

# SAMANTEKT

## Efni: Álit framkvæmdastjórnar ESB um aðildarumsókn Íslands

Framkvæmdastjórnin byggir álit sitt á svörum íslenskra stjórnvalda, skýrslum erlendra sendiráða hér á landi, skýrslum alþjóðasamtaka um Ísland o.fl.

Álitið er í tveimur þáttum. Annars vegar tilkynning framkvæmdastjórnarinnar sem inniheldur samantekt álitsins og niðurstöður og hins vegar nákvæm skýrsla um einstök svið og einstaka kafla samningaviðræðna.

Mjög skýrt er í álitinu að á sumum sviðum í EES samstarfinu erum við búin að innleiða nær alla löggjöf og samstarf, en það eru um 10 kaflar í samningunum. Aðrir 11 kaflar eru að langmestu leyti hluti EES, en auðvitað eru ýmsar undanþágur og sérákvæði sem við höfum þar sem þarf að skoða nánar. Einstaka geirar, eins og náttúruvernd í umhverfismálunum, standa alfarið utan við og þarf að skoða sérstaklega. Þetta eru því 21 kaflar sem eru hluti EES samningsins að mestu eða langmestu leyti, en auk þess er Schengen samstarfið sem nær yfir mjög víðtækt svið og þar sem við höfum þegar samræmt okkar skuldbindingar og stjórnkerfi.

## I. Tilkynning framkvæmdastjórnarinnar

Í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar kemur m.a. fram:

- Almennt er frammistaða Íslands á EES svæðinu góð varðandi innleiðingu löggjafar. Á einstökum sviðum þarf að gera betur.
- Lagt hefur verið til að Ísland verði hluti af stuðningskerfi ESB fyrir varðandi aðildarríki (IPA).
- Fögrum orðum farið um lýðræðið hér á landi, aðskilnað þriggja þátta ríkisvalds og stjórnsýsluna sem sögð er afkastamikil og án pólitískra afskipta.
- Dómstólar eru í háum gæðaflokki og dómstólakerfið gott en áhyggjur veki það ferli sem viðhaft er við skipun dómara (þ.e. um hlutverk dómsmálaráðherra).
- Í kjölfar hrunsins hafi spurningar vaknað um hagsmunaárekstra í opinberu lífi svo sem nán tengsl milli stjórn mála og viðskipta einkum og sér í lagi með hliðsjón af fámenni og legu landsins (einangrun). Síðan fjallað um rannsóknarstofnanir vegna hrunsins í tengslum við það. Þar sem þörf kann að reynast þarf að styrkja ferla sem draga úr hættu á hagsmunaárekstrum.
- Tekið er fram að íslenska verði viðurkennt sem opinbert tungumál ESB.
- Varðandi efnahagskrísuna er m.a. vikið að skorti á eftirliti með fjármálageiranum
- Jákvæðum orðum farið um efnahagsáætlunina og framkvæmd hennar fram að þessu. Árangur er sýnilegur. Fullum stöðugleika efnahagsmálum er þó ekki náð. Vikið að halla á ríkissjóði og skuldastöðu hins opinbera og á því þurfi að taka sem kalli á skipulagsbreytingar. Vikið að nauðsyn þess að ljúka endurskipulagi fjármálakerfisins auk þess að bæta þurfi eftirlitskerfið.
- Vikið að frammistöðu Íslands innan EES sem talin er á pari við aðildarríki ESB auk þess sem málum gegn Íslandi hjá ESA og EFTA dómstólum hafi fækkað verulega. Rannsókn ESA á neyðarlögunum standi yfir.
- Ísland er vel í stakk búíð til að taka á sig skyldur aðildar að ESB, sérstaklega á sviðum sem falla undir EES.

- Á eftirtöldum sviðum þarf Ísland að leggja sig verulega fram í því að fella löggjöf sína að löggjöf ESB eða innleiða og framkvæma hana innan þriggja ára í því skyni að uppfylla skilyrði aðildar: sjávarútvegur, landbúnaður, umhverfismál, frjáls för fjármagns, fjármálaþjónusta, tollabandalag, skattamál, tölfræði, matvælaöryggi, byggðamál og fjárhagsmál

- **Niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar:**

- a. Styrkja dómstólakerfið að því er varðar skipan dómara.
- b. Þá þætti kerfisins sem ætlað er að koma í veg fyrir hagsmunaaðrekstra þarf að styrkja.
- c. Hrinda þarf í framkvæmd aðgerðum er lúta að fjármálamarkaðnum, efnahagsmálum til að taka á þeim veikleikum sem hafa verið greindir í gegnum hrunið.
- d. Ekki er ástæða til að ætla annað en að Ísland geti staðist samkeppni innan ESB innan þriggja ára, enda sé nauðsynlegum endurbótum og stefnumiðum hrint í framkvæmd.
- e. Ísland er vel í stakk búið til að taka á sig þær skyldur sem felast í aðild. Aðlaga þarf löggjöf á þeim sviðum sem nefnd voru að ofan.

