfislægra stjórnækja og eftirlit með fjárreiðum.

¹⁷. Í tilvikum þar sem skortir á samræmingu við EES-ákvæði eða þar sem þessum ákvæðum hefur verið beitt á rangan hátt eða þar sem löggjöf hefur alls ekki verið innleidd eða aðeins að hluta til.

Viðauki – hagtölur

Hagskýrslugögn (frá og með 1. febrúar 2010)

Ísland

Grunngögn

Grunngögn	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Íbúafjöldi (í þúsundum)		276	279	283	287	288	291	294	300	308	315
Heildarstærð landsins (km ²)		103 000	103 000	103 000	103 000	103 000	103 000	103 000	103 000	103 000	103 000

Þjóðhagsreikningar	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verg landsframleiðsla (VLF) (milljónir ISK)		632 399	683 747	771 894	816 450	841 322	928 889	1 026 718	1 168 183	1 301 409	1 476 463
VLF (milljónir evra)		8 194	9 421	8 830	9 474	9 709	10 660	13 124	13 311	14 851	10 265
VLF á mann (evrur á mann)		29 600	33 500	31 000	32 900	33 600	36 400	44 400	43 700	47 700	32 100
VLF (í kaupmáttarstöðlum (PPS) á mann)		24800	25100	26200	26600	26000	28400	29300	29200	30200	30200
Grunnhagvísir (GH): VLF á mann (í PPS á mann, ESB-27=100)		139,1	131,0	132,2	129,8	125,5	131,1	130,5	123,4	121,3	120,6
GH: Vaxtarhraði VLF (þjóðargjaldmiðill, á föstu verðlagi, prósentubreyting frá fyrra ári)		4,1	4,3	3,9	0,1	2,4	7,7	7,5	4,3	5,6	1,3
GH: Vöxtur atvinnuþátttöku (þjóðhagsreikningar, prósentubreyting frá fyrra ári)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Vöxtur á framleiðni vinnuafis: Vöxtur VLF á hvern starfandi mann (prósentubreyting frá fyrra ári)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
GH: Vöxtur launakostnaðar á einingu (þjóðhagsreikningar, prósentubreyting frá fyrra ári)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
GH: Framleiðni vinnuafis (VLF í PPS á mann, ESB-27=100)		107,8	102,8	103,6	104,2	101,2	107,7	105,5	98,7f	96,3f	97,9f
Vergur virðisauki helstu atvinnuvega (%)											
Landbúnaður og fiskveiðar	1)	9,7	9,0	9,2	9,3	7,9	6,8	6,2	6,4	5,7	6,1
Iðnaður		17,9	17,3	19,2	16,8	15,8	15,2	13,7	14,8	13,9	15,8
Byggingarstarfsemi		8,0	8,6	7,8	7,5	7,5	8,8	10,4	11,2	11,9	10,5
Þjónustustarfsemi		64,4	65,1	63,8	66,4	68,9	69,2	69,7	67,6	68,6	67,6
Einkaneysla sem hlutfall af VLF (%)		82,9	84,0	79,8	80,2	83,3	82,2	84,0	82,6	82,1	78,4
Fjárfesting, sem hlutfall af VLF (%)		21,8	22,9	21,5	18,2	20,0	23,5	28,4	34,0	28,2	24,2
Birgðabreytingar, sem hlutfall af VLF (%)		0,0	0,4	-0,3	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	1,2	0,5	0,2
Útflutningur á vöru og þjónustu, í hlutfalli við VLF (%)		33,6	33,6	38,8	37,4	34,3	34,1	31,7	32,3	34,8	44,6
Innflutningur á vöru og þjónustu, í hlutfalli við VLF (%)		38,3	40,9	39,9	35,9	37,4	39,7	44,0	50,0	45,6	47,3

Iðnaður	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Magnvísitala iðnaðarframleiðslu (2000=100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Verðbólgaustig	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GH: Árleg meðalverðbólga (samræmd vísitala neysluverðs), (hlutfallsleg breyting frá fyrra ári, alls)		2,1	4,4	6,6	5,3	1,4	2,3	1,4	4,6	3,6	12,8

