

**Staða Íslands í Evrópusamstarfi  
Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar  
utanríkisráðherra til Alþingis**

**Reykjavík  
Apríl 2000**

## **Formáli**

Utanríkisráðherra hefur um árabíl gert Alþingi með reglulegu millibili grein fyrir stöðu alþjóðamála, lagt fram skýrslu þar að lútandi og efnt til umræðu. Ör þróun alþjóðamála á undanförnum árum hefur gefið þessari umræðu aukið vægi. Samstarf Íslands við önnur Evrópuríki er um margt sérstakt og nær til samræmingar löggjafar um efnahag og viðskipti. Það hefur því ekki verið alls kostar auðvelt að fella upplýsingar um Evrópusamstarfið inn í almenna skýrslu um alþjóðamál. Hér er hins vegar um að ræða brýn hagsmunamál og skiptir miklu fyrir íslenskt atvinnulíf og lífskjör hvernig er að verki staðið. Innan Evrópu hafa átt sér stað miklar breytingar og fleiri eru í vændum. Mikilvægt er að draga fram þær upplýsingar sem geta varpað ljósi á stöðu Íslands, velta upp spurningum um hvert stefnir og fara yfir þá kosti sem við kunnum að eiga í stöðunni. Því hefur verið ákveðið að setja fram að þessu sinni sérstaka skýrslu um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi. Mælist það vel fyrir getur það orðið reglulegur þáttur í skýrslugjöf til þingsins.

EES-samningurinn er grunnur samskipta okkar við ríki Evrópusambandsins og verður því lýsing á daglegum rekstri hans umfangsmikill þáttur í þessari skýrslu. Hins vegar hef ég talið rétt að hafa einnig í huga til samanburðar tvo kosti, þ.e. hvar við stæðum án samningsins og hvaða afleiðingar full aðild Íslands að Evrópusambandinu gæti haft. Hér er ekki um tæmandi úttekt að ræða enda þyrfti til þess atbeina fleiri aðila. Öll meginatriði koma þó fram í skýrslunni.

Apríl 2000

Halldór Ásgrímsson

# ***Efnisyfirlit***

## **I. Almenn umfjöllun um stöðu Íslands í Evrópusamvinnu**

## **II. Samlögun Evrópuríkja, stofnanir og einstakir málaflokkar**

1. Þróun í samlögun Evrópuríkja: sögulegt yfirlit
2. Tveggja stoða kerfi EES-samningsins
3. Frjáls vöruviðskipti
4. Frjáls för launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga
5. Fjármálaþjónusta og frjálsir fjármagnsflutningar
6. Samkeppnisreglur
7. Félags- og vinnumál
8. Neytendavernd
9. Umhverfismál
10. Hagskýrslugerð
11. Félagaréttur
12. Rannsóknir og þróun
13. Mennta- og æskulýðsmál
14. Menningarmál, hljóð- og myndmiðlun
15. Samgöngur
16. Orkumál
17. Fjarskipti og upplýsingatækni
18. Lítil og meðalstór fyrirtæki
19. Samvinna á sviði dóms- og innanríkismála
20. ESB-aðild og íslenskur landbúnaður
21. Sjávarútvegur
22. Skattar og gjöld
23. Tollabandalagið
24. Efnahags- og myntbandalag Evrópu
25. Uppbyggingarstefna ESB
26. Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki - samanburður við EFTA
27. Pólítískt samstarf innan ESB
28. Öryggis- og varnarmál
29. Fjárlög ESB

## I. hluti

# Almenn umfjöllun um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi

### 1. Inngangur

Brátt eru liðin átta ár frá því EES-samningurinn var undirritaður í Oporto í maí 1992. Á þeim tíma hefur samstarf ríkja innan Evrópusambandsins tekið mjög veigamiklum breytingum. Þrjú ný aðildarríki, sem öll voru aðilar að EES-samningnum, hafa gengið í Evrópusambandið og þrettán til viðbótar hafa nú formlega verið viðurkennd sem umsóknarríki. Nýr sameiginlegur gjaldmiðill Evrópulanda, evran, er í þann veginn að leysa af hólmi gjaldmiðla ellefu aðildarríkja ESB og fleiri ríki íhuga þátttöku í því samstarfi. Þá hafa samþykktir ríkjaráðstefna ESB í Maastricht og Amsterdam víkkað og dýpkað samstarf ríkjanna á fjölmörgum sviðum og breytt nokkuð skipulagi þess.

Ekkert af þessu hefur hins vegar breytt efnisákvæðum EES-samningsins né gildi hans fyrir Íslendinga. Hann stendur eftir sem áður sem hluti af samningsskuldbindingum Evrópusambandsins gagnvart Íslandi, Liechtenstein og Noregi. Starfsumhverfi samningsins er þó annað nú en þegar til hans var stofnað og með því hefur staða Íslands innan Evrópu breyst nokkuð. Fram undan eru enn frekari breytingar með fyrirhugaðri stækkun og ráðgerðum ríkjaráðstefnum. Veruleg þróun á sér stað innan Evrópusambandsins á sviðum sem EES-samningurinn nær ekki til. Þetta veldur ákveðinni togstreitu og getur, þegar fram líða stundir, dregið úr því samræmi á Evrópska efnahagssvæðinu sem að var stefnt í upphafi verði ekkert að gert. Pólítískt og efnahagslegt vægi EFTA/EES-ríkjanna er ekki hið sama og áður og með því hefur aðstaða þeirra til áhrifa á þróun mála innan Evrópska efnahagssvæðisins einnig breyst.

### 2. Sögulegar forsendur

Það er vert að hafa í huga að þegar Jacques Delors, þáverandi forseti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, sló fram í ræðu sinni á Evrópuþingi 17. janúar 1989 hugmyndum um frekara samstarf EFTA og ESB var hann að reyna að ganga til móts við öflug samtök ríkja sem höfðu innan vébanda sinna hlutlaus ríki á borð við Austurríki, Finnland, Sviss og Svíþjóð. Þessi ríki sem voru efnahagslega nátengd Evrópusambandinu, voru meðal stærstu viðskiptavina og áform þess um sameiginlegan innri markað gerðu það að verkum að erfitt, ef ekki ómögulegt var fyrir þau að standa hjá. Á þeim tíma var hins vegar talið pólítískt ómögulegt að fórna hlutleysi fyrir ESB-aðild. Á hinn bóginn má einnig segja að aðild þessara ríkja hefði getað staðið í vegi fyrir frekari þróun pólítísku samstarfs innan ESB. Sá millivegur, sem Delors lagði til, átti því jafnt að taka tillit til verulegra efnahagslegra hagsmuna stærstu viðskiptavina ESB á þeim tíma sem og að tryggja það að ekki yrði hægt á eflingu pólítísku samstarfs ESB-ríkja. Fljótlega eftir að samningaviðræður hófust tók pólítískt landslag í Evrópu að breytast með byltingarkenndum hætti og áður en yfir lauk gengu þrjú þessara hlutlausu ríkja, Austurríki, Finnland og Svíþjóð, inn í Evrópusambandið. Eftir stóð þó sá grunnur sem Ísland byggir samskipti sín við ESB á í dag.

Ísland setti á sínum tíma það skilyrði fyrir þátttöku í samningaferli um EES að tollfrelsi fyrir sjávarafurðir yrði sett á oddinn í viðræðum við ESB. Þrátt fyrir talsvert andstreymi gekk það eftir að lokum að samningurinn tryggði tollfrelsi fyrir langstærsta hluta íslenskra sjávarafurða miðað við núverandi útflutningsmynstur þótt enn standi mikilvægar afurðir, þ.m.t. síld og humar, utan samnings. Sá árangur náðist sem hluti af stærri heild, eitt atriði af mörgum í flóknu jafnvægi hagsmuna ESB-ríkja og EFTA-ríkja. Þetta er hins vegar gott dæmi um það hvernig aðild að alþjóðasamstarfi getur nýst hagsmunum Íslands og leitt til árangurs sem var betri en náðst hefði upp á eigin spýtur.

Um tveir þriðju hlutar útflutnings Íslendinga hafa á undanförunum árum farið til markaða innan Evrópusambandsins. Innfluttur varningur hefur í jafnvel enn meira mæli komið frá ESB. Þó svo að tækifæri á fjarlægum mörkuðum í Austur-Asíu, Bandaríkjunum, Afríku og Suður-Ameríku séu nýtt til hins ýtrasta eru ekki horfur á því að þessi hlutföll breytist verulega. Eftir því sem viðskipti innan ESB verða greiðari og hindrunum fækkar batnar samkeppnisstaða keppinauta inni á svæðinu miðað við þá sem utan standa og fyrirtæki hneigjast til að beina viðskiptum sínum að þeim sem innanbúðar eru. Þessi samkeppnisstaða er sérstaklega skýr í viðskiptum með iðnværing en á einnig við í viðskiptum með sjávarafurðir þótt í minna mæli sé. Eftir að evran kemst í umferð er hætt við að enn meira beri á þessu. Það verður því stöðugt að leita leiða til að styrkja aðgengi íslenskra afurða að Evrópumörkuðum og tryggja, eftir því sem kostur gefst, jafnstöðu við erlend fyrirtæki sem keppa á sama markaði innan ESB. Þetta var einmitt tilgangur EES-samningsins en til þess að þeim tilgangi verði náð verður að reyna að þróa hann í samræmi við það sem gerist innan ESB. Þarf það á engan hátt að draga úr rækt við markaðssvæði annars staðar á hnettinum. Þvert á móti getur EES-samningurinn í vissum tilfellum komið að liði við eflingu tengsla við þriðju ríki eins og nýlegir samningar við Ástralíu og Nýja-Sjáland sýna.

EFTA var stofnað árið 1960 undir forystu Breta sem þá voru ekki reiðubúnir til þess að taka á sig skuldbindingar Evrópubandalagsins eða starfa innan stofnana þess. Mátti í upphafi líta á þessar tvær stofnanir, ESB og EFTA, sem fulltrúa tvenns konar viðhorfs til evrópsks efnahagssamstarfs. Eftir að Bretland og Danmörk gengu í Evrópusambandið fór vægi innbyrðis samskipta EFTA-ríkja minnkandi og stofnunin varð fyrst og fremst samstarfsvettvangur um skipulag viðskipta við ESB. Þannig var samflot haft um gerð tvíhliða fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna við ESB árið 1972. Portúgal gerðist aðili að ESB og sátu þá eftir í EFTA, auk Íslands, Austurríki, Noregur, Svíþjóð og Sviss. Finnland hafði lengi starfað með EFTA-ríkjunum en varð ekki fullur meðlimur fyrr en árið 1985 og síðasta ríkið til að ganga í EFTA var Liechtenstein árið 1991.

Það kom fljótt á daginn að áhugi var fyrir því að rækta samstarf þessara sjö ríkja við ESB utan ramma fríverslunarsamninganna. Á ráðherrafundi EFTA- og ESB-ríkja í Lúxemborg 1984 var áréttaður áhugi til þess efla samstarf og auka það á grundvelli sérstakra lausna fyrir einstök verkefni. Þetta reyndist bæði seinvirkt og flókið í framkvæmd. Vandamálin hlóðust upp hraðar en hægt var að leysa þau. Traustari grunn þurfti að setja. Þó svo að fyrirtæki í EFTA-ríkjunum væru reiðubúin til þess að aðlaga alla sína framleiðslu reglum Evrópusambandsins þar sem markaðurinn var stærstur, þá reyndist erfiðleikum bundið að fá þá aðlögun viðurkennda og vottaða.

Einhvern samningsbundinn ramma þurfti að setja svo að tryggt væri að samkeppnisskilyrði væru hin sömu í EFTA-ríkjunum og innan ESB. Einungis með því móti var hægt að opna markaði ESB fyrir fyrirtæki EFTA-ríkjanna og veita þeim sömu aðstöðu og ESB-fyrirtækjum. Þátttaka EFTA-ríkjanna í hinum innra markaði var frá upphafi háð því skilyrði af hálfu ESB að þau settu upp kerfi sem tryggði sjálfstætt eftirlit með framkvæmd ákvæða samningsins sem jafnaðist á við eftirlit framkvæmdastjórnar með aðildarríkjunum og sjálfstæðan úrskurðaraðila sem væri hliðstæður Evrópudómstólnum. Með gerð EES-samningsins tóku EFTA-ríkin skref í þá átt að viðurkenna nauðsyn skýrari skuldbindinga og sterkari stofnana í alþjóðlegu efnahagssamstarfi.

### **3. EES-samningurinn**

EES-samningurinn hefur nú verið í gildi í rúm sex ár og er óhætt að fullyrða að hann hefur reynst Íslandi hagstæður. Aðgangur að mörkuðum er greiðari, þátttaka í evrópskum samstarfsverkefnum, ekki síst á sviði rannsókna og þróunar, hefur skilað umtalsverðu fjármagni og þekkingu í íslenskt þjóðarbú og samræming leikreglna í atvinnulífi hefur leitt til aukins frjálsræðis og nútímalegri stjórnunarháttá. EES-samningurinn hefur án efa stuðlað verulega að þeim stöðugleika sem nú ríkir í íslensku efnahagslífi. Samningurinn hefur hraðað þróun löggjafar á fjölmörgum sviðum, eflt neytendavernd og umhverfisvernd, auðveldað aðlögun laga og reglugerða að breytingum á ýmsum sérsviðum sem eru í örri þróun og má nefna samgöngur og fjarskipti. Samevrópskar reglur auðvelda einnig þróun í átt til fjölbreyttara atvinnulífs og leiða til betri nýtingar nýrra tækifæra á sviði viðskipta og þjónustu, einnig á sviðum sem falla utan hefðbundinna íslenskra atvinnugreina. Íslensk fyrirtæki eiga auðveldara með að efna til samstarfs við fyrirtæki á meginlandi Evrópu en áður. Óhagræði vegna skrifræðis við framkvæmd samningsins eða vegna íþyngjandi eftirlits með ákvæðum hans getur vart talist stórvægilegt í þessu samhengi.

Í nánu samstarfi við stofnanir Evrópusambandsins og aðildarríki þess innan Evrópska efnahagssvæðisins fer ekki hjá því að upp komi samanburður á stöðu Íslands og stöðu aðildarríkjanna. Verða hér á eftir dregin fram nokkur atriði bæði þar sem samanburður getur talist hagstæður og óhagstæður.

EES-samningurinn tryggir tengingu við þá þætti Evrópusamstarfsins þar sem best hefur tekist til. Það má hins vegar telja til kosta hans að ýmsir þættir Evrópusamstarfsins, sem ýmist eru ekki ýkja eftirsóknarverðir eða hreinlega ganga gegn íslenskum hagsmunum, standa utan samningsins. Ber þar af sjónarhóli Íslands fyrst að nefna sjávarútvegsstefnuna. Það væri engum vandkvæðum bundið að skrifa upp á almenn markmið hennar eins og þau eru skilgreind innan ESB, þ.e. sjálfbæra nýtingu auðlinda, stöðuga markaði og traust líf skjör þeirra sem að greininni starfa. Það hefur hins vegar reynst ESB afar erfitt að ná þessum markmiðum, hvort sem um er að ræða skilvirka nýtingu fiskistofna, skipulag markaðar eða heilbrigða atvinnuhætti innan sjávarútvegsgeirans. Hefur það því verið mat íslenskra stjórnvalda að hag sjávarútvegs væri betur borgið utan ESB, sé ekki hægt að tryggja með einhverjum hætti áframhaldandi sambærilegt fyrirkomulag í veiðum og vinnslu á Íslandi og nú er.

Innan ESB er lögð rík áhersla á menningarlega sérstöðu og þjóðfélagslegt hlutverk landbúnaðar og hefur því verið haldið fram af ESB á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar að ekki megi beita almennum viðmiðum um frjálsa samkeppni og tollfrelsi innan landbúnaðar. Markmiðin, sem sett eru, gætu átt verulegan hljómgrunn innan íslensks landbúnaðar. Á móti kemur hins vegar að stefnan er flókin og dýr í framkvæmd, snertir að verulegu leyti afurðir sem ekki eru framleiddar á Íslandi og ljóst er að það hefði afdrifaríkar afleiðingar ef tollvernd yrði aflétt gagnvart landbúnaðarafurðum frá ESB. Erfiðara gæti og verið að tryggja skilning á sérhagsmunum íslensks landbúnaðar innan ramma sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB.

Samræming viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum er ekki hluti af EES-samningnum þótt í ljós hafi komið við rekstur samningsins að takmörk eru fyrir því hversu langt EFTA/EES-ríkin geta gengið í samskiptum við önnur ríki áður en það fer að hafa áhrif á beitingu ákvæða samningsins. ESB semur þannig við ríki utan svæðis um gagnkvæma viðurkenningu á vottunum og prófunum til þess að greiða fyrir viðskiptum og forðast óþarfa tafir á landamærum. EFTA/EES-ríkin verða að fylgja í kjölfarið ef þau vilja öðlast sömu réttindi á mörkuðum þessara ríkja. Samþykkt Evrópuregla um merkingar, neytendavernd og verndun persónuupplýsinga getur haft áhrif á viðskipti, t.d. við Bandaríkin. Það breytir því ekki að þar sem Ísland stendur utan sameiginlegrar viðskiptastefnu ESB á það ekki hlut að máli í deilum ESB við Bandaríkin eða Japan sem geta verið sprotnar af hagsmunum einhvers eins aðildarríkis. Þó svo að Bandaríkin beini refsiaðgerðum sínum alla jafna að útflutningsafurðum þeirra landa, sem talin eru eiga upptök að deilunum, væri ekki hægt að útiloka að sú staða kæmi upp að íslenskar afurðir yrðu fyrir barðinu á aðgerðum vegna deilna sem ættu upptök sín annars staðar í Evrópu.

Með hverri samningalotu innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar lækka tollar almennt og munur milli ríkja minnkar hvað þetta varðar. Enn eru þó eftir tollar sem settir eru til þess að vernda innlendan iðnað og þar fara hagsmunir Íslands og annarra Evrópuríkja ekki endilega saman.

Aðildarríki ESB hafa sett upp sterkar stofnanir til þess að ná tilteknum markmiðum um samræmi á hinum innra markaði og skilvirkt samstarf. Samstarf þetta hefur skýr yfirþjóðleg einkenni, sameiginlegar ákvarðanir ráðherraráðsins og vissar ákvarðanir framkvæmdastjórnar geta öðlast beint lagagildi. Aðildarríkin beita hluta framkvæmdavalds, löggjafarvalds og dómsvalds síns í sameiginlegum stofnunum. Stofnanir EES-samstarfsins eru hins vegar veikari og ekki er um samsvarandi yfirþjóðlegt hlutverk þeirra að ræða. Má segja að EES-samningurinn reyni að ná sömu markmiðum og ESB án þess að sverfa að sjálfræði aðildarríkjanna með sama hætti. Var þetta ótvírætt ofarlega í huga samningamanna þegar á viðræðum stóð.

Stofnanir EES-samningsins EFTA-megin, almennt starfslíð, Eftirlitsstofnun og dómstóllinn, eru að sjálfsögðu ekki eins öflugar og samsvarandi stofnanir innan Evrópusambandsins. Ekki verður hins vegar annað séð en að þeim hafi tekist ágætlega að sinna hlutverki sínu og séu starfinu vaxnar. Þegar upp kemur álitamál af einhverju tagi er oft aðgengilegra að eiga við litla og skilvirka stofnun sem tekur fljótt og ákveðið á málum.

Kostir EES-samningsins felast einkum í því að hann gefur aðgang að þeim þáttum Evrópusamstarfsins sem áhugaverðastir eru meðan aðrir þættir, sem ekki höfðu til íslenskra hagsmuna, standa utan samnings. Samningurinn hefur hins vegar aldrei gefið EFTA/EES-ríkjunum sama aðgang að umræðu, mótun og töku ákvarðana og aðildarríki ESB hafa. Þessi aðstöðumunur lá fyrir þegar samningurinn var gerður. Á undirbúningsstigi, þegar framkvæmdastjórnin safnar saman upplýsingum og efni áður en hafist er handa við smíð nýrrar löggjafar, á aðgangur íslenskra sérfræðinga skv. EES-samningnum að vera sambærilegur við sérfræðinga ESB-ríkja. Á þeim sviðum, sem skipta okkur Íslendinga mestu, eigum við á að skipa mjög hæfum einstaklingum og hefur ráðgjöf þeirra nýst framkvæmdastjórn prýðilega, ekki aðeins hvað varðar séríslenska hagsmunum heldur almennt. Eftir að fyrstu drög liggja fyrir og pólitísk umræða hefst meðal aðildarríkja, í ráðherraráðinu og þeim nefndum sem það hefur sett upp, getur aðgangur hins vegar aðeins orðið óbeinn. Framkvæmdastjórn er ætlað að koma á framfæri til aðildarríkja ESB athugasemdum EFTA/EES-ríkjanna í þeirri umræðu en reynslan hefur sýnt að ekki er hægt að treysta á mjög skeleggan málflutning framkvæmdastjórnar nema í þeim málum þar sem hagsmunir EFTA/EES-ríkjanna falla saman við sjónarmið framkvæmdastjórnar. Það má og leiða að því líkur að jafnvel á undirbúningsstigi taki framkvæmdastjórn meira tillit til sjónarmiða sem hún veit að verður fylgt eftir í umræðu í ráðherraráðinu.

Þegar upp koma tillögur að nýrri löggjöf, sem ekki byggist beint á þeim gerðum sem þegar hafa verið teknar inn í EES-samninginn hefur komið fyrir að EFTA/EES-ríkin gleymist. Þannig var það aðeins fyrir árvekni starfsmanna EFTA sem það tókst að koma að athugasemdum um nýja tilskipun um samræmingu aðgerða gegn greiðsludrætti. Undirbúningur var vel á veg kominn innan ESB áður en EFTA/EES-ríkin komu að málinu þar sem þeir sem um málin fjölluðu innan framkvæmdastjórnar vissu ekki um rétt EFTA/EES-ríkjanna. Sama máli gegndi um undirbúning endurskoðunar á ákvæðum um skaðsemisábyrgð. Ísland, Noregur og Liechtenstein verða að halda vöku sinni ef samningurinn á að þróast með eðlilegum hætti. Samningurinn gefur réttindi og möguleika en þá verður að sækja, ekkert gerist af sjálfu sér.

EFTA/EES-ríkin hafa enn fremur áheyrnaraðild að fjölmörgum nefndum sem settar hafa verið upp til ráðgjafar framkvæmdastjórn. Hér er ekki um eiginlegt löggjafarstarf að ræða, fremur rekstur og framkvæmd, en að sjálfsgöðu getur á þessum vettvangi komið upp umræða og undirbúningur að umbótum og lagabreytingum. Í þessum nefndum sitja EFTA/EES-ríkin formlega við sama borð en ofmælt væri að segja að áhrifin séu þau sömu.

Eftir að niðurstaða hefur náðst í ráðherraráðinu kemur til kasta Evrópuþingsins. Evrópuþingið er opnari stofnun en ráðherraráðið og auðveldara er að fylgjast með störfum þess að utan. Þótt til sé samráðsvettvangur við Evrópuþingið innan EES, sameiginlega þingmannanefndin, þá nýtist hann einkum til almennrar umræðu um samskipti en ekki til þess að móta ákvarðanir. Samstarfsferill ráðherraráðs og Evrópuþings um mótun texta, áður en kemur til endanlegrar ákvörðunar, er langur og flókinn. Eftir því sem Evrópuþingið beitir sér meira verður hann lengri og tekur enn fremur, eftir samþykkt Amsterdam-samningsins til fleiri ákvarðana. Í ljósi þess að aðildarríki hafa oft átt í löngu og ströngu samningaferli sín á milli og með aðkomu ólíkra stofnana án beinnar þátttöku EFTA/EES-ríkjanna er ekki að undra að þegar samkomulag hefur loks náðst eru aðildarríkin mjög treg til þess að samþykkja



einhverjar sérlausnir til þess að ganga til móts við hagsmuni Íslands, Liechtensteins eða Noregs. Er þá gjarnan viðkvæðið að hin viðkvæma málamiðlun mundi hreinlega rakna upp.

Hefur þetta komið í ljós jafnvel í þeim tilfellum sem sérlausn fyrir EFTA/EES-ríki hefði ekki haft nein afgerandi áhrif á hagsmuni neins aðildarríkis. Það tók langan tíma að fá því framgengt að taka þyrfti tillit til sérstakra aðstæðna á Íslandsmiðum þegar öryggiskröfur væru skilgreindar fyrir íslensk fiskiskip. Aðlögun Íslands að sumartímatilskipun vegna hnattstöðu mætti nokkurri tregðu þótt einnig þar fengist ásættanleg niðurstaða. Eftir að aðildarviðræður hófust hefur verið brýnt fyrir umsóknarríkjum að undanþágur séu ekki í boði. Þetta virðist hafa haft þau áhrif á aðildarríki ESB að þau eru ósveigjanlegri en áður í EES-samhengi. Þykir þeim þá ekki viðeigandi að sýna vel stæðum EFTA/EES-ríkjum meiri sveigjanleika en umsóknarríkjum sem standa lakar að vígi efnahagslega. Hins vegar er lengi hægt að þæfa mál og freista þess að finna einhverja lausn, einkum ef áhrif á milliríkjavíðskipti eru takmörkuð. Þannig hafa viðræður staðið um nokkra hríð vegna reglna um aukefni í matvælum og einkaleyfisveitingar í líftækni þar sem ágreiningur hefur verið milli framkvæmdastjórnar og EFTA/EES-ríkja. Ofangreind dæmi sýna jafnframt að með þrautseigju má hafa sitt fram þótt róðurinn geti verið þungur.

Þótt EFTA/EES-ríkin komi oft að mótun texta á byrjunarstigi og framkvæmdastjórn merki stundum drög með því að þau varði EES þá er það fyrst eftir að gerðin liggur fyrir samþykkt innan ESB sem það kemur til endanlegrar skoðunar hjá embættismönnum EFTA/EES-ríkjanna og framkvæmdastjórnar hvort hún eigi erindi í samninginn eða ekki. Oftast nær liggur það ljóst fyrir hvað snertir rekstur innri markaðar og er óalgengt að verulegur ágreiningur sé uppi um það hvort gerð falli undir samninginn eða ekki. Þegar hann hefur komið upp er algengara að hagsmunir EFTA/EES-ríkjanna séu að fá gerð fellda inn í samninginn og öðlast með því aukin réttindi fremur en að framkvæmdastjórn sækist eftir því að EFTA/EES-ríkin taki yfir gerð á gráu svæði. EFTA-hliðin hefur sem sagt oftast sótt á og haldið uppi víðari skilgreiningu á því hvað skuli falla undir EES en framkvæmdastjórn. Þetta gildir um tilskipanir og reglugerðir en ekki síður um ákvarðanir um þátttöku í samstarfsverkefnum.

Komi það í ljós að eitthvert EFTA/EES-ríki þurfi á því að halda að ákvörðun ESB sé aðlöguð sérstökum aðstæðum fer það fyrst til athugunar innan framkvæmdastjórnar og til umsagnar hjá þeim skrifstofum innan framkvæmdastjórnar sem málið varðar. Séu engar athugasemdir gerðar leggur starfsmaður utanríkismálaskrifstofu erindið fyrir EFTA-nefnd ráðsins. Í henni sitja starfsmenn fastanefnda aðildarríkja í Brussel. Hafa þeir sjaldnast sjálfstætt umboð til ákvarðanatöku og fer erindið því til ákvörðunar í höfuðborgum. Getur það tekið allnokkurn tíma að fá skýr svör og vegna manneklu hefur EFTA-deild utanríkismálaskrifstofu, sem er ætlað að reka málið, ekki tök á því að fylgja því mjög fast eftir. Oftast nær er gert út um málið á tæknilegum forsendum án þess að pólitískt mat sé lagt á það hvort tilhliðranir frá umsömdum texta geti verið ásættanlegar.

EFTA/EES-ríkin eru því háð velvilja einstakra aðildarríkja og embættismanna framkvæmdastjórnar um alla aðlögun án þess að hafa þann aðgang sem gæfi nauðsynleg tækifæri til þess að tala máli sínu og skýra þær aðstæður sem liggja að baki. Í síhvikulu valdajafnvægi milli stofnana ESB hefur hlutur aðildarríkja og

ráðherraráðsins farið vaxandi miðað við framkvæmdastjórn. Veikari framkvæmdastjórn hefur leitt til þess að framkvæmd EES-samningsins er örðugri en ella hefði verið þar sem hún getur síður beitt sér gagnvart aðildarríkjum fyrir framgangi lausna sem um hefur verið samið við EFTA/EES-ríkin. Ekki tókst á sínum tíma að ljúka samningum um bókun 3 við EES-samninginn um unnar landbúnaðarafurðir. Tæplega tíu ára samningaviðræður EFTA/EES-ríkja við framkvæmdastjórn leiddu til samkomulags á síðasta ári. Eitt aðildarríki ESB er hins vegar ósátt við niðurstöðuna og er því útlit fyrir að samningaviðræður hefjist að nýju. Á meðan gildir um viðskipti með þessar afurðir endurbætt útgáfa bókunar 2 við gömlu fríverslunarsamningana frá 1972.

Ef litið er yfir þær ákvarðanir, sem teknar hafa verið í sameiginlegu nefndinni um hvernig skuli fella ESB-gerðir inn í EES-samninginn, kemur í ljós að efnislegar aðlaganir að sérstökum aðstæðum í EFTA/EES-löndum eru mjög sjaldgæfar. Fremur er um að ræða að tilgreint sé hvaða innlendar stofnanir skuli annast einstök verkefni sem fylgja framkvæmd gerðanna eða aðra tæknilega aðlögun. Sýnir þetta glöggst hversu mikla samleið EFTA/EES-ríkin hafa í raun átt með Evrópusambandsþjóðunum á þeim sviðum sem EES-samningurinn nær yfir. Má því segja að reynslan hafi rennt stoðum undir þær grundvallarforsendur EES-samningsins að sömu reglur geti gilt um atvinnulíf á öllu Evrópska efnahagssvæðinu.

Ef síðan allt um þrýtur getur hvert EFTA/EES-ríkjanna sem er, Ísland, Noregur eða Liechtenstein hafnað því að taka upp tiltekna gerð. Evrópusambandið mun þá á móti meta það hversu mikil áhrif slík höfnun hafi á það samræmi sem að er stefnt og hefst þá ferli sem getur leitt til þess að hluti samnings falli úr gildi. Ef gerð er hafnað sem greinilega fellur undir gildissvið samningsins hefur það ekki aðeins áhrif á þann þátt samningsins heldur er grafið undan grundvallarforsendu samningsins um að sömu reglur eigi að gilda á svæðinu. Áhrif þess að einstakir viðaukar falla úr gildi eru hlutfallslega mun meiri innan EFTA/EES en innan ESB og geta hæglega skipt sköpum fyrir einstaklinga og fyrirtæki á Íslandi eða Noregi. Þessi staða hefur ekki komið upp til þessa þó að möguleikanum hafi verið velt upp, m.a. vegna aukefna í matvælum.

Slík höfnun af hálfu eins EFTA/EES-ríkis mundi setja hinum tveimur EFTA/EES-ríkjunum stólinn fyrir dyrnar með því að koma í veg fyrir EES-ákvörðun og gagnaðgerðir ESB mundu bitna á þeim einnig. Það er því ekki einkamál hvers ríkis fyrir sig heldur getur andstaða eins EFTA/EES-ríkis stefnt hagsmunum hinna tveggja í voða.

Þegar kemur að eftirliti með framkvæmd þessara gerða sem er í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, má færa rök fyrir því að það sé heldur strangara en samsvarandi eftirlit framkvæmdastjórnar með aðildarríkjum ESB. Ræðst það af því að framkvæmdastjórn ESB telur sig hafa víðtækara pólitískt umboð til að sjá í gegnum fingur sér ef frestur verður á framkvæmd einstakra gerða. Hún hefur auk þess mun víðtækara hlutverk og á oft í pólitískum samningaviðræðum við aðildarríkin um fjölmörg málefni. ESA hefur hins vegar oftast haft tilhneigingu til að fara eftir orðanna hljóðan og beita reglum bókstaflega. Sönnunarbyrðin hvílir þyngra á samstarfsríkjunum utan ESB en á aðildarríkjunum einmitt vegna þess að stofnanaramminn er veikari. Í raun hefur þetta þýtt að á samningssviðinu er svigrúm EFTA/EES-ríkjanna til þess að sveigja ákvarðanir að eigin hagsmunum minna og

eftirlit með framkvæmd strangara en tíðkast innan ESB. Minnir þetta um sumt á það sem sagt hefur verið um ríkin sem standa utan gjaldmiðilssamstarfs Evrópuríkja, þ.e. að þau hafi ekki meira svigrúm við framkvæmd Maastricht-skilyrða heldur minna því að þau þurfi að sanna sig. Ekki dugir að miða við þau ríki ESB sem slá slöku við í framkvæmdinni heldur þau sem best standa, t.a.m. Norðurlönd. Þetta hefur tekist dável og í síðasta yfirliti ESA var Ísland í áttunda sæti af átján EES-ríkjum hvað varðar frammistöðu við framkvæmd Evrópulöggjafar.

Þrátt fyrir takmarkanir á aðgangi að mótun ákvarðana, sem legið hafa fyrir frá upphafi, hafa niðurstöður reynst ásættanlegar og textar ESB hafa almennt reynst gagnlegt innlegg í íslenskt löggjafarstarf. Betur sjá augu en auga og hinn langi og flókni ákvarðanatökuferrill innan ESB leiðir yfirleitt til þess að lokatexti tekur tillit til ólíkra hagsmunahópa og mismunandi landfræðilegra aðstæðna frá Algarve til Umeå. Heyrir þá til undantekninga að vandkvæði komi upp við beitingu þeirra á Íslandi.

Það er án efa til þess fallið að stuðla að betri framkvæmd í aðildarríkjum Evrópusambandsins hversu virkan þátt æðstu ráðamenn, ráðherrar, ráðuneytisstjórnar og hátt settir embættismenn á öllum fagsviðum taka í ákvarðanatökuferrinu. Þeir beita sér á annan hátt þegar kemur að því að hrinda ákvörðunum í framkvæmd og hafa eftir oft langar umræður næman skilning á því hvert svigrúmið er.

*Í grófum dráttum má segja að aðgangur íslenskra stjórnvalda að mótun ákvarðana sé mestur í upphafi, á undirbúningsstigi og þegar mál eru enn í höndum sérfræðinga. Eftir því sem ofar dregur í stjórnsýslu og almenn pólitísk sjónarmið koma til sögunnar minnkar aðgangur og er enginn á þeim vettvangi þar sem endanlegar ákvarðanir eru teknar. Taki ákvörðun verulegum breytingum á síðari stigum sem eru þess eðlis að EFTA/EES-ríkin geti ekki sætt sig við þær, verður annaðhvort að semja um sérstaka aðlögun áður en ákvörðunin er felld inn í EES-samninginn eða hafna henni og taka þá áhættu að einhver hluti viðkomandi viðauka EES-samningsins falli úr gildi.*

*EES-samningurinn gefur svigrúm til þess að standa utan verulegs hluta Evrópusamstarfs. Það er því verði keypt að aðgangur er takmarkaður að stofnunum sem móta framtíðarstefnu og taka ákvarðanir um rekstur. Á því sviði, sem samningurinn nær til, hefur afraksturinn undanfarin sex ár reynst góður.*

#### **4. Samanburður á stofnunum ESB og EES**

Mismun þess á hvern hátt aðildarríki ESB annars vegar en EFTA/EES hins vegar koma að mótun ákvarðana, sem varða Evrópska efnahagssvæðið, má helst skýra með því að lýsa stuttlega helstu stofnunum ESB og bera þær saman við samsvarandi stofnanir EES-samstarfsins.

Ber þar fyrst að nefna leiðtogaráð ESB (*European Council*). Fundir þessir fengu ekki formlega stöðu í réttarkerfi Evrópusambandsins fyrir en með Maastricht-ráðstefnunni en hafa nú fest sig svo í sessi að segja má að niðurstöður þeirra séu í senn helsta viðmið um þróun Evrópusambandsins og helsti drifkraftur. Eftir að forsætisráðherrar og forsetar ESB-ríkjanna tóku að funda reglulega 2-4 sinnum á ári hefur komist á sú hefð að þangað er viðkvæmum málum skotið sem ekki hefur tekist að leysa úr meðal annarra ráðherra. Leiðtogaráðið tekur í lok hvers sex mánaða formennskutímabils

saman það sem áunnist hefur. Eru formennskuríkin reiðubúin til þess að leggja hart að sér til þess að geta státað þar af góðum árangri. Forsætisráðherrar ESB-ríkjanna gegna því samræmingar- og úrskurðarhlutverki og eru mjög virkir á öllum sviðum Evrópusamstarfsins.

Ekki hefur verið komið upp samsvarandi fundum innan EES. Þó hefur verið reynt að nota tækifærið á alþjóðlegum fundum þar sem margir forsvarsmanna þeirra ríkja, sem hlut eiga að máli, koma saman og efna þá til funda milli forseta framkvæmdastjórnar ESB, forsætisráðherra formennskuríkis þess og forsætisráðherra EFTA/EES-ríkja. Slíkur fundur var haldinn í Istanbul í nóvember 1999 og sat talsmaður ESB í utanríkismálum, Javier Solana, einnig þann fund. Síðasti leiðtogafundur þar á undan hafði verið haldinn í Riga snemma árs 1997. Fundir þessir eru oftast nær fremur stuttir en hafa engu að síður reynst mjög gagnlegir.

Ráðherrar ESB-ríkja, hverju nafni sem þeir nefnast, funda mjög reglulega. Þannig hittast utanríkisráðherrar oftast einu sinni í hverjum mánuði, fjármálaráðherrar og landbúnaðarráðherrar litlu sjaldnar og aðrir gjarnan 2-3 sinnum á ári. Samtals má gera ráð fyrir á níunda tug ráðherrafunda hvert ár. Á fundum þessum eru ekki aðeins teknar ákvarðanir sem varða þá málaflokka sem til umræðu eru heldur er skipst á skoðunum um framkvæmd og stefna mótuð til framtíðar.

Utanríkisráðherrar EES-ríkjanna koma saman tvisvar á ári í tengslum við reglulega tveggja daga utanríkisráðherrafundi ESB. Reynt hefur verið að taka EES-mál fyrir fyrri dag samsvarandi fundar ESB-ráðsins til þess að tryggja sem mesta mætingu ráðherra ESB-ríkja en það hefur viljað brenna við að margir ESB-ráðherranna séu horfnir af fundi þegar líður á dagskrá innri fundar ESB. Samskipti við EES-ríkin hafa gengið greiðlega fyrir sig og sjaldnast hafa komið upp brýn mál til pólitískrar úrlausnar þótt nefna megi deilur um þróunarsjóð á sínum tíma. Þessir fundir gegna ekki síst því hlutverki að vekja athygli ráðherra á helstu hagsmunamálum sem verið hafa til umfjöllunar meðal embættismanna. Venjulega eru þessir fundir vandlega undirbúnir, formennskuríki ESB hefur orð fyrir öðrum aðildarríkjum og flytur þá stefnu sem aðildarríkin hafa orðið ásátt um fyrir fram en formennskuríki EFTA/EES mælir fyrir hönd Íslands, Liechtensteins og Noregs. Svigrúm til frjálsra skoðanaskipta milli ráðherra þátttökuríkjanna 18 er takmarkað á meðan á skipulagðri dagskrá stendur því miðað er við að formennskuríkin beggja vegna skiptist á fyrir fram mótuðum yfirlýsingum. Almenn pólitísk umræða, sem oftast fer fram yfir málsverði, getur hins vegar verið líflæg en þar hafa EES-mál ekki verið tekin upp. Fjármálaráðherrar EFTA-ríkjanna hafa einu sinni á ári hitt starfsbræður sína innan ESB á óformlegum hádegisverðarfundum og hefur þar gefist tækifæri til skoðanaskipta um þróun efnahags- og fjármála. Aðrir EES-ráðherrar hafa hist stopult en á árinu 1999 var þó efnt til óformlegs fundar umhverfissráðherra EES-ríkjanna og hefur komið til tals að svipaður fundur verði haldinn meðal þeirra ráðherra sem ábyrgð bera á rannsóknnum og þróun. Ráðherrafundum EES-ríkja er hins vegar ekki falið neitt formlegt vald til töku ákvarðana í samningnum. Innan ramma samkomulags um Schengen-málefni hitta dómismálaráðherrar ESB-starfsbræður og -systur sínar frá Íslandi og Noregi tvisvar til þrisvar á ári til þess að ræða gang samstarfsins. Stýrði Sólveig Pétursdóttir dómismálaráðherra tveimur slíkum fundum á síðasta ári þar sem Ísland gegndi formennsku í þessu samstarfi síðari hluta ársins.

Nefndir fastafulltrúa aðildarríkja ESB í Brussel, COREPER I og II, gegna lykilhlutverki í öllu starfi innan Evrópusambandsins. Allar ákvarðanir, sem fara eiga fyrir ráðherrana, eru undirbúnar þar og oft næst þar niðurstaða eða málamiðlun sem síðan er staðfest af ráðinu. Einnig starfa fjölmargar nefndir og starfshópar á vegum ráðsins þar sem fyrir eru tekin sérhæfðari mál. EES-samningurinn gefur EFTA/EES-ríkjunum engan aðgang að COREPER eða nefndum ráðsins. Var sú krafa lögð fram á sínum tíma af EFTA-ríkjum en gekk ekki eftir. Hins vegar hefur verið samið um það í tengslum við þátttöku Íslands og Noregs í Schengen-tengdu starfi að fulltrúar Íslands og Noregs geti setið þá fundi, sem varða Schengen-starfið, hvort sem um er að ræða nefnd/starfshóp á vegum ráðsins eða COREPER. Er nú þegar komin nokkur reynsla á þetta fyrirkomulag og hefur það gengið vonum framár.