Ísland fullnægir bæði stjórnarfarslegum (political) og efnahagslegum (economic) skilyrðum aðildar svo og því að geta tekið á sig skyldur er því fylgja að innleiða og framkvæma regluverk ESB.

## II. Skýrsla um einstök svið

### A. Political Criteria

- Í sveitarstjórnarkosningum þarf að samræma rétt erlendra borgara til að kjósa en norrænir borgarar njóta í dag betri réttar en aðrir.
- Valdaskipting er tryggð milli einstakra þátta ríkisvaldsins, ríkisstjórn [framkvæmdavaldið] er undir eftirliti Alþingis. Ráðherrar ábyrgir gjörða sinna. Vel fúnkerandi sveitarfélög.
- Hvatt til endurskoðunar takmarkana sem eru á áfrýjun mála frá Félagsdómi til æðra dóms til að tryggja “fair trial”.
- Aftur vikið að spurningunni um sjálfstæði dómstóla út frá fyrirkomulagi skipunar dómara og það mikla hlutverk sem dómsmálaráðherra gegnir þar.
- Lýsa einnig áhyggjum af sterkri stöðu dómsmálaráðherrans gagnvart ekki eingöngu dómskerfinu heldur einnig ákærvaldinu.
- Ísland þarf að fullgilda sáttmála SP gegn spillingu og sáttmála Evrópuráðsins á sama sviði.
- Alþjóðlegar úttektir staðfesta lágt stig spillingar á Íslandi. Hins vegar þarf Ísland að innleiða tilmæli sem gefin hafa verið t.d. af GRECO (nefnd Evrópuráðsins gegn spillingu). Síðan fyrri texti endurtekinn um hagsmunaaðreksstra.
- Nefna að það hafi verið einstök mál sem varða mismunun gagnvart erlendum einstaklingum, þ.m.t. hælisleitendum. Á árinu 2008 hafi þrjú mál verið tilkynnt lögreglu en ekki verið ákært.
- Fylgja þarf eftir tilmælum nefndar ÖSE varðandi hatursglæpi sem mun hafa mælt með lagabreytingum t.d. á hegningarlögum og sérstökum áherslum í starfi lögreglu og réttarvörslu kerfinu.
- Eignarhald fjölmiðla er mjög þröngt og með veruleg tengsl við stærri fyrirtæki.
- Mjög góður árangur viðurkenndur á sviði jafnréttismála.

### B. Economic Criteria

- Ísland er 0,06% af mannfjölda ESB og bætir 0,08% við landsframleiðslu ESB.
- Vikið að einkavæðingu bankanna og talað um að ferlið hafi verið “*marred by claims of favouritism*” þar sem vikið hafi verið frá áætlunum um dreift eignarhald. Þetta var séð sem pólitísk ákvörðun. FME hafi verið hikandi að fallast á þetta. Bankarnir hafi fallið til stórra íslenskra fyrirtækjasamsteypa sem hafi hafið vöxt erlendis með litla reynslu á bak við sig.
- Athygli vakin á hárrí atvinnuþátttöku, sérstaklega meðal kvenna og eldra fólks.
- Sjá ítarlegan texta á um hvernig bankarnir stækkuðu og uxu hagkerfinu yfir höfuð og hvernig vanmáttugt eftirlitskerfi gat ekki haldið í við bankana. Að sama skapi vikið að innstæðutryggingum og Icesave og að FME hafi stutt markaðssetningu reikninganna erlendis þrátt fyrir að mega vera kunnugt um stöðu bankans.
- Á farið yfir efnahagsaðstæður og IMF prógrammið og tekið fram að fyrstu merki árangurs sjáist.
- Takmarkanir og hindranir í að koma inn í atvinnugreinar eins og landbúnað, orku og sjávarútveg. Að sama skapi talað um mjög opin markað að öðru leyti.
- Regluverk og eftirlitskerfi fjármálamarkaðarins reyndist sérstakur stofnanalegur veikleiki á Íslandi þar sem því tókst ekki að koma í veg fyrir þann óstöðugleika sem

varð í bankakerfinu. Við þessu hefur ríkisstjórnin brugðist svo sem með breytingum á eftirlitskefinu (SÍ og FME auk sérstaks saksóknara).