HEFUR EKKI VERIÐ PRÓFARKALESIÐ

Greiðslujöfnuður	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Greiðslujöfnuður: viðskiptajöfnuður alls (milljónir evra)		-558	-957	-382	143	-465	-1 047	-2 119	-3 406	-2 166	-4 537
Viðskiptajöfnuður: vöruskiptajöfnuður (milljónir evra)		-290	-516	-68	163	-183	-419	-1 190	-1 784	-1 004	-46
Viðskiptajöfnuður: þjónustujöfnuður (milljónir evra)		-90	-160	-18	-10	-108	-168	-412	-547	-502	-194
Viðskiptajöfnuður: hreinar tekjur (milljónir evra)		-168	-269	-285	-23	-160	-446	-495	-1 047	-616	-4 272
Viðskiptajöfnuður: hreinar millifærslur (milljónir evra)		-9	-10	-11	14	-13	-14	-22	-28	-44	-24
þar af tilfærslur ríkisins (milljónir evra)		-9	-11	-13	-10	-8	-15	-20	-23	-41	-27
Verg bein erlend fjárfesting (milljónir evra)		-51	-241	-192	-254	-42	-1 486	-3 228	-1 017	-8 455	5 022
Bein erlend fjárfesting (milljónir evra)	2)	-116	-427	-386	-347	-336	-2 079	-5 708	-4 238	-7 673	4 862
þar af bein erlend fjárfesting skýrslugjafa í ESB-27 löndum		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Bein erlend fjárfesting í skýrslugjafarlandinu (milljónir evra)		64	185	194	93	294	593	2 480	3 221	-782	160
þar af bein erlend fjárfesting ESB-27 landa í skýrslugjafarlandinu (milljónir evra)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Fjármál hins opinbera	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Halli/afgangur á ríkisfjármálum, í hlutfalli við VLF (%)		1,1	1,7	-0,7	-2,6	-2,8	0,0	4,9	6,3	5,4	-13,6
GH: Skuldir ríkissjóðs, í hlutfalli við VLF (%)		40,0	36,0	40,5	44,5	39,9	36,0	26,1	28,0	29,3	57,5

Efnahagsvísar	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verg erlend skuldsetning alls hagkerfisins, í hlutfalli við VLF (%)		74	99	110	101	120	159	262	420	515	858
Verg erlend skuldsetning alls hagkerfisins, í hlutfalli við heildarútlutning (%)		220	294	284	270	349	465	827	1301	1478	1924
Peningamagn í umferð: M1 (peningaseðlar, mynt, innlán bundin yfir nótt, milljónir evra)		900	1 000	811	1 018	1 242	1 606	2 209	2 411	4 688	3 957
Peningamagn í umferð: M2 (M1 auk innlána með allt að tveggja ára binditíma, milljónir evra)		1 771	1 814	1 672	1 854	2 183	2 778	3 886	4 137	7 399	6 938
Peningamagn í umferð: M3 (M2 auk seljanlegra verðbréfa, milljónir evra)		3 479	4 113	3 922	4 586	5 358	6 126	8 405	8 958	14 040	11 609
Heildarútlán fjármálastofnana til íbúa (samsteyptur) (milljónir evra)		5 188	8 278	7 737	8 061	9 484	13 108	21 996	27 752	36 308	33 277
Vextir: til eins dags á peningamarkaði, á ársgrundvelli (%)		11,1	13,5	13,1	6,5	5,1	7,6	9,3	16,2	14,0	18,3
Útlánsvextir (eins árs), á ársgrundvelli (%)		10,0	12,4	12,0	8,2	7,7	10,3	12,0	15,3	15,3	22,0
Innlánsvextir (eins árs), á ársgrundvelli (%)		4,5	6,9	6,7	3,3	2,8	6,3	9,0	12,8	13,3	15,0
Gengi gagnvart evru: meðaltal tímabils - 1 evra = ...gjaldmiðill lands	3)	77,180	72,580	87,420	86,180	86,650	87,140	78,230	87,760	87,630	143,830
Gengisvísitala (2000=100)		:	115,4	135,0	120,6	121,4	111,9	102,7	128,0	120,2	216,4
Virði varasjóðseigna (þar með talið gull) (milljónir evra)		464	472	418	432	671	752	860	1 913	1 858	2 994

Útanríkisverslun	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Virði innflutnings: allar vörur, allir samstarfsaðilar (milljónir evra)		2 363	2 798	2 525	2 406	2 498	2 988	4 024	4 788	4 881	4 152
Virði útflutnings: allar vörur, allir samstarfsaðilar (milljónir evra)		1 878	2 044	2 246	2 359	2 111	2 322	2 487	2 758	3 479	3 650
Vöruskiptajöfnuður: allar vörur, allir samstarfsaðilar (milljónir evra)		-485	-754	-278	-47	-387	-666	-1 537	-2 030	-1 403	-502
Viðskiptakjör (útflutningsvísitala / innflutningsvísitala, 2000=100)		104,6	100,0	102,5	103,7	97,2	95,1	94,7	101,2	101,0	94,8
Hlutfall útflutnings til ESB-27 landa í hlutfalli við heildarverðmæti útflutnings (%)		65,2	68,7	70,0	72,6	73,7	75,2	74,7	71,0	74,7	75,9
Hlutfall innflutnings til ESB-27 landa í hlutfalli við heildarverðmæti innflutnings (%)		58,8	60,7	59,0	58,2	63,0	59,8	61,4	56,9	59,1	53,5