Meginsamstarfsvettvangur EFTA/EES-ríkjana og Evrópusambandsins er sameiginlega nefndin og undirnefndir hennar. Þar mætast fulltrúar EFTA/EES-ríkjana annars vegar en framkvæmdastjórn hins vegar og semja um það með hvaða hætti fella beri nýjar ákvarðanir ESB inn í samninginn. Aðildarríki ESB geta mætt á fundi sameiginlegu nefndarinnar en taka að öðru jöfnu ekki til máls. Hefur það þó gerst í einstaka tilfellum, nú síðast þegar Spánverjar notuðu þennan vettvang til þess að ítreka þann skilning sinn að EFTA/EES-ríkjum bæri skylda til þess að greiða í þróunarsjóði til styrktar fátækari svæðum innan ESB.

Evrópuþingið hefur styrkt stöðu sína á undanförunum árum. Aðstaða þess til þess að hafa áhrif á þróun lagatexta hefur aukist og hefur þingið notfært sér það svigrúm til hins ítrasta. Til viðbótar hefur þingið hert eftirlit sitt með allri starfsemi framkvæmdastjórnar eins og glöggt kom fram þegar síðasta framkvæmdastjórn sagði af sér fyrir lok embættistíma síns vegna gagnrýni nefndar á vegum þingsins. Umræða á þinginu hefur og orðið kveikja að nýju starfi innan Evrópusambandsins og hefur breytt áherslum aðildarríkja og framkvæmdastjórnar.

Eini snertiflötur EES-samstarfsins við þingið er hins vegar sameiginleg þingmannanefnd sem kemur saman reglulega til þess að ræða rekstur samningsins. Þar koma saman þingmenn frá Evrópuþingi annars vegar og þjóðþingum Íslands, Liechtensteins og Noregs hins vegar. Sú nefnd tekur ekki beint til umfjöllunar ákvarðanir sameiginlegu nefndarinnar eða reynir að breyta þeim heldur beinir hún sjónum sínum að almennum ágreiningssviðum eða samstarfsverkefnum. Um er að ræða umræðuvettvang fremur en hluta af mótunarferli einstakra ákvarðana.

Efnahags- og félagsmálanefnd innan ESB (ECOSOC) er skipuð fulltrúum vinnuveitenda og launafólks og neytenda og er kvödd til umsagnar um allt sem fellur innan nokkurra viðamikilla málaflokka. Er tekið tillit til þeirra í löggjafarstarfi innan ESB. Þá kemur einnig fyrir að ráðherraráðið vísi ákvörðunum til evrópskra samtaka atvinnulífs og launþega með því fororði að náist samkomulag þeirra á milli muni ráðherraráðið staðfesta niðurstöðuna.

Ráðgjafarnefnd EFTA, samsvarandi stofnun og ECOSOC, er hins vegar ekki kölluð jafnskipulega til starfs og ráðgjafar en gegnir engu að síður mikilvægu hlutverki. Komið hefur verið upp sameiginlegum vettvangi til skoðanaskipta milli þessara stofnana ESB og EFTA. Gildir hið sama um þann vettvang og sameiginlegu þingmannanefndina að þar er umræða almenn og beinist sjaldnast að tilteknum ákvörðunum. Þegar málum hefur verið vísað til ákvörðunar frá ráðherraráði til

evrópskra samtaka atvinnulífs og launþega geta íslenskir fulltrúar tekið þátt í því starfi gegnum aðild sína að samevrópskum samtökum.

Innan ESB starfar bæði sérstök svæðanefnd sem ætlað er að efla aðkomu sveitar- og héraðsstjórna að ákvarðanatöku og embætti umboðsmanns til að auðvelda aðgang almennings en engar samsvarandi stofnanir eru til í EFTA-kerfinu.

Aðildarríki ESB hafa mörg sett upp einhvers konar kerfi til að tryggja að þjóðþing og hagsmunaaðilar á vinnumarkaði geti fylgst með umræðu í ráðherraráðinu og fulltrúar landsins þar geti tekið tillit til sjónarmiða þeirra í málflutningi sínum. Áður en kemur að ákvörðun á ráðherraráðsfundi er farið yfir málið í þingnefnd og geta þá verið sett markmið eða skilyrði fyrir því hvernig ákvörðun er tekin. Danmörk, Finnland og Bretland hafa gengið hvað lengst hvað þetta varðar. Hér er verið að reyna að bæta úr því sem kallað hefur verið halli í lýðræðislegum samskiptum innan Evrópusambandsins, þ.e. að það eru fulltrúar framkvæmdavaldsins í ráðherraráðinu sem taka lokaákvæðanir um ný lög.

Sú gagnrýni, sem hefur verið höfð uppi innan Evrópusambandsins um aukin völd framkvæmdavalds á kostnað löggjafarvaldsins og skort á gagnsæi við ákvarðanatöku, getur einnig átt við EES-samstarfið. Málin ber ekki að EES/EFTA-ríkjunum á sama hátt og því ekki hægt að taka beint til fyrirmyndar þau úrræði sem t.d. Danmörk eða Finnland hafa gripið til. Erfitt er að tengja sérhæft starf sérfræðinga á undirbúningsstigi, sem EFTA/EES-ríkin hafa aðgang að, við pólitíska stefnumótun. Það er hins vegar hægt að finna aðrar leiðir að þessu sama marki. Að undanfögnu hefur samráð innan íslenska stjórnkerfisins við undirbúning ákvarðanatöku verið aukið og endurbætt. Starfslið Alþingis hefur komið að því starfi. Markmiðið er að Alþingi verði ekki aðeins tryggður aðgangur að upplýsingum um allar fyrirhugaðar breytingar á samningnum heldur gerist það svo fljótt sem auðið er. Sérstök athygli verði vakin í tæka tíð á þeim breytingum sem líklegar eru til að hafa áhrif á löggjafarstarf Alþingis.

## **5. Leiðir til að efla EES-samstarfið - utan sem innan ramma samningsins**

Þessi munur á aðstöðu aðildarríkja og EFTA/EES-ríkja er innbyggður í samninginn og hefur legið fyrir frá upphafi. Formleg staða er óbreytt en pólitískt vægi EFTA/EES-stoðarinnar hefur nú minnkað. Sviss féll frá samningnum og Austurríki, Finnland og Svíþjóð gengu til liðs við ESB. Áður voru innan EFTA þrjátíu milljónir manna sem samanlagt áttu meiri viðskipti við ESB en Bandaríkin. Það var því talsvert á sig leggjandi fyrir ESB og aðildarríkin að tryggja snurðulaus viðskipti og fulla þátttöku í nýrri löggjöf. Nú er markaðssvæðið minna, einskorðast við Noreg, Ísland og Liechtenstein, og afstaða ESB gjarnan sú að þótt ríkin þrjú maldi í móinn þá séu hagsmunir þeirra svo ríkir að halda samræmi á svæðinu að sérstakar tilslakanir af hálfu ESB séu óþarfar. Það hefur enn fremur komið í ljós að það virðist geta nægt að einn embættismaður framkvæmdastjórnar eða eitt einstakt aðildarríki gefi neikvæða umsögn til þess að aðlögun stöðvist í ákvörðunarferli innan ESB. Kostar það þá nokkurn tíma og fyrirhöfn að finna hvar fyrirstaðan er og á hverju hún byggist því að starfsreglur hindra að ríki utan ESB komi að eða taki þátt í innri deilum Evrópusambandsins. Má vitna til þess í þessu samhengi hvernig Spánverjum tókst að

stöðva um tíma alla þróun samningsins vegna deilna um fyrirkomulag þróunarsjóðs eða hvernig Grikkland dró á langinn samþykkt um strandsiglingar innan EES. Í þessum tilfellum báðum fékkst þó að lokum viðunandi lausn.

Reynt var til hins ítrasta í EES-samningaviðræðunum að fá beinna samband og viðræður við aðildarríki ESB í ákvarðanatökufærli. Horfur á því að ráða bót á því nú, eftir að aðstæður hafa breyst, eru ekki góðar.

Sterkari staða Evrópuþingsins eftir ríkjaráðstefnur í Maastricht og Amsterdam hefur aukið við enn einu stigi í ákvörðunarmótunarferil Evrópusambandsins sem ekki er gert ráð fyrir í EES-samningnum. Lagatextar geta tekið verulegum breytingum eftir umfjöllun þingsins eða í samningaviðræðum milli þings og ráðherraráðs þótt hið eiginlega lagasetningarvald sé í höndum ráðsins. Reynt hefur verið eftir föngum að auka samstarf við þingið en EFTA/EES-ríkin geta þó ekki vænst þess að öðlast formlega stöðu í þessu ferli. Hægt er þó að fara fram á það við formenn einstakra þingnefnda að fá að skýra sjónarmið í sérstökum hagsmunamálum. Hagsmunadilar af ýmsu tagi innan Evrópu, félagasamtök og fyrirtæki beina í vaxandi mæli athygli sinni að Evrópuþingi. Hægt er að ná árangri í málflutningi þar án þess að hafa lögfesta stöðu gagnvart þinginu.

Auk formlegs samráðsvettvangs þingmannanefndar EES og tvíhliða samskipta Alþingis og Evrópuþingsins hafa stjórn málaflokkar á Íslandi aðgang að skoðanasystkinum í samstarfsflokkum í ríkjum ESB. Þau sambönd geta nýst vel, ekki síst ef íslensk hagsmunamál eru til umfjöllunar á Evrópuþingi.

En þó svo að aðgangur að pólitískri umræðu og stefnumótun innan EES kerfisins sé ekki með því móti sem við helst hefðum kosið er hægt að vinna að því utan ramma samningsins að vinna íslenskum sjónarmiðum fylgis með því að efla pólitísk tengsl við stjórnvöld aðildarríkja og halda uppi viðræðum við þau um hagsmunamál á Evrópuvettvangi. Norðmenn hafa stóreflt utanríkisþjónustu sína með þetta í huga og halda uppi stöðugum og öflugum erindrekstri, ekki síst gagnvart formennskuríkinu hverju sinni. Þetta geta Íslendingar tekið sér til fyrirmyndar innan eðlilegra kostnaðarmarka. Evrópumálefni má taka upp á tvíhliða fundum íslenskra ráðherra og starfsbræðra og -systra þeirra innan ESB. Hægt er að nýta enn betur sendiráð Íslands í aðildarríkjum ESB en sendiráð eru nú rekin í sjö af fimmtán aðildarríkjum. Til þess þyrfti að huga að auknu starfsliði og bættri aðstöðu þeirra. Í öðrum tilfellum má gera út sendimenn til höfuðborga ESB-ríkja til að skýra sjónarmið Íslands áður en mál, sem varða íslenska hagsmuni, eru tekin fyrir af ráðherraráðinu. Stofnun sendiráða í lykilríkjum ESB, ekki síst í Suður-Evrópu, mundi auðvelda erindrekstur þar. Hið sama gildir um ríki Mið- og Austur-Evrópu eftir að aðildarviðræðum lýkur. Að undanfögnu hefur verið unnið að því að koma á reglulegri samráðsfundum með embættismönnum í utanríkisráðuneytum aðildarríkjanna um Evrópumál, bæði frá norrænu löndunum og áhrifamikilum ríkjum innan Evrópusambandsins. Þannig hafa t.d. verið haldnir reglulegir samráðsfundir um Evrópumál með þýskum stjórnvöldum á grundvelli tvíhliða samnings. Þar sem aðgangur að æðri stigum stjórnsýslu, jafnt innan framkvæmdastjórnar sem aðildarríkja, er ekki samningsbundinn verður Ísland að hafa frumkvæði að því að koma á hefð fyrir reglulegum samráðsfundum. Þar sem samningurinn býður ekki upp á tækifæri til pólitískra viðræðna verður að skapa þau utan hans.

## 6. Rekstur EES-samningsins

Það var í mikið ráðist þegar íslensk stjórnvöld tók að sér að laga alla löggjöf landsins að þrjátíu ára uppsafnaðri arfleifð Evrópusambandsins um rekstur innri markaðar. Tugþúsundir síðna lagatexta voru greindar, þýddar, birtar og komið til framkvæmda á tiltölulega stuttum tíma. Þetta var mikið átak og tókst vonum framár. Það hefur hins vegar komið í ljós að ýmislegt má betur fara og má þar vísa til skýrslu nefndar á vegum forsætisráðherra. Nauðsynlegt er að fara reglulega yfir alla framkvæmd, endurskoða hana og færa til betri vegar.

Mikilvægi þess frá málverndarsjónarmiði að Evrópulöggjöfin sé aðgengileg í íslensku þýðingu verður seint ofmetið. En þeir textar, sem snerta réttindi einstaklinga og fyrirtækja, verða einnig að vera þýddir og birtir svo fljótt sem auðið er því að ella eru réttindin orðin tóm. Allt það sem fylgdi upphaflega EES-samningnum fór í gegnum sérstaka textaskoðun og staðfestingu lögfræðinga allra aðildarríkja svo að hægt væri að standa við ákvæði samningsins um að öll tungumál hans séu jafngild. Undanfarnir ár, eða eftir að Austurríki, Finnland og Svíþjóð gengu í Evrópusambandið, hefur slík skoðun ekki farið fram en ekki hefur reynt á jafngildi tungumála fyrir dómstólum. Í upphafi var stefnt að því að EES-textar skyldu birtast því sem næst jafnóðum og samsvarandi innri löggjöf Evrópusambandsins. Ekki hefur verið unnt að ná því marki því ævinlega líður einhver tími þar til framkvæmdastjórn og EFTA/EES-ríkin eru orðin ásátt um það hvernig ákvörðun skuli felld inn í samninginn. Til viðbótar hefur sigið á ógæfuhliðina hvað varðar þýðingar. Bæði í Noregi og á Íslandi var starfsmönnum þýðingadeilda fækkað verulega eftir að fyrsta átaki var lokið við þýðingu á þeim gerðum sem fylgdu upphaflega samningnum. Var greinilega vanmetið umfang þeirra ákvarðana sem áttu eftir að fylgja daglegum rekstri. Er nú svo komið að þýðingar eru mörgum mánuðum á eftir áætlun, birting þar af leiðandi einnig, og líður rekstur samningsins fyrir þetta. Norðmenn hafa tekið sig á og eru langt komnir við að ganga frá þeim þýðingum sem útistandandi eru. Utanríkisráðuneytið hefur eftir þýðingamiðstöð sína og bætt aðstöðu hennar en betur má ef duga skal. Enn liggja óþýddir textar síðustu sjö til átta mánaða. Verið er að kanna leiðir til að nýta betur nýjustu tölvutækni við þýðingar, skilgreina betur forgangsröð texta en jafnframt sjá til þess að þeir textar, sem fremur varða almennan rekstur en löggjafar- og reglugerðarstarf, verði teknir til greina án þess að verða formlega hluti af samningnum. Getur þetta létt nokkuð álagið án þess þó að gerbreyta stöðunni.

Álag á ráðuneyti og einstakar undirstofnanir hefur verið mikið. Má nefna þar stofnanir á borð við Hollustuvernd, Vinnueftirlit og Löggildingarstofu. Þetta er ekkert nýtt í alþjóðasamstarfi þar sem örfáir íslenskir fulltrúar verða oftast að reyna að halda í við mun fjölmennari stofnanir í samstarfsríkjum. Annars staðar í alþjóðasamstarfi, t.d. innan OECD, er þó oftast hægt að kynnast, fara yfir og ræða afrakstur fjölmargra sérfræðinganevnda á millistigi embættismannanevnda. Þessu er ekki til að dreifa innan EES. Þegar sérfræðingastigi sleppir kemur eyða og málið kemur ekki aftur til kasta íslenskra aðila fyrir en metið er hvort niðurstaðan ESB-megin skuli felld inn í EES-samninginn og þá með hvaða aðlögun. Það er því mikilvægt að nýta sér aðkomuna strax í upphafi. Hún er hins vegar mjög dreifð, sérfræðinefndir margar og erfitt er að sinna nema tiltölulega litlum hluta þeirra fundarboða sem berast.



Bein útgjöld ráðuneyta og stofnana vegna rekstrar EES-samningsins liggja alla jafnan ljós fyrir en hagræði og ávinningur dreifist á fleiri aðila í þjóðfélaginu. Kostnaður greiðist enn fremur strax en afrakstur skilar sér hægt og sígandi. Það getur því verið erfitt um vik að ganga frá fullnægjandi ávinnings- og kostnaðargreiningu (*cost/benefit analysis*). Hættan er sú að ef ekki er gerð tilraun til þess fær kostnaður dagsins í dag aukið vægi og framtíðarhagsmunir falla í skuggann.

Sé fyrirsjáanlegt að ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar leiði til lagabreytingar á Íslandi, gefur EES-samningurinn færi á því að ákvörðun geti verið tekin með fyrirvara um samþykki Alþingis. Gengur ákvörðunin þá ekki í gildi fyrr en þeim fyrirvara er aflétt og er í nokkurs konar biðstöðu utan samnings. Skyld er hins vegar að tilkynna innan sex mánaða hvort fyrirvara hafi verið aflétt. Þótt frestur þessi þyki heldur knappur hefur bæði Noregi og Liechtenstein oftast nær tekist að segja af eða á áður en hann er liðinn. Nú eru hins vegar hátt á annan tug ákvarðana sem enn eru í biðstöðu vegna þess að þingfyrirvara Íslands hefur ekki verið aflétt og er hin elsta frá árinu 1996. Framkvæmdastjórn taldi lengi vel að íslensk stjórnvöld gætu tryggt framkvæmd þessara gerða til bráðabirgða þótt fyrirvara hefði ekki verið aflétt og sýndi því biðlund. Hið rétta í málinu er hins vegar að framkvæmd til bráðabirgða er ekki heimil skv. íslenskum lögum og hefur nú framkvæmdastjórn til skoðunar hversu víðtæk áhrif gerðir þessar hafa til þess að geta metið viðeigandi gagnráðstafanir, gegn EFTA/EES-ríkjunum, þ.e. niðurfellingu hluta samningsins. Nú er til athugunar í stjórnarráðinu með hvaða hætti hægt sé að koma í veg fyrir að þessi staða komi upp í framtíðinni en vonir standa til að hægt verði að aflétta fyrirvara við flestar þessar ákvarðanir fyrir vor, annaðhvort með því að nauðsynlegar lagabreytingar hafi þá verið samþykktar eða Alþingi hafi gefið heimild til að aflétta fyrirvara með þingsályktunartillögu. Framvegis er stefnt að því að samhliða frumvarpssmið um nauðsynlegar lagabreytingar vegna EES-ákvörðunar verði lögð fram tillaga um þingsályktun um heimild til að staðfesta ákvörðunina. Með því verður framkvæmd EES færð til samræmis við almennar reglur um fullgildingu alþjóðasamninga.

## **7. Breytingar á Rómarsamning og ný samstarfssvið**

EES-samningurinn er í stöðugri þróun og í hverjum einasta mánuði bætast við nýjar ákvarðanir, breytingar og viðbætur. Þannig heldur hann í við þróun löggjafar á því sviði sem undir hann fellur, einkum innri markaðsmál og samstarfsverkefni. Þegar hins vegar ESB tekur upp eða þróar samstarf, sem ekki rúmast innan ramma samningsins, getur það í vissum tilfellum einnig haft áhrif á einsleitni á hinu evrópska efnahagssvæði og fullt samræmi í öllum reglum er varða atvinnulíf. Samningurinn byggist á ákvæðum stofnsáttmála Evrópusambandsins, Rómarsamningsins, eins og þau voru þegar viðræður stóðu. Síðan þá hafa ríkjaráðstefnur Evrópusambandsins í Maastricht og Amsterdam breytt þessum grunni og fram undan eru fleiri slíkar. Samstarfssviðum hefur verið fjölgað og samstarf eflt. Grundvallarviðmiðanir í efnahagssamstarfi, dóms- og innanríkis-, umhverfis-, jafnréttis- og félagsmálum eru aðrar en var. Ef samið hefði verið síðar þá væri EES-samningurinn allur annar, hann hefði endurspeglað Evrópusamband dagsins í dag. Fyrir því eru hins vegar formlegar og pólitískar ástæður að erfitt er að breyta grunnákvæðum samningsins. Viss pólitísk áhætta er í því fólgin að semja að nýju. Nýjar kröfur gætu vaknað innan ESB í þeim viðræðum. EES-samningurinn er svokallaður blandaður samningur og þurfa

breytingar á megingreittu hans að fara fyrir þjóðþing allra aðildarríkja og hefur reynslan sýnt að það er tímafrekt og erfitt ferli.

Þegar sú staða kemur upp að gerð, sem samþykkt hefur verið innan ESB, varðar EES en byggist á þeim ákvæðum Rómarsamningsins sem tekið hafa breytingum eftir gildistöku EES-samningsins er hún eftir sem áður felld inn í samninginn með ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar. Er þá í inngangi ákvörðunar vísað til þess og eftir því sem hægt er reynt að taka tillit til þessarar stöðu með því að bæta inn í ákvörðunina það sem vantar á í EES-samningnum. Þetta hefur tekist til þessa en ekki er hægt að tryggja fullt samræmi með þessum hætti. Enn fremur hefur komið upp sú staða að tilmæli, sem varða neytendavernd og falla að því leyti undir EES-samninginn, taka einnig til meðferðar einkamála fyrir dómi sem ekki aðeins er utan samnings heldur hefur sameiginlega nefndin þar ekki umboð. Staða einstaklinga og stofnana getur því orðið mismunandi innan ESB annars vegar og EFTA/EES hins vegar þegar reynir á túlkun einstakra ákvæða samningsins. Réttarstaða EES-borgara á svæðinu er ekki eins skýr og ótvíæð og áður og meiri líkur eru á að vafi geti leikið á jafnstöðu þeirra á við ríkisborgara ESB.

En Evrópusambandið hefur ekki aðeins tekið breytingum á efnissviði EES-samningsins heldur hafa bæst við ný samstarfssvið og nýjar áherslur sem ekki er hægt að bregðast við innan ramma EES-samningsins. Skýrt dæmi um þetta er afnám landamæraeftirlits, svonefnt Schengen-samstarf, sem fellt var inn í Evrópusambandið í Amsterdam. Samningar hafa reyndar tekist um sérstaka aðild Íslands og Noregs að þessu starfi. Þar náðist sá árangur að Ísland og Noregur geta tekið beinan þátt í störfum starfshópa á vegum ráðsins en eiga ekki allt sitt undir framkvæmdastjórn eins og innan EES-samningsins. Nær sú þátttaka til sérfræðinga og stefnumótandi aðila, sendiherra og ráðherra. Evrópusambandið áskilur sér þó rétt til að skilgreina hvaða umræðuefni teljist vera innanhússmál sem beri að ræða án þátttöku Íslands eða Noregs.

Þessi beina þátttaka í umræðu aðildarríkja ESB um Schengen-málefni byggðist á því að samningar höfðu náðst um aðild Íslands og Noregs að Schengen-samstarfinu áður en það var felld inn í stofnanaramma ESB. Það var því hægt að vísa til samstarfs sem þegar hafði fest sig í sessi. Til viðbótar fengu norrænu löndin þrjú, sem aðild eiga að Evrópusambandinu, því framgengt að í texta Amsterdam-samningsins væri áréttað að halda bæri áfram samstarfi við Ísland og Noreg svo að ekki þyrfti að leggja niður árangursríkt vegabréfasamstarf Norðurlanda um árabíl. Schengen-samstarfið er enn fremur annars eðlis en lungi EES-samstarfsins. Ólíkt EES er ekki verið að móta lagaramma um starfsskilyrði atvinnulífs heldur er um að ræða samræmingu í beitingu á framkvæmdavaldi ríkisins á ytri landamærum. Í því samstarfi getur framkvæmdastjórn ekki gegnt sama milligönguhlutverki og innan EES. Þótt vissulega væri æskilegt að yfirfæra vissar lausnir Schengen-samstarfsins um aðgang Íslands og Noregs að stofnunum til EES-samningsins þá virðist ljóst að pólitískan grundvöll til þess skortir innan ESB.

Samstarf ESB-ríkja um dóms- og innanríkismál er þó miklu umfangsmeira en Schengen-samstarfið og eru horfur á því að það muni aukast verulega á næstu árum. Leiðtogafundur ESB í Tampere á síðasta ári lagði línurnar í yfirlýsingu um sameiginlegt svæði frelsis, öryggis og réttlætis. Beinast áherslurnar þar að baráttu gegn skipulagðri afbrotastarfsemi, að eflingu lögreglusamstarfs, skilvirkara samstarfi

um fullnustu dóma, aðgangi einstaklinga að dómstólum og skeleggari vernd mannréttinda. Lýst hefur verið áhuga af Íslands hálfu á eflingu samstarfs á þessum sviðum og getur Schengen-samstarfið auðveldað aðkomu að þeim.

Fyrir samþykkt Amsterdam-samningsins störfuðu aðildarríki ESB saman um fullnustu dóma á grundvelli almenns þjóðarréttar. Ísland gat tekið fullan þátt í því starfi innan ramma Lugano-samningsins. Samningur þessi auðveldaði fyrirtækjum, sem vildu leita réttar síns gagnvart viðskiptaaðila í öðru samningsríki, að fá kröfu sinni fullnægt. Þegar upp kom umræða um rekstur þess samnings eða tillögur um breytingar var það tekið upp á vettvangi þar sem allir samningsaðilar komu saman, aðildarríki ESB, Ísland, Noregur og Sviss. Framkvæmdastjórn ESB hefur aukið umboð á þessu sviði eftir samþykkt Amsterdam-samningsins og fellur það nú undir stofnanir Evrópusambandsins. Leggur framkvæmdastjórn fram tillögur að breytingum sem eru ræddar meðal aðildarríkja ESB í ráðherraráðinu og nefndum þess. Þar fer fram sú mótun lagatexta sem Ísland, Noregur og Sviss tóku áður þátt í. Það er ekki fyrr en niðurstaða er fengin sem samstarfsríki utan ESB eiga þess kost að semja um aðild að breytingum.

Evrópusambandið hefur einnig á undanförunum árum sett upp allmargar sérhæfðar stofnanir. Má þar nefna upplýsingamiðstöð um eiturfjamál í Lissabon sem ætlað er að auðvelda stjórnvöldum að greina vandann og grípa til réttra gagnaðgerða. Stofnun þessi er ekki talin heyra undir ákvæði EES-samningsins og er því ekki hægt að byggja samstarf við hana á ákvæðum hans. Norðmenn hafa þegar gengið til samninga um samstarf á þessum vettvangi. Ísland hefur einnig lýst hug á samstarfi en umboð ESB vegna samninga við Ísland er enn ekki tilbúið.

Önnur stofnun, sem tiltölulega nýlega er komin á laggirnar er EUROPOL, eða lögregluskrifstofa Evrópu. Vegna Schengen má telja líklegt að Ísland og Noregur verði með fyrstu ríkjum utan ESB til þess að gera samstarfssamning við þá stofnun en hún hefur nú þegar fengið umboð til að semja við 23 ríki.

Um nokkurt skeið hefur verið til umræðu hvernig haga skyldi samstarfi Evrópuríkja um öryggi í flugmálum og stefnt hefur verið að samevrópskri stofnun sem gæti tryggt öryggi í flugmálum, sett þar reglur og annast eftirlit með framkvæmd þeirra. Undirbúningur var hafinn að almennri alþjóðastofnun á þessu sviði og fylgdust íslensk stjórnvöld með honum en nú eru blikur á lofti um það að í stað almennra alþjóðasamtaka Evrópuríkja komi e.k. undirstofnun ESB. Aðkoma Íslands gæti þá hugsanlega orðið með öðrum hætti. Einn þeirra kosta, sem ræddir hafa verið, er aukaaðild svipuð þeirri sem Ísland hefur gagnvart EMEA, lyfjamálastofnun Evrópusambandsins í London. Verði sú raunin mundi Evrópudómstóllinn líklega vera úrskurðaraðili fyrir aðildarríki ESB ef eftirlit eða ákvarðanir hinnar nýju stofnunar eru vefengdar en aðrar lausnir þyrfti að finna fyrir Ísland og Noreg.

Tíu ríki í Mið- og Austur-Evrópu, sem sótt hafa um aðild að ESB, vilja hrinda í framkvæmd reglum um flugsamgöngur áður en aðild þeirra að ESB getur orðið að veruleika. Ísland tekur nú þegar þátt í sameiginlegu flugsvæði innan EES og hefur fengið aðild að viðræðunum. Það hefur hins vegar reynst flókið að skilgreina framkvæmd. Þessi ríki eru reiðubúin til þess að samþykkja dómsvald Evrópudómstóls og eftirlit framkvæmdastjórnar ESB þótt þau séu enn ekki aðildarríki. Það kemur hins vegar ekki til greina fyrir EFTA/EES-ríkin.

Til umræðu er nú innan ESB að setja á fót samevrópska stofnun um eftirlit með öryggi matvæla. Mun hún hafa umtalsvert hlutverk við að byggja aftur upp traust meðal almennings á heilnæmi matvæla á evrópskum markaði eftir þau hneyksli sem yfir hafa dunið undanfarna mánuði og ár og má nefna kúariðu, dioxin, listeriu, hormóna í kjöti og svínapest. Álitamál varðandi erfðabreytt matvæli gætu einnig komið til umfjöllunar þar. Mikilvægt er fyrir Ísland sem matvælaframleiðsluþjóð að fylgjast með og semja um aðgang að störfum stofnunarinnar. Ísland hefur í tengslum við EES-samninginn aðgang að Umhverfisstofnun Evrópu, verið er að athuga leiðir til að tryggja aðgang EFTA/EES-ríkja að Vinnueftirlitsstofnun Evrópu í Bilbao og svo mætti lengi telja.

Ákvörðun um sameiginlegan gjaldmiðil Evrópu, evruna, á eftir að hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir allt Evrópusamstarf, einnig fyrir þau ríki sem utan standa. Þau ellefu ríki, sem nú þegar hafa staðfest þátttöku sína, eru vissulega mikilvægir viðskiptavinir Íslands. Áhrif munu þó aukast til muna fari svo að Bretar gangi til liðs við þetta samstarf og aflétti þeirri undanþágu sem þeir sömdu um á sínum tíma. Þótt breska ríkisstjórnin hafi hafið undirbúning að þátttöku þá verður það skref ekki stigið nema ákveðin skilyrði um efnahagsþróun og almenningsstuðning séu uppfyllt og meirihluti almennings er andsnúinn þátttöku skv. skoðanakönnunum. Umræða um aðild Danmerkur og Svíþjóðar er hins vegar vel á veg komin og Grikkland hefur þegar sótt um þátttöku. Vaxandi hluti íslenskra utanríkisviðskipta verður því skráður í hinum nýja gjaldmiðli. Norðmenn hafa leitað hófanna hjá Evrópusambandinu um leiðir til að tengjast þessum þætti Evrópusamstarfs en það virðist ekki alls kostar einfalt. Líklega verður þó auðveldara að þróa samstarf evrusvæðisins við ríki utan þess eftir að öll aðildarríki ESB eru orðin fullir þátttakendur. Fyrsta skrefið er þó að setja upp einhvern vettvang þar sem skipst er á upplýsingum. Ríki utan ESB getur ekki tekið fullan þátt í samstarfinu og einhliða tenging, á borð við þá sem sum S-Ameríkuríki hafa sett upp gagnvart Bandaríkjadal, hefur ekki verið talinn koma til greina.

Pólitískt samstarf Evrópusambandsríkja hefur farið vaxandi og hefur ESB beitt sér á alþjóðavettvangi á markvissari hátt en áður. Embætti sérstaks talsmanns í utanríkismálum er þegar farið að skila árangri og í undirbúningi er nýr samráðsvettvangur aðildarríkjanna í Brussel. EES-samningurinn tekur í raun ekki til þessa samstarfs en til hliðar við almennan rekstur samningsins hefur þó verið gert ráð fyrir að ráðherrar taki frá tíma fyrir almenna utanríkispólitíska umræðu tvisvar á ári í tengslum við EES-ráðherrafundi og þess á milli hafa embættismenn formennskuþríeykisins fundað með EFTA/EES-ríkjum. Hefur einnig gefist færi á því að efna til funda ríkisoddvita. Hefur EFTA/EES-ríkjum, eins og umsóknarríkjunum, staðið til boða að skrifa upp á yfirlýsingar ESB eftir að aðildarríkin hafa komist að niðurstöðu, oft með stuttum fyrirvara. Þótt gefist hafi færi á því að fylgjast í grófum dráttum með því hvernig umræða hefur þróast innan ESB hefur ekki verið um beina þátttöku að ræða. Það er aðeins eftir að texti hefur verið fullmótaður að færi gefst á því að annaðhvort styðja hann eða láta það vera. Eftir því sem samstarf ESB-ríkja að utanríkismálum eflist hefur það meiri áhrif á þá umræðu sem fram fer annars staðar, t.d. innan NATO. Reynt hefur verið að efla samstarf Íslands við Evrópuríki einnig á þessu sviði og freista þess að fá beinni aðkomu að umræðu aðildarríkjanna.

Varnarmálasamstarf var lengst af lítið sem ekkert innan ESB eftir að hugmyndir um sérstakt Evrópuvarnarsamband biðu skipbrot árið 1954 en þar hefur nú orðið breyting

á. Varnarmálaráðherrar ESB komu saman til óformlegs fundar undir lok ársins 1998 og hugmyndir Breta og Frakka um sameiginlegt viðbragðsherlið hafa fengið byr undir báða vængi. Vestur-Evrópusambandið var lengi vel helsti samstarfsvettvangur Evrópuríkja sín á milli í varnarmálum. Nokkur aðildarríki ESB hafa hins vegar ekki viljað gangast undir þær gagnkvæmu varnarskuldbindingar sem felast í stofnskrá VES. Er þar um að ræða hlutlausu ríkin Austurríki, Finnland, Írland og Svíþjóð. Danmörk hefur sérstakan fyrirvara um þróun samstarfs á sviði öryggismála. Fullur vilji er hins vegar fyrir því að færa starfsemi VES að hættuástandsstjórnun yfir til ESB. Hafa fyrstu skrefin í þá átt þegar verið stigin og er talsmaður ESB í utanríkis- og öryggismálum, Javier Solana, nú einnig yfirmaður VES. Enn hefur ekki að fullu verið gengið frá því hvernig stofnanir ESB skuli sinna þessum nýja samstarfsþætti en sett hefur verið upp nefnd hátt settra embættismanna aðildarríkjanna sem hefur aðsetur í Brussel og á að móta stefnu ESB í utanríkis- og öryggismálum. Hermálanefnd hefur einnig verið komið á fót og föstu hermálastarfsliði. Undirbúningur er hafinn að 50-60.000 manna sérstöku viðbragðsherliði sem á að vera hægt að kalla út með stuttum fyrirvara. Þrátt fyrir þessar stofnanir og undirbúning aðgerða eru allar horfur á að lengi enn verði ESB háð NATO um alla framkvæmd og skipulag. Enn hefur þó ekki tekist að finna viðunandi lausn á því hvernig NATO-ríkin Ísland, Noregur, Tyrkland, Pólland, Ungverjaland og Tékkneska Lýðveldið, sem verið hafa aukaðilar að VES og tekið fullan þátt í störfum þess, skuli í framtíðinni koma að þessu starfi. Sérstakar ráðstafanir þarf til þess að tryggja að aðgangur Íslendinga að umræðu um öryggismál Evrópu skerðist ekki verulega. Evrópusambandið hefur komið til móts við umsóknarríkin þrettán og kallað þau til skrafs og ráðagerða á hinum nýja vettvangi en ekki er fundin lausn á vanda Íslands og Noregs.

*Hér mætti lengi telja en af þessu er ljóst að EES-samningurinn nær ekki til allra þeirra sviða þar sem mikilvægt er að halda uppi samstarfi við ESB og aðildarríki þess. Til hliðar við EES-samninginn verður að koma á fót tengslum og samstarfi á öðrum forsendum og hefur það þegar verið gert allvíða. Hugkvæmni er þörf til að finna nýjar leiðir sem bæði tryggja aðkomu Íslands að samstarfinu og sérstöðu. Staðan er vissulega allflókin og rétt að meta hverju sinni hversu miklir hagsmunir eru í húfi en á öllum þeim sviðum sem talin hafa verið upp hér að ofan á Ísland talsverða samleið með ríkjum Evrópusambandsins og hefur gagn af nánu samstarfi.*

## **8. Þróun innan EFTA**

### Sviss

Þó svo að stærri samstarfsríki Íslands í EFTA, Noregur og Sviss, hafi annað hafnað ESB, aðild en hitt EES, aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu er ekki þar með sagt að umræðu sé lokið um aldur og ævi. Stjórnvöld í Sviss hafa gefið um það skýr skilaboð að fullur hugur standi til aðildar og minnt á að aðildarumsókn hafi aldrei verið dregin til baka. Í opinberum gögnum er tekið fram að Sviss muni ekki til lengdar sitja hjá í allri umfjöllun um þróun Evrópu. Sviss tekur þátt í störfum Evrópuráðstefnunnar sem ætluð er ríkjum með viðurkennt Evrópuhlutskipti. Eftir að EES-samningur var felldur hófust viðræður við ESB um tvíhliða samning. Var frá upphafi ljóst að hann gæti aldrei haft sama umfang eða tryggt aðgengi að innri markaði á sama hátt og EES-samningurinn. Var niðurstaðan sú að gengið var frá sjö samhliða samningum um land- og loftflutninga, frjálsa för launþega, landbúnað, opinber útboð, vísindasamstarf

og afnám tæknilegra viðskiptahindrana. Eru samningarnir tengdir þannig að sé einum sagt upp falla allir úr gildi. Samningar við ESB hafa nú verið staðfestir á svissneska þinginu og líkur eru taldar til þess að þeir njóti að þessu sinni stuðnings þjóðarinnar einnig. Gert er ráð yfir þjóðaratkvæðagreiðslu í maímánuði en samningarnir taka ekki gildi fyrr en þeir hafa verið staðfestir af aðildarríkjum ESB og Evrópuþinginu. Athyglisvert er að á sjö ára samningaferli, eftir að EES-samningurinn var felldur, hefur Sviss fallist á flest það sem viðkvæmast var talið þá og má þar nefna atvinnu- og búseturéttindi ESB-borgara og vöruflutninga yfir Alpana. Til viðbótar er landbúnaðarþáttur hinna nýju samninga mun umfangsmeiri en EES. Í samkeppnismálum hefur Sviss samþykkt vissa lögsögu framkvæmdastjórnar um samkeppnismál í flugsamgöngum sem þótti frágangssök í EES-viðræðunum. Engu að síður er líklegt að Sviss bíði áteka enn um sinn og láti á það reyna hvernig samningarnir nýju reynast í framkvæmd áður en aðildarumsókn er leyst úr læðingi. Getur sú biðstaða varað lengi. Vaxandi fylgi Blochers og annarra andstæðinga frekara Evrópusamstarfs hefur dregið úr ákafa Evrópusinna. Endurnýjuð umsókn um aðild að EES hefur ekki verið útilokuð og er enn skilgreind sem mögulegur kostur í framtíðinni af svissneskum stjórnvöldum. Flestir telja þó að ef Evrópusinum vex ásmeginn að nýju verði stefnan tekin beint á ESB-aðild, fremur en EES-aðild. Ástæðan er sú að þeir þættir, sem helst vekja áhuga Svisslendinga nú, Schengen-samstarfið, evran og umræða um skattamál, standa utan EES-samnings. Afstaða Sviss skiptir máli einnig í EES-samhengi því að eins og er greiða Svisslendingar liðlega helming rekstrarkostnaðar EFTA þó þeir eigi ekki aðild að EES-samningnum. Það myndi því reynast nauðsynlegt að stokka upp EFTA/EES-samstarfið og endurskipuleggja taki Sviss af skarið og sæki um aðild.

### Noregur

Noregur hefur í tvígang samið um aðild að Evrópusambandinu og tvívegis hafnað samningsniðurstöðu. Í bæði skiptin hefur þjóðin skipst í tvær andstæðar fylkingar og er eðlilegt að stjórnmalaleiðtogar hiki við að fara enn á ný út í þær deilur. Þó má ganga út frá því að ESB-aðild komi aftur til umræðu í aðdraganda kosninganna 2001 þótt þar með sé ekki sagt að kosningarnar eigi eftir að snúast um það efni. Fráfarandi stjórn hafði þegar boðað skýrslu um stöðu Noregs innan Evrópu næsta haust. Ný ríkisstjórn hefur aðra sýn á Evrópusamstarf en fráfarandi og mun Verkamannaflokkurinn taka Evrópumál til umræðu á flokksþingi í haust. Munu niðurstöður þess setja spor á kjörtímabilið sem þá fer í hönd og mögulega gefa leiðtogum flokksins frjálsari hendur. Heyrist sú skoðun nú víða að rétt væri að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um það fyrst áður en lagt yrði í nýjar aðildarviðræður. Mögulegir viðsemjendur innan ESB eiga einnig rétt á því að fá staðfestingu á því hvort full alvara fylgi máli áður en ný lota hefst. Umræðu um ESB-aðild í Noregi er ekki lokið.

### Liechtenstein

Á undanförunum árum hefur Liechtenstein eflt mjög forsvar sitt á alþjóðavettvangi með virkri þátttöku í starfi Sameinuðu þjóðanna, Evrópuráðsins, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu og síðast en ekki síst í EFTA og hinu evrópska efnahagssvæði. Staðan gagnvart Sviss hefur eflst með því að vera á undan hvað varðar aðild að Sameinuðu þjóðunum og EES og árangur í alþjóðlegu samstarfi hefur aukið sjálfstraust og sjálfsvitund stjórnvalda. Einnig í Liechtenstein fara nú fram athuganir á

stöðu landsins í ljósi breyttra aðstæðna en til þessa hafa stjórnvöld útilokað aðild að Evrópusambandinu vegna smæðar landsins og stjórnsýslu þess en íbúar eru nú um 30.000 og ríkisborgarar um 18.000. Má því búast við að Ísland geti notið samfylgdar þeirra lengur en stærri samstarfsríkjanna. Viðkvæmustu mál EES-samningsins gagnvart Liechtenstein hafa varðað frjálsa för fólks en hægt hefur verið að finna farsælar lausnir þótt undanþágur þeirra séu stöðugt til umræðu og athugunar. Að undanfögnu hefur ESB einnig tvíhliða tekið upp við Liechtenstein nauðsyn þess að efla samstarf gegn peningaþvætti og skattsvikum.