- Vikið að endurskipulagningu bankakerfisins og talað um að þar sé eiginfjárfkrafa sett töluvert hærra en alþjóðlegar kröfur. Vikið að fleiri atriðum sem tekið er á í endurskipulagningunni. Vikið að efnahagslegum þáttum eins og stöðu fyrirtækja, aðgangi að lánsfjármagni o.s.frv.
- Pólitísk umræða um endurbætur og takmarkaður styrkur stjórnsýslunnar hafi leitt til seinkunar á IMF prógramminu haustið 2009.
- Vikið að gjaldeyrishöftum og aðdraganda þeirra og áætlunum og aðgerðum til að lyfta þeim. Jákvæðum orðum farið um aðgerðir stjórnvalda til að ná stöðugleika og eru þessar aðgerðir eðlilegar við núverandi aðstæður. Gjalddeyrishöftin nauðsynleg aðgerð til að ná jafnvægi á gjaldmiðilinn og gjaldeyrismarkaðinn.
- Efnahagsstefnan í þenslunni gagnrýnd þar sem ekki hafi verið brugðist við ofhitnun.
- Niðurstaða ESB römmuð inn þar sem, framangreint er dregið saman þannig að Ísland fullnægi skilyrðum á þessum sviðum og teljist virkt markaðshagkerfi, frjálslýnt og opið hagkerfi með fáum sviðum þar sem enn eru takmörk á eignarhaldi eða fjárfestingum. Vikið að AGS prógramminu og ríkisfjármálum þar sem gripið hafi verið jákvæðra aðgerða.
- Að því er varðar atvinnuleysi er nefnt að Ísland hafi ekki samþykkt heildaráætlun til að takast á við það.
- Tala um að það sé hætt á að flutningur fólks úr landi hafi neikvæð áhrif á vinnumarkaðinn á næstu þremur árum.
- Að því er varðar einstakar atvinnugreinar er talað um að sjávarútvegur sé mikið verndaður, landbúnaður sé mikið styrktur og orkugeirinn að langmestu leyti í eigu hins opinbera.
- Talað um að Ísland hafi sýnt að það getur staðist samkeppni á innri markaðnum. Efnahagskrísan hafi haft veruleg áhrif á fjárfestingagetu einkageirans og hafi tímabundið aukið hlutverk ríksins. Ísland sé hins vegar vel í stakk búið til að takast á við þetta með mannauði sínum. Ísland geti náð fyrri stöðu sinni innan þriggja ára og þannig staðist samkeppni á innri markaðnum en til þess þarf að takast á við þá veikleika sem bent hefur verið á með breytingum í efnahagsstjórn og öðrum breytingum (structural reforms).

## **C. Einstakir samningskaflar**

### **1. Frjálsir vöruflutningar**

- Fram kemur að bæta þurfi framkvæmd tiltekinna tilskipana og jafnframt að tryggja þurfi fulla innleiðingu á sviðum samræmismats, faggildingar og markaðseftirlits.

### **2. Opinber innkaup**

- Fram kemur að bæta þurfi innleiðingu löggjafar á sviði opinberra innkaupa. Sérstaklega að ljúka þurfi innleiðingu nýrrar tilskipunar á sviðinu (New Remedies Directive).

### **3. Hugverkaréttur**

- Fram kemur að huga þurfi að innleiðingu fullnustutilskipunarinnar.

### **4. Samkeppnismál**

- Framkvæmdastjórnin þarf að ganga úr skugga um gæði úrlausna Samkeppnisstofnunar.

## 5. Fjármálaþjónusta

- Eftirlitskerfi og regluverk á fjármálaþjónustusviðinu talið lykilþáttur í veikleika stjórnkerfisins á sviði efnahagsmála.

## 6. Matvælaöryggi

- Fram kemur að Ísland hafi ekki innleitt gerðir á nokkrum sviðum matvælaöryggis, m.a. á sviði viðskipta með lifandi dýr.
- Bent er á veikleika í innviðum kerfisins að því er varðar rannsóknastofur annars vegar og brennsluáðstöðu fyrir dýraúrgang hins vegar.

## 7. Orka

- Bent er á að bæta þurfi innleiðingu gerða á sviði orkunýtni.
- Fram kemur að Ísland þurfi að byggja upp 90 daga olíubirgðir í landinu.

## 8. Hagskýrslugerð

- Ísland þarf að aðlaga hagskýrslugerð sína reglum ESB á nokkrum sviðum. Á þetta einkum við um viðskiptahagtölur, þjóðhagsreikninga og landbúnaðarhagtölur.
- Fram kemur að setja þurfi aukið fjármagn og mannafla í hagskýrslugerð.