Lýðfræði	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Náttúruleg fjölgun: náttúruleg breyting (fæðingar að frádrögnum dauðsföllum) (á hverja 1000 íbúa)		7,9	8,8	8,3	7,7	8,0	8,3	8,2	8,3	8,4	9,0
Tíðni ungbarnadauða: dauðsföll barna yngri en eins árs á hver 1000 lifandi fædd börn.		2,4	3,0	2,7	2,2	2,4	2,8	2,3	1,4	2,0	2,5
Lífslíkur við fæðingu: karlar (ár)		77,4	77,9	78,3	78,5	79,5	78,9	80,2	79,4	79,6	80,0
Lífslíkur við fæðingu: konur (ár)		81,4	81,5	82,9	82,3	82,3	82,8	83,3	83,0	83,4	83,3

Vinumarkaðurinn	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hlutfall atvinnuþátttöku (15-64): hlutfall íbúa á aldrinum 15-64 ára sem er virkur á vinnumarkaði (%)		87,9	88,6	88,5	87,5	86,9	85,4	86,7	87,8	87,8	86,9
GH: Atvinnustig (15-64): hlutfall íbúa á aldrinum 15-64 ára sem eru með atvinnu (%)		86,3	86,6	86,5	84,7	84,0	82,8	84,4	85,2	85,7	84,2
Hlutfall karla á aldrinum 15-64 ára sem eru með atvinnu (%)		90,3	90,2	89,9	87,7	86,7	86,1	87,4	88,6	89,5	87,8
Hlutfall kvenna á aldrinum 15-64 ára sem eru með atvinnu (%)		82,1	82,8	82,9	81,6	81,2	79,4	81,2	81,6	81,7	80,3
GH: Atvinnustig eldra vinnuafls (55-64): hlutfall íbúa á aldrinum 55-64 ára sem eru með atvinnu (%)		85,9	84,2	85,6	87,2	83,2	82,0	84,8	84,4	84,9	83,3
Hlutfall heildarvinnuafls í helstu atvinnugreinum (%)											
Landbúnaður og fiskveiðar		8,8	8,0	7,2	7,3	6,6	6,0	6,5	6,7	5,8	4,7
Iðnaður		16,3	16,0	15,7	14,7	15,2	15,4	14,2	12,3	11,7	12,2
Byggingarstarfsemi		6,8	6,7	7,2	8,0	7,3	7,4	7,7	8,6	9,4	9,9
Þjónustustarfsemi		68,0	69,3	69,9	70,0	70,9	71,1	71,6	72,4	73,1	73,3
GH: Atvinnuleysishlutfall: hlutfall vinnuafls sem er án atvinnu (%)		2,0	2,3	2,3	3,3	3,4	3,1	2,6	2,9	2,3	3,0
Atvinnuleysishlutfall karla: hlutfall karlkyns vinnuafls sem er án atvinnu (%)		1,5	1,8	2,0	3,6	3,6	3,2	2,6	2,7	2,3	3,3
Atvinnuleysishlutfall kvenna: hlutfall kvenkyns vinnuafls sem er án atvinnu (%)		2,6	2,9	2,5	2,9	3,1	2,9	2,6	3,1	2,3	2,6
Atvinnuleysishlutfall fólks yngra en 25 ára: hlutfall vinnuafls yngra en 25 ára sem er án atvinnu (%)		4,4	4,7	4,8	7,2	8,3	8,1	7,2	8,2	7,2	8,2
GH: Langtímaatvinnuleysishlutfall: hlutfall vinnuafls sem er án atvinnu til lengri tíma (%)		0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1
Félagsleg samheldni	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Meðallaun (í gjaldmiðli landsins)		207 000	225 000	249 000	266 000	284 000	301 000	336 000	377 000	414 000	446 000
Vísitala raunlaunakostnaðar (vísitala launakostnaðar deilt með neysluverðsvísitölu) (2000=100)		96,6	100,0	103,7	105,7	110,6	113,5	121,8	128,0	133,8	128,3
GH: Brottfall úr námi: hlutfall íbúa á aldrinum 18-24 sem ekki hafa lokið framhaldsskóla og eru ekki í námi (%)			29,8	30,9	28,8	20,3	24,9	24,9	25,6	23,2	24,4
Lífskjör	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fjöldi fólksbifreiða á hverja 1000 íbúa		547,7	569,8	564,7	566,5	580,2	603,6	631,4	647,5	668,4	662,1
Fjöldi áskrifta að farsímaþjónustu á hverja 1000 íbúa		580,6	758,4	865,9	903,7	962,5	992,5	1013,7	1049,3	1045,5	1073,1
Grunnvirki / samgöngur	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Þéttleiki járnbrautarkerfis (brautir í rekstri, á hverja 1000 km ²)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Lengd hraðbrauta (þúsundir km)		0,009	0,011	0,011	0,011	0,011	0,019	0,019	0,019	0,019	0,041
Nýsköpun og rannsóknir	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GH: Fjárfotkun í mannauð (opinber útgjöld vegna menntunar) í hlutfalli af VLF (%)		6,6	6,7	7,0	7,6	7,6	7,5	7,6	7,6	7,4	7,6
GH: Verg þjóðarútgjöld vegna rannsóknar- og þróunarstarfsemi, í hlutfalli við VLF		2,3	2,7	3,0	3,0	2,8	:	2,8	3,0	2,7	2,7
GH: Hlutfall heimila sem hafa netaðgang (%)		:	:	:	78	78	81	84	83	84	88
Umhverfismál	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GH: Losun gróðurhúsalofttegunda, ígildiseining koltvísýrings (1990=100)		111,1	109,5	109,1	109,3	109,0	109,9	108,8	124,2	:	:
GH: Orkukræfni hagkerfis (kg af olíuígildi á hverja 1000 evrur VLF)		341,0	343,4	342,6	345,5	336,5	322,8	311,3	358,5	:	:
GH: Hlutfall endurnýjanlegrar orku af rafmagnsneyslu (%)		99,9	99,9	100,0	99,9	99,9	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0
GH: Hlutfall vöruflutninga inni í landi sem fara um vegakerfi (móðal skipting) (%)		100	100	100	100	100	100	100	100	100	:

HEFUR EKKI VERIÐ PRÓFARKALESIÐ

Orkumál	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Frumframleiðsla allra orkugjafa (þúsundir olúfgildistonna, TOE)		2 191	2 306	2 451	2 462	2 457	2 519	2 636	3 259	3 946	4 397
Frumframleiðsla hráolíu (þúsundir olúfgildistonna)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Frumframleiðsla harðkola og brúnkola (þúsundir olúfgildistonna)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Frumframleiðsla jarðgass (þúsundir olúfgildistonna)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Nettóinnflutningur allra orkugjafa (þúsundir olúfgildistonna)		972	1 036	947	969	937	1 072	1 063	1 099	1 070	976
Verg innlend orkunotkun (þúsundir olúfgildistonna)		3 079	3 235	3 354	3 388	3 379	3 489	3 616	4 349	5 016	5 374
Raforkuframleiðsla (þúsundir GWh)		7 188	7 684	8 033	8 416	8 500	8 623	8 686	9 930	11 976	16 468

Landbúnaður	Athugasemd	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Magnvísitala landbúnaðarframleiðslu vara og þjónustu (verð framleiðanda, fyrra ár=100)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Heildar hagnýtt landbúnaðarsvæði (þúsundir hektara)	e	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120
Búfé: nautgripir (þúsundir, í lok tímabils)		75	73	70	67	66	65	66	69	71	72
Búfé: svín (þúsundir, í lok tímabils)		4	4	5	4	4	4	4	4	4	4
Búfé: sauðfé og geitur (þúsundir, í lok tímabils)		491	466	474	470	463	456	455	456	455	459
Framleiðsla og ráðstöfun mjólkur á býli (nýmjólk alls, þúsundir tonna)		107	104	106	111	108	112	109	118	126	126
Ræktun nytjaplantna: kornvörur (þ.m.t. hrísgrjón) (þúsundir tonna, uppskorin framleiðsla)		2	3	4	5	7	10	11	11	11	15
Ræktun nytjaplantna: sykurrófur (þúsundir tonna, uppskorin framleiðsla)		:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ræktun nytjaplantna: grænmeti (þúsundir tonna, uppskorin framleiðsla)		13	14	16	14	12	12	12	20	19	19

GH = grunnhagvísir
 : = ekki fyrir hendi
 e = áætlað
 f = spá

- fiskveiðar (aðallega fiskveiðar í sjó) eru um 80% (árið 1999) og 77% (árið 2008) af þessu hlutfalli.
- með því að nota regluna um reiknimerki greiðslujafnaðar merkir neikvæð, bein erlend fjárfesting skýrslugjafarlands fjárfestingu erlendis en jákvætt gildi merkir neikvæða fjárfestingu.
- árlegt meðalgengi, útg. af Seðlabanka Evrópu. Þetta gengi er mjög nærri því gengi sem Seðlabanka Íslands gefur út nema árið 2008. Ástæða þess er fjármálakreppan sem leiddi til þess að mikið flókt var á genginu og lítil markaður fyrir íslensku krónuna og árlegt meðalgengi skv. Seðlabanka Íslands (127,46 ISK fyrir 1 evru) er meira en 10% frá gengi Seðlabanka Evrópu.