Jafnvel þótt afstaða Noregs og Sviss til aðildar breytist ekki á allra næstu árum þá hafa leiðtogar í báðum ríkjunum lýst yfir pólitískum vilja til að stefna að aðild. Er því full ástæða til þess að leiða hugann að því hver staða Íslands væri innan EES-samstarfsins ef þessi tvö samstarfsríki kjósa að taka skrefið til fulls og ganga í Evrópusambandið.

## **9. Mikilvægi stofnana EES-samstarfsins**

Efasemdir voru uppi um það á tímabili hvort hægt væri að reka EES-samninginn eftir að EFTA-stoðin veiktist við brotthvarf Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar. Reynslan hefur sýnt að EES-samningurinn stenst og kemur að miklu gagni. Hann er hins vegar erfiðari í rekstri en áður og horfur eru á því að hann geti veikst enn frekar. Ein forsenda skilvirks starfs er að innan EFTA/EES-stoðarinnar sé hægt að reka trúverðugar alþjóðlegar stofnanir, Eftirlitsstofnun ESA, EFTA-dómstóllinn og EFTA-skrifstofuna. Bæði Eftirlitsstofnun og EFTA-dómstóllinn verða að halda vissu sjálfstæði gagnvart aðildarríkjunum til þess að geta gegnt hlutverki sínu. Því er ekki að leyna að það er erfiðara nú en áður þegar EFTA/EES-ríkin voru sex talsins.

Eitt aðildarríkið EFTA/EES-megin, Noregur, er talsvert stærra en hin tvö, greiðir meirihluta kostnaðar, leggur til meirihluta starfslíðs og flest álitamál sem upp koma varða hagsmuni þess. Hvort sem um er að ræða sérfræðingafundi eða embættismanna eru Norðmenn í meirihluta. Virk þátttaka Norðmanna á sérfræðingafundum yfir allt samningssviðið, einnig þar sem þátttaka Íslands og Liechtensteins er stopul, er mikilvægur bakhjarl samningsins sem og sú vinna sem norsk stjórnvöld inna af hendi við erindrekstur gagnvart stjórnvöldum aðildarríkja og til að halda framkvæmdastjórn við efnið. Miklu máli skiptir þó að ekki sé litið á ESA sem útibú norskrar stjórnsýslu. Hefur yfirstjórn ESA t.d. gætt þess að ráða til starfa ríkisborgara ESB-ríkja einnig. Við alla málsmeðferð er þess vandlega gætt að ekki sé hægt að sýna fram á það að slakað sé á eftirliti vegna tilhliðrunarsemi við hagsmuni heimalandsins. Í þessu samhengi skiptir máli að Ísland og Liechtenstein koma á jafnréttisgrundvelli að allri stjórn og ákvörðunum ESA. Norsk stjórnvöld gera sér grein fyrir mikilvægi þess að halda í tveggja stoða kerfið sem um var samið. Á þeim grunni hvíla réttindi allra samningsaðila. Það er fremur að einstakir aðilar innan stjórnsýslu og atvinnulífs í Noregi freistist til að líta á samninginn sem tvíhliða samning Noregs og Evrópusambandsins. eru þá erindi rekin beint við framkvæmdastjórn án viðeigandi samráðs og þess freistað að finna lausn sem hentar norskum hagsmunum og niðurstaðan kynnt fyrir sameiginlegum stofnunum sem frágenginn hlutur. Getur þá gætt nokkurrar ópolinmæði þegar nauðsynlegt reynist að taka tillit til sjónarmiða Íslands eða Liechtensteins áður en gengið er frá málum sem varða Noreg miklu.

Á tilteknum sviðum, og má nefna lyfjaeftirlit og heilbrigðiseftirlit á landamærum með dýraafurðum, hefur hlutverk ESA verið skert og sameiginlega EES-nefndin hefur tekið á sig skyldur sem í raun hefðu átt heima hjá ESA. Fyrir þessu hafa verið færð efnisleg rök. ESA hefur ekki sama bolmagn eða sérfræðikunnáttu og framkvæmdastjórn í sérhæfðum málaflokkum og getur því ekki leikið sama hlutverk. Stjórnsýsla aðildarríkjanna, Íslands, Noregs og Liechtensteins, verður því að hlaupa undir bagga.

Ísland og Noregur hafa ákveðinn aðgang að undirbúningi þess að nýtt lyf er viðurkennt á markað með áheyrnaraðild að starfi lyfjaeftirlitsstofnunar ESB í London. Eftir að ákvörðun hefur verið rædd þar og undirbúin fer hún til staðfestingar hjá þar til bærum stjórnvöldum í Noregi og Íslandi (Liechtenstein tekur ekki þátt í því). Ef farið hefði verið eftir tveggja stöðva kerfi hefði það verið hlutverk ESA að viðurkenna lyf framleidd á Íslandi eða Noregi og hefði sú viðurkenning dugað fyrir allt markaðssvæðið en framkvæmdastjórn hefði á sama hátt staðfest ESB-lyf fyrir allt markaðssvæðið. Aðilar og fyrirtæki innan ESB eiga þess kost að kæra ákvarðanir framkvæmdastjórnar fyrir Evrópudómstól en EFTA/EES-megin er engu slíku til að dreifa.

Þegar reglur ESB um heilbrigðiseftirlit með sjávarafurðum voru teknar upp í EES – samninginn fylgdi því að fara verður eftir samræmdum EES-reglum við innflutning á fiski utan svæðis. Innflutningur á fiski til Íslands, t.d. frá Rússlandi, verður að fara um viðurkenndar landamærastöðvar með tiltekinn útbúnað og starfslið. Reglur um útbúnað eru samþykktar í sameiginlegu nefndinni en það er hlutverk ESA að úrskurða hvort skilyrðum sé fullnægt. Þess hefur hins vegar orðið vart að framkvæmdastjórn hefur sóst eftir því að ákvarðanir, sem heyra undir ESA, séu teknar á vettvangi sameiginlegu nefndarinnar þar sem hún getur haft hönd í bagga.

Hætta er á því að séreðli EES-samningsins gleymist eftir því sem fleiri ákvarðanir um almennan rekstur samningsins færast yfir á pólitískan vettvang sameiginlegu nefndarinnar. Við þessu hefur verið reynt að sporna en óneitanlega virðist það stundum standa samskiptum við framkvæmdastjórn fyrir þrifum að embættismenn hennar margir hverjir hafa ekki kynnt sér til hlítar reglur EES-samningsins sem veita EFTA/EES-ríkjum og ríkisborgurum þeirra réttindi til jafns við aðildarríki og borgara þeirra á tilteknum sviðum. Hið sama gildir um embættismenn aðildarríkja ESB sem ábyrgir eru fyrir framkvæmd hins innri markaðar. Evrópusambandsreglur eru þekktar en sérreglur um gildi þeirra fyrir EFTA/EES-borgara vilja gleymast. Aðrir samningar, sem ESB hefur gert við ríki utan þess, eru takmarkaðri og hefðbundnari. Eftir því sem þeim fækkar sem beita ákvæðum EES-samningsins fyrir sig fjölgar þeim embættismönnum innan framkvæmdastjórnar og aðildarríkja sem eru óvanir eða ókunnugir samningnum. Pólitísk áhersla og umfjöllun beinist nú aðallega að umsóknarríkjunum. Sú forsenda að EES/EFTA-ríkin hafi rétt til þátttöku í öllu því starfi, sem snertir innri markaðinn, vísar þá gjarnan fyrir því viðhorfi að ESB geti takmarkað aðgang ef því býður svo við að horfa.

Grundvallarforsenda EES-samningsins er að sömu reglur skuli gilda um allt það sem varðar innri markað svæðisins í EFTA/EES-ríkjunum og innan Evrópusambandsins. Á þeim grunni hvíla réttindi fyrirtækja frá Íslandi, Liechtenstein og Noregi á markaði ESB og þær skyldur sem ríkin þrjú hafa tekið á sig að samræma löggjöf sína því sem tíðkast innan ESB. Það var frá upphafi skýrt og kom hvað eftir annað fram í



samningaviðræðum að ekki kæmi til greina að velja eingöngu út þá lagatexta sem teldust sérstaklega eftirsóknarverðir. Það varð að taka allan pakkann. Hvað Ísland varðar eru frá þessu tvær meginundantekningar. Fjárfestingar í sjávarútvegi eru áfram háðar hömlum og heilbrigðisreglur um innflutning kjötvöru eru ekki samræmdar. Ákvæði er um að hið síðarnefnda skuli tekið til endurskoðunar.

## **10. Framtíðarhorfur og EES-samningur**

Vandinn er ekki einungis sá að meginhluti þess kostnaðar, sem til fellur EFTA/EES-megin, hefur fallið á Sviss og Noreg. Ísland greiðir nú 9% kostnaðar vegna rekstrar ESA og EFTA-dómstóls en 3,81% kostnaðar vegna starfslíðs EFTA-skrifstofunnar. Umfang starfsemi mundi minnka að mun við brotthvarf Noregs. Miðað við helmingi minni stofnanir mætti gera ráð fyrir liðlega fimmföldun framlags Íslands eða fimm til sexhundrað milljónum, talsvert lægri upphæð en væntanleg aðildargjöld að Evrópusambandinu. Það væri í sjálfu sér ekki Íslandi fjárhagslega ofviða að halda uppi starfi þessara stofnana. Það sem erfiðara er viðfangs er hins vegar að halda uppi trúverðugu eftirlitshlutverki stofnunar tveggja lítilla ríkja sem starfrækja eiga eftirlit með sjálfum sér. Í umfangsmiklu og skuldbindandi samstarfi, sem tryggir sambærilegar reglur fyrir allt atvinnulíf og öll önnur ríki sæta eftirliti framkvæmdastjórnar, yrði erfitt fyrir samstarfsríkin innan ESB að sætta sig við að Ísland og Liechtenstein leiki á einhvern hátt lausum hala. Má leiða rök að því að a.m.k. þurfi þrjú aðildarríki EFTA/EES svo að uppfylla megi lágmarkskröfur hvað varðar sjálfstæði eftirlitsstofnana og sérstaks dómstóls. Alþjóðastofnun með aðeins tvö ríki innanborðs mundi tæplega ná því prófi. Mætti því búast við því að framkvæmdastjórn vekti upp aftur þær kröfur sem ESB gerði í EES-viðræðunum á sínum tíma að eftirlit með framkvæmd samningsins yrði í höndum framkvæmdastjórnar en úrskurðarvald hjá Evrópudómstól. Það var hins vegar á sínum tíma talið pólitískt óásættanlegt og brjóta í bága við stjórnarskrá að fela stofnun, sem Ísland á enga aðild að, svo viðamikilið eftirlits-, úrskurðar- og framkvæmdavald að hluta. Sama gildir um þann kost að ráða sjálfstæða einkastofnun til starfans. Erfitt er að ímynda sér að hægt sé að bjóða út til einkaaðila stjórnvaldshlutverk á borð við það sem ESA gegnir eða EFTA-dómstóllinn.

Ekki eru að svo stöddu nein ríki sem sýnt hafa hug á því að ganga inn í Evrópusamstarfið á forsendum EES-samningsins. Þó má minna á að í samningaviðræðum um Schengen taldi Evrópusambandið nægja að geta sagt upp samningi ef ágreiningur risi um framkvæmd fremur en að starfrækja sérstakt eftirlit með Íslandi og Noregi. Slík lausn varð einnig fyrir valinu í samningum við Sviss. Þar var reyndar um að ræða takmarkaðan þjóðréttarsamning nema hvað framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er gefið eftirlitshlutverk í flugmálum. Líklegt má telja að ESB hafi minni áhyggjur af almennu eftirliti með tveimur smárikjum utan þess á þeim forsendum að auðvelt væri að skakka leikinn á pólitískum forsendum ef ágreiningur rís. Á móti kemur að hér er ekki aðeins um venjulegt milliríkjasamstarf að ræða heldur umfangsmikla samræmingu löggjafar sem snertir alla þætti atvinnulífs og starfsemi einkaaðila og fyrirtækja. Aðildarríki ESB þurfa sjálf að sæta viðamiklu eftirliti framkvæmdastjórnar og hafa falið henni nokkurt vald um rekstur löggjafar. Án samsvarandi stofnana EFTA/EES-megin gæti reynst erfitt að sýna fram á rétta framkvæmd og halda í við þróun ESB. Jafnvel þótt samkomulag næðist um það að framkvæmdastjórn hefði ekki formlegt eftirlitshlutverk en uppsagnarákvæði kæmi í

staðinn til að tryggja rétta framkvæmd þá er óneitanlega nokkurt misvægi milli samningsaðila þar sem annar getur sagt upp án þess að finna fyrir því en hinn á allt sitt undir því að samningurinn haldi. Styrkur Íslands og Liechtensteins í slíkri stöðu yrði þó að ESB þyrfti að hafa frumkvæði að því að segja samningnum upp. Uppsögn samningsins er mjög ólíkleg enda þyrfti hún samþykki allra ESB-ríkjana, þar á meðal Norðurlandanna og fleiri ríkja sem ekki mundu sætta sig við þannig framkomu í garð tveggja smárikja og vinarþjóða.

## **11. Framtíðarhorfur innan ESB - niðurstöður ríkjaráðstefnu - stækkun**

Evrópusambandið hefur tekið miklum breytingum frá því að það var stofnað, starfssvið þess hefur þanist út og stofnanir þess fengið aukið vægi í atvinnu- og þjóðlífi aðildarríkjana. Það má þó leiða líkur að því að sú ríkjaráðstefna, sem nú fer í hönd, verði hin síðasta til þess að skila verulegum breytingum á uppbyggingu og verkaskiptingu. Með vaxandi fjölda aðildarríkja verður erfiðara að ná samhljóða samkomulagi um breytingar og er líklegt að það jafnvægi, sem myndast hefur milli stofnana ESB, haldist um sinn án frekari samrunaþróunar. Meirihluti aðildarríkja virðist vilja einbeita sér að þeim stofnanaráttum sem ekki náðist að útkljá í Amsterdam, þ.e. fjölda framkvæmdastjóra, vægi aðildarríkja í atkvæðagreiðslum, fjöldi málaflokka þar sem taka má ákvörðun með vegnum meirihluta fremur en samhljóða og hvernig skilgreina beri skilyrði fyrir því að einhver hluti aðildarríkjana geti eftt samstarf sín á milli innan ramma stofnana ESB án þess að öll aðildarríkin taki þátt í því. Stærri ríkin sækjast eftir því að atkvæðavægi þeirra í ráðinu endurspegli betur styrk þeirra en virðast reiðubúin til þess að gefa eftir aðra stöðu sína í framkvæmdastjórn á móti. Minni ríkin halda eftir sem áður fast í rétt sinn til einnar stöðu í framkvæmdastjórn en eftir því sem hún stækkar getur verkaskipting orðið á þann veg að meiri munur verði á völdum og áhrifum einstakra framkvæmdastjórnarmanna en hingað til. Við hverja stækkun minnkar hlutfallslegt atkvæðavægi einstakra ríkja, smárra sem stórra, innan ESB. Áhrif fara þó ekki eftir atkvæðavægi einu heldur málflutningi og fullri þátttöku í öllum stofnunum. Með vaxandi fjölda smærri ríkja innan ESB aukast líkur á því að meirihluti atkvæða í ráðinu hafi ekki nauðsynlega meirihluta fólksfjölda innan Evrópusambandsins á bak við sig. Því hefur komið til annar möguleiki sem er að við vissar atkvæðagreiðslur verði að tryggja tvöfaldan meirihluta, þ.e. meirihluta atkvæða í ráðinu og atkvæði fulltrúa meirihluta fólks innan ESB.

En þótt ekki verði á næstunni teknar afdrifaríkar ákvarðanir um uppbyggingu stofnana innan ESB eiga þær sem þegar hafa verið teknar eftir að hafa talsverðar afleiðingar. Þannig mun evran, þegar hún er komin í almenna umferð, hafa mjög víðtæk áhrif og er það fyrst með henni sem innri markaðurinn getur að fullu uppfyllt þær væntingar sem til hans voru gerðar í upphafi. Verðskráning í einum gjaldmiðli um alla álfuna og greiður aðgangur að upplýsingum um verðlag í ólíkum löndum gegnum Netið eykur samkeppni og gerir fyrirtækjum erfiðara fyrir að halda uppi þeim verðmun sem enn tíðkast milli aðildarríkja. Evran og Netið munu einnig gera sitt til að opinber útboð innan ESB nái í raun til alls svæðisins. Það er ekki aðeins verðsamanburður sem verður auðveldari heldur einnig samanburður á kaupum og kjörum og sköttum. Allt getur þetta leitt til aukinnar samleitni án þess að frekari breytingar á samstarfsgrunni ESB komi til.

Á undanförunum árum hefur það komið ítrekað upp að tillögur um ákveðna samræmingu skatta hafi strandað á atkvæðum eins eða tveggja ríkja þar sem samhljóða atkvæði þarf til samþykktu í skattamálum. Má nefna umhverfisskatt sem Spánverjar stöðvuðu og samræmdan fjármagnstekjuskatt sem Bretar og Lúxemborg lögðust gegn í Helsinki. Fyrir vikið hefur umræðu um að eðlilegra væri að veginn meirihluti skuli ráða ferðinni einnig í skattamálum vaxið fiskur um hrygg. Ekki eru að svo stöddu horfur á að svo verði en greinilegt er að aðildarríkin auka mjög samráð sitt og samstarf í skattamálum.

Eitt þeirra atriða, sem til umræðu hefur verið í endurskoðun stofnákveða ESB, er hvernig megi setja reglur um ákveðinn sveigjanleika í framkvæmd. Er þar átt við að ákveðinn fjöldi aðildarríkja ESB gæti eftt samstarf sín á milli á tilteknum sviðum og notið til þess atbeina stofnana Evrópusambandsins án þess að öll aðildarríkin ættu þar endilega hlut að máli. Fordæmi eru fyrir þessu þar sem Bretland stóð lengi vel utan hinnar félagslegu víddar, aðeins ellefu aðildarríki taka nú þátt í gjaldmiðilssamstarfi og þrettán í Schengen. Gera má ráð fyrir að stór hluti Evrópusamstarfsins verði þó skilgreindur sem ófrávíkjanlegur og útfærsla þessarar hugmyndar muni beinast einkum að framtíðarverkefnum fremur en núverandi samstarfi. Mjög hefur verið brýnt fyrir þeim ríkjum sem sótt hafa um aðild að þau verði að taka upp allan pakkann án varanlegra undanþágna. Hugmyndin um aukinn sveigjanleika er þó áhugaverð og fordæmisgefandi og gæti skapað möguleika á sérstökum lausnum í erfiðum málaflökkum.

Stækkun Evrópusambandsins, sem nú er í undirbúningi, mun hins vegar hafa í för með sér verulegar breytingar á öllum starfsháttum og getur einnig haft áhrif á samstarfið innan EES. Þrettán ríki hafa nú verið formlega viðurkennd sem umsóknarríki sem tilkall eigi til þess að setjast við ráðsborðið með þeim fimmtán sem fyrir eru. Þegar á þessu ári lýkur fyrstu yfirferð aðildarsamninga fyrir ríkin sex (Pólland, Ungverjaland, Slóveníu, Tékkland, Eistland og Kýpur) sem fyrst gengu til samninga og svo gæti farið að einhver ríkjanna sjö (Slóvakía, Búlgaría, Rúmenía, Litháen, Lettland, Malta og Tyrkland), sem síðar komu, geti náð hinum. Starfsemi Evrópusambandsins hefur verið skipt í þessum viðræðum upp í þrjátíu efnisflokka og eru allmargir þeirra nú fullafgreiddir en vandamál í öðrum hafa verið sett til hliðar í bili til frekari skoðunar. Fyrsta yfirferð þýðir þó að sjálfsögðu ekki að öll vandamál hafi verið leyst heldur má þvert á móti segja að þá fyrst hefjist hinar raunverulegu samningaviðræður. Til þessa hafa umsóknarríkin þó ekki lagt fram umfangsmiklar óskir um aðlögun eða umbóttunartíma og verður áherslan því fremur lögð á að ganga úr skugga um að þau hafi í raun og veru bolmagn til þess að framkvæma allar þær reglur sem um hefur verið samið og athuga hvernig þau muni standa gagnvart sjóða og styrkjakerfi Evrópusambandsins. Þar virðist enn fremur ljóst að Evrópusambandið verður sjálft að taka til endurskoðunar ákveðna þætti sem tæpast munu standast í nýrra og stærra Evrópusambandi. Mun þetta m.a. flýta fyrir nauðsynlegri endurskoðun landbúnaðarstefnunnar. Ef Pólland tæki upp nógildandi reglur landbúnaðarstefnunnar mundu tekjur pólskra bænda snaraukast miðað við aðrar stéttir þar í landi. Áhrifin á fjárlög ESB yrðu veruleg. Bændasamtök sumra aðildarríkja hafa viðrað þá hugmynd að nýju ríkin þyrftu ekki endilega að njóta sömu kjara og þau núverandi en því hafa fulltrúar Pólverja hafnað. Líklegra þykir að stækkunin og væntanlegar viðræður innan WTO leiði frekar til þess að landbúnaðarstefnan verði endurskoðuð enn frekar.

Til þess að laga sig að kröfum ESB um umhverfisvernd þyrftu umsóknarríkin að leggja í geysilegar fjárfestingar og er líklegt að þau þyrftu á verulegri hjálp að halda til að standa undir þeim. Orkubúskapur sumra umsóknarríkjanna veldur áhyggjum en allmörg þeirra reka kjarnorkuver sem komin eru til ára sinna og sem þau geta ekki lagt niður án aðstoðar. Núverandi stefna ESB er að sameiginleg fjárlög eigi ekki að fara yfir 1,27% af samanlagðri þjóðarframléiðslu þeirra allra og eigi kostnaður vegna stækkunar að rúmast innan þeirra marka. Verður ESB þá væntanlega að velja milli þess að bregðast væntingum umsóknarríkja, skera frekar niður framlög til landbúnaðar eða hækka fjárlagaramma þegar fram líða stundir. Loks má búast við að samið verði um alllangan aðlögunartíma hvað varðar umhverfisvernd, frjálsa för fólks og orku.

Evrópusambandið hefur lýst því yfir að það verði sjálft í stakk búið til að taka við nýjum ríkjum eftir að niðurstöður næstu ríkjaráðstefnu hafa verið staðfestar. Ráðgert er að henni ljúki strax fyrir lok næsta árs en staðfestingarferill í aðildarríkjunum fimmtán getur tekið hátt í tvö ár. Ekki ber öllum saman um það hvort fullgildingarferill fyrir aðildarsamninga fyrstu ríkja sem ljúka þeim geti hafist áður en fullgilding niðurstaðna ríkjaráðstefnu lýkur eða ekki, en sé gert ráð fyrir því að fullgilding aðildarsamninga fari af stað í ársbyrjun 2003 getur aðild fyrstu nýju ríkjanna orðið að veruleika fyrir árslok 2004. Rétt er og að hafa í huga að eftir að aðildarsamningar hafa verið undirritaðir taka nýju ríkin því sem næst fullan þátt í öllu starfi. Þess er þegar tekið að gæta að umsóknarríkin hafa sérstaka stöðu í Evrópusamstarfi og er í vaxandi mæli tekið tillit til þeirra. Réttarstaða EFTA/EES-ríkjanna er stundum sterkari í samstarfi samkvæmt samningum en aðgangur umsóknarríkjanna að stjórnarstofnunum Evrópusambandsins er oft í raun meiri. Þegar hugað var að tengslum pólitísku samstarfs ESB við önnur ríki reyndist auðveldara að finna leiðir til þess að tengjast Möltu, Kýpur, Búlgaríu og Rúmeníu en Íslandi og Noregi sem þó eiga mun lengri sögu pólitísku samstarfs við aðildarríki ESB.

Þótt mörg ljón séu í vegi næstu stækkunar, bæði hvað varðar breytingar á rekstri, fjármálum og innra starfi stofnana Evrópusambandsins sem og innan umsóknarríkjanna, þá er fullur pólitískur þungi að baki öllum undirbúningi. Endanlegar ákvarðanir verða teknar af leiðtogum ESB í leiðtogaráðinu og hefur reynslan sýnt að þar er hægt undir vissum kringumstæðum að taka afdráttarlausar ákvarðanir þótt enn séu einstök smáatriði óútkljáð. Það þurfa því ekki endilega öll kurl að vera komin til grafar áður en ákvörðun er tekin um að hleypa inn næsta hóp. Ef frá er talið Tyrkland er aðeins eitt stórt ríki í hóp umsóknarríkja, þ.e. Pólland. Áður var talið líklegt að ríki kæmu inn í 3-4 ríkja hópum. Nú heyrir æ oftar að ríkin í fyrsta hóp gætu hæglega orðið helmingi fleiri.

Því er við að bæta að enn er von á því að umsækjendum fjölgi. Þótt ekki sé talið raunhæft á þessu stigi að ræða aðild ríkja fyrrverandi Júgóslavíu (annarra en Slóveníu) þá hefur Evrópusambandið viljað halda þeim kosti á lofti ef það mætti verða til þess að flýta fyrir lýðræðislegri þróun á svæðinu. Öll hafa ríki þessi eða ríkjabrot lýst áhuga sínum. Sama gildir um Albaníu og ýmis ríki fyrrverandi Ráðstjórnarríkjanna.

Áður hefur verið vikið að því að í allri umfjöllun um samskipti við ríki utan ESB, þ.m.t við EFTA/EES-ríkin, er reynt að ná sameiginlegri afstöðu innan ráðsins áður en fram er haldið. Nægir þá að eitt ríki setji fyrirvara eða telji nauðsynlegt að athuga málið nánar til þess að afgreiðslu sé frestað. Eftir því sem aðildarríkjum fjölgar aukast

líkurnar á því að þegar ný ákvörðun um viðbót við EES-samninginn kemur til umfjöllunar í ráðinu telji eitthvert þeirra eftir sér að efla samskipti við EFTA/EES-ríkin þrjú sem utan standa eða vilji nota tækifærið til að fá eitthvað fyrir snúð sinn. Samstarf Íslands við mörg þau ríki, sem nú hafa sótt um, á sér styttri sögu en samstarf við önnur ESB-ríki og innan vébanda stjórnsýslu þeirra er minni þekking á íslenskum aðstæðum. Það er því full ástæða til þess að efla samskipti við þessi ríki því að þau munu innan tíðar geta haft umtalsverð áhrif á íslenska hagsmuni.

Á móti kemur að líklegt er að starfshættir ráðsins muni breytast nokkuð þegar fjöldi aðildarríkja hefur tvöfaldast og er þá helst vísað til þess að oftar verði gripið til atkvæðagreiðslu til þess að ná niðurstöðu og veginn meirihluti verði látinn ráða í fleiri málaflokkum. Við það gæti aðstaða einstakra aðildarríkja til þess að stöðva mál skerst en mun þó í framkvæmd líklega endast hvað lengst þegar um er að ræða samskipti við ríki utan ESB. Það er í raun í þágu EFTA/EES-ríkjanna að ákvarðanir geti verið teknar með skilvirkum hætti innan ráðsins, einnig hvað varðar EES-samstarfið. Hagsmunir EFTA/EES-ríkjanna falla oftast nær vel að þorra aðildarríkjanna en dæmin sýna að eitt og eitt ríki hefur stundum einhverra hluta vegna viljað stöðva framgang einstakra EES-mála. Við athugun á atkvæðagreiðslum innan ráðs ESB kemur í ljós að smárikinn þurfa ekki ýkja oft að sæta því að vera ofurlíði borin í atkvæðagreiðslum. Það er því ekki heldur unnt að segja að það sé nauðsynlega gegn hagsmunum smárikis að fjölga atkvæðagreiðslum.

## **12. Breytingar á stöðu Íslands**

Aukið vægi Evrópuvettvangs í allri umræðu hefur afleiðingar fyrir annað alþjóðlegt samstarf. Í vissum tilfellum eru mál leidd til lykta innan ESB en í öðrum hefur sú afstaða, sem mótuð er innan Evrópusambandsins, úrslitaáhrif á framgang mála í öðrum stofnunum sem Ísland á aðild að. Gildir það t.d. um Alþjóðaviðskiptastofnunina, WTO, um Efnahags- og framfarastofnunina OECD, um Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Alþjóðabankann, um Sameinuðu þjóðirnar og nú eru líkur á að í vaxandi mæli verði þetta tilfellið einnig innan Atlantshafsbandalagsins. Norðurlandasamstarf hefur og breytt mjög um svip vegna þessa. Ísland lagði áherslu á það í formennskutíð sinni í Norðurlandaráði að efla upplýsingaskipti og samráð á þeim vettvangi um Evrópumál. Talsverður árangur hefur náðst, einkum að því er varðar óformleg tengsl, en því eru mjög skýr takmörk sett hversu langt er hægt að ganga. Ekki er um samræmdan norrænan málflutning að ræða innan Evrópusamstarfs. Athygli vakti þó að á leiðtogafundi Evrópusambandsins í Lissabon 23.-24. mars sl. var lagður fram norrænn boðskapur um atvinnumál, efnahagsmál og stækkun ESB. Undir þann boðskap skrifa forsætisráðherrar Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar. Er það í fyrsta skipti sem norræn ríki innan ESB koma fram með þessum hætti. Í öðrum alþjóðlegum stofnunum þar sem Norðurlandasamstarf var virkt hefur það annaðhvort þurft að víkja fyrir samstöðu ESB-ríkja eins og í WTO eða veikst verulega og má þar nefna hversu mjög sameiginlegum erindum Norðurlanda innan Sameinuðu þjóðanna hefur fækkað á undanförunum árum. Norðurlandasamstarfið gefur eftir sem áður mikinn styrk og skiptir miklu máli að leggja rækt við það.

Ísland hefur haft tiltölulega sterka stöðu miðað við stærð og hefur það að hluta byggst á aðild að NATO, Norðurlandaráði og OECD. Sú staða hefur breyst og kann að breytast enn vegna þróunar Evrópusambandsins. Nokkur Evrópuríki hafa ekki til

Þessa sýnt hug á aðild, flest vegna þess að þau telja hana ekki raunhæfan kost vegnasmæðar og má þar nefna Andorra, Mónakó, San Marínó og Liechtenstein. Liechtenstein hefur EES-samstarfið til grundvallar í samskiptum við ESB og Andorra hefur sýnt þeim kosti nokkurn áhuga. Innan framkvæmdastjórnar ESB ber sú skrifstofa sem sér um samskipti við EES-löndin einnig ábyrgð á Andorra, Mónakó, og San Marínó. Þessi ríki eiga það sameiginlegt að vera tiltölulega vel stæð og þróuð en smá. Þau eru enn fremur öll líkleg til að standa utan ESB.

Þó svo að einstaka stjórnámálamenn, einkum á Norðurlöndum, hafi hvatt Íslendinga til þess að íhuga þann kost að sækja um aðild fer því fjarri að stjórnvöld núverandi aðildarríkja ESB telji sérstakt keppikefli að enn fleiri ríki bætist í umsóknarríkjahópinn. Stærri ríkin telja aðstöðu þá sem stofnanir ESB gefa minni ríkjum til þess að hafa áhrif á gang mála heldur sterka. Mörgum þeirra er umhugað um að ekki verði of erfitt fyrir þau að tryggja bandamenn með sér í þann minnihluta atkvæða sem dugir til að stöðva framgang mála, svokallaðan „blocking minority“. Bein höfnun á umsókn lýðræðisríkis innan Evrópu verður að teljast ólíkleg en takmarkaður áhugi á því að fjölga aðildarríkjum getur komið fram í tregðu til þess að veita einhverjar sérstakar tilslakanir sem nauðsynlegar geta þótt.

Færi svo að Noregur sækti að nýju um aðild gætu aðildarviðræður tekið mjög stuttan tíma þar sem hægt væri að styðjast að verulegu leyti við niðurstöður síðustu samningaviðræðna þótt að sjálfsögðu yrði að taka að nýju á þeim viðkvæmu málum sem úrslitum réðu í síðustu þjóðaratkvæðagreiðslu. Yrði þó einkum um að ræða yfirferð og breytingar vegna þróunar síðustu ára. Minna má á að síðast þegar Noregur sótti um var umsókn lögð inn í nóvember 1992, álit framkvæmdastjórnar lá fyrir í mars 1993, viðræður hófust í apríl 1993 og aðildarsamningur var undirritaður í júní 1994. Allt ferlið tók rúmlega hálf tölva ár.

Viðræður við Sviss yrðu eðli málsins samkvæmt talsvert flóknari en enginn efast um efnahagslega eða stjórnsýslulega burði Sviss til að takast á við aðild, svo miklu framar standur Sviss en umsóknarríkin þrettán. Bæði gætu ríkin því fræðilega orðið aðilar áður en ferlinu er lokið fyrir ríkin þrettán sem nú er samið við.

### **13. Aðstaða innan ESB til áhrifa**

Hér að ofan hefur verið áréttað hvaða takmarkanir gilda um aðgang EFTA/EES-ríkja að mótun ákvarðana og því lýst hvernig EFTA/EES-ríkin standa samanborið við aðildarríki Evrópusambandsins hvað snertir völd og áhrif. Þetta þýðir þó að sjálfsögðu ekki að einstök aðildarríki ESB fái ævinlega sínu framgengt og enn þá síður smærri ríkin. Ríkjasamstarfið innan ESB hefur fleiri yfirþjóðlega þætti en almennt tíðkast í alþjóðasamstarfi. Evrópurétturinn hefur forgang, sameiginlegar ákvarðanir geta haft bein réttaráhrif, stofnanir ESB geta í vissum tilfellum komið fram fyrir hönd aðildarríkjanna en mikilvægt er að hafa í huga að aðildarríkin sjálf eru í miðpunkti við allan rekstur, löggjöf og beitingu reglna.

Innan ráðsins eru ákvarðanir teknar ýmist með einföldum meirihluta, vegnum meirihluta eða einróma. Í raun er atkvæðagreiðslum aðeins beitt í lengstu lög. Fulltrúar ríkisstjórna reyna að ná málamiðlun og halda jafnvægi milli ólíkra sjónarmiða og þjóðarhagsmuna. Vissulega getur það haft áhrif á

ákvarðanatökuferilinn hvort hægt sé að taka ákvörðun með vegnum meirihluta. Ríki, sem er einangrað í afstöðu sinni, er þá tilleiðanlegra til þess að gefa eftir. En það er í þágu allra ríkja að reyna til þrautar að taka einnig tillit til þeirra sem lenda í minnihluta. Í þessum dansi getur lítið ríki síður treyst á eigið efnahagslegt eða pólitískt vægi en fremur á rökfestu og lagni við að afla sér bandamanna. Þótt svonefnd Lúxemborgarregla eigi sér ekki formlega stöðu í starfi ESB er oft til hennar vitnað en skv. henni verður að taka til greina neitun ríkis þegar um er að ræða lífshagsmuni þjóðarinnar. Með árunum hefur þó sjaldnar verið til hennar gripið og hún túlkuð þrengra en áður.

Stofnanir ESB eru þó ekki einungis til þess að auðvelda málamiðlanir milli ólíkra sjónarmiða einstakra ríkja heldur er einnig reynt að greina það hverjir séu sameiginlegir hagsmunir ESB sem heildar. Framkvæmdastjórn, Evrópuþingið og Evrópudómstóllinn hafa öðrum fremur þetta hlutverk í samráði og samstarfi við ráðið, nefnd fastafulltrúa (COREPER) og nefndir á vegum ráðs og framkvæmdastjórnar. Oft eru það hinar sameiginlegu stofnanir sem mynda mótvægi við stærri aðildarríkin ef þau reyna að fara sínu fram og myndast gjarnan bandalag smærri ríkja og fulltrúa framkvæmdastjórnar og Evrópuþings.

Grundvallarregla innan ESB er jafnræði aðildarríkjanna. Hver einasta breyting á grundvallartextum þarfnast einróma samþykkis. Þó svo að þeim málaflokkum fjölgi þar sem meirihluti atkvæða ræður ferðinni eru engar líkur á því að þetta breytist. Sameiginlegum stofnunum er ekki heimilt að gera upp á milli aðildarríkja vegna pólitísks styrks, efnahagslegs vægis eða fólksfjölda. Stofnanakerfi ESB gefur því smárikjum tiltölulega sterka stöðu. Vangaveltur eru þó uppi um að eftir því sem aðildarríkjum ESB fjölgar minnki vægi stofnana en valdatafl stórveldanna ráði í meira mæli úrslitum. Verði Evrópusambandið hvað þetta varðar líkara Sameinuðu þjóðunum.

Staða aðildarríkja og þar með smærri ríkja er sterkust innan ráðsins og því mætti segja að yfirfærsla ákveðinna áhrifa til Evrópuþingsins geti haft í för með sér veikari stöðu þeirra. Hvert og eitt ríki hefur einn fulltrúa í ráðinu og tvö til tíu atkvæði en fjöldi þingmanna frá hverju aðildarríki er frá 6 til 99. Á móti kemur þó að sterkari staða Evrópuþingsins hefur leitt til opnari og gagnsærri stjórnsýslu sem einmitt hefur verið sérstakt keppikefli Norðurlandanna. Starfsemi þingsins er skipulögð út frá stjórnmalaskoðunum en ekki ríkjum og er það einungis í undantekningartilfellum sem atkvæði falla eftir þjóðerni fremur en almennri pólitískri lífssýn. Evrópuþingið er ekki vettvangur togstreitu þjóðríkja á sama hátt og ráðið.

Reynslan hefur og sýnt að smærri ríki geta haft umtalsverð áhrif í þeim málaflokkum þar sem hagsmunir þeirra eru brýnastir og þau beita sér mest. Má segja að skipulagið tryggi ekki aðeins aðgang að umræðu heldur einnig að tillit sé tekið til hagsmuna þeirra. Öll aðildarríkin eiga mikið undir því að geta haldið góðu samstarfi við hin samstarfsríkin og forðast að ganga á hluta þeirra því að hvenær sem er getur stuðningur eða andstaða eins ríkis skipt sköpum. Hvert ríki hefur því trygg nokkur spil eða tromp á hendi en miklu ræður hins vegar hvernig spilað er úr þeim.

Aðildarríkin skiptast á um að gegna formennsku og þótt smærri ríkin geti ekki lagt jafn mikið undir og þau stærri hefur árangur oft síst orðið minni í þeirra formennskutíð. Er skemmst að minnast vel heppnaðrar formennsku Finna á síðasta

ári. Minnsta aðildarríkið, Lúxembúrg, hefur svo sannarlega haft aðstöðu til að móta þróun Evrópusambandsins og hefur ítrekað gegnt forystu í öllum helstu stofnunum. Fjölmörg dæmi eru um að eitt aðildarríki hafi stefnumótandi áhrif á ákveðin atriði utanríkismála sem einhverra hluta vegna vega þungt í umræðu heima fyrir og má nefna hvernig Portúgal setti mark sitt á stefnu gagnvart Austur-Tímor eða Grikkland gagnvart Makedóníu. Lúxembúrg hefur gengið bærilega að viðhalda ákvæðum um bankaleynd þrátt fyrir nokkurn þrýsting. Greinilegt er einnig hvernig norrænu löndunum hefur tekist að sveigja áherslur Evrópusambandsins t.d. á sviði umhverfis- og lýðheilbrigðismála með málflutningi sínum.

#### **14. Samskipti við þriðju ríki**

Þar sem EES-samningurinn tekur ekki til samræmdrar viðskiptastefnu eða tollabandalags er EFTA/EES-ríkjunum frjálst að gera viðskiptasamninga við önnur ríki. Reynslan hefur hins vegar sýnt að nær allir þeir viðskiptasamningar, sem gerðir hafa verið á vegum EFTA, eru sérstaklega gerðir til þess að ná samræmi við það sem um hefur verið samið við ESB en ekki til þess að framfylgja sérstakri EFTA-stefnu. Þannig hefur EFTA nú gert 14 fríverslunarsamninga við ríki í Mið- og Austur-Evrópu og við Miðjarðarhaf og sex samstarfsyfirlýsingar að auki. Kveikjan að þeim samningum hefur verið að eftir að ESB hafði samið um fríverslun við þessi ríki var komin upp sú staða að fyrirtæki innan EFTA höfðu slakari markaðsstöðu en samkeppnisaðilar innan Evrópusambandsins. EFTA fetaði því í fótspor ESB í samningagerð við þessi ríki og samningarnir eru um flest áþekkir. Þó hefur í EFTA-samningum verið lögð meiri áhersla á fullt tollfrelsi á sjávarafurðum, ekki síst að kröfu Íslendinga. Frá þeirri meginreglu, að EFTA-ríkin taki mið af samningum ESB áður en hafist er handa, er þó sú undantekning að sum EFTA-ríkin voru fyrri til þess að semja við Eystrasaltsríkin um fríverslun og nú standa yfir samningaviðræður við Kanada þótt ginn fríverslunarsamningur liggi fyrir milli ESB og Kanada.

Á sínum tíma var í samningaviðræðum um EES boðið af hálfu framkvæmdastjórnar að þegar kæmi að samningum við þriðju ríki um gagnkvæma vottun og viðurkenningu prófana og vottorða þá gæti framkvæmdastjórn samið fyrir hönd alls EES-svæðisins. Þetta var ekki talið pólitískt ásættanlegt og hefur því verið reynt að fylgjast grannt með samningum framkvæmdastjórnar við þriðju ríki um þessi mál og fylgja síðan eins fljótt í kjölfarið og auðið er með gerð samhljóða samninga. Þetta hefur óhjákvæmilega í för með sér nokkra töf og henni fylgja hnökrar í samræmi á svæðinu. Slíkir samningar hafa verið gerðir við Ástralíu og Nýja-Sjáland. Samningar við Kanada eru í undirbúningi. Áhyggjuefni er hins vegar að erfitt hefur reynt að fá Bandaríkin til samningaviðræðna við EFTA-ríkin um þessi mál. Samningaviðræður ESB og Bandaríkjanna um gagnkvæma viðurkenningu reyndust flóknar og erfitt var fyrir stjórnvöld í Washington að fá sjálfstæðar eftirlitsstofnanir á borð við FDA til samstarfs. Eru stjórnvöld treg til að hefja þann feril að nýju og finnst markaðssvæði EFTA-ríkjanna vart svara kostnaði. Gildir þá einu þótt sagt sé að aðeins sé verið að ræða um það að taka upp óbreyttar niðurstöður samningaviðræðna ESB og Bandaríkjanna og færa þær yfir á EFTA/EES-ríkin. Hefur verið reynt að fá ESB til þess að tala máli EFTA/EES-ríkjanna til þess að fá Bandaríkin að samningaborðinu. Þar til niðurstaða hefur fengist geta vörur frá EFTA/EES-ríkjunum verið stöðvaðar við innflutning til Bandaríkjanna og látnar sæta mati á samræmi við bandarískar reglur. Á sama tíma hafa bandarískar vörur sem falla undir samningsvið samninga



um gagnkvæma viðurkenningu prófana og vottana óhindraðan aðgang að Evrópska efnahagssvæðinu í gegnum Evrópusambandsríkin á grundvelli samræmismats bandarískra aðila sem viðurkenndir hafa verið af ESB.