## 9. Umhverfismál

- Fram kemur að auka þarf fjárfestingu og framlög á sviði umhverfismála innanlands, sem sé undir því sem almennt gerist í ESB.
- Eftirfylgni og framkvæmd umhverfislöggjafar ekki talin mjög öflug.
- Leyfðar veiðar á mörgum fuglategundum sem ekki eru skilgreindar í löggjöf ESB
- Sjávarspendýr/hvalir - taka þurfi nauðsynleg skref til verndar þeim
- Verslun með afurðir sjávarspendýra - bent er á að þörf sé á aðlögun íslenskrar löggjafar á sviðinu.

## 10. Neytendavernd

- Talið er verulega ábótavant raunverulegu eftirliti með varningi á markaði, núverandi eftirlit sé fyrst og fremst með pappírur og skráningu.

## 11. Landbúnaður

- Vakin er athygli á takmarkaðri afkastagetu stjórnkerfisins á Íslandi og að styrkja þyrfti það.
- Bent er á að landbúnaður á Íslandi sé afar verndaður og að ríkisstuðningur við landbúnað sé mikill vegna erfiðra aðstæðna. Sérstaklega er vakin athygli á því að allt Ísland sé norðan 62°
- Að fæðuöryggi sé helsta driffjöður stuðningsins
- Bent er á að á Íslandi starfi engin greiðslustofnun heldur fari Bændasamtökin með hlutverkið
- Við aðild verður sérstök óháð stofnun og eftirlitskerfi að vera til staðar á Íslandi til að fara með fjármuni sem renna úr sjóðum ESB til landbúnaðar á Íslandi.
- Bæta þarf upplýsingamiðlun til þeirra sem eiga rétt á styrkjum
- Bent er á að bæta þurfi gögn um landnýtingu
- Fyrir aðild þarf Ísland að framfylgja skuldbindingum sínum samkvæmt EES um söfnun og úrvinnslu gagna um landbúnað

- Fjallað er um hversu lítil áhrif íslenskur landbúnaður hefði á landbúnaðarstefnu ESB (u.þ.b. 0,1% af útgjöldum ESB til landbúnaðar)
- Fyrir aðild þarf að breyta landbúnaðarstefnunni á Íslandi og laga hana að sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB
- Það felst einkum í því að tengja beingreiðslur ekki við framleiðslu í sama mæli og gert er í dag
- Fella þarf niður tolla í viðskiptum við ESB og taka upp ytri tolla sambandsins
- Það er mat framkvæmdastjórnarinnar að Ísland sé í stakk búið til að taka þátt í landbúnaðarstefnunni svo fremi sem ofangreindu verði breytt.

## 12. Sjávarútvegur

- Ítarleg umfjöllun um hvernig hömlur á fjárfestingum í sjávarútvegi og engin hafnarþjónusta v/erlend fiskiskip er andstætt staðfesturétti, þjónustu- og fjármagnsfrelsi ESB. Skýrt tekið fram að Ísland verði að samþykkja grundvallarreglur um vald framkvæmdastjórnarinnar (*exclusive competence*) og aðgengi að hafsvæðum (*access to waters*) fyrir skip í samræmi við gildandi reglur.
- Meta þurfi stuðningskerfi með tilliti til ríkisstyrkjareglna (nefndur sjómannaafsl., rannsóknir og þróun í sjávarútvegi).
- Skýrt tekið fram að aðeins ESB geti farið með tvíhliða fiskveiðisamninga og verið þátttakandi í svæðisstofnunum (NEAFC, NAFO ofl.)
- Jákvæður punktur um brottkast - sagt að þessi mál þurfi að ræða í ljósi þess að ESB vilji skoða breytingar á reglum sínum að þessu leyti.
- Tekið fram að afnám tolla núverandi útflutnings á fiski myndi þýða óverulegan hagnað fyrir Ísland.
- "...It will have to align with the EU acquis, method of governance and rules upon entry into the Union".
- "in the fisheries sector Iceland has some restrictions in place which it will have to align with the acquis"
- "The restrictions on foreign investment and foreign ownership will have to be aligned with the principles of the acquis"

## 13. Skattamál

- Á afmörkuðum sviðum virðisaukaskatts þarf að aðlaga íslenskar reglur, einkum að því er varðar mismunun sem gerð er á milli íslenskra vara og sambærilegra erlendra/innfluttra vara.
- Horfa þarf til afmarkaðra breytinga að því er varðar vörugjald á áfengi, tóbak og orku.
- Tilteknar aðlaganir þarf að gera á sviði beinna skatta svo sem að því er varðar skatta á fjármagnstekjur (skattlagning eigna þegna annarra ESB ríkja og upplýsingamiðlun þar um).
- Stofnanalegum breytingum þarf að hrinda í framkvæmd vegna skattasamstarfs innan ESB.