Bandaríkin og Evrópusambandið hafa nú tekið upp viðræður um einföldun viðskipta undir nafninu Transatlantic Business Dialogue og hafa þar kallað til leiks fyrirtæki sem stunda viðskipti yfir hafið. Er þar reynt að finna hvaða hindranir eru í vegi viðskipta og hvað sé til úrbóta. EFTA-ríkin hafa sóst eftir þátttöku en einungis fyrirtæki, sem reka skrifstofur sínar innan ESB eða Bandaríkjanna, taka þátt í viðræðum. En þótt ekki sé um beina þátttöku íslenskra aðila að ræða er það hagsmunamál að aukið samræmi ríki milli þessara tveggja rísa.

Þegar leitað hefur verið eftir því við Bandaríkin að efla fríverslunarsamstarf hefur svipað verið uppi á teningnum. Almennt séð hefur stefna Bandaríkjanna verið að nota vettvang Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar fremur en tvíhliða samninga. Undantekningin er NAFTA-samningurinn við Kanada og Mexíkó. Þegar minnst hefur verið á þann möguleika að ganga til fríverslunarviðræðna milli Íslands og Bandaríkjanna hafa embættismenn m.a. bent á það að árlegar tollgreiðslur af íslenskum afurðum, sem niður mundu falla, næmu ekki nema um einni milljón dollara. Þótt ekki skorti á vilja til að efla samskipti við Ísland þá væri í mikið ráðist fyrir lítinn ávinning að setja af stað allt það flókna ferli sem til þarf innan bandarískrar stjórnýslu (umboð þingsins o.s.frv.) ef gera ætti fríverslunarsamning. Chile hefur lengi sótt á um að fá slíkan samning en enn ekki haft erindi sem erfiði. Viðurkennt er þó að hefji Bandaríkin á annað borð slíkar samningaviðræður þá gengi Chile fyrir.

Á vettvangi WTO hafa EFTA/EES-ríkin meira athafnafrelsi en aðildarríki Evrópusambandsins þar sem framkvæmdastjórnin fer með umboð þeirra. Málflutningur af því tagi, sem Ísland og fleiri ríki höfðu innan stofnunarinnar um afnám ríkisstyrkja í sjávarútvegi, hefði t.d. ekki verið mögulegur. Hins vegar eiga aðildarríkin þess kost að fá hagsmunamál sín rekin með mjög skilvirkum hætti ef þeim tekst að ná um þau samstöðu innan ESB. Nokkuð hefur borið á því innan WTO að blokkirnar stóru, Bandaríkin, ESB Japan ráði ráðum sínum og ætlist síðan leynt og ljóst til þess að aðrir samþykki niðurstöðurnar án frekari umræðu. Upplýsingagjöf til ríkja utan þessa hóps um gang viðræðna hefur á stundum verið brotakennd. Hvað þetta varðar hafa aðildarríki ESB betri aðstöðu til þess að fylgjast með en flest önnur þótt þau hafi ekki sama málfrelsi.

## **15. Alþjóðavæðing**

Fyrir rúmu ári lagði utanríkisráðuneytið fram skýrslu um alþjóðavæðingu. Evrópusamstarfið er mikilvægur hluti milliríkjasamskipta en því fer fjarri að það þurfi á nokkurn hátt að draga úr tengslum við aðra hluta heimsins. Eins og fram kom hér að ofan getur samstarf við Evrópu þvert á móti orðið stökkpallur inn á markaði annarra heimsálfna. Mikilvægt er að tefla ekki fram sem andstæðum eflingu tengsla við samstarfsríki í Evrópu og nýtingu tækifæra annars staðar á hnettinum. Þannig varð aukið frjálsræði sem leiddi af EES-samningnum grunnur að betri tilboðum Íslands á vettvangi Úrúgvæ viðræðnanna. Sá markaðsaðgangur, sem veittur hafði verið ESB, var útvíkkaður til aðildarríkja WTO. Fjarri því að standa í vegi fyrir styrkingu tengsla

við fjarlæg ríki skapaði EES-samningurinn þann grunn sem hægt var að byggja á þegar við þau var samið.

Alþjóðleg viðmið í hagkerfum þjóða og alþjóðaverslun hafa breytt áherslum og vinnubrögðum fyrirtækja jafnt sem þjóðfélaga í viðskiptum, verðmætasköpun og staðsetningu á framleiðslueiningum. Verslun eflir efnahagslega framþróun sem aftur ýtir undir alþjóðleg viðskipti og hraðari tækniþróun.

Miklar pólitískar breytingar hafa einnig átt sér stað innan Evrópu sem utan. Hvarvetna er þróunin til aukins lýðræðis og opinna hagkerfa. Hvort sem litið er til milliríkjasamninga eða samstarfs fyrirtækja þá einskorðast athafnasvæði í framleiðslu eða viðskiptum ekki lengur við eitt þjóðríki. Á sama tíma hafa tæknibreytingar og framþróun í flutningum og fjarskiptum auðveldað og margfaldað viðskipti og samskipti þjóða.

Þessi þróun hefur vissulega aukið skilvirkni og hagvöxt en með vaxandi samkeppni aukast einnig kröfurnar til fyrirtækja og þjóðfélaga um markvissa og árangursríka stefnumörkun þar sem ekki dugir lengur að miða eingöngu við aðstæður í heimaríki. Þetta á jafnvel enn frekar við um ríki eins og Ísland sem er verulega háð utanríkisviðskiptum og á efnahagslega framþróun sína undir því að geta beitt sér á alþjóðlegum mörkuðum.

Þótt viðskiptafrelsi sé uppspretta hagvaxtar þá hefur ríkisvaldið visst hlutverk við að setja leikreglur og skakka leikinn undir vissum kringumstæðum. Það verður að tryggja öryggi þegnanna, vernda neytendur og sjá til þess að umhverfið bíði ekki skaða af óheftri framleiðslu. Ekkert ríki getur í dag náð þessum markmiðum í einangrun frá öðrum ríkjum, allra síst ef það ríki er fjarri því að vera sjálfu sér nógt. Náíð samstarf við ríki, sem hafa sama gildismat, er líklegra til árangurs fyrir stjórnvöld. Fyrirtæki eru einnig líklegri til að geta nýtt sér tækifæri í öðrum ríkjum ef reglur eru samræmdar, skýrar og einfaldar. Aðgangur að stærri heimamarkaði eykur styrk til að sækja á fjarlægari mið.

Á nýlegri ráðstefnu Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar í Seattle tóku ólík félagasamtök höndum saman til að berjast gegn alþjóðavæðingu sem þau túlkuðu sem óheft athafnafrelsi auðhringa gegn hagsmunum almennra borgara. Braust reiðin og vanmáttartilfinningin út í hávaðasömum mótmælaaðgerðum gegn WTO. Leiðin til þess að koma í veg fyrir að alþjóðavæðing leiði til rányrkju og umhverfisspjalla liggur hins vegar um aukið alþjóðasamstarf ríkisstjórna, ekki um einangrun. Það er einnig vænlegt til árangurs að líta sér nær og efla samstarf við nágrannaríki sem eru líkleg til að eiga sömu markmið og lífsviðhorf.

## **16. Staða Íslands sem aðildarríkis**

Náíð samstarf Íslands við aðildarríki ESB á fjölmörgum sviðum og sívaxandi fjöldi þeirra ríkja, sem nú sækist eftir aðild, býður heim samanburði á stöðu Íslands miðað við stöðu þeirra ríkja sem nú þegar hafa sótt um aðild eða eru á leiðinni inn í Evrópusambandið. Eins og fram kemur í formála hefur verið talið rétt að hafa í huga til samanburðar við EES-samninginn hvaða afleiðingar full aðild Íslands að ESB gæti haft.

Nú þegar má fullyrða að fullt samræmi gildi í löggjöf um efnahags-, viðskipta- og atvinnumál sem fellur undir EES-samninginn. Ísland hefur tekið upp og fellt inn í íslenska löggjöf allar reglur ESB. Aðstaða samkvæmt EES-samningnum til að hafa áhrif á frekari þróun og framkvæmd er að sjálfsögðu engan veginn hin sama og aðildarríkjanna. Gildir það um alla þá þætti sem heyra undir innri markað. Síðar í þessari skýrslu er farið yfir starfsemi Evrópusambandsins lið fyrir lið en hér á eftir fer stutt yfirlit þess sem breyttist frá því sem nú er við fulla aðild að Evrópusambandinu.

Löng hefð er fyrir þátttöku í fríverslun með vörur milli Íslands og ESB, tollfrelsi á iðnaðarvörur hefur verið frá því að fríverslunarsamningarnir gengu í gildi. Með gildistöku EES bættust við viðamiklar samræmdar reglur um tæknilegar kröfur og staðla og afnám allra tæknilegra viðskiptahindrana. Aðild hefði engar stórvægilegar breytingar í för með sér í almennum viðskiptum með iðnaðarvörur. Sameiginlegar reglur um opinber innkaup yrðu hinar sömu og nú er. Fullri aðild fylgdi hins vegar tollfrelsi á allar landbúnaðarafurðir eins og nánar verður fjallað um síðar.

Frjáls för fólks er hluti EES-samningsins sem og samræmdar reglur um almannatryggingar, gagnkvæma viðurkenningu starfsréttinda og prófskírteina o.fl. Rekstur hefur gengið vandræðalaust. Talsvert hefur verið um að fólk hafi nýtt sér þetta frelsi, bæði Íslendingar sem leita til meginlandsins og útlendingar til Íslands. Ótti við óhefta flutninga hefur ekki átt við rök að styðjast. Það sem helst breyttist við aðild er að auðveldara væri fyrir Íslendinga erlendis að leita réttar síns því að EES-samningurinn er víða lítt þekktur. Ísland þyrfti enn fremur að veita ríkisborgurum Evrópusambandsríkja, sem búsettir eru á Íslandi, kosningarétt og kjörgengi í sveitarstjórnarkosningum. Íslendingar búsettir erlendis nyttu að sjálfsögðu sömu réttinda.

EES-samningurinn flýtti verulega fyrir þróun og auknu frelsi í fjármagnsflutningum og fjármálaþjónustu á Íslandi. Hvort sem litið er til vátrygginga, verðbréfavíðskipta eða almennrar bankastarfsemi hefur bakhjarl Evrópulöggjafar reynst gagnlegt viðmið þótt líklegt megi telja að svipaðar reglur hefðu verið teknar upp fyrir eða seinna án tilkomu EES-samningsins. Aðild hefði það helst í för með sér að atлага yrði gerð að undanþágu Íslands í EES-samningnum frá frjálsum fjárfestingum í sjávarútvegi enda stangast hún á við grundvallarreglu ESB um frelsi í atvinnurekstri.

Samkeppnisreglur eru efnislega samhljóða innan EES og Evrópusambandsins þó finna megi dæmi um misræmi, sbr. það að innan ESB eru rýmri heimildir til að taka tillit til menningarsjónarmiða. Aðild fylgdi því fyrst og fremst það að framkvæmdastjórn tæki við eftirlitshlutverki af ESA. Má vera að sumt af því sem ESA hefur fett fingur út í þætti heldur smávægilegt hjá framkvæmdastjórn en almennt má gera ráð fyrir svipaðri framkvæmd.

EFTA/EES-ríkin hafa tekið þátt í meirihluta samstarfs innan ESB á sviði félags- og vinnumála. EES-samningur hefur flýtt fyrir skipulegri löggjöf um vinnuvernd, aðbúnað, öryggi og hollustu á vinnustöðum, vernd launþega við aðildarskipti eða þegar vinnuveitandi verður gjaldþrota o.fl. Hefur þessum ákvörðunum verið vel tekið af launafólki og þökkaleg sátt verið um framkvæmd þeirra á vinnumarkaði. Full aðild hefði í för með sér aðgang að sameiginlegum félagsmálasjóðum sem m.a. styrkja

verkefni til jöfnunar tækifæra karla og kvenna, endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Gera má þó ráð fyrir að forgang hafi fátækari ríki ESB þar sem atvinnuleysi er meira. Til þess að gera fáar gerðir Evrópusambandsins á þessu sviði falla utan EES-samnings, t.d. varðandi skyldu til skrásetningar atvinnusjúkdóma. Almennt yrði stigsmunur fremur en eðlismunur við fulla aðild frá því sem nú er.

Neytendavernd hefur styrkst á Íslandi við samþykkt EES-samnings og má nefna reglur um merkingar matvæla, neytendalán o.fl. Löggjöfin þróast enn í takt við Evrópusambandið en neytendavernd hefur verið forgangsmál þar undanfarin ár. Það gæti verið erfitt að taka upp ákveðna þætti sem varða réttaröryggi neytenda þar sem þar er byggt á heimildum sem ESB hefur fram yfir EES-samstarfið. Eins og svo víða innan innri markaðar er það ekki löggjöfin heldur þátttakan í mótun hennar sem breyttist við aðild.

Meginhluti umhverfisreglna ESB hefur þegar verið tekinn upp á Íslandi með EES-samningnum og má þar nefna reglur um mengunarvarnir, sorphirðu, mat á umhverfisáhrifum, upplýsingagjöf til almennings um umhverfismál o.fl. Viðkvæmar spurningar gætu vaknað í aðildarviðræðum um tiltekin atriði sem eftir eru. Þannig eru samræmdar reglur um náttúruvernd utan EES-samnings, jafnt náttúruvætti sem verndaðir stofnar. Kæmi til aðildarviðræðna þyrfti sérstaklega að taka á veiðum á stofnum sem njóta verndar innan ESB og má nefna sem dæmi refi, rjúpur og lunda. Fremur er þetta þó formsatriði þegar um staðbundna stofna er að ræða og auðsótt hefur verið að ganga frá reglum t.d. í Svíþjóð um veiðar á björnum, elgjum og refum. Eftirlit með framkvæmd er og alfarið í höndum aðildarríkja. Ennfremur mætti ætla að hvalveiðar og selveiðar Íslendinga mættu mjög eindreginni andstöðu áhrifamikilla aðila innan ESB og gæti það orðið ásteytingarsteinn, ekki síst á vettvangi Evrópuþingsins. Hins vegar má ætla að auðvelt væri innan ramma ESB að leysa vanda við framkvæmd skuldbindinga Kyoto-samningsins. Aukin nýting endurnýjanlegra orkugjafa innan ESB gæti í því samhengi vegið upp aukna losun gróðurhúsalofttegunda við rekstur orkufreks iðnaðar á Íslandi. Þau aðildarríki ESB, sem verið hafa að þróa iðnað sinn, t.d. Portúgal, hafa fengið mjög rúmt svigrúm til að auka losun og jafnast það út vegna minni losunar Þýskalands.

Samstarf um hagskýrslugerð yrði enn umfangsmeira en þar er fremur um stigsmun en eðlismun að ræða. Full aðild gæfi tækifæri til að taka þátt í sameiginlegum verkefnum en leiddi jafnframt til aukins kostnaðar.

Félagaréttur hefur verið viðurkennt samstarfssvið innan Evrópu. Reglur um hlutafélög og rekstur þeirra, ársreikninga félaga og evrópsk samstarfsfyrirtæki hafa verið teknar upp með EES og lítið sem ekkert mundi breytast á þessu sviði við fulla aðild.

Það er stór kostur við Evrópusamstarf á sviði rannsókna og þróunar að þegar rammaáætlun hefur verið samþykkt starfa ríkin saman á jafnréttisgrundvelli eða því sem næst. Ísland náði ágætum árangri í fjórðu rammaáætluninni og útlit er fyrir að framhald verði á því. Þegar lítið er á verkefnasamstarf sem heild kemur í ljós að verulegt fjármagn skilar sér aftur til íslenskra rannsókna, talsvert miklu meira en það sem stjórnvöld greiða sem aðildargjald. Er þetta ákveðin vísbinding um það hvernig Íslendingum getur reitt af í frjálsri samkeppni innan ESB á jafnréttisgrundvelli. Aðild hefði í för með sér aðgang að fleiri verkefnum og að stefnumótun og forgangsroðun við gerð fimm ára rammaáætlana.

Í mennta- og æskulýðsmálum hefur þátttaka í Leonardo- og -Socrates áætlunum gengið vel og dágóður hópur íslenskra ungmenna og kennara hefur notið góðs af EES-samningurinn nær til svo til alls Evrópusamstarfs á þessu sviði. Við fulla aðild féllu niður skólagjöld í aðildarríkjum Evrópusambandsins og munar þar mest um Bretland.

Menningaráætlanir Evrópusambandsins, Raphael um verndun menningararfleifðar, Ariane um eflingu þýðinga á nútímabókmenntum, Kaleidoscope um útbreiðslu menningar og Connect um tengingu nútímataekni og menningar- og menntastarfsemi, hafa allar reynst íslenskum umsækjendum vel og standa vonir til að sama verði uppi á teningnum innan fimm ára rammaáætlunar um menningarmál, Culture 2000. Þátttaka íslenskra aðila í Media-áætluninni um stuðning til sjónvarps og kvikmyndamála hefur vakið athygli vegna þess hversu vel hún gengur. Styrkir til Íslands hafa verið hátt í fimmtán sinnum hærri en framlag. Ræðst það af því hversu góðar og vel undirbúnar umsóknir hafa verið.

Sameiginlegar reglur um samgöngur falla undir EES-samninginn en aðild gæti fylgt aðgangur að sjóðum til styrktar samgöngum, einkum í dreifbýli. Orkumál falla að verulegu leyti undir EES samninginn. Það sem við bættist er einkum aðild að stefnumótun og auknir möguleikar á erlendri fjárfestingu við nýtingu orkulinda. Fjarskipti og upplýsingatekni er vettvangur örrar þróunar. Ísland hefur tekið upp alla lagatexta á þessu sviði en aðgangur að stefnumótun væri til bóta. Það starf, sem unnið hefur verið innan ESB til að auðvelda litlum og meðalstórum fyrirtækjum að njóta góðs af hagræði innri markaðar, hefur gagnast íslenskum fyrirtækjum vel innan EES enda falla nær öll íslensk fyrirtæki undir þá skilgreiningu.

Samstarf á sviði innanríkismála ESB-ríkja fer ört vaxandi og nær það langt út fyrir þann ramma sem markaður er af svonefndu Schengen-samstarfi. Einkum gæti verið áhugavert að tengjast nánar samstarfi gegn skipulagðri afbrotastarfsemi. Schengen samstarfið sjálft hefur gengið vel og eru allar horfur á því að það komi að fullu til framkvæmda á næsta ári.

Óumdeilt hefur verið að sjávarútvegsstefna ESB yrði erfiðust viðfangs kæmi að þeim degi að gengið yrði til samninga um aðild Íslands að Evrópusambandinu. Markmið sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu eru ekki ósvipuð þeim sem íslensk stjórnvöld hafa sett en allar aðstæður innan Evrópusambandsins, þar sem litið er á sjávarútveg sem hluta af byggðastefnu fremur en sem sjálfstæðan sjálfbæran atvinnuveg, eru gjörólíkar. Styrkjagreiðslur innan ESB hafa ekki verið greininni til góðs og er vafasamt hvort ástæða sé til að sækjast eftir því fé. Ýmsar þær aðferðir, sem þróast hafa innan ESB til að mæta sérstökum aðstæðum þar eru þunglamalegar og ómarkvissar við íslenskar aðstæður. Almenn þróun innan ESB um beitingu nálægðarreglunnar (*subsidiarity*), sem og sú staðreynd að íslensk fiskimið eru aðskilin frá sameiginlegum fiskimiðum ESB, gæti þó leitt til þeirrar niðurstöðu að sérreglur um einstök framkvæmdatriði gætu gilt um hafsvæðið umhverfis Ísland. Nú þegar gilda tilskipanir innan Evrópusambandsins um að staðbundnir stofnar geti lotið stjórn strandríkis en þeirri tilskipun hefur til þessa verið beitt á veiðar innan 12 mílna. Til viðbótar má minna á að innan EES fékkst fram viðurkenning á því að sérstakar reglur ættu að gilda um öryggiskröfur íslenskra fiskiskipa. Reglur um staðbundna stofna í íslenskri lögsögu færu þó að öllum líkindum fyrir sameiginlegar stofnanir til

samþykktar eða a. m. k. kynningar. Sama gildir um ákvarðanir um leyfilegan afla og skiptingu hans. Þegar aflaheimildum úr fiskistofnum ESB er skipt upp er miðað við regluna um hlutfallslegan stöðugleika, þ.e. ríki fá í sinn hlut veiðiheimildir í réttu hlutfalli við veiðireynslu undanfarin ár. Enn fremur er tekið sérstakt tillit til svæða sem háð eru sjávarútvegi. Þetta þýðir að starfsreglur ESB um úthlutun leiddu að óbreyttu til þess að Íslendingar sætu áfram einir að fiskimiðum umhverfis Ísland, þ.e. að svo miklu leyti sem um er að ræða stofna sem eingöngu eru innan lögsögu. Staða þeirra ESB-ríkja, sem kynnu að vilja ásælast fiskveiðiréttindi við Ísland í mögulegum aðildarviðræðum yrði ekki ýkja sterk. Öðru máli gegnir um flökkustofna, þ.e. norsk-íslensku síldina, loðnu, makríl, rækju á Flæmska hatti, kolmunna og karfa sem aðrar þjóðir deila með okkur nú þegar. Þar yrði erfitt að standa gegn því að erlend skip fengju að veiða hluta síns kvóta innan íslenskrar lögsögu. Gert yrði út um kvótaskiptingu innan sameiginlegra stofnana ESB. ESB mundi annast samningagerð við aðrar þjóðir um flökkustofna en Ísland ætti fulltrúa í samninganefndum. Ísland og ESB hafa í mikilvægum atriðum haft andstæðar skoðanir varðandi stjórnun flökkustofna.

Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB gerir ráð fyrir því að á hverju ári séu bornar upp til samþykkis á fundi sjávarútvegsráðherra í Brussel tillögur um heildarafla innan ESB og skiptingu hans. Gildir þetta jafnt um stofna innan lögsögu sem flökkustofna. Sameiginlegar stofnanir ESB tækju þá ákvarðanir sem varða lífsafkomu íslensku þjóðarinnar væri Ísland aðildarríki. Starfsreglur geta breyst og aðstæður allar og því erfitt að treysta því að ásættanleg niðurstaða náist um alla framtíð nema sérstakar reglur væru lögfestar. Evrópusambandsríkin hafa ekki komið sér saman um sameiginlega stefnumótun á mörgum sviðum en nýting fiskistofna er eitt þeirra. Meginregla í aðildarviðræðum er að varanlegar undanþágur séu ekki í boði. Þó svo að niðurstaða aðildarviðræðna sé jafngild ríkjaráðstefnu og því formlega hægt að lögfesta undanþágu í aðildarsamningi með óyggjandi hætti þarf til þess samþykki allra aðildarríkjanna. Ótvíræðan pólitískan vilja allra aðildarríkja þyrfti til þess en meginreglan er sú að varanlegar undanþágur eru ekki veittar.

Dæmi eru til um aðlögun gildandi stefnu að breyttum aðstæðum og má þar nefna hvernig sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB var hnikað til með tilliti til búskaparháttá á norðurslóðum. Það snerist þó fyrst og fremst um skilgreiningu svæða, réttindi til styrkja og skilning ESB á því að veita mætti meiri styrki á tilteknum svæðum en annars staðar tíðkaðist. Þetta er ekki sambærilegt við þá undanþágu sem Ísland mundi vilja í sjávarútvegi. Málið átti rætur í því að styrkir frá ESB dygðu ekki landbúnaði norðurslóðum og snerust um heimild ESB til finnskra og sænskra stjórnvalda til að greiða það sem upp á vantaði og heimild til að samanlagðir styrkir ESB og innlendra stjórnvalda leiddu til meiri stuðnings á norðlægum slóðum en leyfður væri annars staðar í ESB. Það að skilgreina tiltekið hafsvæði utan sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu, eins og lengi var gert með Miðjarðarhafið, yrði eflaust tekið sem skref aftur á bak.

Sjávarútvegur vegur ekki þungt í hagkerfi ESB-ríkja. Stækkun sú sem nú er í aðsigi mun auka fjölda landluktra ríkja og enn draga úr hlutfallslegu vægi fiskveiða í atvinnulífi Evrópusambandsins. Miðjarðarhafið var lengi utan sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu og í raun gilda þar enn sérreglur. Almenn þróun ESB og vægi nálægðarreglunnar gæti ýtt undir svæðisbundna stjórn svo að hægt sé að taka tillit til mismunandi aðstæðna. Gera verður þó ráð fyrir því að helstu ákvarðanir um nýtingu

fiskistofna verði eftir sem áður lagðar fyrir sameiginlegar stofnanir til endanlegrar ákvörðunar. Nýlega var mörkuð um það stefna innan ESB að færa ákveðnar ákvarðanir í samkeppnismálum aftur heim í hérað og er það dæmi um að nálægðarreglan styrkist. Þess ber þó að gæta að þau ESB-ríki sem mestra hagsmuna hafa að gæta í sjávarútvegi og sækjast eftir auknum kvótum eru þegar í sambandinu og líkleg til að standa gegn breytingum sem drægju úr áhrifum þeirra og möguleikum til að efla hag útgerða sinna. Eftir aðild myndu Íslendingar hafa ýmsa aðra hagsmuni í ESB en þá er lytu að sjávarútvegi, sem önnur ríki í sambandinu, s.s. Spánn, gætu reynt að tengja við samninga og ákvörðunartöku.

En þótt treysta mætti hlutfallslegan stöðugleika og jafnvel festa hann í sessi með öryggisákvæði eða sameiginlegum yfirlýsingum og bæði sjá til þess að ákvarðanir um afla á Íslandsmiðum byggðust á ráðgjöf íslenskra vísindamanna og veiðiheimildir úr íslenskum stofnum á Íslandsmiðum rynnu óskertar til Íslands stæði eftir spurningin um fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi. Undanþága sú sem Íslendingar fengu í EES-samningnum var torsótt og gekk ekki eftir fyrr en á síðustu mínútum samningaviðræðna. Það veki eflaust nokkuð hörð viðbrögð einstakra aðildarríkja ESB ef umsóknarríki færi fram á undanþágu frá meginreglu um frelsi í atvinnurekstri. Sú röksemd, að hér sé um að ræða grundvöll íslensks atvinnulífs sem verði að vernda, veki að öllum líkindum þau gagnrök að aðildarríki geti ekki undanþegið mikilvægustu atvinnustarfsemi sína frá almennum reglum innri markaðar. Bretar og fleiri aðildarríki hafa gripið til sérstakra aðgerða til að tryggja að þeir sem nýta sér fiskveiðiheimildir, sem tiltekið aðildarríki hefur fengið úthlutað, eigi raunveruleg efnahagsleg tengsl við það ríki. Byggjast þessar aðgerðir á niðurstöðum Evrópudómstóls og túlkunum og er ætlað að stemma stigu við svokölluðu kvótahoppi, þ.e. þegar útgerðir eins aðildarríkis kaupa sig inn í sjávarútveg annars til að njóta góðs af veiðiheimildum þess. Þessar aðgerðir eru ekki til þess fallnar að stöðva slíkt athæfi með öllu, aðeins draga úr því.

Landbúnaður hefur verið viðkvæmt og erfitt viðfangsefni í viðræðum allra þeirra ríkja sem þegar hafa samið eða semja nú um aðild. Meginhluti fjárlaga ESB fór lengst af í rekstur sameiginlegrar landbúnaðarstefnu. Þó svo að landbúnaðarstefnan varði að miklu leyti afurðir sem ekki eru framleiddar á Íslandi getur eftir sem áður verið eftir umtalsverðu fjármagni að slægjast fyrir ákveðnar búgreinar, t.a.m. sauðfjárrækt. Allt er það þó samningum háð. Skiptir miklu hvernig einstök svæði eru skilgreind og talsvert svigrúm er til samninga um það hvernig greiðslum geti verið háttað. Miðað við þær reglur, sem nú gilda, gætu fimm milljarðar hugsanlega skilað sér til íslensks landbúnaðar. Framundan eru hins vegar verulegar breytingar á landbúnaði innan ESB, bæði vegna stækkunar og viðræðna í WTO. Getur það haft áhrif á upphæðir til styrkja og eru allar líkur á að þær fari lakkandi. Það sem er ljóst hins vegar að tollar féllu niður á landbúnaðarafurðum frá ESB-ríkjum en þeir geta numið hundruðum prósentu. Samkeppnisstaða íslenskra bændu breyttist verulega og greinar á borð við svína- og kjúklingarækt fengu enga styrki til að vega á móti. Mjólkurframleiðsla nyti verulegra styrkja en samkeppni frá meginlandinu, einkum í unnum mjólkurafurðum, yrði miklu meiri. Styrkir til nautgriparæktar eru allnokkrir innan ESB en á móti hverfur núverandi stuðningur íslenskra stjórnvalda og tollvernd og því óvíst hvernig greininni mundi reiða af. Grænmeti og blóm íslenskra framleiðenda mundu njóta gæða og ferskleika en þurfa að sæta mun harðari samkeppni en hingað til. Unnar landbúnaðarafurðir mundu eiga undir högg að sækja í óheftri samkeppni við stærri framleiðendur og íslenskir bændur gætu þar með lent í töluverðum vandræðum með

afsetningu afurða við ESB aðild. Þótt í fljótu bragði mætti ætla að íslenskir neytendur nytu góðs af auknu framboði ódýrrar búvöru bendir reynslan frá Finnlandi og Svíþjóð til þess að verðlækkunarir skili sér ekki öll til neytenda.

Frekari samræming skatta og gjalda við það sem tíðkast innan ESB er ólíkleg til þess að valda verulegum búsisfjum á Íslandi enda hefur óformlegt samráð þegar dregið úr misræmi. Ekki er heldur líklegt að ESB gangi ýkja langt eftir þeirri braut í nánustu framtíð. Ríflegar heimildir til að taka með sér áfengi og tóbak til einkanota milli landa gætu hæglega valdið nokkru uppnámi en norræn ríki innan ESB hafa farið fram á aðlögunartíma til 2004 og fengið. Áhrif á íslenskum markaði yrðu að vísu minni en á annars staðar Norðurlöndum vegna fjarlægðar en farþegar og áhafnir á millilandaskipum fengu með þessu nokkra búbot. Rétt er að taka fram að hér er um að ræða áfengi og tóbak sem öll tilskilin gjöld hafa verið greidd af í landinu þar sem kaupin eru gerð, ekki tollfrjálsan varning. Þar gilda lægri mörk.

Tollatekjur mundu renna til sameiginlegra sjóða ESB og aðlögun að tollum ESB hefði m.a. í för með sér að tollar á bandarískum og japönskum bifreiðum mundu hækka. Tollar á hráefni til álframleiðslu hækka einnig en almennt er samið um tollkvóta til lækkunar í tilfellum sem þessum. Framkvæmd tollgæslu yrði með svipuðu sniði nema hvað enga tollafgreiðslu þyrfti fyrir innflutning frá aðildarríkjum ESB. Gildir þetta um frjálsa vöruflutninga, frjálsa för fólks, þjónustustarfsemi og fjármagnsflutninga (ef frá eru taldar fjárfestingar í sjávarútvegi), samkeppnisreglur, félags- og atvinnumál og neytendavernd.

Samræming tolla gæti hækkað tolla á tilteknum hátæknaafurðum og bifreiðum frá Bandaríkjunum og Japan sem og vefnaðarvöru frá þróunarríkjum og breytt neyslumynstri. Meðaltalstollar ESB og Íslands eru þó ekki ósvipaðir. Mestu munar um það að allir tollar féllu niður af öllum varningi frá aðildarríkjum ESB, þ.m.t. landbúnaðarafurðum. Sérstaklega þyrfti að semja um aðlögun tolla að innflutningi hráefnis til álframleiðslu og sjávarafurða frá þriðju löndum.

Aðild að efnahags- og myntbandalagi er áhugaverð einkum fyrir þá sök að hún stuðlar að auknum stöðugleika og lægri vöxtum. Hún mundi hins vegar skerða enn frekar möguleika íslenskra stjórnvalda til þess að bregðast við óvæntum sveiflum í efnahagslífi, t.d. með því að hækka eða lækka gengi og vexti. Sveiflur í íslensku efnahagslífi hafa ekki verið í takt við þróun á meginlandinu. Hér hefur hagvöxtur verið meiri en víða annars staðar og atvinnuleysi minna. Skýrir það að hluta háa vexti miðað við meginland Evrópu en munurinn er minni ef litið er til Bretlands eða Bandaríkjanna.

Verulegur hluti þess fjármagns, sem til Íslands mundi renna, yrði á forsendum byggðastefnu, hvort sem um yrði að ræða samgöngur eða uppbyggingu atvinnulífs. Skilyrði þess að njóta styrkja sumra sjóða ESB er mótframlag stjórnvalda. Þetta er líklegt til að hvetja íslensk stjórnvöld til þess að verja auknu fé til framkvæmda á landsbyggðinni. Byggðastefna er svo rótgróinn þáttur Evrópusamstarfs að aðild gæti aðeins orðið til þess að styðja við bakið á viðleitni íslenskra stjórnvalda til að tryggja byggð um allt land, efla samgöngur og auka fjölbreytni í atvinnuháttum. Þess ber þó að gæta að miklir byggðastyrkir yrðu Íslendingum líklega torsóttir í aðildarviðræðum og þess einnig með stækkun ESB mundu byggðastyrkir til Íslands og annarra efnadra ríkja í sambandinu lækka.



Sameiginleg utanríkisviðskiptastefna ESB getur engan veginn talist einangrunarstefna. Þvert á móti er mikið á sig lagt til þess að afla fyrirtækjum og einstaklingum innan ESB sem greiðastan aðgang að mörkuðum víða um heim. Viðkvæm deilumál hafa þó komið upp í samskiptum við Bandaríkin þar sem ESB hefur lagst gegn notkun hormóna í kjöti og frjálstri notkun erfðabreyttra örvera í landbúnaði. ESB hefur haft strangari viðmiðanir um hávaðamörk flugvéla og viljað flýta fyrir að nýjustu tækni sé beitt í því skyni að minnka hávaðamengun en Bandaríkjamenn vilja fara bil beggja að sinni og nota hljóðdeyfa þó svo að þeim fylgi óæskilegar hliðarverkanir varðandi útblástur, orkunotkun og mengun. Innan ESB er almennt talið nauðsynlegt að stjórnvöld axli vissa ábyrgð við verndun persónuupplýsinga en Bandaríkjamenn aðhyllast markaðslausnir. Í mörgum tilfellum hafa sjónarmið ESB átt vissan hlómgrunn á Íslandi en þátttaka í sameiginlegri viðskiptastefnu eykur óneitanlega líkur á því að verða fyrir barðinu á mögulegum refsiaðgerðum t.d Bandaríkjanna. Bandaríkin hafa þó oftast beint refsiaðgerðum sínum gagnvart ESB að þeim ríkjum eða héruðum sem hafa beitt sér gegn bandarískum afurðum, t.d. Frakklandi.

Aðild að utanríkis- og öryggismálasamstarfi ESB hefur lengi þótt vera eftirsóknarverður kostur fyrir Ísland svo fremi að það beinist ekki gegn traustu samstarfi vestur um haf. Ísland hefur byggt varnir sínar annars vegar á tvíhliða varnarsamningi við Bandaríkin en hins vegar á þátttöku í NATO. Ellefu aðildarríki ESB eru einnig í NATO. Þau fjögur ríki, sem standa utan NATO, Austurríki, Finnland, Írland og Svíþjóð, skilgreina hlutleysi sitt og stöðu sína utan bandalaga á mismunandi forsendum en öll eru þau samstarfsríki NATO og Bandaríkjanna í dag. Þó svo að ESB sé umhugað um að þróa sitt eigið samstarf er einhugur um að ekkert komi í staðinn fyrir Atlantshafssamstarfið. Ísland er hnattstöðu sinnar vegna ímynd þess samstarfs. Formlega er ekkert því til fyrirstöðu að sameina varnarsamning við Bandaríkin ESB-aðild. Varnarskuldbinding er, þrátt fyrir mjög víðtæka samstöðu ESB-ríkja á öllum sviðum, enn sem komið er utan Evrópusamstarfsins. Hefur þetta einmitt valdið nokkrum umræðum þegar innlimun VES í stofnanir ESB komst á dagskrá. Hafa hlutlausu ríkin til þessa ekki getað samþykkt að varnarskuldbindingin, sem fylgir því, starfi verði hluti af ESB.

Framlag Íslands gæti líklega orðið rúmlega átta milljarðar króna á ári og er óvíst hversu stór hluti þess framlags kæmi til baka. Færi það eftir því hvernig þátttöku Íslands yrði háttáð í landbúnaði, sjávarútvegi og byggðasjóðum. Framlag Íslands á mann yrði hátt og með því hæsta sem gerist innan ESB. Er hefð fyrir því að tekið sé tillit til þess þegar samið er um aðlögun að starfsemi ESB. Má búast við að a. m. k. helmingur eða meira gæti komið til baka fyrsta kastið úr sameiginlegum sjóðum vegna landbúnaðar, byggðastefnu, og verkefna og vegna styrkja til sjávarútvegs, að því gefnu að eftir þeim væri sóst, en eins og bent er á að framan hafa styrkgreiðslur innan ESB til sjávarútvegs verið skaðlegar. Rekstrarkostnaður við þátttöku, fundasókn, þýðingar o.fl., sem íslensk stjórnvöld greiða nú, mundi greiðast úr sameiginlegum sjóðum. Þegar fram líða stundir mætti og hugsa sér að laða mætti einhvern hluta Evrópusamstarfs hingað til lands. Hluti framlags rennur til mannúðarverkefna um allan heim og til þróunarstarfs bæði í Mið- og Austur-Evrópu og í þróunarlöndum.

Ljóst er að Ísland mundi greiða mun meira til sameiginlegra sjóða en það fengi til baka. Er innan ESB litið á það sem þáttökugjald í samtryggingarkerfi Evrópuríkja og framlag til uppbyggingar álfunnar. Þá eru einnig líkur á að eftir stækkun ESB mundi framlag Íslands hækka og endurgreiðslur lækka vegna hærri þjóðartekna á mann á Íslandi og en í nýjum aðildarríkjum.

ESB-aðild hefði í för með sér aukna þáttöku en jafnframt aukið álag og kröfur um starfsframlag miðað við EES-samninginn. Félli sú aukning af mestum þunga á ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra stjórnarráðsins. Ferðakostnaður félli að mestu leyti á ESB en kostnaður við starfsmannahald gæti aukist talsvert. Allar þýðingar og birtingar eru greiddar sameiginlega.

## 1. kafli

# Þróun í samlögun Evrópuríkja: sögulegt yfirlit

### *Samantekt*

*Það sem greint hefur ESB frá öðrum alþjóða- eða fjölþjóðastofnunum er í hve miklum mæli aðildarríkin hafa framselt hið formlega fullveldi sitt til ákvörðunartöku í hendur sameiginlegra stofnana. Meginmarkmið EFTA-ríkjanna var og er mun þrengra en aðildarríki Evrópusambandsins settu sér. EFTA-ríkin fara hvert og eitt með sjálfstætt ákvörðunarvald. Þannig má líta á að stofnun EFTA hafi verið andsvar við stofnun og starfsemi Evrópubandalagsins á sínum tíma. Seinna varð EFTA þó í raun vettvangur aðildarríkja þess fyrir samskiptin við Evrópubandalagið frekar en að teljast mikilvægur samstarfsvettvangur EFTA-ríkjanna sín á milli. Samstarf EFTA-ríkja við ESB hefur þróast frá hefðbundnum tvíhliðasamskiptum til stofnanabundins og margþætts samstarfs sem byggt er á EES-samningnum.*

### **1. Inngangur**

Þegar litið er til hinnar hröðu samlögunar Evrópuríkja, sl. áratug eða svo, vill það oft gleymast að saga Evrópu hefur á þessari öld einkennst af klofningi og átökum á milli ríkja. Ekki er ætlunin að segja sögu álfunnar í þessum kafla heldur er í örstuttu máli rakin þróunin í samlögun ríkja Vestur-Evrópu, sem nú teygir anga sína einnig til ríkja í Mið- og Austur-Evrópu. Sérstaklega er litið til samstarfs þeirrar stofnunar sem í dag er nefnd Evrópusambandið (ESB) og Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) sem Íslendingar eiga aðild að.

### **2. Þróunin í samlögun Evrópuríkja**

#### 2.1. Stofnun EBE

Árið 1951 stofnuðu sex ríki Kola- og stálbandalag Evrópu. Það voru Frakkland, Vestur- Þýskaland og Ítalía, auk Benelúx-ríkjanna þriggja, Hollands, Belgíu og Lúxemborgar. Markmiðið var að mynda einn markað fyrir kol, járn og stál og koma á sameiginlegri stjórn þessara iðngreina. Að baki stofnuninni lá sú hugsun að með því að hafa sameiginlega stjórn á kola- og stálframleiðslu, sem jafnframt væri forsenda vígvélaframleiðslu, gætu ríkin komið í veg fyrir vígbúnað og betur tryggt frið í álfunni.

Við gildistöku Rómarsamningsins, árið 1958, útvíkuðu sömu ríki samstarfið enn frekar. Rómarsamningurinn stofnsetti Efnahagsbandalag Evrópu (EBE) sem fól í sér tollabandalag. Tollar í viðskiptum aðildarríkjanna voru afnumdir í áföngum og innflutningur frá ríkjum utan bandalagsins var háður sameiginlegum ytri tollum. Stefnt var að sameiginlegum markaði ríkjanna fyrir vörur, þjónustu, vinnuafli og

fjármagn. Sameiginlegri stefnu skyldi komið á fót á vissum sviðum, líkt og gert var um kol, járn og stál með stofnun Kol- og stálbandalagsins. Stefnan skyldi mótuð af aðildarríkjunum en framkvæmdin í höndum sameiginlegra stofnana í Brussel. Í því sambandi má nefna sameiginlega landbúnaðarstefnu.

Á sama tíma og stofnsamningur EBE var undirritaður var, með öðrum samningi, komið á fót, Kjarnorkubandalagi Evrópu (EURATOM) sem var ætlað að vinna að friðsamlegri hagnýtingu kjarnorkunnar.

Stofnanir þessara þriggja bandalaga voru sameinaðar árið 1967 og saman mynduðu þau Evrópubandalagið (EB). Það sem greindi EB frá öðrum alþjóða- eða fjölþjóðastofnunum á þessum tíma, og gerir enn í dag, er í hve miklum mæli aðildarríkin hafa framselt hið formlega fullveldi sitt til ákvörðunartöku í hendur sameiginlegra stofnana. Því er sagt að hinar sameiginlegu stofnanir þess sem í dag heitir Evrópusambandið (ESB) séu yfirþjóðlegar. Yfirþjóðlegt vald hefur ekki verið skilgreint til hlítar en segja má að stofnanir hafi slíkt vald þegar þær geta tekið ákvarðanir sem bindandi eru fyrir ríki eða borgara þess, t.d. að alþjóðastofnun fari með a.m.k. hluta af löggjafarvaldi, dómsvaldi eða framkvæmdavaldi ríkis.

## 2.2. Stofnun EFTA

Margar Evrópuþjóðir treystu sér ekki til að ganga eins langt í efnahagslegri samvinnu og fólst í áðurnefndum bandalögum en viðræður um fríverslun á vettvangi Efnahagssamvinnustofnunarinnar í París höfðu farið út um þúfur.

Á árunum 1957 til 1959 héldu þessi ríki áfram viðræðum, einkum að frumkvæði Breta. Viðræðurnar leiddu til stofnunar Fríverslunarsamtaka Evrópu, EFTA, 4. janúar 1960. Stofnaðilar voru Austurríki, Bretland, Danmörk, Noregur, Portúgal, Sviss og Svíþjóð. Samningurinn er oft í daglegu tali nefndur Stokkhólmssamningurinn. Nafn samtakanna vísar til meginmarkmiðs þeirra sem var fríverslun í innbyrðis viðskiptum aðildarríkjanna. Með fríverslun bæri að afnema innflutningstolla, innflutningstakmarkanir og aðrar hömlur í viðskiptum ríkjanna auk þess sem stuðlað yrði að frjálsum og réttlátum viðskiptaháttum í alþjóðaviðskiptum.

Í fyrstu lýstu stofnaðilarnir því sem aðalmarkmiði sínu að koma á fríverslun með iðnaðarvörur sín á milli og settu sér einnig það mark að Vestur-Evrópa yrði öll eitt markaðssvæði. Jafnframt því sem EFTA-ríkin afnámu viðskiptahömlur hvert gagnvart öðru forðuðust þau að leggja á nýjar hömlur á viðskipti sín á milli og við aðrar þjóðir. Sérhvert EFTA-ríki hefur þó alltaf haft frjálsar hendur um ákvörðun viðskiptastefnu sinnar gagnvart ríkjum utan EFTA samkvæmt meginreglum GATT og síðar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Meginmarkmið EFTA-ríkjanna var og er mun takmarkaðra en aðildarríki Evrópusambandsins settu sér. Meginmunurinn er sá að EFTA-ríkin fara hvert og eitt með sjálfstætt ákvörðunarvald. Þannig má líta á að stofnun EFTA hafi verið andsvar við stofnun og starfsemi Evrópubandalagsins á sínum tíma. Seinna varð EFTA þó í raun vettvangur aðildarríkja þess fyrir samskiptin við Evrópusambandið frekar en að teljast mikilvægur samstarfsvettvangur í innbyrðis tvíhliða samskiptum EFTA-ríkja. Verður því vart með sanni sagt að EFTA hafi haldið stöðu sem samkeppnisaðili ESB

en EFTA hefur aftur á móti reynst aðildarríkjum notadrjúgt tæki í viðskiptum við ESB.

Bretar endurskoðuðu fljótlega afstöðu sína til EBE og sótt var um EBE-aðild árið 1961, ásamt Írlandi, Danmörku og Noregi. Önnur EFTA-ríki sóttu um aukaaðild. Ekkert varð af aðild Breta né annarra umsóknarríkja þar sem Frakkar, undir forsæti Charles De Gaulles, höfnuðu aðild Breta að bandalaginu. Umsókn Breta var hafnað að nýju árið 1967, ásamt sömu ríkjum og fyrr, auk Svíþjóðar. Með leiðtogaskiptum í Frakklandi árið 1969 breyttist afstaða Frakka til aðildar Bretlands og það var loks árið 1973 sem Bretland, Írland og Danmörk gerðust aðilar að EB. Norðmenn sömdu einnig um aðild að bandalaginu en inngöngu var hafnað í Þjóðaratkvæðagreiðslu í Noregi.

### 2.3. Þróun samstarfs EFTA og EB

Vistaskipti tveggja EFTA-ríkja, þ.e. Bretlands og Danmerkur mörkuðu tímamót í samskiptum EFTA og EB því að samfara aðild þessara tveggja ríkja að EB var samið við hin EFTA-ríkin um fríverslun. Raunar höfðu Bretar sett það sem skilyrði í aðildarviðræðunum að áunnið tollfrelsi héldist. Því var stefnt að því að áunnið tollfrelsi héldist milli Bretlands og Danmerkur og hinna EFTA-ríkjanna. Hins vegar skyldu tollar felldir niður í áföngum milli EB og hvers EFTA-ríkis með líkum hætti og áður hafði gerst innan EFTA. Á tímabilinu frá 1. janúar 1973 til 1. janúar 1974 gengu í gildi tvíhliða fríverslunarsamningar á milli EB og einstakra EFTA-ríkja, þ.e. Austurríkis, Portúgals, Svíþjóðar, Sviss, Íslands, Noregs og Finnlands.

Fram til ársins 1984 var samvinna EFTA-ríkjanna við EB að mestu á tvíhliða grundvelli, þ.e. hvert EFTA-ríki átti sjálfstæð samskipti við bandalagið. Árið 1984 efndu ríki EFTA og EB til sameiginlegs ráðherrafundar í Lúxemborg og samþykktu þar að efla mjög samvinnu allra EFTA-ríkjanna og EB á sviðum sem tengdust vöruviðskiptum, svo og öðrum sviðum, m.a. í rannsókn- og þróunarstarfi, mennta- og menningarmálum og umhverfismálum. Þessu samstarfi, sem nefnt hefur verið Lúxemborgarferlið, miðaði vel áfram á þeim árum sem í hönd fóru. Þó þótti ýmsum sem betur mætti gera og þrýsti það ekki síst á að árið 1985 ákvað EB að setja sér fasta áætlun um að ryðja úr vegi öllum þeim hindrunum sem væru fyrir fullri framkvæmd ákvæða Rómarsamningsins um innri markað bandalagsins. Skýrsla framkvæmdastjórnarinnar, sk. Hvítbók, um aðgerðir til að koma á raunverulegum innri markaði fyrir árslok 1992 var lögð fram árið 1985 og árið 1987 gengu í gildi ýmsar breytingar á stofnsáttmála bandalagsins, svonefnd einingarlög Evrópu, sem m.a. áttu að tryggja auðveldari framgang þessara mála. Í Lúxemborgarferlinu var á mörgum sviðum farið að gæta tregðu af hálfu EB varðandi þátttöku EFTA-ríkjanna í ýmsum samstarfsverkefnum innan EB, sérstaklega vegna þátttöku EFTA-ríkjanna í stjórnun þeirra.

Í janúar 1989 flutti Jacques Delors, forseti framkvæmdastjórnar EB, fræga ræðu á fundi Evrópuþingsins í Strassborg. Þar vék hann m.a. að sambandi EFTA og EB og bryddaði þar upp á nýjum hugmyndum um frekara samstarf. Delors velti m.a. upp þeirri spurningu hvort nýtt skipulag þyrfti að komast á í samstarfi EB og EFTA-ríkjanna. Um tvær leiðir væri að ræða í því efni: Annars vegar að halda sig við hin tvíhliða samskipti, þ.e. EB og hvert EFTA-ríkjanna fyrir sig og stefna þannig að fríverslun sem næði til EFTA og EB. Í öðru lagi að ganga til mun víðtækara samstarfs en áður hefði verið talið koma til greina og gera samstarfið virkara með

sameiginlegum stofnunum og ákvörðunum og leggja áherslu á samvinnu á sviði efnahagsmála, félagsmála, fjármála og menningarmála. Með öðrum orðum: samvinna og samstarf á sem flestum sviðum nema í öryggismálum og stjórnámum. Á leiðtogafundi EFTA-ríkjanna í mars 1989 var frumkvæði Delors svarað á jákvæðan hátt og lýst var yfir vilja til að kanna með EB aðferðir og leiðir til að ná fram kerfisbundnara samstarfi með sameiginlegri ákvarðanatöku og stjórnarstofnunum til þess að koma á árangursríkara samstarfi. Þar með má segja að hugmyndin að Evrópska efnahagssvæðinu, EES, hafi fæðst.

Í kjölfarið fylgdu könnunarviðræður háttsettra embættismanna EFTA-ríkja og EB og í desember var ákveðið að hefja formlegar samningaviðræður sem hefðu það að markmiði að ná viðtækum samningum milli EFTA-ríkjanna og EB. Markmið EFTA-ríkjanna var að tryggja ríkjunum hlutdeild í þeim efnahagslegu hagsbótum sem talið var að fylgdu samræmdum innri markaði EB. Jafnframt lýstu EFTA-ríkin því þó yfir að grundvallarhagsmunum sínum gætu þau ekki fórnað. Þannig var t.d. af hálfu Íslands settur fyrirvari við fjárfestingu útlendinga í sjávarútvegi og náttúruauðlindum og gerð krafa um tiltekin öryggisákvæði sem réttlætast af grundvallarhagsmunum. Formlegar samningaviðræður hófust í september 1990. Þann 2. maí 1992 komu utanríkisráðherrar EB og EFTA-ríkjanna saman í Oporto í Portúgal og undirrituðu samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Samningurinn var löggiltur á Alþingi þann 12. janúar 1993 og gekk loks í gildi þann 1. janúar 1994. Áður höfðu Svisslendingar hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu þátttöku í EES.

Hin almennu markmið EES-samningsins eru að auka viðskipta- og efnahagstengsl samningsaðila og efnahags- og félagslega velsæld íbúa efnahagssvæðisins. Með þetta að leiðarljósi er komið á svokölluðu fjórfrelsi, þ.e. frjálsum markaði vöru- og þjónustuviðskipta, fjármagnsflutninga og sameiginlegum vinnumarkaði. Einnig kveður EES-samningurinn á um að stórauka skuli samvinnu aðildarríkja í félagsmálum, neytendamálum, jafnréttismálum, rannsóknum og þróun, menntamálum og umhverfismálum, svo að það helsta sé nefnt. Samningurinn felur þó ekki í sér samvinnu á ýmsum sviðum sem reglur bandalagsins taka til, svo sem um sameiginlega viðskiptastefnu, landbúnaðarstefnu, fiskveiðistefnu, sameiginlega stefnu í óbeinni skattlagningu og í efnahags- og peningamálum.<sup>1</sup>

#### 2.4. Stækkun ESB og þróunin innan þess

Mikið umbrotaskeið var í Evrópu á sama tíma og hugmyndin um Evrópska efnahagssvæðið kom fram og næstu ár þar á eftir. Í því sambandi má minna á fall Berlínarmúrsins í nóvember árið 1989, sameiningu Þýskalands og upplausn Sovétríkjanna. Þessi umbrot þýddu breyttar forsendur í samvinnu Evrópuríkja. Ríki sem áður töldu sig, af margs konar pólitískum ástæðum, ekki geta sótt um aðild að ESB sáu nú litlar hindranir þar í vegi. Skömmu eftir að EES-samningurinn hafði verið undirritaður höfðu öll EFTA-ríkin, nema Ísland og Liechtenstein, sótt um aðild að ESB. Þar sem Svisslendingar felldu aðild að EES í þjóðaratkvæðagreiðslu var aðildarumsókn þeirra lögð til hliðar. Austurríki, Finnland, Svíþjóð og Noregur luku hins vegar aðildarviðræðum við ESB snemma árs 1994 og þegar þann 1. janúar 1995

<sup>1</sup> Fjallað er um samstarfssvið EES-samningsins í köflum 3-19.

höfðu þessi ríki gengið í ESB, að Noregi undanskildum en þar var aðild að ESB hafnað.

Samfara hinni hröðu þróun, sem að ofan er lýst, stefndi EB að innri breytingum og segja má að einingarlögin hafi markað upphafið í þeim efnum. Með Maastricht-samningnum sem undirritaður var í febrúar 1992 en tók ekki gildi fyrr en í júní 1994, voru m.a. gerðar breytingar á Rómarssamningnum, sem fólu í sér verulega breytta uppbyggingu samvinnunnar. Með Maastricht-samningnum er Evrópusambandinu (ESB) komið á fót og er það byggt á þremur stöðum.<sup>2</sup> Maastricht-samningurinn gefur Evrópuþinginu aukið vald í ákvörðunartöku í ákveðnum málaflokkum, héraðanefndin var stofnuð, sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna var mynduð og síðast en ekki síst var kveðið á um stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu.

Stækkun á Evrópusambandinu var stöðugt í deiglunni og á fundi leiðtoga ESB í júní 1993 var ákveðið að bjóða þeim ríkjum Mið- og Austur-Evrópu, sem þess óskuðu til viðræðna um aðild að ESB. Ríkjunum voru þó sett þau skilyrði að stöðugleiki ríkti í lýðræðismálum innan hvers ríkis, að réttaröryggi væri tryggt, mannréttindi virt og vernd minnihlutahópa. Ríkin skyldu grundvalla efnahagsstefnu sína á frjálsum markaði og hafa getu til þess að takast á herðar þær skuldbindingar sem aðild fylgja, þ.á.m. um að stefnt skyldi að efnahags- og myntbandalagi. Viðræður hófust formlega þann 10. nóvember 1999 við sex ríki sem sótt hafa um aðild að Evrópusambandinu, þ.e. Pólland, Ungverjaland, Tékkland, Eistland, Slóveníu og Kýpur. Undirbúningur viðræðna við fimm ríki til viðbótar er hafinn, þ.e. við Lettland, Litháen, Slóvakíu, Búlgaríu og Rúmeníu. Umsókn Möltu hefur sérstaka stöðu þar sem ákvörðun var tekin um það á sínum tíma að Malta og Kýpur skyldu vera í hópi fyrstu ríkja sem samið yrði við. Malta dró hins vegar umsókn sína til baka um skeið en hefur nú endurnýjað hana. Hefur það verið nokkrum erfiðleikum bundið að koma umsókn Möltu aftur í réttan farveg. Tyrkland er formlega á skrá umsóknarríkja og tekur skýrsla framkvæmdastjórnar um þróun og framfarir í umsóknarríkjum einnig til Tyrklands. Formlegur undirbúningur viðræðna er hins vegar enn ekki hafinn. Loks er það umsókn Sviss sem aldrei var dregin til baka en þegjandi samkomulag hefur verið um það að hún sé ekki til umræðu. Svissnesk stjórnvöld hafa hins vegar látið í ljós hug á aðild og getur komið hreyfing á þau mál nú þegar samningum er lokið milli Evrópusambandsins og Sviss. Alls eru það því fjórtán ríki sem nú vinna að því að undirbúa aðild að Evrópusambandinu en núverandi aðildarríki eru fimmtán talsins.

---

<sup>2</sup> Sjá umfjöllun í kafla 2.

## **Heimildir**

Ísland og Evrópa. - 1. rit. - Skipan og þróun viðskiptasamvinnu. Nefnd um stefnu Íslendinga gagnvart Evrópubandalaginu. Reykjavík 1988.

EFTA 40 ára - Grein utanríkisráðherra í Morgunblaðinu 4. janúar 2000.

Björn Friðfinnsson, Fyrirlestrar um EES efni, vefsíða utanríkisráðuneytisins.



## 2. kafli

### Tveggja stoða kerfi EES-samningsins

#### *Samantekt*

*EES-samningurinn hefur sýnt á þeim tæpum átta árum sem liðin eru frá gerð hans að hann er efnislega séð sveigjanlegur samningur en stofnanalega er hann hins vegar óbreyttur og tekur mið af stofnunum ESB eins og þær voru þegar samningurinn var gerður. Tvær ríkjaráðstefnur hafa verið haldnar innan Evrópusambandsins og sú þriðja stendur nú yfir og hefur megináhersla verið lögð á eflingu hins lýðræðislega þáttar í ákvarðanatökufæri ESB. Þessar breytingar hafa leitt til þess að fleiri koma að ákvarðanatökufærinu nú en þegar EES-samningurinn var gerður og munar þar mest um aukið vægi Evrópuþingsins. Sameiginlegar stofnanir EES-samningsins ganga vel þó að sumir hafi gert ráð fyrir við gerð EES-samningsins að pólitískt hlutverk þeirra yrði meira. Eftirlitsstofnun EFTA nýtur virðingar framkvæmdastjórnarinnar og sinnir ötullega eftirlitshlutverki sínu og staðhæfa má að eftirlit ESA sé síst minna en hjá framkvæmdastjórninni. EFTA-dómstóllinn hefur slitið barnsskónum og hefur eftir fremur rólega byrjun, sýnt að hann muni ganga langt við varðveislu einleitnis á EES svæðinu og er dómstóllinn trúr EB dómstólnum í úrlausnum sínum í ríkari mæli en sumir áttu von á.*

#### **1. Stofnanir Evrópusambandsins (ESB)**

##### 1.1. Inngangur

Evrópusambandið á sér engar fyrirmyndir í milliríkjasamstarfi. Evrópurétturinn er sambland af landsrétti aðildarríkjanna og þjóðarétti. Hann verður þó ekki skilgreindur sem blanda þessara réttarkerfa og hefur í raun myndað sjálfstætt réttarkerfi.

Evrópusambandið hefur myndað eigin sjálfstæðar stofnanir sem hafa völd til að taka ákvarðanir sem aðildarríkin eru bundin af. Slíkar ákvarðanir geta haft bein réttaráhrif og gert ríki skaðabótaskyld ef Evrópuréttur er ekki framkvæmdur á þann hátt sem lög og reglur boða. Reyndar gengur Evrópurétturinn enn lengra því litið er svo á að ef landslög brjóta í bága við Evrópurétt gangi Evrópuréttur framur landslögum. Valdsvið stofnana ESB er þó takmarkað af Rómarsamningnum og þær gerðir sem af honum leiða. Stofnanir ESB geta því ekki upp á sitt eindæmi tekið upp hvaða mál sem er. Auk þess gildir sú meginregla innan ESB að ákvarðanir skuli því aðeins teknar í Brussel að miklum vandkvæðum sé bundið að finna lausn á innanlandsvettvangi og að samræming aðgerða milli aðildarríkjanna sé því nauðsynleg.<sup>3</sup> Þessi regla hefur verið

<sup>3</sup> Innan Evrópusambandsins hefur einnig komið upp andstaða innan aðildarríkja við miðstýringu bandalagsins og í Maastricht (1992) var staðfest að ein af grundvallarreglunum skyldi vera nálægðarreglan (subsidiarity). Í þeirri reglu felst að taka ber ákvarðanir sem næst þeim er þær varða og þar sem þær komast með sem einföldustum og skilvirkustum hætti í framkvæmd. Nálægðarreglan felur í sér að komist er hjá óþarfa miðstýringu en hamlar því hins vegar ekki að ESB getur sett miðlægar reglur á þeim sviðum og í þeim tilfellum sem slíkt er talið nauðsynlegt, s.s. málefni innri markaðarins. Aukin áhersla hefur verið lögð á þessa stefnu innan sambandsins á síðari árum.

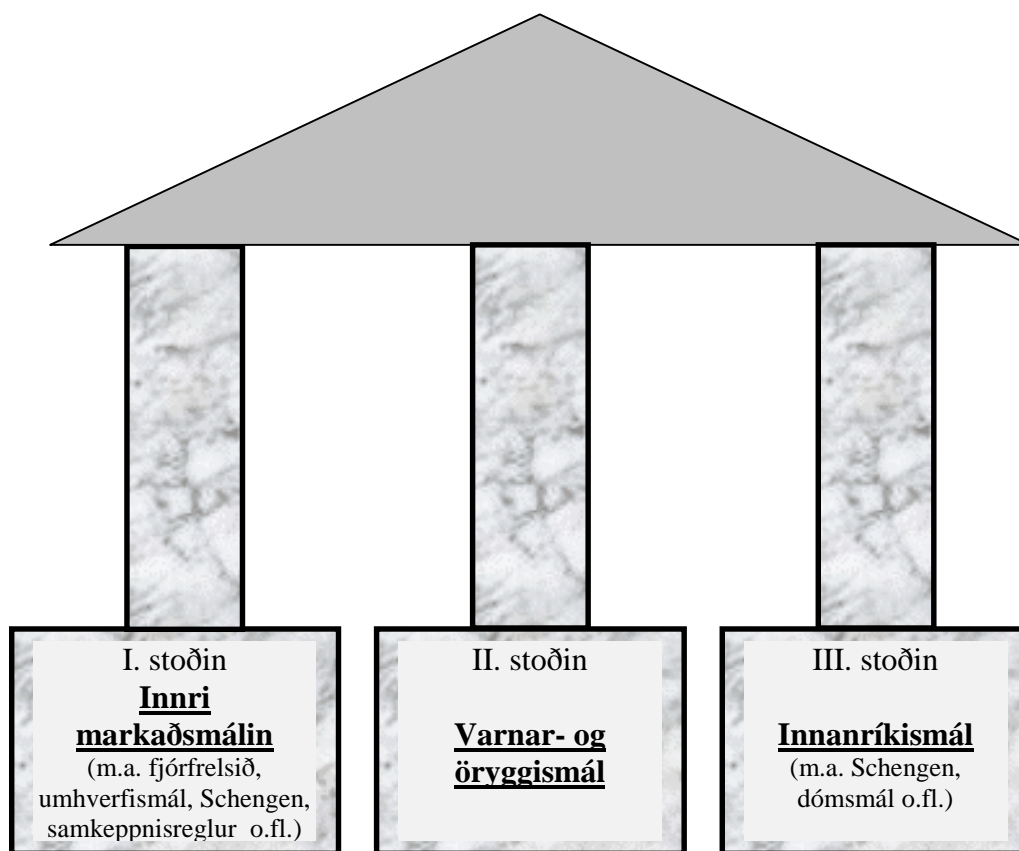
kölluð nálægðarregla (*subsidiarity*) og er ætlað að afmarka vald annars vegar á milli þjóðríkjanna og hins vegar á milli stofnana ESB.

Evrópusambandið byggist á hugmyndum um að jafnvægi ríki milli fullveldis aðildarríkjanna, hefðbundins milliríkjasamstarfs og sjálfstæðra stofnana sem hafa yfirþjóðlegt vald til að tryggja að öll aðildarríkin framfylgi sömu leikreglum og ekkert eitt ríki beiti annað yfirgangi. Mikilvægt er að hafa þessi sjónarmið í huga við umfjöllun um stofnanir ESB. Fullveldi ríkja hefur verið viðkvæmt í umræðunni um samrunaþróun Evrópusambandsins, ekki síst fyrir stærri ríkin sem eru vanari að fara sínu fram óháð vilja annarra í samskiptum milli ríkja. Þekkt er t.d. andstaða Frakka við takmarkanir á fullveldi þeirra á upphafsárum Evrópubandalagsins. Sem dæmi má nefna ákvörðun þeirra árið 1965 að sitja ekki fundi Evrópubandalaganna m.a. vegna ákvæða um að aukinn meirihluti atkvæða réði atkvæðagreiðslum. Stórveldið Frakkland gat ekki sætt sig við þann möguleika að verða undir í atkvæðagreiðslu. Þessi andstaða leiddi til samþykktar nýrrar meginreglu sem byggist á svokölluðu Lúxemborgarsamkomulagi um neitunarvald einstakra ríkja þegar grundvallarhagsmunir eru í húfi. Þrátt fyrir að þessi regla sé ekki skráð í Rómarsamningnum og hafi sjaldan verið notuð leysti hún stóran vanda á sínum tíma. Átök um framsal á fullveldi og verndun þess hafa verið skýrt mörkuð í sögu og þróun ESB.

Hvatinn að skuldbindandi samstarfi Evrópuríkja, sem styddist við yfirþjóðlegar stofnanir, var óttinn við enn eina heimsstyrjöld sem upptök ætti í álfunni. Fljótlega kom í ljós að erfitt var að ná sameiginlegum markmiðum að hagvexti eða hafa raunveruleg áhrif á þróun efnahags-, félags- og umhverfismála án styrkara samstarfs.

Eftir samþykkt Maastricht-samningsins er starfi innan Evrópusambandsins skipt upp milli þriggja stöða en málsmeðferð og ákvarðanatöku er með mismunandi hætti innan þeirra.

Mynd 1.



Fyrsta stoðin hefur að geyma hefðbundið samstarf, þ.e. innri markaðinn, þ. á m. hið fjórþætta frelsi, samkeppnisreglurnar og lárétt svið sem áhrif hafa á farsæla framkvæmd innri markaðarins, svo sem umhverfismál, öryggi á vinnustöðum o.s.frv. Önnur stoðin nær til varnar- og öryggismála og sú þriðja til réttarfars og lögreglumála. Samstarf innan fyrstu stoðarinnar hefur mun sterkari yfirþjóðleg einkenni en tíðkast innan annarrar og þriðju stoðar þar sem samstarfið ber öll einkenni hefðbundins milliríkjasamstarfs.

- Sem dæmi um hefðbundið milliríkjasamstarf innan ESB, má nefna að opinber stefnumörkun er í grundvallaratriðum mótuð af þjóðríkjunum á sviði utanríkis- og öryggismála, menntunar, heilbrigðis, dóms- og innanríkismála og efnahagsstefnu. Aðildarríkin hafa með sér náðið samstarf á þessum sviðum en stjórnvöld taka að meginreglu til sjálf ákvörðun um allar aðgerðir innan viðkomandi landa.
- Ákvarðanir um mikilvægari pólitísk forgangsverkefni og stefnumörkun eru teknar af leiðtogaráðinu sem er skipað leiðtogum aðildarríkjanna. Samstarf leiðtoganna hefur flest sérkenni dæmigerðs milliríkjasamstarfs og það heyrir til algjörra undantekninga að atkvæðagreiðslur fari þar fram.
- Allar veigameiri ákvarðanir ESB þurfa að hljóta samþykki ráðherraráðsins og á ýmsum sviðum er enn áskilið að atkvæðagreiðsla sé samhljóða. Þrátt fyrir að atkvæðagreiðslur fari fram í ráðherraráðinu er jafnan reynt til hins ítrasta að ná samkomulagi. Atkvæðagreiðslur eru tiltölulega sjaldgæfar en fara þó fram ef ríki ber við sérstaklega mikilvægum hagsmunum.

- Framkvæmdastjórnin er aftur á móti dæmigerður yfirþjóðlegur aðili innan síns verksviðs. Þar hafa aðildarríkin þó sett ýmsa varnagla og geta stöðvað framgang mála með beinum eða óbeinum hætti enda eiga þau í flestum tilfellum sína fulltrúa í nefndum og ráðum framkvæmdastjórnarinnar. Auk þess ber framkvæmdastjórninni að starfa með hagsmuni heildarinnar í huga en ekki einstakra ríkja. Sömu sjónarmið eiga við um Evrópuþingið.
- Evrópudómstóllinn hefur lokaorðið við túlkun Evrópuréttarins og er dæmigerður yfirþjóðlegur aðili sem tekur bindandi ákvarðanir fyrir aðildarríkin. Hann hefur þó ekki sjálfðæmi um eigin verksvið.

## 1.2. Ráðherraráðið

Lagasetningarvald Evrópusambandsins er í höndum ráðherraráðsins en þar funda ráðherrar aðildarríkjanna reglulega eftir sérsviðum. Sem dæmi má nefna fundi landbúnaðarráðherra, fjármálaráðherra, samgönguráðherra, umhverfisráðherra o.s.frv. Utanríkisráðherrar koma oftast saman í svokallaða almenna ráðherraráðinu sem hefur það meginhlutverk að samræma störf fagráðherranna. Í ráðherraráðinu fara fram stöðugar samningaviðræður ráðherra um stefnumótun og aðgerðir.

Daglegur undirbúningur ráðherrafunda er í höndum fastafulltrúaráðsins (COREPER) og aðstoðarmanna þeirra en engar ákvarðanir eru teknar nema af ráðherrunum sjálfum í ráðherraráðinu. Í fjarveru ráðherra geta fastafulltrúar aðildarríkja tekið þátt í fundum ráðherraráðsins en þurfa til þess fulltrúabréf frá viðeigandi ráðherra. Þeir hafa því ekki stöðuumboð til að sitja í ráðherraráðinu en gegna þó lykilhlutverki við undirbúning fundanna. Annað einkenni ráðherraráðsins er að það fjallar um beina hagsmuni aðildarríkja og tekur bindandi ákvarðanir sem geta varðað hagsmuni allra aðildarríkjanna. Hagsmunavarsla í ráðherraráðinu fer fram fyrir luktum dyrum og hefur starfsemi þess verið gagnrýnd vegna þessa verklags. Tillögur framkvæmdastjórnar taka yfirleitt umtalsverðum breytingum í meðferð ráðherraráðsins og hefur sú krafa orðið æ háværari á undanförunum árum að hagsmunavarsla stjórnmalamanna fari fram fyrir opnum tjöldum eins og almennt tíðkast í löggjafarsamkomum.

Eitt af megin viðfangsefnum ráðherraráðsins eru málefni innri markaðarins - fjórfrelsisins svokallaða, þ.e. frelsi á sviði vöru, þjónustu, fjármagns og frjálsrar farar fólks, auk málefna á sviði samkeppnismála, umhverfismála o.fl., en þessi mál eru á sama tíma allir helstu málaflokkar EES-samningsins sem EFTA/EES-ríkin eru aðilar að.

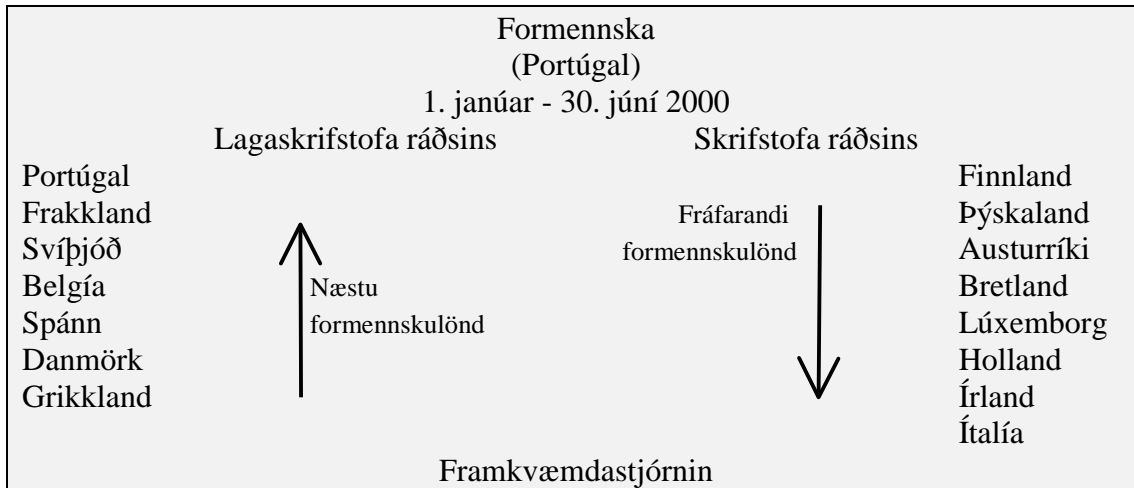
Á vegum ráðherraráðsins eru einnig starfandi að meðaltali um 300 sérfræðinefndir sem margar hverjar funda vikulega. Umfangsmikið starf fer því fram í mörgum þessara nefnda sem fjalla um tillögur og gerðir sem í flestum tilfellum koma frá framkvæmdastjórninni og geta einstök mál tekið verulegum breytingum. Að þessu starfi hafa EFTA/EES-ríkin ekki aðgang.

### *Hlutverk formennskuríkisins*

Fundum ráðherraráðsins er stýrt af því ríki sem fer með formennsku hverju sinni. Formennskuríkið leiðir starfsemi ráðsins og gegnir lykilhlutverki við að miðla málum

ef ágreiningur kemur upp meðal aðildarríkjanna. Þá ber formennskuríkinu að tryggja eðlilega þróun og stöðugleika í stefnu Evrópusambandsins. Sérhvert ríki gegnir formennsku í sex mánuði í senn frá 1. janúar til 30. júní og síðan 1. júlí til áramóta ár hvert.

#### Sætaröðun í ráðherraráði



Formennska Evrópusambandsins hefur sérstöðu og starfar eins og sérstofnun. Formennskuríkið hefur áfram sæti við fundarborðið eins og hin aðildarríkin. Aðildarríkin sitja við fundarborðið með hliðsjón af því hvenær þau taka við formennskunni. Formennskuríkið hefur mjög mikil áhrif á þróun og stefnu Evrópusambandsins á formennskutímabili sínu, stýrir umræðu, hefur forgöngu um málamíðlun og skilgreinir forgangsverkefni.

#### *Hlutverk fastafulltrúaráðsins, COREPER*

Daglegur undirbúningur fyrir fundi ráðherraráðsins er í höndum fastafulltrúa ríkjanna, sendiherra í Brussel. Efnislegar afgreiðslur fara ekki fram á COREPER- fundum því að slíkar ákvarðanir eru einungis teknar af ráðherraráðinu. Hlutverk COREPER er hins vegar að undirbúa fundi ráðherraráðsins og er framlag þeirra mjög mikilvægt við undirbúning ákvörðunartökunnar. Oft ná fastafulltrúarnir pólitísku samkomulagi áður en mál er lagt fyrir ráðherraráðið og getur þá málið verið afgreitt þar án umræðu. Nefndin hefur hins vegar ekki, eins og áður greinir, formlegt ákvörðunarvald.

Í raun skiptist nefnd fastafulltrúa í tvær aðskildar nefndir sem hvor um sig hefur afmarkað starfssvið. Fastafulltrúar (sendiherrar) sitja í COREPER II og fjalla um pólitískt viðkvæm mál og stefnumarkandi mál. COREPER I er skipað varafastafulltrúum eða staðgenglum sendiherra. Nefndirnar starfa hvor um sig sjálfstætt og COREPER I er því ekki undirnefnd COREPER II. Fyrir COREPER starfa síðan yfir 300 vinnunefndir og sérfræðingahópar sem eru þessum hátt settu embættismönnum til aðstoðar og fer mikil vinna fram í þessum nefndum. Í vinnuhópum er farið yfir tillögur framkvæmdastjórnarinnar sem tekur þátt í þessu starfi. Á þann hátt er reynt að tryggja að hagsmunavarsla einstakra ríkja sé tryggð en jafnframt er framkvæmdastjórninni ætlað að hafa heildaryfirsýn.

Ráðherraráðið er ein af grundvallarstofnunum Evrópusambandsins og kemur fram gagnvart þriðju ríkjum og alþjóðasamfélaginu sem ein heild. Þetta þýðir að mál eru rædd og afgreidd innbyrðis áður en viðræður eru hafnar við aðila utan Evrópusambandsins. Í slíkum tilvikum er það hlutverk formennskuríkisins að koma fram fyrir hönd ráðherraráðsins samkvæmt umboði hinna ríkjanna.

Ráðherraráðið setur lög og ber ábyrgð á gerð þjóðréttarsamninga. Flestar gerðir, sem ráðið samþykkir, eru bornar upp af framkvæmdastjórninni, þ.e. svokölluð afleidd lög. Í sumum tilvikum lætur ráðherraráðið framkvæmdastjórninni eftir að setja framkvæmdareglur á grundvelli ákvörðunar ráðherraráðsins.

Í tilteknum málaflokkum, sem teljast viðkvæmir, er áskilið samþykki allra aðildarríkjanna við töku ákvörðunar. Auk þess fara fram atkvæðagreiðslur annað hvort samkvæmt reglum um einfaldan meirihluta þar sem sérhvert aðildarríki fer með eitt atkvæði eða þess er krafist að veginn meirihluti ráði úrslitum. Við síðarnefnt fyrirkomulag fara ríkin með mismunandi fjölda atkvæða m.a. að teknu tilliti til fólksfjölda. Atkvæðamagn aðildarríkja við slíka atkvæðagreiðslu er eftirfarandi:

Bretland, Þýskaland, Ítalía, Frakkland hafa	10 atkvæði, hvert
Spánn hefur	8 atkvæði,
Belgía, Grikkland, Holland, og Portúgal hafa	5 atkvæði, hvert
Austurríki og Svíþjóð hafa	4 atkvæði, hvort
Danmörk, Írland og Finnland hafa	3 atkvæði, hvert og
Lúxemborg hefur	<u>2 atkvæði.</u>
Samtals	<b>87 atkvæði.</b>

Þrátt fyrir að heimild sé til að fara fram á atkvæðagreiðslu er í flestum tilvikum reynt að ná samhljóða samþykkt aðildarríkjanna. Í þeim tilvikum, sem veginn meirihluta þarf til að samþykkja gerð, duga 26 atkvæði til að stöðva samþykkt í ráðinu. Aðildarríkin reyna hins vegar í lengstu lög að ná sátt um afgreiðslu og ýmsar reglur hafa verið mótaðar til að stuðla að því að samkomulag náist. Þekktasta dæmi um slíkt er vafalítið Lúxemborgarsamkomulagið frá árinu 1966 sem heimilar ríki að stöðva afgreiðslu máls ef grundvallarhagsmunir þess eru í húfi. Þetta samkomulag er ekki hluti Rómarsamningsins en því hefur verið beitt þótt dregið hafi úr vægi þess á undanförunum árum. Einnig er vert að hafa í huga annað fyrirkomulag, svokallað Ioannina-samkomulag frá 1994 sem áskilur að í þeim tilvikum, sem mál eru afgreidd með vegnum meirihluta og 23-26 atkvæði eru á móti afgreiðslu, beri ráðherraráðinu að reyna, eftir því sem kostur er, að beita sér fyrir að samkomulag náist sem tryggi stuðning a.m.k. 64 atkvæða. Þetta samkomulag var gert að kröfu Breta sem óttuðust að völd sín gætu minnkað við síðustu stækkun ESB þegar EFTA-ríkin Austurríki, Finnland og Svíþjóð gerðust aðilar að ESB, því að þar með varð stöðvandi minnihluti 26 atkvæði en hann var 23 atkvæði áður.

#### *Atkvæðagreiðslur í ráðherraráðinu frá janúar 1995 til janúar 1998*

Eins og fram kemur í eftirfarandi yfirliti um atkvæðagreiðslur í ráðinu heyrir fremur til undantekninga að ríki verði undir við atkvæðagreiðslu. Algengara er að stærri ríki verði undir við atkvæðagreiðslu en þau smærri. Slíkt hefur hent Þýskaland 40 sinnum en Lúxemborg aðeins tvisvar á 3 ára tímabili.

Formlegar atkvæðagreiðslur eru fremur sjaldgæfar. Ríkin reyna eftir því sem kostur er að ná samkomulagi um öll mál. Sérhvert aðildarríki kann að þurfa á stuðningi annarra ríkja að halda síðar og stærri ríki þurfa oft á stuðningi þeirra smærri að halda enda eru hagsmunir þeirra að jafnaði fjölbreyttari en hjá smærri ríkjum.

Rétt er þó að hafa í huga varðandi eftirfarandi yfirlit að oft eru ekki greidd atkvæði þótt einstök ríki séu ósátt við samþykkt gerðarinnar sem til umræðu er. Ástæður kunna að vera af margvíslegum toga og ekki er víst að ríki vilji upplýsa sérstaklega að þau séu einangruð og einnig kann ríki að hafa látið af andstöðu sinni vegna samkomulags sem gæti t.d. tengst framgangi annarra mála.