## 14. Efnahags og peningamál

- Bent er á að laga þurfi löggjöf um sjálfstæði Seðlabanka (líklega rétt en fast að orðið kveðið)

- Framkvæmdastjórnin álitur að Seðlabanki Íslands hafi of víðtækar heimildir til að aðstoða lánastofnanir sem eru komar í greiðsluþrot (hugsanlega rangtúlkun á ákvæðum um lánveitingar til þrautavara). Leita þarf nánari skýringar á þessu atriði.

## 15. Byggðamálin

- Ísland hefur reynslu af þátttöku í áætlunum ESB vegna EES-samningsins sem er jákvætt.
- Löggjöf á þessu sviði er að mestu leyti til staðar.
- Stjórnsýslan er lítil en hefur talsverða reynslu af áætlanagerð og rekstri þeirra.
- Laga þarf fjárlög að áætlanagerð og koma á nauðsynlegu stofnanafyrirkomulagi.
- Fjallað er um hugsanleg framlög til Íslands: *“Given Iceland’s above-EU average GDP/head (PPS), EU contributions to Iceland under the cohesion policy are likely to be limited. On this basis, following a preliminary assessment, the estimated impact of Iceland’s possible accession on EU cohesion policy and funding in the current situation and under current conditions is considered minimal.”*

## 16. Mannréttindamál

Spurningamerki er sett við stórt hlutverk dómsmálaráðherra í skipunarferli dómara hafandi í huga að hæfnisnefnd er einvörðungu ráðgefandi.

- Áhyggjum lýst af valdi dómsmálaráðherra vegna lausnar dómara frá störfum og að ekki sé unnt að skjóta úrlausn nefndar ráðherra þar um til æðra stjórnvalds.
- Spurningamerki er sett við vald dómsmálaráðherra við skipun saksóknara og tímabundna lausn ríkissaksóknara frá störfum.
- Vikið að spillingu og tekið fram að hún hafi ekki verið mikið í umræðunni fyrir hrún
- Vikið er að því að mannréttindavernd á Íslandi sé á háu sitig og að íslenskt samfélag sé almennt mjög meðvitað um mannréttindi *“possess a high degree of human rights awareness”*

## 17. Dóms- og innanríkismál

- Hvað varðar lögreglusamstarf og baráttunni gegn skipulögðum afbrotum er áhyggjum lýst af samansöfnuðu valdi og ábyrgð dómsmálaráðherra sem sé einnig æðsti yfirmaður lögreglu.
- Sérstaklega er bent á að þörf er að undirrita og fullgilda marga alþjóðasamninga á þessu sviði, t.d. nýja Lugano-samninginn.
- Ábendingar eru um ýmsar úrbætur í flóttamannamálum, t.d. um úrræði fyrir aðila meðan mál þeirra eru til meðferðar í stjórnsýslunni.
- Almennt er talið að íslensk löggjöf samræmist hinni evrópsku á þessu sviði. Ísland talið vel í stakk búið til að takast á við skuldbindingar á þessu sviði.

## 18. Tollamál

- Ísland þarf að aðlaga sig tollabandalagi ESB og taka upp reglur þess.
- Sala á tollfrjálsum varningi við komu til Íslands er ekki í samræmi við reglur ESB.
- Nokkur önnur tæknileg atriði þarfnast aðlögunar svo sem eftirlit með flutningi fjármuna o.fl.
- Íslandi hrósað fyrir tæknivæðingu tollakerfis

## **19. Utanríkisviðskipti**

- Hvað varðar þjónustuviðskipti innan WTO er bent á að Ísland hafi tekið á sig viðtækari skuldbindingar hvað varðar þjónustu á sviði samgöngumála (hér er átt við sjóflutninga án þess að það sé sérstaklega nefnt) en aðildarríki ESB. Til þess að koma í veg fyrir að önnur WTO ríki sem hagsmuna eigi að gæta krefjist skaðabóta þurfi Ísland að draga þær til baka eða fá þeim breytt á vettvangi WTO.
- Vakin er athygli á því að breyta þurfi fjárfestingasamningum í samræmi við löggjöf ESB m.a. ákvæðum í nokkrum samningum um frjálst flæði fjármagns.

## **20. Utanríkismálastefnan**

- Engar athugasemdir eru gerðar við herleysi Íslands. Fram kemur að Ísland sé ekki með eigin her og sé með tvíhliða varnarsamning við Bandaríkin.