Yfirlit yfir atkvæðagreiðslur í ráðherraráðinu janúar 1995 - janúar 1998

	<b>Nei-atkvæði</b>	<b>Hjáseta</b>	<b>Samtals</b>
<b>Þýskaland</b>	40	12	52
<b>Bretland</b>	27	14	41
<b>Ítalía</b>	22	8	30
<b>Svíþjóð</b>	20	2	22
<b>Holland</b>	16	3	19
<b>Danmörk</b>	15	3	18
<b>Spánn</b>	9	7	16
<b>Grikkland</b>	9	1	10
<b>Portúgal</b>	8	7	15
<b>Austurríki</b>	8	2	10
<b>Frakkland</b>	6	6	12
<b>Belgía</b>	7	4	11
<b>Írland</b>	7	2	9
<b>Finnland</b>	7	0	7
<b>Lúxemborg</b>	2	5	7

Eins og áður greinir er ráðherraráðið hin eiginlega lagasetningarstofnun ESB og kemur það reglulega saman eftir sérviðum. Hér á eftir fer yfirlit yfir fjölda funda árið 1997 á ráðherrastigi:

	<b>1997</b>
<b>Almenn mál / utanríkisráðherrar</b>	15
<b>Efnahags- og fjármálaráðherrar</b>	10
<b>Landbúnaðarráðherrar</b>	11
<b>Félags- og vinnu- og atvinnuáhrifaráðherrar</b>	5
<b>Umhverfissráðherrar</b>	4
<b>Samgönguráðherrar</b>	4
<b>Ráðherrar fjarskiptamála</b>	3
<b>Sjávarútvegsráðherrar</b>	3
<b>Okrumálaráðherrar</b>	3
<b>Ráðherrar með fyrirvar fyrir innri markaðsmálum</b>	3
<b>Dóms- og innanríkismálaráðherrar</b>	3
<b>Iðnaðarráðherrar</b>	2
<b>Þróunarmálaráðherrar</b>	2
<b>Rannsóknarmálaráðherrar</b>	2
<b>Menntamálaráðherrar</b>	2
<b>Neytendamálaráðherrar</b>	2
<b>Menningarmálaráðherrar</b>	2
<b>Heilbrigðisráðherrar</b>	2
<b>Ferðamálaráðherrar</b>	1
<b>Æskulýðsmálaráðherrar</b>	1
<b>Sameiginlegur fundur fjármálaráðherra með félagsmálaráðherra</b>	1
<b>Leiðtogafundir</b>	2
<b>Samtals</b>	83

Litið er á störf ráðherraráðsins sem lagasetningarstarf og hefur til þessa ekki verið fallist á að önnur ríki geti fylgst þar með störfum. Ríkin kynna aðeins sína eigin hagsmuni en ekki ríkja sem standa utan ESB jafnvel þótt þau styðji slíkan málstað<sup>4</sup>. Það er talið eðlilegra að framkvæmdastjórnin beri upp slík mál en ekki einstök aðildarríki nema þau eigi beinna og brýnna hagsmuna að gæta. Framkvæmdastjórnin á víðtækari hagsmuni að verja en einstök aðildarríki. Rík áhersla er lögð á meðal aðildarríkjanna að ríki, sem standi utan ESB, geri sér grein fyrir því að þátttaka í ráðherraráðinu telst til forréttinda aðildarríkjanna.

Vissulega tíðkast samstarf milli einstakra ríkja, sbr. norrænt samstarf en ríkin koma ekki fram sem einn hópur. Myndun hópa við atkvæðagreiðslu er litin hornauga. Benelux-ríkin eiga reyndar með sér samstarf og gefa út stefnumarkandi yfirlýsingar en í venjulegu lagasetningarstarfi koma ríkin fram hvert og eitt með ólíka hagsmuni.

<sup>4</sup> Undantekningar frá þessu eru ríki og landsvæði sem áður heyrðu undir einstök aðildarríki, sbr. fyrirverandi nýlendur.



Stundum er t.d. talið að Holland eigi meiri samleið með norrænu ríkjunum þremur en hinum Benelux-ríkjunum. Í mörgum málum eru viðhorf ólík og ráðast af landfræðilegri legu ríkjanna. Gildismat kann að vera breytilegt eftir því hvort íbúar eru kaþólskir eða lúterskir o.s.frv. Samráð stóru ríkjanna veldur stundum titringi og því verður ekki á móti mælt að í stærri stefnumarkandi málum ráðast mörg mál í viðræðum þeirra í milli en slíku samstarfi er almennt ekki fyrir að fara í venjulegu lagasetningarstarfi, við ákvarðanatöku um fiskveiðar, umhverfismál, holræsamál, leyfilegt hámark díoxíns í dýrafóðri o.s.frv. Í slíkum málum vinna ríkin oftast hvert í sínu lagi og gæta eigin hagsmuna.

Að meginreglu til gildir reglan um veginn meirihluta við atkvæðagreiðslu um málefni sem falla undir EES-samninginn. Slíkar atkvæðagreiðslur geta leitt til þess að aðildarríki verða knúin til að fara eftir vilja meirihlutans. Í upphafi voru það fyrst og fremst stærri ríki sem áttu erfitt með að setta sig við þann möguleika að geta orðið undir við slíka atkvæðagreiðslu en nú orðið virðist lítil ágreiningur vera um slíkt fyrirkomulag.<sup>5</sup>

### 1.3. Leiðtogaráð ESB

Ekki var gert ráð fyrir beinu hlutverki þjóðarleiðtoga aðildarríkja ESB við gerð Rómarsamningsins en segja má að fyrirkomulag þessara funda hafi þróast smám saman, með tíð og tíma. Leiðtogaráðið hefur komið saman frá árinu 1975 og eru fundir haldnir a.m.k. tvisvar á ári en algengt er að halda til viðbótar sérstaka leiðtogafundi. Leiðtogaráðið leggur meginlínurnar vegna framtíðarþróunar ESB, sbr. t.d. stofnun efnahags- og myntbandalagsins, endurskoðun á Rómarsamningnum, stækkunarviðræður, ákvarðanir um ríkjaráðstefnur o.s.frv. Einnig getur ráðið leyst ágreining sem upp hefur komið í ráðherraráðinu og ekki hefur tekist að leysa þar. Leiðtogaráðið hefur frumkvæði að þróun mála á sviði utanríkis- og öryggismála en er formlega séð ekki lagasetningaraðili þó að það geti leyst pólitísk ágreiningsefni. Ef mál tengd lagasetningu eru rædd á þessum fundum er þeim að lokum vísað til endanlegrar afgreiðslu í ráðherraráðinu. Leiðtogaráðið hefur átt frumkvæði að fjölmörgum málum sem framkvæmdastjórnin hefur síðan þróað frekar. Í leiðtogaráðinu sitja yfirleitt forsætisráðherrar aðildarríkjanna en dæmi eru um að pólitískt kosnir forsetar sækji þessa fundi einnig.

### 1.4. Framkvæmdastjórnin

Framkvæmdastjórninni svipar að mörgu leyti til framkvæmdavaldsins í aðildarríkjunum. Framkvæmdastjórnin samanstendur af 20 fulltrúum, framkvæmdastjórum, og hefur hver þeirra afmarkað starfssvið. Stjórnin kemur venjulega saman vikulega og starfar sem einn hópur sem tekur sameiginlega allar

---

<sup>5</sup> Yfirþjóðlegt fyrirkomulag er ekki með öllu óþekkt í þjóðarétti. Öryggisráð SP getur t.d. tekið bindandi ákvarðanir, ekki aðeins fyrir öll aðildarríki öryggisráðsins heldur öll aðildarríki SP. Til að ályktun um efnahagsþvinganir, friðargæslu eða hernaðarhlutun nái fram að ganga má ekkert þeirra fimm ríkja, sem eiga fast sæti í öryggisráðinu, nota neitunarvald sitt og ákvörðun þarf aðeins samþykki níu hinna fimmtán aðildarríkja öryggisráðsins. Einnig þekkjast dæmi um slíkt yfirþjóðlegt vald í sambandi við stríðsglæpadómstóla. Sjá einnig nánar önnur dæmi í Stjórnskipunarrétti Gunnars G. Schram, bls. 387, þar sem hann nefnir m.a. lög nr. 110/1951, um varnarsamning milli Íslands og Bandaríkjanna.

ákvarðanir. Undir framkvæmdastjórum starfa misjafnlega stórar skrifstofur (*Directorate General*) en auk þess hefur sérhver framkvæmdastjóri sér til aðstoðar pólitíska skrifstofu sem yfirleitt hefur um 6-7 starfsmenn. Yfirleitt eru þessir starfsmenn landar viðkomandi framkvæmdastjóra en eftir fall Santer-stjórnarinnar hefur verið lögð meiri áhersla á að á þessum skrifstofum starfi einnig starfsmenn annarra aðildarríkja. Þessar pólitísku skrifstofur hafa náið samband og samráð sín í milli og miðla málum á milli einstakra framkvæmdastjórnarmanna og sjá til þess að skrifstofur, sem undir þær heyra, framfylgi áherslum framkvæmdastjórnarinnar. Annað viðfangsefni þessara pólitísku skrifstofa er að fylgjast með málum sem heyra undir aðra framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjórnin starfar sem hópur og þurfa aðrir framkvæmdastjórar einnig að vera vel upplýstir um þróun mála á sviðum sem heyra ekki undir þá. Þess vegna er ekki óalgenget að sumir pólitískir aðstoðarmenn framkvæmdastjóra hafi sérþekkingu á fagsviðum sem heyra undir annan framkvæmdastjóra. Oftast er þá um að ræða fagsvið sem varðar heimaland viðkomandi framkvæmdastjóra miklu.

Skrifstofustjórar þessara pólitísku skrifstofa („*chef de cabinet*“) eru venjulega samlandar viðkomandi framkvæmdastjóra og hafa mikil áhrif innan framkvæmdastjórnarinnar. Þeir undirbúa vikulega fundi framkvæmdastjórnarinnar og afgreiða sín í milli mál sem enginn eða lítill ágreiningur er um.

Framkvæmdastjórnin starfar sem einn hópur (stjórnarráð) og eru tillögur kynntar í nafni allrar framkvæmdastjórnarinnar en ekki í nafni einstakra framkvæmdastjóra. Mál er unnt að afgreiða með atkvæðagreiðslu en reynt er að forðast slíkt eins og kostur er. Framkvæmdastjórum ber að vera hlutlausir í störfum sínum og er óheimilt að taka við fyrirmælum frá heimalandi sínu. Viðurkennt er þó í framkvæmd að sérhver framkvæmdastjóri sé mótaður, a.m.k. að einhverju leyti, af aðstæðum heima fyrir. Fræðilega séð ber þeim að taka fyrst og fremst tillit til hagsmuna heildarinnar. Framkvæmdastjórar eru hins vegar yfirleitt fyrirverandi stjórnámálsmenn eða hátt settir embættismenn og reynist oft erfitt að slíta tengslin við heimaríkið. Auk þess eiga þeir oft mikið undir heimaríkinu, t.d. ef þeir óska endurtilnefningar að loknu fyrra fimm ára starfstímabili sínu eða æskja stöðu eða annarrar fyrirgreiðslu í heimaríkinu að starfstímabilinu loknu. Dæmi eru um að framkvæmdastjórar hafi ekki verið tilnefndir að loknu fyrra tímabili þar sem þeir hafi þótt slakir í hagsmunavörslu heimaríkis síns.<sup>6</sup> Líklegt er því að sérhver framkvæmdastjóri gangi vissan línudans í störfum sínum og taki tillit til þjóðarhagsmuna sinna en hafi jafnframt heildarhagsmuni í huga.

Mikil pólitísk átök eru á bak við tjöldin við val á verkefnum fyrir einstaka framkvæmdastjóra og hafa stóru ríkin fimm lagt ríka áherslu á að þeim beri a.m.k. einn framkvæmdastjóri sem gegni mikilvægu hlutverki. Mikilvægi í þessu sem öðru er að sjálfsögðu afstætt. Norðmenn lögðu til að mynda á sínum tíma afar ríka áherslu á að fá framkvæmdastjóra með fyrirsvar í sjávarútvegsmálum og var það auðfengið enda þóttu flest önnur svið áhugaverðari meðal hinna aðildarríkjanna.

Forseta framkvæmdastjórnarinnar voru með Amsterdam-samningnum fengin meiri áhrif við val á framkvæmdastjórnarmönnum en hann mun væntanlega hafa náið samráð við aðildarríkin í þeim efnum.

---

<sup>6</sup> Frú Thatcher, forsætisráðherra Bretlands, neitaði að tilnefna Cockfield lávarð aftur í framkvæmdastjórnina 1989 þar sem hann þótti orðinn of mikill Evrópusinni.

### *Starfslið framkvæmdastjórnarinnar*

Á vegum Evrópusambandsins starfa samtals um 28 þúsund manns og langflestir þeirra, eða um 20 þúsund, starfa fyrir framkvæmdastjórnina. Þessi tala er þó mun lægri en fjöldi opinberra starfsmanna í mörgum aðildarríkjanna og reyndar lægri en fjöldi opinberra starfsmanna í mörgum stærri borgum Evrópu. Af þessum 20 þúsund starfsmönnum starfa 14 þúsund við stjórnsýslustörf, þar af 4000 við almenna stefnumörkun, 1900 vinna við túlkun og þýðingar og 3600 við rannsóknar- og tækniþróunarstarfsemi.

Fast starfslið er ráðið á grundvelli hæfnisprófa en reynt er að ná jafnvægi milli þjóða við ráðningar og einnig við stöðuhækkanir. Evrópuþómstóll á fyrsta dómstigi (CFI), sem jafnframt er starfsmannadómstóll, hefur sett skorður við ráðningar og stöðuhækkunum sem ekki eiga sér stoð í verðleikum viðkomandi starfsmanna.<sup>7</sup>

### *Framkvæmdavaldsathafnir*

Framkvæmdastjórnin hefur víðtæku hlutverki að gegna sem framkvæmdaaðili ESB og við stjórnun, eftirlit og framkvæmd á stefnu ESB. Oft er framkvæmdastjórninni með réttu líkt við framkvæmdavald í aðildarríkjunum en völd hennar eru þó ólík á mörgum sviðum. Að meginreglu til gegnir framkvæmdastjórnin hins vegar meira hlutverki við eftirlit með framkvæmd og samræmingu á aðgerðum en hún gerir við raunverulega framkvæmd aðgerða sem er í höndum aðildarríkjanna.

Framkvæmdastjórnin hefur svigrúm, á svipaðan hátt og framkvæmdavald aðildarríkjanna, til að sjá um tæknilega útfærslu á lögum sem ráðherraráðið hefur sett. Í flestum tilvikum er um að ræða smávægilegar tæknilegar útfærslur. Stærsti hluti slíkrar löggjafar framkvæmdastjórnarinnar varðar reglugerðir, t.d. um verð og markaðsstuðning samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni eða önnur álíka efni. Á árinu 1998 gaf framkvæmdastjórnin út 1334 gerðir, þar af voru 737 reglugerðir, 537 ákvarðanir og 44 tilskipanir. Flestar eru af þeim tæknilega toga sem greint er frá hér að ofan. Framkvæmdastjórnin hefur þó víðtækari völd til lagasetningar, einkum á þremur sviðum. Í fyrsta lagi á vissum sviðum sem heyra undir Kol- og stálbandalagið og í öðru lagi hefur framkvæmdastjórnin talsverð völd til að taka ákvarðanir sem hafa þann tilgang að vernda markaði Evrópusambandsins á ytri landamærum, t.d. þegar þriðju ríki niðurgreiða útflutning sinn. Í þriðja lagi hefur framkvæmdastjórnin svigrúm til að setja reglur á samkeppnissviðinu.

### *Ábyrgð og völd framkvæmdastjórnarinnar*

#### Stefnumörkun og tillöguréttur

Framkvæmdastjórnin gegnir veigamiklu hlutverki við mótun stefnu Evrópusambandsins en því hlutverki eru settar skorður.<sup>8</sup> Auk þess gegnir

<sup>7</sup> Aðildarríkin reyna að koma starfsmönnum fyrir á þeim sviðum þar sem hagsmunir þeirra eru mestir. Árið 1993 ógilti CFI ráðningar á Ítala og Spánverja í skrifstofustjórástöður í DG XIV, sem fer með fiskveiðar, þar sem þeir fengu stöðurnar á grundvelli þjóðarkvóta en ekki vegna eigin verðleika.

<sup>8</sup> Þegar framkvæmdastjórnin íhugar að koma með tillögur að nýjum gerðum eða breytingar á gerðum á mikilvægum sviðum leggur hún oft fram svokallaðar grænþækur. Árið 1996 lagði

ráðherraráðið og Evrópuþingið mjög mikilvægu hlutverki varðandi stefnumörkun og þarf framkvæmdastjórnin oft að bregðast við beiðnum þeirra og ákvörðunum um aðgerðir. Náið samspil er á milli framkvæmdastjórnarinnar og leiðtogaáráðsins og eru mikilvægari stefnumarkanir framkvæmdastjórnarinnar venjulega kynntar fyrir leiðtogaáráðinu sem tekur ákvörðun um framhaldið.

Í þessu sambandi er þess þó að geta að völd Evrópuþingsins hafa aukist verulega eftir Amsterdam-samninginn, aðallega á kostnað framkvæmdastjórnarinnar og ráðherraráðsins.

Völd framkvæmdastjórnarinnar eru m.a. fólgin í því að hún hefur frumkvæðisrétt að afleiddum gerðum.<sup>9</sup> Framkvæmdastjórnin hefur ein og sér frumkvæðisréttinn að því að kynna drög að nýjum lögum undir fyrstu stoðinni en aðildarríkin halda slíkum rétti í sumum tilvikum ásamt framkvæmdastjórninni undir annarri og þriðju stoð. Það dregur þó úr þessum völdum framkvæmdastjórnarinnar að bæði ráðherraráðið og Evrópuþingið geta beðið framkvæmdastjórnina um að leggja fram tillögu að lögum og verður hún yfirleitt við slíkum beiðnum.<sup>10</sup>

Við mótun tillagna leitar framkvæmdastjórnin yfirleitt að utanaðkomandi ráðgjöf hjá sérfræðingum og nefndum sem hún tilnefnir sér til aðstoðar. Mikilvægt er að gera greinarmun á nefndum sem starfa fyrir framkvæmdastjórnina annars vegar og nefndum sem starfa fyrir ráðherraráðið hins vegar. Litið er á nefndir, sem starfa fyrir framkvæmdastjórnina að mótun laga, meira sem tæknilega ráðgjafa. Fulltrúum ber að starfa fremur sem sérfræðingar en sem fulltrúar þjóða sinna eins og tíðkast í ráðherraráðinu. Þrátt fyrir þennan fræðilega greinarmun, þ.e. að sérfræðinganefndir á vegum framkvæmdastjórnarinnar séu fyrst og fremst tæknilegar en að í vinnunefndum

---

framkvæmdastjórnin fram 15 slíkar grænbækur. Grænbók er stefnumarkandi skjal um ákveðið afmarkað málefni. Hvítbækur eru stundum einnig lagðar fram og eru algengari ef um mjög mikilvæg mál og umfangsmeiri er að ræða. Þær hafa einnig að geyma nánari útfærslu á tillögum og aðgerðum. Hvítbókin um innri markaðinn er vafalítið meðal þekktari hvítbóka sem Evrópusambandið hefur gefið út. Einnig eru í vaxandi mæli dæmi um útgáfu svokallaðra orðsendinga, sem svipar til hvítbóka.

<sup>9</sup> Evrópurétturinn nær yfir svokallaðan forgangsrétt sem tekur til stofnskrár Evrópubandalaganna og breytingar á þeim. Hins vegar eru svokölluð afleidd lög, þ.e. lög sem byggjast á ákvæðum stofnskráanna, t.d. Rómarsamningnum.

- Mikilvægust af afleiddum lögum eru reglugerðir sem eru bindandi og hafa gildi samkvæmt orðanna hljóðan, þ.e. aðildarríki hafa ekki svigrúm til að ákveða með hvaða hætti reglugerðir koma til framkvæmdar.
- Tilskipanir eru algengari og þær eru einnig bindandi en gefa stjórnvöldum svigrúm til að ákveða með hvaða hætti þeim skal komið til framkvæmda í landsrétti aðildarríkjanna. Eðli máls samkvæmt eiga þær fremur að vera stefnumarkandi. Svigrúm stjórnvalda er þó stundum minna en ætla mætti því að sumar gerðir eru svo nákvæmlega orðaðar að svigrúm kann að vera lítið.
- Ákvarðanir eru bindandi gagnvart þeim sem þær beinast að. Ákvörðunum kann að vera beint gegn bæði einstaklingum og fyrirtækjum, öfugt við tilskipanir sem beinast eingöngu að stjórnvöldum.
- Tilmæli, ábendingar og álit eru ekki bindandi.

<sup>10</sup> Þrátt fyrir að framkvæmdastjórnin hafi frumkvæðisréttinn innan ESB á, samkvæmt handbók sem útfærin er af Statskonsult í Noregi, Håndbog i EØS-arbeid, bls. 43, aðeins lítil hluti í raun rætur að rekja beint til hennar. Samkvæmt rannsókn, sem gerð var fyrir leiðtogaáráðið árið 1991, áttu 28% af tilskipunum rætur að rekja til þjóðréttarsamninga ESB, 15% fólu í sér breytingar á reglum ESB, 14% voru upphaflega tillögur aðildarríkjanna, 13% framkvæmd á rannsóknar- og þróunarverkefnum, 8% stjórnun á landbúnaðar- og byggðastefnunni og aðeins 6% tilskipana voru tilkomin vegna beins frumkvæðis frá framkvæmdastjórninni. Þessi hlutföll breyta því þó ekki að framkvæmdastjórnin tekur sjálf ákvörðun um að bregðast við óskum um aðgerðir.

ráðherraráðsins fari fram pólitísk hagsmunavarsla, er víst að þessi munur er í framkvæmd ekki alltaf jafn skýr. Þessar sérfræðingar starfa yfirleitt í stjórnsýslu sinna ríkja og hafa að jafnaði góða tilfinningu fyrir hagsmunum síns ríkis. Þó að opinber afstaða viðkomandi ríkis mótist og birtist síðar er líklegt að svipuðum línunum verði fylgt þegar hið raunverulega löggjafarstarf fer fram í ráðherraráðinu og í Evrópuþinginu.

Áhrif framkvæmdastjórnarinnar í lagasetningarferlinu eru mikil, sérstaklega í upphafi þegar drög að tillögu er gerð, en minnkar hins vegar þegar hin raunverulega löggjafarstarfsemi fer fram í ráðherraráðinu og á Evrópuþinginu. Tillögur taka venjulega miklum breytingum eftir að löggjafinn hafa tekið þær til meðferðar, sérstaklega ef um mikilvæg mál er að ræða. Þær stofnanir sem koma að lagasetningu, þ.e. ráðherraráðið og Evrópuþingið þurfa þó að vinna með framkvæmdastjórninni eftir að tillaga hefur verið lögð fram og erfitt getur verið að gera breytingar sem framkvæmdastjórnin er algjörlega mótfallin. Áhrif framkvæmdastjórnarinnar eru því töluverð allt löggjafarferlið.

### Fulltrúi ESB gagnvart þriðju aðilum

Framkvæmdastjórnin gegnir lykilhlutverki í utanríkismálum ESB. Hún tekur þátt í fjölmörgum stofnunum, rekur sendiskrifstofur í um 100 ríkjum og kemur fram gagnvart löndum sem hafa samninga við Evrópusambandið. Framkvæmdastjórnin er t.d. meginviðsemjandi EFTA-ríkjanna. Þá kemur framkvæmdastjórnin fram gagnvart þriðju ríkjum innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (*WTO*) og gerir viðskiptasamninga við önnur ríki. Framkvæmdastjórnin hefur stöðuumboð til að afgreiða minni háttar mál í samskiptum við þriðju ríki en þarf að leita eftir umboði ráðherraráðsins ef um veigamikil mál er að ræða og reynist þá oft ósveigjanlegri í samningaviðræðum þar sem hún er bundin af umboði aðildarríkjanna, sem hafa oft að geyma ósveigjanlegar ítrustu kröfur einstakra aðildarríkja.

### Sáttahlutverk

Framkvæmdastjórnin gegnir mikilvægu sáttahlutverki milli aðildarríkjanna og reynir að finna samkomulag sem öll aðildarríkin geta sætt sig við. Þetta hlutverk er mikilvægt enda er litið svo á að framkvæmdastjórnin eigi að vera hlutlaus aðili ef ágreiningur kemur upp. Þá hefur framkvæmdastjórnin oft góða innsýn í afstöðu aðildarríkjanna í löggjafarferlinu, sérstaklega ef undirbúningsvinna á hennar vegum hefur verið vönduð.

### Hlutverk reglugerðanefnda í sambandi við framkvæmdavaldsathafnir

Framkvæmdastjórnin gegnir, eins og áður greinir, veigamiklu hlutverki sem framkvæmdaaðili ESB. Gert er ráð fyrir slíku hlutverki í Rómarsamningnum en á mjög veigamiklum sviðum setur framkvæmdastjórnin framkvæmdareglur á grundvelli heimilda sem ráðherraráðið hefur veitt henni.

Yfirleitt eru þessar reglur tæknilegs eðlis en á ýmsum sviðum orkar tvímælis hvort um raunverulega lagasetningu er að ræða. Þessar heimildir framkvæmdastjórnarinnar til að setja reglur eru oft gagnrýndar sérstaklega af þeim sem telja að of mikil völd framkvæmdastjórnarinnar grafi undan áhrifum þjóðríkjanna. Skilin milli þess sem

telst hefðbundin lagasetning og þess að setja framkvæmdareglur eru oft óljós. Sumum þykir því að ýmsar reglur, sem framkvæmdastjórnin setur á slíkum grundvelli, séu í raun lagasetning. Svipar þessari umræðu að miklu leyti til samsvarandi umræðu um framsal valds þjóðþinga til framkvæmdavaldsins í þjóðríkjum. Ráðherraráðið hefur þó spornað gegn þessari þróun með því að skipa nefndir með fulltrúum aðildarríkjanna sem gegna misjafnlega mikilvægu hlutverki eftir málaflokkum. Rétt er að gera greinarmun á þessum nefndum annars vegar sem hafa hlutverki að gegna við mótn framkvæmdareglna og þeim nefndum sem vísað var til hér að framan sem aðstoða framkvæmdastjórnina við gerð tillagna að lögum. Framkvæmdanefndirnar eru einkum þrenns konar, þ.e. ráðgjafarnefndir, stjórnunarnefndir og reglusetningarnefndir. Auk þess gildir sérfyrikomulag þegar um öryggisráðstafanir (*safeguard measures*) er að ræða. Í þeim tilvikum eru ekki tilnefndar sérstakar nefndir en ráðherraráðið getur breytt eða fellt úr gildi ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar.

Ráðgjafarnefndir (*consultative committees*) innan framkvæmdastjórnarinnar hafa minnst áhrif því að samkvæmt þeirri málsmeðferð fer fram atkvæðagreiðsla og er framkvæmdastjórninni í sjálfsvald sett að hve miklu leyti hún kys að taka tillit til afstöðu nefndarinnar. Almennt mun hún þó taka ítrasta tillit til sjónarmiða aðildarríkja í nefndinni.

Stjórnunarnefndir (*management committees*) geta hins vegar stöðvað framgang tillögu ef veginn meirihluti er því fylgjandi. Ef veginn meirihluti er mótfallinn tillögu getur framkvæmdastjórnin frestað framkvæmd tillögu sinnar í einn til þrjá mánuði. Á þessu tímabili getur ráðið breytt ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar ef veginn meirihluti ráðsins er því samþykkur. Algengt er að tillögur um framkvæmd sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar svo sem varðandi lágmarksverð o.fl., séu ræddar í stjórnunarnefndum.

Reglusetningarnefndir (*regulatory committees*) innan framkvæmdastjórnarinnar hafa enn þá meiri völd því að ef framkvæmdastjórnin hefur ekki stuðning vegins meirihluta í þessum nefndum eða ef engin ákvörðun er tekin er málinu vísað til ráðsins til pólitískrar meðferðar. Ráðherraráðið getur þá innan þriggja mánaða tekið ákvörðun á grundvelli tillögu framkvæmdastjórnarinnar en þarf veginn meirihluta til að hún hljóti samþykki. Algengt er að samræming ýmiss konar sé rædd í reglusetningarnefnd, sbr. t.d. fastanefnd um matvæli eða nefnd um betri upplýsingar um öryggi á vinnustöðum.

Áhrif þessara nefnda eru stöðugt til umræðu. Evrópuþingið hefur fengið mikil áhrif við lagasetningu og er ósátt við hversu mikil völd hafa verið framseld til þessara nefnda. Þau rök hafa verið fram færð að nefndirnar séu oft og tíðum farnar að setja framkvæmdareglur sem eru í raun lagasetning og því megi halda því fram að verið sé að komast undan þátttöku þingsins við lagasetningu. Framkvæmdastjórnin er einnig oft ósátt við of mikil áhrif aðildarríkjanna og hversu algengt sé að ráðið áskilji í gerðum sínum að eftirlit skuli fremur vera í höndum stjórnunar- og reglusetningarnefnda þar sem áhrif aðildarríkjanna eru meiri en þegar um er að ræða ráðgjafarnefndir.

Ráðherraráðið ákveður í flestum tilvikum hvaða nefndarfyrirkomulag skuli notað og flest sem mikill ágreiningur er um er vísað til ráðherraráðsins.

## Vörður laganna - Eftirlitsstofnun ESB

Framkvæmdastjórnin fylgist ásamt Evrópudómstólnum með því hvort reglur Evrópusambandsins séu virtar. Þetta hlutverk er erfitt enda eru aðildarríkin lítt gefin fyrir að auglýsa að þau framfylgi ekki settum reglum. Auk þess á framkvæmdastjórnin mikið undir nánu samstarfi við aðildarríkin í ráðherraráðinu við stefnumörkun, lagasetningu og við samþykkt fjárlaga. Hún þarf því að dansa ákveðinn línudans, gera sér grein fyrir pólitískum vandkvæðum en jafnframt sjá til þess að leikreglur séu virtar. Það er ekki alltaf hagsmunum ESB fyrir bestu að framkvæmdastjórnin beiti sínum ítrustu úrræðum og því er oftast nær reynt í lengstu lög að leysa mál með friðsamlegum hætti.

Framkvæmdastjórnin sendir árlega frá sér um 1000 formlegar aðfinnslur en flest mál eru leyst áður en hún gefur út rökstutt álit sem eru um 300 á ári. Rökstutt álit er undanfari dómsmáls en reynt er að ná sáttum áður en það gerist og aðeins 50-100 málum er vísað af framkvæmdastjórninni til dómstólsins á ári hverju.

Framkvæmdastjórnin fékk með Maastricht-samningnum heimild til að biðja dómstólinn um að beita fjársektum ef aðildarríki framfylgja ekki reglum ESB. Hún hefur einnig heimild til að grípa til aðgerða gegn fyrirtækjum ef þau fara ekki að reglum ESB en litið er á þennan valkost fremur sem neyðarúrræði. Reynt er í lengstu lög að forðast að biðja fyrirtæki um að laga háttsemi sína að leikreglum ESB. Framkvæmdastjórnin getur krafist þess að ólögmatir ríkisstyrkir verði endurgreiddir og hefur víðtæk völd þegar um samruna fyrirtækja er að ræða ef litið er svo á að slíkur samruni geti skapað hinu nýja fyrirtæki yfirburða markaðsstöðu. Í hnotskurn gætir framkvæmdastjórnin þess að ríki setji reglur á grundvelli gerða ESB og fylgist síðan með því að reglunum sé framfylgt.

### 1.5. Evrópuþingið

#### *Inngangur*

Áhrif þingsins voru í upphafi lítil en hafa farið stigvaxandi. Fyrsta vísi að störfum Evrópuþings ESB má rekja til ársins 1952 þegar þingmenn kjörnir af þjóðþingum aðildarríkja Kol- og stálbandalagsins mynduðu þing bandalagsins. Með Rómarsamningnum 1958 var ákveðið að þingið starfaði á vegum þriggja bandalaga Evrópu, þ.e. Kol- og stálbandalagsins, Kjarnorkubandalags Evrópu og Efnahagsbandalags Evrópu, þrátt fyrir að þessi bandalög hafi verið byggð á þremur samningum með tilheyrandi óháðum stofnunum. Frá árinu 1978 hafa þingmenn verið kjörnir í beinni kosningu í aðildarríkjunum.

Í þinginu sitja 626 þingmenn frá öllum aðildarríkjunum. Samkvæmt breytingum, sem gerðar voru á Rómarsamningnum í Amsterdam árið 1997, hefur þak verið sett á fjölda þingmanna og er nú miðað við 700 þingmenn. Talið er líklegt að við næstu stækkun ESB nái fjöldi þingmanna því hámarki. Þingmenn starfa ekki í landahópum heldur í stjórnmalahópum sem eru eftirfarandi:

PES	Evrópskir sósíalistar	180	fulltrúar
EPP	Hægri menn/kristilegir	233	-
ELDR	Frjálslyndir	51	-
UEN	Evrópskir sambandssinnar	30	-
ALE	Græningjar	48	-
GUE/NGL	Vinstri norrænir grænir	42	-
NI	Óháðir	8	-
EDD	Hópur fyrir fjölbreytni og lýðræði	16	-
TDI	Sjálfstæðir þingmenn/blandaður hópur	18	-
	Samtals	626	-

Fjöldi þingmanna eftir löndum:

Austurríki	21 þingmenn	Írland	15 þingmenn
Belgía	25 þingmenn	Ítalía	87 þingmenn
Bretland	87 þingmenn	Lúxemborg	6 þingmenn
Danmörk	16 þingmenn	Portúgal	25 þingmenn
Finnland	16 þingmenn	Spánn	64 þingmenn
Frakkland	87 þingmenn	Svíþjóð	22 þingmenn
Grikkland	25 þingmenn	Þýskaland	99 þingmenn
Holland	31 þingmenn		

Helstu viðfangsefni þingsins eru eftirfarandi:

#### *Eftirlitshlutverk*

Evrópuþinginu er ætlað að veita stofnunum ESB lýðræðislegt eftirlit. Á þessu sviði sem öðrum hafa völd þingsins farið vaxandi. Upphaflega var aðeins gert ráð fyrir að þingið hefði þessu eftirlitshlutverki að gegna gagnvart framkvæmdastjórninni en valdsvið þess nær nú einnig yfir störf ráðherraráðsins og leiðtogaráðsins þó að úrræði þingsins gagnvart framkvæmdastjórninni séu mun meiri en gagnvart síðarnefndu stofnununum.

Fulltrúar ráðherraráðsins eru undir eftirliti þjóðþinga sinna en stofnanafyrirkomulag ESB hefur verið byggt þannig upp að framkvæmdastjórnin er óháð fyrirmælum frá fulltrúum aðildarríkjanna. Nauðsynlegt hefur hins vegar þótt að láta framkvæmdastjórnina sæta lýðræðislegu eftirliti án þess þó að skerða sjálfstæði hennar gagnvart aðildarríkjunum. Aukin völd Evrópuþingsins ber m.a. að túlka í ljósi slíkra sjónarmiða.

Þingið getur samþykkt vantraust á framkvæmdastjórnina og ef slík tillaga er samþykkt verður framkvæmdastjórnin að segja af sér í einu lagi því að ekki er mögulegt að samþykkja vantraust á einstaka framkvæmdastjóra. Þingið hefur fram að þessu ekki beitt þessu úrræði og fram til dagsins í dag hefur það aldrei samþykkt vantraust. Það komst næst því 14. janúar 1999 þegar 232 þingmenn samþykktu að Santer-framkvæmdastjórnin viki vegna ásakana um spillingu en 293 þingmenn voru hins vegar því andvígir. Þingið setti í kjölfarið á fót rannsóknarnefnd fimm sjálfstæðra sérfræðinga til að gera úttekt á störfum framkvæmdastjórnarinnar og reyndist skýrsla



hennar um störf framkvæmdastjórnarinnar afar neikvæð og sagði framkvæmdastjórnin af sér áður en vantraust var borið upp að nýju enda þótti líklegt að tillaga um vantraust yrði samþykkt.

Þingið hafði þar með sýnt framkvæmdastjórninni klærnar en fram til þessa hafði þingið fremur haft tilhneigingu til samstarfs með framkvæmdastjórninni. Þessi auknu völd þingsins hafa leitt til þess að framkvæmdastjórnin hefur enn þá meiri hag af nánara samstarfi við þingið en áður. Auk þess hefur þingið nú stærra hlutverki að gegna við val á framkvæmdastjórum.

Eftirlitshlutverk þingsins felst einnig í fyrirspurnum til framkvæmdastjórnarinnar sem ber skylda til að svara þeim. Samsvarandi kvöð er ekki lögð á ráðherraráðið en það svarar samt sem áður slíkum fyrirspurnum. Í reynd er eftirlitið gagnvart framkvæmdastjórninni mun virkara en gagnvart ráðinu, sem ræðst m.a. af því að framkvæmdastjórnin kemur á skýrari hátt fram sem ein heild sem ber sameiginlega ábyrgð gagnvart einstökum málaflokkum.

Formennskuríkið kynnir þinginu verkefnaáætlun sína í upphafi formennskutímabilsins og gefur skýrslu til þingsins í lok tímabilsins. Þá ber framkvæmdastjórninni að kynna ársskýrslu um störf sín á liðnu ári og að því loknu fer fram almenn umræða um skýrsluna í þinginu. Auk þess ber forseta framkvæmdastjórnarinnar í október ár hvert að kynna fyrir þinginu væntanlegar lagatillögur og skjöl sem lögð verða fyrir þingið og ráðið á komandi tólf mánuðum, ásamt tilvísun í lagagrundvöll. Einnig gefur forseti leiðtogaáráðsins þinginu skýrslu á sex mánaða fresti auk þess sem það leggur fram ársskýrslu um Evrópusamrunann.

Þar sem ákvæði Rómarsamningsins áskilja mismikið samráð við þingið kann að vera freistandi, ef þörf er fyrir snöggar aðgerðir, að samþykkja gerð á grundvelli lagagreinar sem áskilur minna samráð við þingið. Í slíkum tilvikum getur þingið fengið gerð ógilda fyrir Evrópuþómstólum.<sup>11</sup>

Einstaklingar og lögpersónur í aðildarríkjum ESB geta borið upp kvörtun (*petition*) við þingið ef þeir telja aðgerðir ESB hafa haft beinar neikvæðar afleiðingar fyrir þá. Þessi leið hefur verið farin í vaxandi mæli og frá árinu 1987 hefur ein þingnefnd það hlutverk að afgreiða slíkar kvartanir. Þar að auki hefur þingið stofnað til embættis umboðsmanns sem getur tekið við kvörtunum eða hafið rannsókn að eigin frumkvæði. Umboðsmaður gerir þinginu grein fyrir störfum sínum m.a. með ársskýrslu sem lögð er fyrir þingið.

#### *Hlutverk við afgreiðslu fjárlaga*

Evrópuþingið hefur lykilhlutverki að gegna við eftirlit með því hvernig fjármunum ESB er varið og fjárlög verða ekki samþykkt fyrr en með undirskrift forseta Evrópuþingsins.

Eftir að Evrópubandalagið öðlaðist sjálfstæða tekjustofna árið 1970 hefur eftirlitshlutverk þess aukist. Þingið gegnir nú lykilhlutverki við afgreiðslu fjárlaga ESB. Gerður er greinarmunur annars vegar á milli lögbundinna útgjalda, þ.e. útgjalda

---

<sup>11</sup> Chernobyl-málið C-70/88

sem eru nauðsynleg vegna skuldbindinga ESB samkvæmt Rómarsamningnum og gerðum ESB, sem er tæplega helmingur útgjalda ESB, og hins vegar ólögbundinna útgjalda sem eru rúmlega helmingur útgjaldanna. Hlutverk þingsins er mun meira í sambandi við ólögbundin útgjöld en lögbundin. Samþykkt fjárlaga felur í sér flókið ferli sem krefst samvinnu milli framkvæmdastjórnar, sem leggur fram fjárlagatillögu, og síðan ráðherraráðsins og þingsins. Í hnotskurn má segja að þingið hafi meiri völd við afgreiðslu ólögbundinna útgjalda en að ráðherraráðið ráði meira ferðinni þegar um lögbundin útgjöld er að ræða.

### *Hlutverk við lagasetningu*

Þingið hefur jafnt og þétt öðlast meiri völd við lagasetningu frá því að vera einungis ráðgefandi aðili á skilgreindum sviðum yfir í að vera virkur þátttakandi í löggjafarferlinu. Frá samþykkt einingarlaganna árið 1987 (*Single European Act*) hefur eitt meginstef ríkjaráðstefna ESB verið að efla hlutverk þingsins í löggjafarferlinu. Ráðherraráðið gegnir veigamestu hlutverki við lagasetningu innan ESB og gerðir eru samþykktar í ráðherraráðinu. Hlutverk þingsins er þó nú orðið afgerandi á fjölmörgum sviðum og í vaxandi mæli getur þingið stöðvað framgang mála í ákvarðanatökufarlinu, sérstaklega eftir Amsterdam-samninginn. Við afgreiðslu gerða er stuðst við flóknar málsmeðferðarreglur m.t.t. þess lagagrundvallar sem viðkomandi gerð byggist á. Þessar reglur eru eftirfarandi:

### Skylda til samráðs

Ráðinu ber skylda til á fjölmörgum sviðum að hafa samráð við þingið áður en frumvörp eru samþykkt. Slíkt samráð er áskilið í sambandi við frumvörp á sviði fiskveiða og landbúnaðar, óbeinna skatta, innflytjendamála, breytinga á Rómarsamningnum og á sviði samkeppnismála.

Í þeim tilvikum, sem ráðherraráðinu er skylt að hafa samráð við þingið, getur ákvörðun verið ógild ef slíkt er ekki gert.<sup>12</sup> Í sumum tilvikum hefur þingið haldið því fram að pólitískt samkomulag hafi náðst áður en samráð var haft við þingið. Evrópudómstóllinn hefur sýnt að hann mun fara varlega í að ógilda gerð á þessum grundvelli þó að samkomulag hafi náðst í vinnuhóp áður en samráð var haft við þingið svo fremi sem ákvörðun hafi ekki formlega verið tekin í ráðinu sjálfu.<sup>13</sup>

### Samvinnuferlið

Samvinnuferlið milli Evrópuþingsins og ráðherraráðsins var kynnt með einingarlögunum árið 1987 og jók áhrif þingsins við lagasetningu frá því sem áður var í samráðsferlinu. Í samráðsferlinu er einungis einu sinni leitað álits þingsins áður en mál er afgreitt en samkvæmt samvinnuferlinu er slíkt samráð haft tvisvar. Upphaflega kynnir framkvæmdastjórnin tillögu sína þinginu og að því loknu getur hún ákveðið að taka athugasemdir til greina eða ekki. Ef tillaga þingsins er ekki tekin til greina í fyrstu umferð á þingið möguleika á því að stöðva framgang málsins í síðari umferð samvinnuferlisins. Í framkvæmd er því rík tilhneiging hjá framkvæmdastjórninni til að taka tillit til tillagna þingsins strax í fyrri umferð ferlisins.

<sup>12</sup> Sjá Roquette Fréves gegn ráðherraráðinu 138/79 (1980).

<sup>13</sup> Tacj-málið, European Parliament gegn ráðherraráðinu C-417/93 (1995).

Að lokinni fyrri umferð samvinnuferlisins er tillaga framkvæmdastjórnarinnar lögð fyrir ráðherraráðið sem kemur fram með sameiginlegt álit ásamt rökstuðningi niðurstöðunnar, sem sent er þinginu. Þar með hefst önnur umferð samvinnuferlisins sem getur lokið með því að þingið aðhafist ekkert frekar og að loknum þremur mánuðum tekur ráðherraráðið ákvörðun í samræmi við sameiginlegt álit sitt. Þingið getur einnig hafnað álit ráðherraráðsins ef það er samþykkt með auknum meirihluta atkvæða (314 atkvæði). Undir slíkum kringumstæðum getur ráðherraráðið samt sem áður samþykkt tillögu á grundvelli sameiginlegs álits að því tilskildu að öll aðildarríki ráðherraráðsins séu því sammála. Ef ágreiningur er í ráðherraráðinu undir slíkum kringumstæðum nær tillagan ekki fram að ganga.

Ef þingið kys að breyta álit ráðherraráðsins í stað þess að hafna því er slík tillaga send aftur til framkvæmdastjórnarinnar sem tekur tillögur þingsins til umfjöllunar. Ef framkvæmdastjórnin ákveður að breyta tillögunni og taka tillit til athugasemda þingsins getur ráðið samþykkt slíka tillögu með vegnum meirihluta atkvæða. Ráðið getur einnig ákveðið að fallast á breytingartillögu þingsins þó að sú tillaga hafi ekki hlotið náð fyrir augum framkvæmdastjórnarinnar en þá þarf samhljóða samþykki allra aðildarríkja ráðsins. Á meðan ofangreint ferli stendur yfir hefur þingið annað vopn sem felst í því að draga afgreiðslu mála á langinn. Í framkvæmd er því tekið verulegt tillit til vilja þingsins við afgreiðslu mála sem afgreidd eru samkvæmt samvinnuferlinu.

### Samákvörðunarferlið

Flest þeirra mála, sem áður voru afgreidd samkvæmt samvinnuferlinu, eru nú afgreidd samkvæmt samákvörðunarferlinu sem felur í sér enn þá meiri völd fyrir þingið. Málefni tengd efnahags- og myntbandalaginu eru reyndar einu málin sem enn þá eru afgreidd samkvæmt samvinnuferlinu. Samákvörðunarferlið var innleitt í Rómarsamninginn með breytingum sem gerðar voru á samningnum í Maastricht 1992 og voru útvíkkaðar verulega með Amsterdam-samningnum 1997.

Nú fara flest mál til umsagnar þingsins samkvæmt samráðsferlinu en sífellt fleiri mál krefjast málsmeðferðar samkvæmt samákvörðunarferlinu, sem var innleitt eftir að EES-samningurinn var gerður, en nú heyrir undir þetta ferli nær allar gerðir innri markaðarins og reyndar einnig að mestu hin sk. lárétta ákvæði sem samsvara ákvæðum EES-samningsins, svo sem rannsóknir og þróun, jafnréttismál, umhverfismál o.s.frv.

Meginreglan er að í þeim tilvikum, þegar samákvörðunarferlið er notað, eru mál afgreidd með auknum meirihluta í ráðinu. Frá þessu eru þó undantekningar, í nokkrum tilvikum ná mál ekki fram að ganga nema með samhljóða atkvæðum allra aðildarríkjanna.

Megin greinarmunur á samráðsferlinu og samákvörðunarferlinu er sá að samkvæmt því fyrrnefnda getur ráðið virt afstöðu þingsins að vettugi ef öll aðildarríkin eru um það sammála en samkvæmt síðarnefnda ferlinu, þ.e. samákvörðunarferlinu, getur þingið stöðvað afgreiðslu þrátt fyrir að ríkisstjórnir allra aðildarríkja séu sammála. Annað einkenni samákvörðunarferlisins er að tillögur framkvæmdastjórnarinnar eru sendar á sama tíma bæði til ráðherraráðsins og Evrópuþingsins. Þriðja sérkenni

samákvörðunarferlisins er stofnun sérstakrar sáttanefndar sem í situr ákveðinn fjöldi þingmanna og yfirleitt varafastafulltrúar aðildarríkja ESB (COREPER I). Hlutverk þessarar sáttanefndar hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Þrátt fyrir að þingið starfi að meginreglu til fyrir opnum tjöldum gegnir öðru máli um sátttaferlið milli ráðsins og þingsins en það fer fram fyrir luktum dyrum. Slíkt sátttaferli var óþekkt þegar EES-samningurinn var gerður.

Þrátt fyrir að þingið geti haft síðasta orðið um það hvort mál nái fram að ganga eða ekki ber að hafa í huga að þingið hefur ekki frumkvæðisrétt að nýjum gerðum því að til þess þarf atbeina framkvæmdastjórnarinnar. Hins vegar getur þingið ekki þvingað ráðið til að taka ákvarðanir ef það vill ekki verða við tillögunum. Í hnotskurn setur ráðið löggin (gerðir) og fer því formlega með löggjafarvaldið en þingið getur stöðvað lagasetningu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

### Samþykki

Í undantekningartilvikum er samþykki þingsins áskilið við ákvörðunartöku en þá eru völd þingsins ekki takmörkuð við að stöðva framgang máls heldur þarf samþykki þingsins til þess að ákvörðun nái fram að ganga. Slíkt samþykki er t.d. áskilið í sambandi við reglur um kjör til Evrópuþingsins og þegar veita á nýjum ríkjum aðild að Evrópusambandinu. Yfirleitt þarf þá einnig samþykki allra aðildarríkjanna í ráðinu.

## 1.6. Evrópudómstóllinn og fyrsta stigs dómstóllinn

Valdsvið dómstólsins takmarkast af málaflokkum Rómarsamningsins eða öðrum lögmaetum athöfnum sem gerðar eru á grundvelli hans. Hlutverk dómstólsins er fyrst og fremst að sjá til þess að stofnanir ESB og aðildarríkin fari eftir ákvæðum Evrópuréttarins og að samræmis sé gætt við beitingu réttarins. Það er hlutverk dómstólsins að túlka Evrópuréttinn og leysa úr þeim ágreiningi sem upp kann að koma milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkjanna og hefur hann endanlegt úrskurðarvald um hvort gerðir eða athafnir ESB eigi fullnægjandi stöð í Rómarsamningnum. Dómstóllinn getur einnig úrskurðað að EB-stofnunum eða aðildarríkjum sé skylt að grípa til aðgerða ef athafnaleysi þeirra telst ólögmaett samkvæmt Evrópurétti.

Dómarar í ESB-dómstólnum eru fimmtán talsins, einn frá hverju aðildarríki. Auk þess starfa níu lögsögumenn við dómstólinn sem tilnefndir eru af aðildarríkjunum. Lögsögumenn þurfa að uppfylla sömu hæfnisskilyrði og dómarar. Þeir eru sjálfstæðir í störfum sínum og er ætlað að gefa hlutlaust álit þar sem tilgreindar eru málsástæður og lagarök fyrir niðurstöðum. Þessi álit eru ekki bindandi fyrir dómstólinn. Einnig starfar jafn fjölmennur dómstóll á fyrsta dómstigi sem var ætlað það hlutverk að draga úr álagi á Evrópudómstólinn. Sá dómstóll fjallar fyrst og fremst um mál einstaklinga eða lögaðila gegn stofnunum ESB, einkum á samkeppnissviðinu. Þessi dómur úrskurðar einnig um ágreining vegna starfsmannamála stofnana ESB og um tiltekin mál sem byggjast á ákvæðum Kola- og stálbandalagsins. Áfrýjun til Evrópudómstólsins er möguleg að uppfylltum skilyrðum. Að svo miklu leyti sem slík heimild er fyrir hendi er einungis hægt að áfrýja vegna ágreinings um formgalla en ekki varðandi staðreyndir máls. Á sama hátt og í Evrópudómstólnum situr einn

dómari frá hverju landi í þessum dómstól en hann hefur ekki á að skipa sérstökum lögsögumönnum.

Að loknum málflytningi funda dómarar fyrir luktum fyrrum. Sératkvæði tíðkast ekki og dómurinn birtir að lokum niðurstöðu sem ein heild þrátt fyrir að ágreiningur kunnist að vera fyrir hendi á milli einstakra dómara.

## 1.7. Umboðsmaður Evrópuþingsins

Eftir að EES-samningurinn var gerður hefur töluverð viðleitni átt sér stað innan ESB að efla lýðræðislegt eftirlit með stofnunum sambandsins. Var m.a. stofnað embætti umboðsmanns að norrænni fyrirmynd.<sup>14</sup>

Umboðsmaður reynir í lengstu lög að finna úrlausn á kvörtunum aðila ef hann telur þær eiga við rök að styðjast. Umboðsmaður getur einnig tekið upp mál að eigin frumkvæði og rannsakað hvort stjórnvísla bandalagsins starfi á réttan hátt.

Víðtækar vinnureglur gilda um aðgang almennings að gögnum innan ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Ítrekaða synjun á beiðni um aðgang að skjölum ber að rökstyðja. Þessar reglur eru mun opnari en t.d. þekkist innan EFTA-stoðarinnar, auk þess sem ríkisborgarar EFTA-ríkjanna, sem ekki eru búsettir í ESB-ríkjum, geta hvorki leitað til umboðsmanns né standa þeim til boða svipuð úrræði innan EFTA-stoðarinnar.

## 1.8. Aðrar stofnanir ESB

Efnahags- og félagsmálanefndin (ECOSOC) telst til helstu stofnana ESB þó að mikilvægi hennar sé minna en þeirra er að framan greinir. Nefndinni er ætlað að veita stofnunum ESB ráðgjöf um efnahagsleg og félagsleg réttindi. Meðlimir í nefndinni eru 222 sem skiptast hlutfallslega milli aðildarríkjanna. Stærstu ríkin hafa 24 fulltrúa og Lúxemborg hefur 6 fulltrúa. Fulltrúar eru tilnefndir af aðildarríkjum en ráðherraráðin skipar þá í nefndina. Fulltrúar starfa í eigin nafni en eru talsmenn þeirra samtaka sem þeir eru fulltrúar fyrir.

Fulltrúar skiptast í þrenns konar vinnuhópa:

- 1) Atvinnurekendur. Tæplega helmingur fulltrúa atvinnurekenda kemur frá iðngeiranum en aðrir eru fulltrúar opinberra fyrirtækja, atvinnusamtaka á viðskiptasviðinu, banka, tryggingafélaga o.s.frv.
- 2) Launþegar. Flestir í þeim hópi eru meðlimir í launþegasamtökum.
- 3) Loks er aðrir hagsmunahópar, s.s. úr landbúnaði, frá sveitarfélögum og neytendasamtökum, o.s.frv.

Efnahags- og félagsmálanefndin gefur út um 150-200 ráðgefandi álit til stofnana ESB á ári. Stofnuninni er ætlað að veita stofnunum ESB lýðræðislegt aðhald.

---

<sup>14</sup> Sjá nánar t.d. European Community Law, From the Treaty of Rome to the Treaty of Amsterdam, Paolo Mengozzi, bls. 64-67.

Landsvæðanefndin hefur einnig 222 meðlimi. Stærri ríkin hafa 24 fulltrúa en Lúxemborg hefur 6. Nefndin gegnir ráðgefandi hlutverki og eru fulltrúar í nefndinni undantekningalítið kjörnir sveitarstjórnarfulltrúar. Nefndin hefur einnig það hlutverk að sjá til þess að efla lýðræðislega þætti samstarfsins. Reynt hefur verið á undanförunum árum að efla ráðgefandi hlutverk landsvæðanefndarinnar og efnahags- og félagsmálanefndarinnar. Þessar nefndir auka vafalítið áhuga hagsmunaaðila, sveitarstjórna eða annarra á því sem fram fer innan Evrópusambandsins og geta því beitt sér fyrir gagnvart ríkisstjórnnum í löndum sínum og reynt þannig að hafa áhrif á stefnumörkun innan Evrópusambandsins. Áhrif þessara stofnana á stefnumörkun og lagasetningu er hins vegar takmörkuð. Meginástæðan er sú að hagsmunaaðilar telja oft betra að reyna hver í sínu lagi að hafa áhrif á stefnumörkun í þeim ríkjum sem þeir starfa í.

Að lokum má nefna þrjár aðrar stofnanir ESB. Endurskoðendadómstóllinn fylgist með því hvernig fjármunum ESB er varið. Evrópski fjárfestingarbankinn (EIB) veitir lán til að stuðla að jafnvægi og þróun á grundvelli markaða Evrópusambandsins og loks eru stofnanir tengdar efnahags- og myntbandalaginu, s.s. Evrópski seðlabankinn.

## **2. Stofnanir EFTA - EFTA-stoðin**

### **2.1. Réttarfarsleg þróun EES**

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) er lang umfangsmesti samningur sem ESB hefur gert. Þrátt fyrir að samningaviðræður hafi ekki staðið lengi yfir reyndust þær oft vandasamar. Afar erfitt var t.d. að finna stofnanalega lausn sem gæti tryggt með viðhlítandi hætti einsleitni og samræmda túlkun og framkvæmd annars vegar aðildarríkja ESB, þar sem einsleitni var tryggð með sameiginlegum stofnunum sem hafa yfirþjóðleg völd og framfylgdu reglum um eineðli landsréttar og þjóðarréttar<sup>15</sup>, og hins vegar EFTA-ríkja sem studdust við reglur um tvenndarkerfi<sup>16</sup>.

Segja má að EES-samningurinn fari bil beggja, þ.e. reyni að brúa þessi ólíku réttarkerfi til að ná sameiginlegum markmiðum um einsleitni innri markað Evrópu. Þetta var afar erfitt og flókið viðfangsefni og á köflum er samningurinn þess vegna nokkuð óljós. Gefur það dómstólum nokkurt svigrúm til að túlka einstök ákvæði sammingsins.<sup>17</sup>

Stofnanafyrirkomulag ESB er byggt upp með tilliti til eineðlisfyrirkomulagsins með tilheyrandi öflugum yfirþjóðlegum stofnunum, þ.e. dómstól, framkvæmdastjórn, þingi og efnahags- og félagsmálanefnd, og hefur EES-samningurinn stofnanir sem taka mið af þessum yfirþjóðlegu stofnunum ESB þótt valdsvið þeirra sé takmarkaðra. Ljóst er hins vegar að ef um hefðbundinn milliríkjasamning hefði verið að ræða hefði ekki verið þörf fyrir slíkar stofnanir þar sem eðlilegt væri að stjórnvöld sinntu því hlutverki sem stofnunum EES var falið.

<sup>15</sup> Þetta þýðir að gerðir EB geta öðlast gildi í aðildarríkjum EB án þess að hafa verið innleiddar sérstaklega í landsrétt.

<sup>16</sup> Þetta felur í sér að innleiða þarf alþjóðasamninga sérstaklega í landsrétt svo að þeir fái bindandi gildi.

<sup>17</sup> Sjá t.d. Seiersted bls. 43 og áfram, The European Economic Area, Oslo 1997, Greinasafn, Peter-Christian Müller-Graff og Erling Selving ritstýrðu.

Formlega séð hafa EES/EFTA-ríkin ekki skert fullveldi sitt með EES-samningnum. Krafan um einsleitt efnahagssvæði kallar á stöðuga aðlögun EES-samningsins og sjálfstæðar stofnanir sem meta hvort aðildarríkin eru trú markmiðum samningsins. Ekki er líklegt að EFTA-ríkin muni virða álit þessara aðila að vettugi enda er tilvist EES-samningsins í grundvallaratriðum byggð á því að rétturinn þróist á svipaðan hátt innan EFTA-ríkjanna og ESB.

Sumar af meginreglum Evrópuréttarins þykja vera þess eðlis að þær skerði fullveldi aðildarríkjanna og þær reglur, sem lengst þykja ganga í þeim efnum, eru reglurnar um bein lagaáhrif og réttaráhrif sem lýst hefur verið hér að framan. Einnig má nefna regluna um forgang Evrópuréttarins<sup>18</sup> fram yfir landsrétt ef reglur þessara réttarkerfa stangast á. Loks er að geta reglunnar um skaðabótaábyrgð ríkisins ef gerð er ekki framkvæmd með réttmætum hætti. Síðastnefnda reglan er einnig oft nefnd eftir dómnum sem innleiddi hana í Evrópurétt, þ.e. Francovich-meginreglan, og hún hefur af mörgum verið talin rökrétt afleiðing þess að Evrópurétturinn hefði bein réttaráhrif og forgang gagnvart landslögum. Þessar meginreglur voru ekki skráðar í Rómarsamninginn á sínum tíma en voru innleiddar í samninginn af Evrópudómstólnum sem taldi þær nauðsynlegar til að ná markmiðum Rómarsamningsins.

Þeirri spurningu hefur verið varpað fram hvort EES-samningurinn geti einnig þróast frá því að vera þjóðréttarsamningur í svipaða átt og Rómarsamningurinn og tekið við þessum yfirþjóðlegu meginreglum. EES-samningurinn er sem fyrr segir tilraun til að sætta sjónarmið sem eru illsættanleg. Svigrúm virðist vera fyrir hendi til að túlka samninginn á hvorn veginn sem er. Benda má á ýmsar formálgreinar samningsins sem hafa að geyma markmið sem geta kallað á víðtæka túlkun að því er varðar beitingu slíkra meginreglna.<sup>19</sup> Einnig má nefna 3. grein EES-samningsins sem hefur að geyma svokallaða hollustureglu og markmið samningsins sem koma m.a. fram í 1. grein. Hins vegar er ljóst að EFTA-ríkin höfðu sett ýmsa varnagla gegn slíkum reglum, sbr. t.d. 16. formálgreinina sem tiltekur að EES-samningurinn takmarki ekki sjálfstæði aðildarríkjanna til ákvarðanatöku né rétt til samninga með þeim takmörkunum sem leiða af þessum samningi og reglum þjóðaréttar.

Tveir möguleikar virðast geta verið fyrir hendi varðandi þróun þessara meginreglna, þ.e. að litið verði á samninginn sem þjóðréttarlegan viðskiptasamning þar sem skuldbinding EFTA-ríkjanna er fremur þjóðréttarlegs eðlis eða að hann þróist eins og Rómarsamningurinn á sínum tíma í átt til samnings með yfirþjóðleg einkenni að því er varðar upptöku fyrrgreindra meginreglna.<sup>20</sup> Ljóst er að þeir samningamenn, sem af

<sup>18</sup> Sjá t.d. niðurstöðu EB í Van Gend en Loos, mál 26/62, Costa gegn ENEL, mál 6/64, Simmenthal 106/77.

<sup>19</sup> Sjá t.d. 8. formálgrein um mikilvægi þess að einstaklingar geti sótt réttindi sín samkvæmt EES-samningnum fyrir dómstólum. Sven Norberg o.fl., bls. 204, telja að þessi formálgrein geti haft áhrif á túlkun efnisgreina samningsins og leitt til beinna réttaráhrifa. Sjá einnig Leif Sevón, fyrrverandi hæstaréttardómara í Finnlandi og forseta EFTA-dómstólsins og núverandi dómara í EB-dómstólnum, sem virðist telja hið sama með vísan til mikilvægis samræmdrar túlkunar og beitingar EES-réttarins. Sjá einnig 15. formálgrein.

<sup>20</sup> Sumir fræðimenn eru þeirrar skoðunar að báðir möguleikar rúmist innan ákvæða EES-samningsins og standist lögfræðilega skoðun, sbr. t.d. norska fræðimanninn Fredrik Sejersted, sjá fyrrgreint rit bls. 46. Fræðimaðurinn lýsir reyndar þeirri skoðun að að hans mati sé líklegra að yfirþjóðleg einkenni verði yfirstærkari í EES samningnum ef lögfræðingar og dómamar ráði ferðinni.

hálfu EFTA-ríkjanna unnu að gerð EES-samningsins gengu út frá því að yfirþjóðlegar meginreglur Evrópuréttarins væru ekki hluti EES-samningsins. Hins vegar áttu samningamenn Evrópubandalagsins afar erfitt með að setta sig við að EES-réttur væri síður bindandi en Evrópuréttur. Í Evrópusambandinu eru áhrif Evrópuréttar tryggð á þann hátt að innanlandsdómstólum ber að láta Evrópurétt hafa forgang gagnvart lögum einstakra aðildarríkja.<sup>21</sup> EFTA-ríkin gátu ekki fallist á að reglan um forgangsáhrif væri samrýmanleg markmiðum samningsins eða stjórnarskrám EFTA-ríkjanna. Niðurstaðan var málamiðlun, sem fram kemur í viðauka 35 við EES-samninginn um framkvæmd EES-réttar þar sem segir eftirfarandi í formála bókunarinnar:

„Þar eð með samningi þessum er stefnt að einsleitu evrópsku efnahagssvæði sem byggist á sameiginlegum reglum án þess að samningsaðila sé gert að framselja löggjafarvald til stofnana Evrópska efnahagssvæðisins; og þar með þessum markmiðum verður því að ná með þeirri málsmeðferð sem gildir í hverju landi fyrir sig.“

Formálgreinar hafa svipaðan tilgang og greinargerðir með lögum og skýra markmið samningsaðila. Efnismálgreinin er síðan svohljóðandi:

„Vegna tilvika þar sem komið getur til árekstra á milli EES-reglna sem komnar eru til framkvæmdar og annarra settra laga, skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum.“

Þessi regla er, eins og ýmsar aðrar greinar EES-samningsins, orðuð á þann hátt að hún svarar ekki öllum álitafnum. Greinin gerir ráð fyrir því að í EFTA-ríkjunum ríki tvenndarkerfi og að regla geti ekki haft bein réttaráhrif án þess að hafa verið fest í lög af þar til bærum lagasetningaradilum. Hins vegar hvílir sú þjóðréttarlega skuldbinding á EFTA-ríkjunum að sjá til þess að eftir að slíkar reglur hafa verið leiddar í lög skuldbindi þau sig til að láta EES-reglur njóta forgangs.<sup>22</sup>

EFTA-ríkin hafa svigrúm til þess að ákveða með hvaða hætti þetta er gert.<sup>23</sup> Í framkvæmd fellur þessi forgangur að almennum reglum íslensks réttar, t.d. um forgang nýrra laga fram yfir gömul og sérlaga fram yfir almenn. Landsréttur er og almennt túlkaður til samræmis við þjóðréttarskuldbindingar.

Eins og áður segir eru meginreglurnar þrjár um forgangsáhrif, bein réttaráhrif og skaðabótaábyrgð (Francovich) oft nefndar sem dæmi um yfirþjóðleg einkenni Evrópuréttarins. Þessar meginreglur voru upphaflega ekki skráðar í Rómarsamninginn en voru smám saman innleiddar í Evrópurétt af Evrópudómstólnum sem nauðsynlegar meginreglur til að ná markmiðum samningsins. Sú regla, sem var lengst í mótun og þótti vera afleiðing meginreglna um bein réttaráhrif og forgangsáhrif, var reglan um skaðabótaábyrgð ríkisins gagnvart einstaklingnum eða lögaðila vegna brota ríkisins á Evrópurétti.

Ekki er vikið að reglunni um skaðabótaábyrgð ríkisins í EES-samningnum í þeim tilvikum þegar gerð er ekki innleidd í EES-samninginn á réttan hátt. Ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli Erlu Maríu Sveinbjörnsdóttur hefur því vikið upp

<sup>21</sup> Reglan heitir á ensku „Primacy of community law over national law“.

<sup>22</sup> Sjá Davíð Þór Björgvinsson, Útljóti 2. tbl., sem bendir á að þetta ákvæði hafi að geyma lögskýringarreglu.

<sup>23</sup> Sjá t.d. lög Alþingis nr. 2, 13. janúar 1993, um Evrópska efnahagssvæðið, 3. grein.



spurningar um þróun EES-samningsins, þar sem dómurinn taldi að slík ábyrgð leiddi af tilgangi EES-samningsins og uppbyggingu hans, einkum markmiðum um einsleitni og að aðilum á EES-svæðinu sé tryggð jöfn tækifæri og samkeppnisskilyrði. Ásamt möguleikum til að hægt sé að byggja á þessum réttindum. Þessi markmið komi að mati dómstólsins svo skýrt fram í samningnum að þau hljóti að fela í sér skyldu til að bæta það tjón sem hlýst af því að landsréttur er ekki réttilega aðlagður að tilskipunum. Þessi niðurstaða kemur á óvart en ekki síður ýmis atriði sem fram koma í rökstuðningnum sem gefa til kynna að dómurinn telji EES-samninginn vera annað og meira en venjulegan fríverslunarsamning en í 59. málsgrein álitsins segir að EES-samningurinn sé þjóðréttarsamningur sem feli í sér sjálfstætt réttarkerfi og ennfremur að "...samruni sá sem EES-samningurinn mælir fyrir um gengur ekki eins langt og er ekki eins víðfemur eins og samruni sá sem Rómarsamningurinn stefnir að. Hins vegar ganga markmið EES-samningsins lengra og gildissvið hans er víðtækara en venjulegt er um þjóðréttarsamninga." Dómstólar á Íslandi hafa fallist á þessa niðurstöðu.<sup>24</sup> Álitaefninu er enn ósvarað hvernig dómstólar í Noregi og Liechtenstein koma til með að taka á þessu álit eða Evrópudómstóllinn.<sup>25</sup>

## 2.2. Stutt lýsing á ákvarðanatökufuferlinu

Stofnanafyrirkomulagi EES er oft lýst sem tveggja stoða fyrirkomulagi. Í annarri stoðinni eru stofnanir ESB eins og þeim hefur verið lýst hér að framan en hins vegar er EFTA stoðin með tilheyrandi EFTA stofnunum sem lýst verður hér á eftir. Jafnframt hafa verið stofnaðar sameiginlegar stofnanir ESB og EFTA, sem sjá um sameiginleg samskipti milli þessara tveggja aðila.

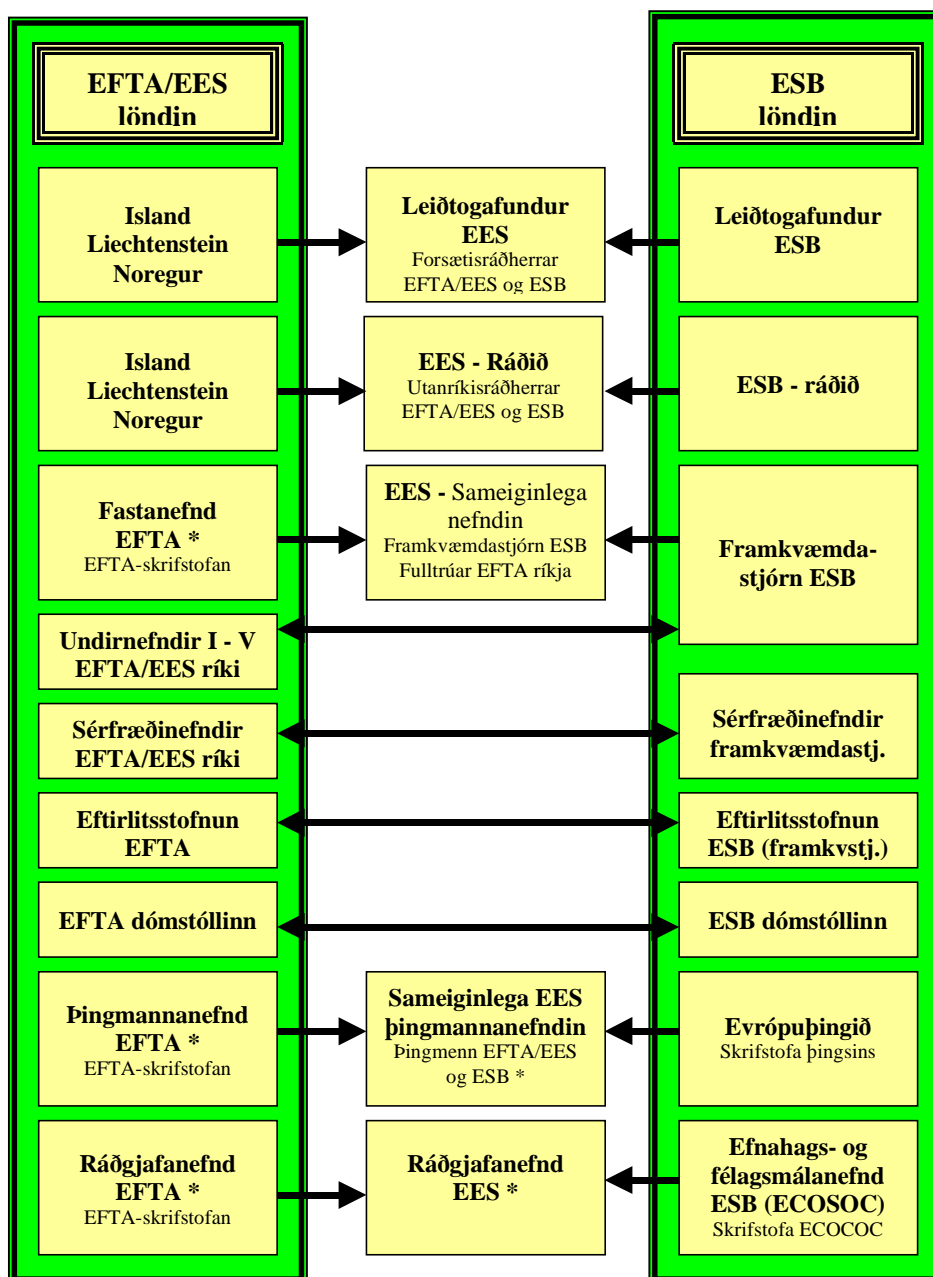
Með gerð EES samningsins var gert ráð fyrir að EFTA-ríkin gætu tekið þátt í innri markaði Evrópubandalagsins án þess að sú þátttaka tefði fyrir lagasetningarstarfsemi Evrópusambandsins. Þrátt fyrir að þessum stoðum sé oft stillt upp á myndrænan hátt sem jafngildum er mikilvægt að hafa í huga að það var ekki ætlunin að þær væru í raun jafngildar. Ljóst var frá upphafi að EFTA-ríkin myndu aðlaga sig að innri markaðsfyrirkomulagi Evrópubandalagsins en ekki öfugt. Aldrei hefur farið á milli mála hvor stoðin væri leiðandi í þessu samstarfi. Þróun Evrópuréttarins og ákvarðanatoka fer fram innan ESB-stoðarinnar og síðan er gerður sjálfstæður milliríkjasamningur milli ESB og EFTA-ríkjanna um samsvarandi réttindi og skyldur milli þessara aðila.

Þegar fjallað er um þátttöku EES/EFTA-ríkjanna í þróun gerða er gerður greinarmunur á þátttöku sérfræðinga í nefndum á vegum framkvæmdastjórnarinnar þegar framkvæmdastjórnin sinnir hlutverki sínu sem framkvæmdaaðili aðallega í svokölluðum framkvæmdanefndum (*Comitology committees*) en á því sviði ber framkvæmdastjórninni að ráðfæra sig við EFTA-ríkin á sama grundvelli og sérfræðinga aðildarríkja ESB sbr. 100. grein EES-samningsins, og svo þátttöku í nefndum á grundvelli 99. gr. EES-samningsins.

<sup>24</sup> Sjá Hrd 16. desember 1999 og héraðsdóm Reykjavíkur 18. mars 1999

<sup>25</sup> Sjá til fróðleiks álit lögsögumanns Evrópudómstólsins C-321/97

## Tvær stoðir EES-samningsins



Framkvæmdanefndir hafa verið stofnaðar á grundvelli gerða til þess að sjá um framkvæmd þeirra og koma með tillögur ef breytinga er þörf á viðkomandi sviði. Þessar nefndir eru skráðar og þekktar og hefur aðgengi EFTA-ríkjanna að þeim verið tryggt með fullnægjandi hætti. U.þ.b. 300 slíkar nefndir starfa undir framkvæmdastjórninni.

Öðru máli gegnir um samráð samkvæmt 99. grein EES-samningsins sem er ekki síður mikilvægt þegar um nýja löggjöf er að ræða. Í þeim tilvikum hafa nefndir ekki verið stofnaðar á grundvelli gerða, enda um nýtt frumkvæði að ræða og því er ekki áskilið að framkvæmdastjórnin hafi tiltekið fyrirkomulag á samráði. Í slíkum tilvikum getur framkvæmdastjórnin ákveðið að leita ráðgjafar hjá einstökum sérfræðingum eða að styðjast eingöngu við innanhússérfræðinga. Eiga þá sérfræðingar EFTA-ríkjanna ekki jafn örugga aðkomu að gerð áður en hún er send ráðherraráðinu.<sup>26</sup> Algengara er að haft sé samráð við höfuðborgirnar, oft á mjög óformlegan hátt, og þurfa þá starfsmenn EFTA-skrifstofunnar og EFTA/EES-ríkin að fylgjast vel með og sjá til þess að ekki gleymist að hafa samráð einnig við höfuðborgir EFTA-ríkjanna. Ef upplýsingar liggja fyrir um slíkt samráð og EFTA-ríkin vekja athygli á 99. grein EES-samningsins er þátttaka yfirleitt auðsött.

Mörg dæmi eru um að EFTA-ríkjunum hefur ekki verið boðið upp á samráð um nýja löggjöf en að þau hafi veitt því athygli að samráð væri á döfinni. Í hnotskurn má staðhæfa að samráð samkvæmt 99. grein er ekki öruggt og fylgjast verður vel með störfum framkvæmdastjórnarinnar til að tryggja þátttöku. Meiri líkur eru á öflugu samráði á sviðum sem koma með fleiri gerðir en færri. Ef öflugar framkvæmdanefndir eru starfandi er líklegra að starfsmenn framkvæmdastjórnarinnar muni eftir samráði við EFTA-ríkin. Öflugt samráð er t.d. á grundvelli 99. greinar þegar um er að ræða umhverfismál en á því sviði starfa öflugar framkvæmdanefndir og margar gerðir eru á því sviði. Á sviði neytendamála þurfa EFTA-ríkin t.d. að fylgjast betur með. Loks má staðhæfa að í þeim tilvikum sem viðkomandi starfsmaður þekkir til EES-samningsins sé líklegra að samráð sé tryggt. Einnig eru dæmi um að skipaðar séu sérstakar „ad hoc“ nefndir sem starfa í ákveðinn tíma til þess að veita ráðgjöf um þróun tiltekinna nýrra gerða. Vinna í þessum nefndum er einnig fremur óformleg, frekar í formi ráðgjafar en eiginlegri textavinnu og atkvæðagreiðslur tíðkast ekki. Loks getur framkvæmdastjórnin eðlilega borið mál undir einstakar framkvæmdanefndir ef þær þykja henta til samráðs.

Loks má nefna þriðja flokk nefnda sem EFTA-ríkjunum er tryggður aðgangur að í 101. grein EES-samningsins en í þeim tilvikum er aðkoma að nefndum að meginreglu til ótvíræð enda eru þær taldar upp í viðauka 37 við EES-samninginn. Hins vegar eru einnig dæmi um vandkvæði á þessu sviði. T.d. hafa EFTA-ríkin ekki fengið inngöngu í nefndina um „Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health at Work“ sem er mikilvæg nefnd og undir henni starfar fjöldi vinnuhópa og eiga margar EES gerðir rætur að rekja til starfa þessarar nefndar.

Sterk röksemd gegn þátttöku EES-ríkjanna hefur verið að hagsmunaðilar atvinnulífsins taki þátt í störfum nefndarinnar, sem er vafasöm röksemdafærsla. Þátttaka í stjórnun ýmissa verkefna í vísindum, mennta- og menningarmálum, sem

---

<sup>26</sup> Sem dæmi um slíkt má nefna gerðina um greiðsludrátt („Late payment directive“). Í því tilviki kom glöggur starfsmaður auga á gerðina eftir að hún var send ráðherraráðinu. Undirnefnd V, sem fjallar um laga- og stofnanamál, tók málið að sér. Fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar var boðið á fund í undirnefndinni og tillagan var kynnt. Að því loknu fór fram samráð í stjórnslu EFTA-ríkjanna og ríkin komu sér saman um athugasemdir þar sem m.a. var varað við ýmsum atriðum m.a. ákvæði sem var í andstöðu við íslensk lög. Athugasemdir voru sendar ráðherraráðinu og þær fengu jákvæða umfjöllun. Samræmd tillaga var síðan send af ráðherraráðinu til Evrópuþingsins sem styður sumar upphaflegar tillögur framkvæmdastjórnarinnar. Athugasemdir EFTA-ríkjanna voru þá aðlagðar og sendar Evrópuþinginu að nýju.

EFTA/EES-ríki greiða til, er á jafnréttisgrundvelli og gengur vel. Styðst það fyrirkomulag við 81. grein EES-samningsins.

Á meðan mál er til vinnslu innan ESB-stoðarinnar á þeim stigum þar sem EFTA-ríkjunum er ekki tryggð aðkoma reyna EFTA-ríkin að koma athugasemdum sínum á framfæri við aðildarríkin og framkvæmdastjórnina eftir því sem kostur er.

Tvíhliða samskiptum við önnur ríki er beitt ásamt beinum samskiptum við framkvæmdastjórn. Sameiginlegir fundir, þ.á.m. ráðherrafundir, eru notaðir eftir því sem unnt er og stuðst er við norrænt samstarf o.s.frv.

EFTA-ríkin afhenda athugasemdir sínar bæði tvíhliða og í nafni EFTA-ríkjanna og á þann hátt er reynt að draga úr ágöllum samstarfsins eftir því sem unnt er. Eftir stendur að þar sem EFTA-ríkin eiga ekki aðgang að störfum ráðherraráðsins eiga þau erfitt með að fylgjast með breytingum sem eiga sér stað á tillögum í meðförum ráðsins og því er oft erfitt að bregðast við þegar við á.

Þessi skortur á aðgangi skapar aftur annan vanda síðar því að eftir að gerð hefur verið samþykkt er hún lögð fram í vinnuhópum og undirnefndum EFTA-ríkjanna, sem höfðu gerð til umfjöllunar á fyrri stigum þegar mál voru til meðferðar í framkvæmdastjórninni en komu ekki nálægt málsmeðferð þegar hið eiginlega löggjafarstarf átti sér stað. Þetta kemur ekki að sök í fjölmörgum gerðum sem eru eingöngu tæknilegs eðlis þar sem gerðir fara nánast óbreyttar í gegnum löggjafarferlið.

Öðru máli gegnir um gerðir sem skipta aðildarríkin miklu máli því að í þeim tilvikum taka gerðir oft umtalsverðum breytingum. Erfitt getur þá reynst að átta sig á þeim málamiðlunum sem gerðar hafa verið í löggjafarferlinu.<sup>27</sup> Ekki er þá sjálfgefið að framkvæmd verði eins í EFTA-ríkjunum og ESB, ESB-ríkin kunna að túlka gerð með tilteknum hætti í ljósi málsmeðferðar sem EFTA-ríkjum er ókunnugt um.

EFTA-ríkin koma fram gagnvart ESB sem ein stoð og verða öll að vera samþykkt því að gerð sé tekin inn í samninginn. Þau geta hins vegar bæði í sameiningu og hvert fyrir sig óskað eftir aðlögun. Ef aðlögunin er aðeins tæknilegs eðlis hefur framkvæmdastjórnin stöðumboð til þess að fallast á eða hafna slíkri beiðni, þ.e. hún þarf ekki að leita eftir sérstöku umboði frá aðildarríkjum ESB.<sup>28</sup> Öðru máli gegnir ef beðið er um efnislega aðlögun, því þá þarf framkvæmdastjórnin að sækja umboð frá ráðherraráðinu sem kallar einnig á samráð við Evrópuþingið. EFTA-ríkin eiga ekki aðgang að þessu ferli innan ráðherraráðsins og Evrópuþingsins og þurfa að treysta á málflutning framkvæmdastjórnarinnar en reyna jafnframt að nota tvíhliða samskipti til að vinna málum sínum brautargengi eftir því sem kostur er. Samningsumboð framkvæmdastjórnarinnar reynist oft vera lægsti samnefnari innan Evrópusambandsins. Afar erfitt er að fá aðlögun ef einstökum aðildarríkjum ESB hefur verið synjað um sams konar aðlögun þar sem rík tilhneiging er meðal

<sup>27</sup> Fyrir nokkrum árum (1997) kom t.d. í ljós að tíðkast hafði í ráðinu að aðildarríki gæfu yfirlýsingar varðandi túlkun ákvæða í gerðum. Þessar yfirlýsingar voru ekki opinberar og sætti það mikilli gagnrýni í aðildarríkjunum. Í ljós kom einnig að EFTA-ríkin höfðu ekki fengið þessar yfirlýsingar og gátu því ekki tekið tillit til þeirra í eigin framkvæmd.

<sup>28</sup> Svokölluð EFTA nefnd ESB fjallar um þessi mál bæði varðandi samskipti við EES-ríkin og einnig Sviss. Í þessari nefnd sitja þriðju landa sérfræðingar ESB.

aðildarríkjanna til að líta svo á að EFTA-ríkin eiga ekki að vera betur sett en aðildarríkin.

Verklag um atkvæðagreiðslur í EFTA-vinnuhópnum innan ráðherraráðsins áskilur ýmist samhljóða afgreiðslu eða veginn meirihluta. Jafnvel þótt áskilnaður sé um veginn meirihluta heyrta atkvæðagreiðslur í EFTA-vinnuhópi ráðherraráðsins til algjörra undantekninga, m.a. vegna þeirrar miklu áherslu sem aðildarríki ESB leggja á innbyrðis samstöðu í samskipum við þriðju ríki.<sup>29</sup>

Eftir að EFTA-ríkin eru orðin sammála um að taka gerð upp og efni ákvörðunar, liggur fyrir þjóðréttarsamkomulag sem gengið er frá formlega í sameiginlegu EES-nefndinni.

### 2.3. Fastanefnd EFTA

Fastanefnd EFTA er stofnun þar sem pólitískar viðræður EFTA-stoðarinnar fara fram. Nefndin er stofnuð á grundvelli sérsamnings.<sup>30</sup> Í fastanefnd EFTA sitja fastafulltrúar (sendiherrar ásamt fleiri fulltrúum) EES-ríkjanna sem jafnframt undirbúa af hálfu EFTA/EES-ríkjanna fundi í sameiginlegu EES-nefndinni. Jafnframt sjá varafastafulltrúar um að undirbúa málefni og dagskrá fundanna.<sup>31</sup> Fundir fastanefndarinnar eru undirbúnir af undirnefndum I - V, þ.e. undirnefnd um frjálst flæði vöru, þjónustu, fjármagns, frjálsa för fólks og málefna er ná þvert yfir fjórþætta frelsið, auk undirnefndar um lagaleg málefni. Þessar undirnefndir byggja hins vegar á tillögum sérfræðinefnda EFTA um hin einstöku svið samningsins - og efnisleg vinna og umfjöllun um viðkomandi atriði fer fram í þessum sérfræðinefndum, sem eru um 64 talsins, þar af eru um 20 nefndir um tæknilegar viðskiptahindranir.

Auk þess að vera megin samráðsvettvangur EES/EFTA-ríkjanna, hefur fastanefnd EFTA ýmsum samsvarandi stjórnsýslustörfum að gegna og framkvæmdastjórnin sinnir innan Evrópubandalagsins samkvæmt 3. grein EES-samningsins um fastanefnd EFTA og I. viðauka við þann samning.

Ákvarðanir eru að meginreglu til teknar samhljóða en atkvæðagreiðsla er möguleg í undantekningartilvikum. Slíkar atkvæðagreiðslur hafa þó ekki tíðkast í sex ára sögu samningsins.

---

<sup>29</sup> Sem dæmi um slíka samstöðu má nefna að þrátt fyrir að allir málsaðilar væru sammála um að gerðin 3577/92 um Maritime Cabotage (skipasiglingar) ætti heima í EES samningnum stóð Grikkland í veginum fyrir því að málið væri afgreitt í EFTA hópnum um nokkurra ára skeið. Svipuð staða kom upp í tengslum við ágreining EFTA-ríkjanna og Spánverja í sambandi við endurnýjun Þróunarsjóðsins. Þeir stóðu í veginum fyrir innlimun gerða á fjölmörgum sviðum þ.á m. á sviði vísindasamstarfs. Nú hefur Svíþjóð staðið í veginum fyrir að bókun 3 um unnar landbúnaðarafurðir verði tekin í samninginn vegna ágreinings við Noreg.

<sup>30</sup> Sviss á áheyrnarfulltrúa á þessum fundum en tekur sjaldan til máls nema um málefni sé að ræða sem varðar Sviss og hin EFTA-ríkin með beinum eða óbeinum hætti. Eftirlitsstofnun EFTA á einnig áheyrnarfulltrúa á þessum fundum og tekur helst til máls ef fulltrúum hennar þykir rétt að áréttta mikilvægi stofnanafyrirkomulags EES-samningsins, einkum að því er varðar stöðu ESA.

<sup>31</sup> Mikilvægt er að gera greinarmun á starfsemi EFTA-ráðsins sem hefur aðsetur í Genf og er skipað EES-ríkjunum þremur og Sviss og fastanefnd EFTA sem hefur aðsetur í Brussel.

## 2.4. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA)

Samræmd framkvæmd er einn af hornsteinum EES-samstarfsins og talið hefur verið nauðsynlegt að sjá til þess að sjálfstæður eftirlitsaðili fylgist með því að svo sé. Framkvæmdastjórnin sinnir framkvæmdaeftirliti innan ESB en EFTA-ríkin gátu ekki fallist á að slíkur aðili tæki að sér sams konar eftirlit gagnvart þeim, m.a. vegna þess að þau eiga ekki aðild að ESB og eiga þar af leiðandi ekki fulltrúa í framkvæmdastjórninni eða fasta starfsmenn innan hennar með svipuðum hætti og aðildarríki. Með tilliti til slíkra sjónarmiða var stofnuð sérstök stofnun til að sinna þessu eftirliti innan EES-stoðarinnar og svipar störfum Eftirlitsstofnunar EFTA að mörgu leyti til verkefna framkvæmdastjórnarinnar. Grundvallarmunur er þó á þessum stofnunum á nokkrum sviðum. Ekki er lítið svo á að ESA hafi pólitísku hlutverki að gegna, frumkvæðisrétt að afleiddum lögum eða rétt til stefnumörkunar. Þetta endurspeglast m.a. í skipan stjórnarmanna. Í stjórn ESA hafa hingað til skipast hátt settir embættismenn með víðtæka fagreynslu á sviði EES-samningsins en aftur á móti eru framkvæmdastjórnar yfirleitt með víðtæka stjórnmalareynslu. Auk þess að vera eftirlitsaðili kemur framkvæmdastjórnin fram út á við sem fulltrúi gagnvart þriðju aðilum. Hún gegnir lykilhlutverki við mótun laga og gegnir sáttahlutverki ef ágreiningur kemur upp á milli aðildarríkja. Framkvæmdastjórnin þarf því mjög á því að halda að hafa gott og náðið samráð við aðildarríkin ef hún vill að hennar stefnumál fái brautargengi. Af þessu leiðir að ESA er í samanburði við framkvæmdastjórnina mun sjálfstæðari eftirlitsaðili en framkvæmdastjórnin og þarf minna á stuðningi aðildarríkja EFTA að halda en framkvæmdastjórnin á aðildarríkjum ESB. ESA er hins vegar ósjálfstæðari að því leyti að stofnunin þarf að verulegu leyti að taka tillit til reglna og framkvæmdar innan framkvæmdastjórnarinnar og kappkosta við að viðhalda því trausti sem henni er sýnt.

Vafalítið hefur sú staðreynd að Svíþjóð, Finnland og Austurríki gengu út úr EFTA reynst ESA erfiðara en öðrum stofnunum samningsins. Veruleg fækkun starfsmanna stofnunarinnar leiddi til þess að miða varð starfslið á sumum sviðum við lágmarksviðbúnað og erfitt hefur reynst að sinna nýjum verkefnum. Starfslið ESA lítur svo á að sýna verði framkvæmdastjórninni fram á að ESA sé öflugur vörður laganna og eftirlitsaðili þrátt fyrir að EFTA-stoðin hafi veikst eftir brottför EFTA-ríkja þriggja. Viðmiðun ESA verður því gjarnan þau ríki sem best standa sig innan ESB.

Í stjórn ESA sitja þrír fulltrúar, einn frá hverju aðildarríki.<sup>32</sup> Þeir starfa sem einn hópur og ber að starfa sjálfstætt og óháð fyrirmælum aðildarríkja. Þeir mega ekki verja hagsmuni aðildarríkja heldur fyrst og fremst sjá til þess að aðildarríkin framkvæmi EES-samninginn af trúmennsku.<sup>33</sup>

Mikilvægasta hlutverk ESA er að sjá til þess að EFTA-ríkin framkvæmi EES-samninginn á réttan hátt. Í þessu starfi er kveðið á um náðið samráð á milli ESA og framkvæmdastjórnarinnar. Báðir aðilar geta vísað máli til sameiginlegu EES nefndarinnar ef þau eru ósátt við störf hins aðilans. ESA hefur jafnframt eftirlit með því að gerðir séu leiddar inn í landsrétt í EES-ríkjunum. Árlega gefur ESA út yfirlit

<sup>32</sup> Knut Almestad er forseti stjórnarinnar og er fulltrúi Noregs, Hannes Hafstein er fulltrúi Íslands og Bernd Hammermann er fulltrúi Liechtensteins.

<sup>33</sup> Upphaflega var gert ráð fyrir að sjö menn skipuðu stjórn ESA, einn frá hverju ríki og voru þá starfsmenn eitt hundað. Nú eru starfsmenn um 50 talsins.

þar sem farið er yfir þessa hlið mála. Eftir að gengið hefur verið úr skugga um að gerðir séu leiddar í landslög fylgist ESA með því að framkvæmd sé rétt og að farið sé að lögum og reglum. ESA getur tekið upp mál bæði að eigin frumkvæði og vegna kvörtunar frá einstaklingum, lögaðilum eða aðildarríkjum EES. Ef ESA telur að brotið sé gegn EES-samningnum tekur stofnunin upp viðræður við aðila máls og reynir að finna lausn á ágreiningi. Flest mál leysast með þeim hætti.

ESA hefur að meginreglu til ekki yfirþjóðleg völd. Á sumum sviðum hefur ESA víðtækara valdsvið eins og t.d. á samkeppnissviðinu, á sviði ríkisstyrkja og opinberra innkaupa. Á þessu afmarkaða sviði hefur ESA hins vegar, á svipaðan hátt og framkvæmdastjórnin, yfirþjóðleg völd því að stofnunin fylgist með því hvort regluverk EES sé framkvæmt rétt af einkaaðilum og getur kveðið upp úrskurð sem bannar ólögmetna samkeppni og úrskurðað bætur, eða þegar um ríkisstyrki er að ræða að ríkisaðstoð skuli hætt og veittur styrkur endurgreiddur.

Eftirlitsstofnunin getur fylgt ákvörðunum sínum eftir með því að ákveða sektir eða févítí ef fyrirtæki gerist brotlegt gegn samkeppnisreglum. Þessar ákvarðanir eru aðfararhæfar í aðildarríkjunum og eru því bindandi fyrir fyrirtæki. Innlendir dómstólar á EES-svæðinu geta ekki endurmetið slíkar ákvarðanir en hægt er að skjóta ákvörðunum eftirlitsstofnunarinnar til EFTA-dómstólsins. Þetta er umtalsvert valdaframsal frá stjórnvöldum til milliríkjastofnunar og gefur ESA yfirþjóðlegt yfirbragð.<sup>34</sup> Þetta er meginástæða þess að ¾ hluta norska Stórþingsins þurfti til að samþykkja EES-samninginn.<sup>35</sup> Um þessar mundir fer fram ítarleg umræða innan framkvæmdastjórnarinnar um að færa meira af þessum völdum á samkeppnissviðinu til aðildarríkjana.<sup>36</sup> Þessa þróun má rekja til nálægðarreglunnar svokölluðu sem áður hefur verið lýst.

## 2.5. EFTA-dómstóllinn

EFTA-dómstóllinn er sjálfstæður dómstóll, sem starfar undir EFTA-stoðinni og var stofnaður á grundvelli sérstaks samnings. Dómstóllinn var upphaflega í Genf en var færður til Lúxemborgar 1. september 1996 til þess að tryggja meiri nálægð við Evrópu dómstólana. Við dóminn starfa þrjú dómara, einn frá hverju aðildarríki.<sup>37</sup> Hver dómari hefur einn starfsmann sér til aðstoðar auk almenns starfslíðs.

Upphaflega var ekki gert ráð fyrir tveggja stoða dómstólalausn eins og nú er, þ.e. sjálfstæðum EFTA-dómstól varðandi framkvæmd EES samningsins innan EFTA og svo aftur Evrópu dómstól sem fjallar um samsvarandi mál innan EB-stoðarinnar. Niðurstaða samningaviðræðna um EES-samninginn var að til að tryggja samræmda túlkun á EES svæðinu skyldi stofnaður einn EES-dómstóll og væri fullskipaður

<sup>34</sup> Sjá einnig Sejersted o.fl. EÖS rett bls. 106 og Gunnar G. Schram, Evrópska efnahagssvæðið bls. 90-93.

<sup>35</sup> Sjá Sejersted o.fl. bls. 106 sem reyndar telja framsalið vera meira að forminu til en efni, sjá nánar bls. 106.

<sup>36</sup> Sjá communication from the Commission on the precautionary principle COM(2000) frá 1. febrúar 2000.

<sup>37</sup> Ekki er áskilið að dómara séu ríkisborgarar þess ríkis sem þá tilnefnir. Forseti dómsins um þessar mundir er Þór Vilhjálmsson. Einnig sitja í dómnum Per Tresselt frá Noregi og Carl Baudenbacher sem tilnefndur er af Liechtenstein en er svissneskur ríkisborgari.

dómur skipaður 8 dómurum. Fimm dómarar væru jafnframt dómarar við EB dómstólinn en þrjár dómarar kæmu frá EFTA-ríkjunum. Einnig var gert ráð fyrir að dómurinn gæti starfað í deildum. Framkvæmdastjórnin lagði að loknum samningaviðræðum spurningar fyrir Evrópudómstólinn um það hvort þetta fyrirkomulag stæðist Rómarsamninginn. Hann komst að þeirri niðurstöðu að svo væri ekki þar sem hann taldi að slíkur dómstóll væri í andstöðu við ákvæði og grundvöll Evrópubandalagsins<sup>38</sup>. Þeim rökum var beitt að jafnvel í þeim tilvikum sem ákvæði Rómarsamningsins og EES-samningsins væru eins eða álíka væri ekki fullvíst að niðurstaða dóma yrði sú sama vegna ólíkra markmiða sem stefnt væri að með þessum tveimur samningum. EES-samningurinn væri milliríkjasamningur sem heimilaði ekki yfirfærslu fullveldis til þeirra milliríkjasstofnana, sem samningurinn hefur komið á fót, með sama hætti og tíðkast innan Evrópubandalagsins. Auk þess tryggði hann ekki með fullnægjandi hætti einsleitni og gæti hinn nýi dómstóll þurft að úrskurða um mál sem heyrðu algjörlega undir Evrópudómstólinn eins og t.d. valdbærni stofnana EB. Þessi niðurstaða leiddi til stofnunar bæði sérstaks dómstóls fyrir EFTA-ríkin en auk þess myndi Evrópudómstóllinn úrskurða um EES-mál sem heyrðu undir EB-stoðina.

Málsmeðferðarreglur EFTA-dómstólsins eru í höfuðdráttum byggðar á reglum Evrópudómstólsins en gert er ráð fyrir ensku sem tungumáli réttarins en ekki frönsku eins og tíðkast í Evrópudómstólum. Atkvæðagreiðslur eru leynilegar og dómurinn starfar eins og framkvæmdastjórn ESA sem hópur og sératkvæði eru ekki kunngerð. Niðurstaða er með öðrum orðum lögð fram í nafni alls dómsins.

EFTA-dómstóllinn fjallar um eftirfarandi mál:

- Mál sem eftirlitsstofnun EFTA, ESA, höfðar gegn EFTA-ríki vegna framkvæmdar á EES-samningnum.
- Mál sem til eru komin vegna innbyrðis ágreinings milli EFTA-ríkjanna.
- Kærur vegna ákvarðana ESA í samkeppnismálum. Þrátt fyrir að dómar EFTA-dómstólsins beinist almennt eingöngu gegn ríkjum er undantekning gerð á sviði samkeppnisreglna. Á því sviði beinast ákvarðanir að fyrirtækjum og geta þær verið aðfararhæfar.
- Mál sem höfðuð eru af EFTA-ríkjunum gegn ESA vegna aðgerðarleysis, vanhæfis eða brota á samningi EFTA-ríkjanna um eftirlit og lausn deilumála.
- Dómstóllinn gefur ráðgefandi álit um túlkun á ákvæðum EES-samningsins ef þess er óskað af dómstól í EFTA-ríki. Slíkra álita er óskað í vaxandi mæli og er þetta nú umfangsmesta viðfangsefni dómstólsins. Þrátt fyrir að álitid sé aðeins ráðgefandi hafa dómstólar farið eftir því og telja verður ólíklegt annað en að þeir muni ganga langt í þeim efnum, m.a. í ljósi þeirra meginreglna að túlka löggjöf í samræmi við þjóðarétt en ekki í andstöðu við hann.<sup>39</sup> Engin dæmi eru kunn um annað en að EFTA-ríki hafi lagt slík ráðgefandi álit til grundvallar í niðurstöðum sínum. Litið var svo á að dómstólar í EFTA-ríkjunum þyrftu ekki að verða við beiðnum um ráðgefandi álit en í framkvæmd er ljóst að þeir munu fara varlega í að hafna slíkum beiðnum. Samkvæmt bókun 34 við EES-samninginn geta EFTA-ríkin heimilað dómstólum í viðkomandi ríki að óska eftir bindandi úrskurði Evrópudómstólsins um túlkun á ákvæðum sem eru sambærileg við EB-löggjöf. Ekki er talið líklegt að EFTA-ríkin muni nokkurn tíma biðja um slíkt álit.

<sup>38</sup> Sjá álit 1/91 ECR I-6079.

<sup>39</sup> Sjá Gunnar G. Schram, bls. 385-386.



Dómstóllinn hefur starfað í u.þ.b. 6 ár og má segja að helstu einkenni á túlkun hans á samningnum séu eftirfarandi:

- Dómstóllinn virðist til þessa a.m.k. ekki gera sérstakan greinarmun á dómum Evrópudómstólsins fyrir undirritunardag samningsins og eftir hann.
- Þrátt fyrir að munur sé á EB-rétti annars vegar og EES-samningnum hins vegar, og þessi munur hafi m.a. endurspeglast í niðurstöðu dómsins í Maglite-málinu og í álitum EB-dómstólsins frá '91 og '92, verður ekki annað séð en að einsleitnimarkmiðið sé grunntónninn í allri túlkun EFTA-dómstólsins á samningnum. Þetta kom fljótt í ljós þar sem dómstóllinn vitnaði iðulega til dóma EB-dómstólsins. Í desember sl. sendi dómstóllinn hins vegar frá sér tvö álit (annað var Erlu Maríumálið), sem er vísbending um að einungis undir mjög sérstökum kringumstæðum verði EES-samningurinn túlkaður öðruvísi en EB-réttur.

Niðurstaðan í Erlu Maríumálinu kom ýmsum á óvart enda gengu kenningar fræðimanna, um það hvort skaðabótaskylda væri hugsanlega hluti EES-réttarins, í báðar áttir. Málið er að margra mati mikilvægasta málið sem komið hefur til kasta dómstólsins. Í því sambandi má nefna þrjú atriði. *Í fyrsta lagi* tekur dómstóllinn EBS-regluna um skaðabótaskylduna óbreytta upp í EES-samninginn en Evrópudómstóllinn taldi regluna leiða af séreðli Evrópuréttar sem einkennist af mjög nánu samstarfi aðildarríkja. Þrátt fyrir að EFTA-dómstóllinn telji að EES-samningurinn feli ekki í sér eins nána samvinnu telur dómstóllinn samt að samningurinn feli í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi sem ásamt einsleitniákvæðum samningsins leiði til þess að skaðabótaskylda leiði af ákvæðum EES-samningsins við tilteknar aðstæður. *Í öðru lagi* er lögð rík áhersla á formálsákvæði í rökstuðningnum. Evrópudómstóllinn er þekktur fyrir slíka röksemdafærslu og virðist EFTA-dómstóllinn ætla að feta í fótspor hans. *Í þriðja lagi* mun álitid veita þeim aukið aðhald sem koma að undirbúningi ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og lögleiðingu EES-gerða í landsrétt.

## 2.6. Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna

Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna var stofnuð í Reykjavík árið 1992 og var sett á fót samkvæmt sérstökum samningi á sama tíma og EES-samningurinn öðlaðist gildi.<sup>40</sup> Tólf þingmenn sitja þessa fundi, sex frá Noregi, fjórir frá Íslandi og tveir frá Liechtenstein. Meginhlutverk þingmannanefndar EFTA er að vera ráðgefandi aðili varðandi framkvæmdina á EES samningunum þremur, þ.e. EES-samningnum, ESA/dómstólasamningnum og samningnum um fastanefndina.

EES ríkjunum ber að ráðfæra sig við þingmannanefnd EFTA-ríkjanna áður en fjárlög ESA eru samþykkt. Þetta þýðir í framkvæmd að ef EFTA-ríkin fallast ekki á tillögur ESA um rekstrarkostnað þá getur ESA borið upp aðfinnslur sínar við nefndina. Ef

---

<sup>40</sup> Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna var stofnuð árið 1977 og er enn starfandi og sitja þar þingmenn frá EES ríkjunum þremur og Sviss. Þar sem Sviss er ekki aðili að EES eru tvær þingmannanefndir nauðsynlegar. Þingmannanefnd EFTA-ríkjanna fjallar fyrst og fremst um almenna starfsemi EFTA og fríverslunarsamninga við þriðju ríki.

ágreiningur er á milli aðildarríkjanna og ESA við afgreiðslu fjárlaga bendir fulltrúi ESA aðildarríkjunum jafnan á að honum standi þetta úrræði til boða.<sup>41</sup>

## 2.7. Ráðgjafarnefnd EFTA

Innan EFTA-stoðarinnar starfar sérstök ráðgjafarnefnd en í henni sitja fulltrúar atvinnulífsins í EFTA-ríkjunum. Þessi nefnd hefur starfað lengi innan EFTA en á ekki stöð í EES samningnum. Hins vegar gerir EES-samningurinn ráð fyrir sameiginlegri ráðgjafarnefnd. Nefndin gefur EFTA-ríkjunum ráðgjöf um þróun EFTA-samstarfsins. Meginhlutverk fulltrúanna er þátttaka í sameiginlegu EES-ráðgjafarnefndinni, þar sem fulltrúar veita sameiginlega ráðgjöf um þróun EES-samstarfsins.

## 3. Sameiginlegar stofnanir EES

### 3.1. EES-ráðið<sup>42</sup>

Samkvæmt EES-samningnum er EES-ráðið æðsta pólitíska stofnun EES-samningsins og er skipað aðildarríkjum EES/EFTA-ríkjanna og fulltrúum ráðherraráðs ESB og framkvæmdastjórnarinnar. Ekkert segir um það í EES-samningnum hvaða fulltrúar sitji í EES-ráðinu en gert er ráð fyrir að það komi saman á ráðherrastigi.<sup>43</sup> EES-ráðið hefur það hlutverk að vera pólitískur aflvaki við framkvæmd EES-samningsins og setur almennar reglur fyrir sameiginlegu EES-nefndina. Það er hlutverk nefndarinnar að gera stöðumat á framkvæmd og þróun EES-samningsins. Ráðið hefur einnig vald til að taka ákvarðanir um breytingar á honum. Í EES-ráðinu geta aðilar samningsins tekið upp sérhvert mál sem veldur þeim erfiðleikum varðandi framkvæmd samningsins. Að meginreglu til er gert ráð fyrir því að mál séu fyrst tekin upp í sameiginlegu EES-nefndinni áður en þau eru tekin upp í EES-ráðinu. Aðildarríki geta því borið upp hvaða mál sem er, en ákvarðanir EES-ráðsins verða að vera samhljóða á milli beggja stoðanna þ.e. annars vegar á milli EFTA-ríkjanna og hins vegar Evrópubandalagsins. Formennska í EES-ráðinu er til sex mánaða í senn og skiptast ríkjahóparnir á um formennsku.<sup>44</sup> Mikilvægi EES-ráðsins er tvímælalaust mikið og er afgreiðsla mála í mörgum tilvikum við það miðuð að henni sé lokið fyrir ráðsfundi. Hins vegar hafa nokkrir þættir orðið til þes að draga úr mikilvægi ráðsfunda.

Í fyrsta lagi er EES-samningurinn að sumu leyti fórnarlamb eigin velgengni. Vandamál tengd framkvæmd kunna að virðast stór í augum embættismanna sem við

---

<sup>41</sup> Yfirleitt er nokkur ágreiningur milli aðildarríkjanna og ESA við afgreiðslu fjárlaga. Meginástæða þessa er að ESA hefur verið þeirrar skoðunar að stofnuninni hafi verið skorinn þröngur stakkur þegar starfslið var skorið niður úr um 100 í 45 við aðild gömlu EFTA-ríkjanna þriggja að ESB. Auk þess hafi umsvif og eftirlit aukist verulega á EES-svæðinu, t.d. á fjarskiptasviðinu. Þess sé krafist að ESA hafi náði samráð við framkvæmdastjórnina og geti fetað í fótspor hennar þegar nýjar áherslur eru settar. Þetta kalli á meira starfslið. Ásættanleg lausn við afgreiðslu fjárlaga hefur þó ætíð náðst að lokum enda hafa aðildarríkin skilning á stöðu ESA að þessu leyti.

<sup>42</sup> Sjá nánar 89.-91. grein EES-samningsins

<sup>43</sup> Þrátt fyrir að til þessa hafi það tíðkast að utanríkisráðherra sitji þessa fundi er það ekki tiltekið í EES-samningnum. Fræðilega séð er ekkert því til fyrirstöðu að EES-ráðsfundir eigi sér stað með ráðherrum á sérsviðum sem varða innri markaðinn.

<sup>44</sup> Formennska er nú í höndum Portúgals sem fer með formennsku innan ESB. Þann 1. júlí 2000 tekur Ísland við formennsku í EFTA-hópnum til áramóta og er þá jafnframt í formennsku í EES-ráðinu.

hana vinna en eru í raun tæknileg minni háttar mál í augum utanríkisráðherra ESB. Áhugi á pólitískri umræðu um slík tæknileg mál er ekki mikill meðal ráðherra ESB.

EES-ríkin hafa ætíð lagt áherslu á að utanríkisráðherrar fundi á fyrri fundardegi þegar utanríkisráðherrar ESB hittast því að flestir ráðherrar eru farnir á öðrum degi og þá vill það oft verða svo að fáir ráðherrar séu til staðar þegar EES-ráðsfundirnir fara fram. Á öðrum fundardegi almenna ráðsins er ekki hægt að gera ráð fyrir þátttöku fleiri ráðherra af hálfu ESB en formennskuríkisins en auk þess situr jafnan sá framkvæmdastjóri, sem af hálfu framkvæmdastjórnarinnar fer með utanríkismál.<sup>45</sup>

Afar erfiðlega hefur gengið að fá fundi með utanríkisráðherrunum á fyrri fundardegi þrátt fyrir að mikið hafi verið reynt í þeim efnum. Meginástæða þessa er að dagskrá ráðherranna fyrri fundardaginn er ofhlaðin og því hefur verið reynt að draga úr fundum með þriðju ríkjum á þeim degi. Ef slíkir fundir eru haldnir með þriðju ríkjum hafa EFTA-ríkin þurft að keppa við ríki þar sem stærri vandamál hafa einkennt samskiptin við ESB, eins og t.d. Rússland og Úkraínu.

Í öðru lagi eru þessir fundir formlegir og sú verklagsregla gildir innan ESB að einungis formennskuríkið hefur hlutverki að gegna í viðræðum við þriðju ríki. Af þeirri ástæðu eru þessir fundir síður áhugaverðir fyrir aðra ESB-ráðherra sem gegna ekki beinu hlutverki á fundunum. Auk þess leiðir af þessari reglu, þ.e. að fulltrúi ESB tali einni röddu, að ESB-ríkin þurfa að samræma sjónarmið sín fyrir fundi með þriðju ríkjum. Fundir þessir eru því mjög vel undirbúnir og óvæntar uppkomur þekkjast ekki.<sup>46</sup>

Í þriðja lagi hefur EFTA-stoðin ekki sama pólitíska vægi og áður eftir að Austurríki, Finnland og Svíþjóð gengu í ESB.

### 3.2. EES-leiðtogaráðið

Ekki er gert ráð fyrir fundum leiðtoga á EES-svæðinu í EES-samningnum og það telst því ekki ein af stofnunum EES-samningsins. Hins vegar er samkomulag um að halda slíka fundi eftir því sem við verður komið. Stefnt hefur verið að því að halda slíka fundi árlega í tengslum við aðra leiðtogafundi í Evrópu. Í u.þ.b. sex ára sögu EES samningsins hafa þrír slíkir fundir verið haldnir. Þessir fundir eru pólitískur vettvangur þar sem bæði eru rædd mikilvæg utanríkismál og innri markaðsmál.

### 3.3. Sameiginlega EES-nefndin<sup>47</sup>

Sameiginlega EES-nefndin fundar u.þ.b. mánaðarlega og fer með daglega framkvæmd og rekstur samningsins, þ.á.m. ákvarðanatöku innan EES. EES nefndin hefur völd til að taka þjóðréttarlegar ákvarðanir á ýmsum sviðum. Nefndinni ber einnig að leysa úr ágreiningsmálum og samningaviðræður um aðlögun EFTA-ríkjanna að gerðum fara

<sup>45</sup> Nú fer Chris Patten með þessi mál.

<sup>46</sup> Undirbúningur fyrir þessa fundi innan ESB er í höndum þriðju landa hóps innan ráðsins. Undirbúningur er að mestu í höndum formennskuríkis EFTA annars vegar og ESB hins vegar. Ekki tíðkast að EFTA-ríkin og ESB-ríkin komi saman til að undirbúa slíka fundi.

<sup>47</sup> Sjá nánar 92.-94. grein EES samningsins.

þar fram. Nefndin hefur það hlutverk að sjá til þess að ákvæðum EES-samningsins sé framfylgt.

Ákvarðanir eru teknar með samkomulagi Evrópusambandsins annars vegar og EFTA-ríkjanna sem tala með einum rómi, hins vegar. Formennska skiptist á milli hópanna í sex mánuði í senn. Ísland tekur við formennsku í sameiginlegu EES-nefndinni af framkvæmdastjórninni 1. júlí 2000.

Fundir EES-nefndarinnar eru undirbúnir af undirnefndum og fjölda starfshópa. Áður en ákvarðanir eru teknar eru þær undirbúnar af sameiginlegum fjórum nefndum, þ.e.

1. undirnefnd sem fjallar um vöruviðskipti
2. undirnefnd sem fjallar um þjónustuviðskipti
3. undirnefnd sem fjallar um frjálsa för fólks
4. undirnefnd sem fjallar um málefni sem ná þvert á fjórþætta frelsið

Auk þess starfar 5. nefnd sem fer með laga- og stofnanamál.

Framkvæmdastjórnin talar fyrir hönd Evrópusambandsins á þessum fundum. Fremur sjaldgæft er að fulltrúar aðildarríkja ESB sitji fundina nema alvarlegur ágreiningur sé uppi. Þannig voru þessir fundir sóttir af fulltrúum fleiri ríkja þegar ágreiningur var uppi um framhald á þróunarsjóðnum. Fulltrúar hinna norrænu ríkjanna sækja þessa fundi einstaka sinnum. Finnland er reyndar eina ríkið sem sækir alltaf fundi. Í þeim tilvikum, þegar fulltrúar aðildarríkjanna taka þátt í þessum fundum, tíðkast ekki að þeir taki til máls. Slíkt er þó heimilt og hafa Spánverjar t.d. tekið til máls í tengslum við ágreininginn um fyrrgreindan þróunarsjóð.

### 3.4. Sameiginlega EES-þingmannanefndin

Í formálgreinum EES-samningsins um þingmannanefnd EFTA-ríkjanna segjast EES/EFTA-ríkin vera sannfærð um að þjóðþing ríkjanna hafi mikilvægu hlutverki að gegna varðandi þróun EES-svæðisins og eru staðráðin í því að efla þingmannasamstarf þeirra og einnig milli þeirra og Evrópuþingsins.

EES-samningurinn gerir ráð fyrir samvinnu þingmanna aðildarríkja EES, þ.e. annars vegar þingmanna frá ESB-ríkjunum sem eru fulltrúar Evrópuþingsins og hins vegar fulltrúar þjóðþinga EFTA-ríkjanna. Alls eru þetta nú 24 þingmenn, þ.e. tólf frá hvorum aðila. EFTA-hópurinn skiptist þannig að 6 þingmenn eru norskir, 4 íslenskir og 2 frá Liechtenstein. Frá ESB virðist vera rík tilhneiging til að tilnefna þingmenn úr norðanverðri Evrópu.

Frá því að EES-samningurinn var gerður hefur ein mesta breyting á stofnanafyrirkomulagi innan EES verið aukið vægi Evrópuþingsins. Tvær breytingar hafa verið gerðar á Rómarsamningnum, í Maastricht og síðan í Amsterdam, sem báðar leiddu til stóraukinna valda til handa Evrópuþinginu. Eins og fram kemur hér að framan hefur Evrópuþingið ekki lengur aðeins stöðu sem ráðgefandi aðili heldur er orðinn virkur aðili í lagasetningarstarfinu sem fram fer innan ráðherraráðsins.

EES-þingmannanefndin hefur það hlutverk að koma af stað viðræðum og auka skilning milli Evrópusambandsins og EFTA-ríkjanna á kringumstæðum hvert annars

varðandi framkvæmd samningsins. Nefndin fundar aðeins tvívegis á ári og verður því ekki borin saman við það umfangsmikla starf sem fer fram í Evrópuþinginu. Nefndin er ráðgefandi og ekki er skylt að bera mál varðandi EES-samninginn upp við nefndina. Þá hefur hún ekki beinu hlutverki að gegna gagnvart stofnunum EES. Hún getur þó unnið skýrslur um starfsemina og samþykkt ályktanir.

Takmarkað hlutverk EES-þingmannanefndarinnar er ábending um þjóðréttarleg sérkenni samstarfsins. Hins vegar hafa sumir bent á að sú staðreynd, að slíkt þing sé til staðar, sé vísir að því að EES myndi sjálfstætt réttakerfi.<sup>48</sup> Óháð slíkum umræðum er víst að aðilar vonuðust til þess með þingmannasamstarfinu að gefa samningnum aukið pólitískt vægi og gefa þjóðþingum EFTA-ríkjanna kost á að fylgjast betur með framkvæmd samningsins.

### 3.5. Ráðgjafarnefnd EES

Einnig er starfrækt sérstök ráðgjafarnefnd EES en í henni sitja fulltrúar atvinnulífsins þ.e. annars vegar úr EFTA-ríkjunum og hins vegar fulltrúar efnahags- og félagsmálanefndar ESB (ECOSOC). Nefndin miðlar upplýsingum og reynslu um framkvæmd og þróun hins evrópska efnahagssvæðis. Hún getur samþykkt ályktanir en ekki er skylt að bera mál undir nefndina.

Fundir með svipuðu sniði tíðkuðust milli EFTA-ríkjanna og Evrópubandalagsins frá árinu 1975.

## 4. *Lokaorð*

EES-samningurinn hefur þróast vel og reynst farsæll samningur og telja verður að hann hafi staðist þá raun þegar þrjú af fyrrverandi aðildarríkjum EFTA gengu í Evrópusambandið. Það hefur ekki verið vandalaust að reka samninginn undir þessum kringumstæðum en telja verður samt sem áður að bærilega hafi tekist að verja stofnanir samningsins.

Eitt af megininkennum EES-samningsins er það hversu sveigjanlegur hann er og þrátt fyrir tvær ríkjaráðstefnur þar sem breytingar hafa verið gerðar á Rómarsamningnum má staðhæfa að ekki hafi myndast brestir í samstarfinu. Þrátt fyrir sveigjanleika EES-samningsins, að því leyti að hann tekur u.þ.b. mánaðarlega breytingum með innleiðslu nýrra gerða í samninginn, er sveigjanleikinn ekki sá sami að því er varðar stofnanir samningsins. Verulegt átak hefur átt sér stað í þá átt að færa Evrópusambandið nær borgurunum undanfarin ár og hefur sú þróun stóraukist með aðild Finnlands og Svíþjóðar að ESB. Völd Evrópuþingsins hafa verið aukin verulega og eftirlit þess með stofnunum ESB er mun meira en áður, einkum að því er varðar framkvæmdastjórnina. Embætti umboðsmanns hefur verið stofnað og ákvarðanatökufærlið er opnara. Aðgangur almennings að upplýsingum er mun betri en áður. Þegar EES-samningurinn var gerður voru starfandi í Brussel ýmsar skrifstofur sem seldu aðilum aðgang að skjölum sem þær höfðu útvegað eftir óformlegum leiðum. Þessar sömu upplýsingar getur almenningur nú nálgast ókeypis.

---

<sup>48</sup> Leif Sevón og Martin Johansson, the protection of the Rights of Individuals under the EEA Agreement 24 European Court Review, 1999

Auk þess hefur verið gripið til ráðstafana til að efla áhrif atvinnulífsins sem getur nú, ef launþegar og atvinnurekendur eru sammála, lagt fram gerð til samþykktar í ráðherraráðinu.<sup>49</sup> Ekki var gert ráð fyrir slíkum aðgangi þegar EES-samningurinn var gerður. Þá hefur landsvæðanefndin verið stofnuð til að auka hlutverk sveitarfélaga og samþykktir gerðar til að efla hlutverk þjóðþinga aðildarríkja ESB. Á sama tíma er aðild hátt settra embættismanna og pólitískra fulltrúa mun greiðari innan ESB en EES og mál á síðarnefndum vettvangi koma almennt seinna til pólitískrar umræðu. Er þetta meginástæða þess að sumir telja mikilvægt að reyna að koma máli fyrir í pólitíska umræðu í EES-ríkjunum til að vege upp á móti því lýðræðislega misvægi sem hefur skapast í stoðunum tveimur. Þessi þáttur hefur einnig verið eitt af viðfangsefnum þingmannanefndar EFTA og málið hefur verið rætt í sameiginlegu þingmannanefnd EES-ríkjanna.

Svigrúm aðildarríkja til þess að fara eigin leiðir eða framfylgja eigin stefnu innan þess ramma, sem EES-samningurinn setur, má greina í tvennt, þ.e. annars vegar svigrúm til athafna sem rúmast innan samningsins og hins vegar ólögmeitt svigrúm, þ.e. athafnir sem eru samningsbrot en eru látin óátalin af eftirlitsaðilum, t.d. af því að mál telst sérstaklega viðkvæmt.

Að því er varðar fyrra atriðið, þ.e. í þeim tilvikum þegar ríki notfæra sér svigrúm til þess að framfylgja gerð eftir sínum skilningi, ætti svigrúm aðildarríkja að ESB og EES væntanlega að vera nokkuð svipað. Framkvæmdin er að miklu leyti í höndum aðildarríkjanna og er ljóst t.d., þegar um tilskipanir er að ræða að aðildarríki hafa svigrúm til athafna þó að það sé ekki nákvæmlega skilgreint.

Í þeim tilvikum þegar aðildarríki beitir mati á túlkun, sem kann að vera á gráu svæði, er ekki ólíklegt að framkvæmdastjórnin bíði átekta og fari varlega í aðgerðir, sérstaklega ef um pólitískt viðkvæmt mál er að ræða. Líklega gerði ESA slíkt hið sama en stofnunin er ekki eins háð góðum samskiptum við aðildarríkin og framkvæmdastjórnin enda hefur stofnunin þrengra hlutverk. Auk þess er ESA meðvitað um að náðið er fylgst með frammistöðu stofnunarinnar af framkvæmdastjórninni. Ekki er því útilokað að svigrúm aðildarríkja ESB kunni að vera meira að þessu leyti, a.m.k. má staðhæfa að eftirlit ESA með aðildarríkjum sínum sé síst minna en eftirlit framkvæmdastjórnar með aðildarríkjum ESB. Auk þess eru aðildarríkin viðstödd alla samningagerðina í ráðherraráðinu og þar sem ríkin útskýra afstöðu sína í slíkum samningaviðræðum kann að koma í ljós svigrúm til túlkunar sem aðildarríkjum EFTA er ekki kunnugt um.

Hins vegar skapast álitafni þegar aðildarríki fer hreinlega ekki eftir gerðum, þ.e. sýnir ekki fullkomna hollustu við framkvæmd gerða. Sömu sjónarmið eiga við hér eins og greint er frá hér að ofan um stöðu ESA annars vegar og framkvæmdastjórnar hins vegar. Mörg dæmi eru um að einstök aðildarríki sýni ekki hollustu við framkvæmd gerða eða dragi a.m.k. lappirnar. Ef málsókn er hótad má reyna að leysa mál áður en úrlausn fer fyrir dómstóla. Þar sem málsmeðferð er einfaldari innan EFTA-stoðarinnar og álag á EFTA-dómstólinn er minna en á Evrópudómstólinn, eru líkur því að úrlausn fáiast með skjótari hætti innan EES/EFTA en ESB.

---

<sup>49</sup> Gerð ESB um foreldraorlof var t.d. samþykkt í ráðherraráðinu að fenginni tillögu hagsmunaaðila atvinnulífsins.

Ef aðildarríki ESB ákveður að framkvæma ekki gerð eru dæmi um að hún hafi beðið átektu ef hún telur að mál sé sérstaklega viðkvæmt fyrir ríki.<sup>50</sup> Innan ESB er aðgerðum sjaldan beitt gegn einstökum aðildarríkjum ef þau fara ekki eftir reglum. ESB-ríki verður ekki vikið úr aðildarríkjahópnum og ekki er hægt að grípa til mótaðgerða ef aðildarríki framfylgir ekki leikreglum innri markaðarins. Með breytingum, sem gerðar voru á Rómarsamningnum í Maastricht var innleitt ákvæði um að hægt sé að beita fjársektum ef ríki framfylgdu ekki ákvæðum gerða. Á hitt ber að líta að þessu úrræði hefur aldrei verið beitt og reynt er í lengstu lög að forðast það. Hins vegar ef EFTA-ríki framkvæma ekki gerðir er hægt að grípa til mótaðgerða. Viðeigandi gerðir tengdar viðauka gætu verið teknar úr sambandi sem gæti leitt jafnvel til alvarlegri árekstra. Þar sem EFTA-ríkin eru veikari aðili sem hefur miklu að tapa er slík framkvæmd líklega ekki talin áhættunnar virði. Auk þess er hægt að gera meiri formlegar kröfur ef um þriðja ríki er að ræða; sem dæmi má nefna að EES/EFTA-ríkjunum hefur verið meinuð aðkoma að tveimur vísinda- og þróunarverkefnum þar sem gerðin um vernd persónuupplýsinga í tölvutæku formi<sup>51</sup> hefur ekki enn öðlast gildi á EES-svæðinu. Slíkum formkröfum er þó ekki beitt þegar um aðildarríki er að ræða. Nokkur aðildarríki hafa ekki komið fyrrgreindri gerð til framkvæmdar en sú staðreynd hefur ekki áhrif á þátttöku þeirra.

Loks má nefna að þegar um er að ræða viðskipti með vöru, sem ekki heyrir undir samninginn að fullu, hefur framkvæmdastjórnin litið svo á að hún geti gripið til efnahagslegra refsiaðgerða. Slíkt er ekki heimilt ef um svið er að ræða sem heyrir undir EES-samninginn, en meira álitamál er ef um vöru er að ræða sem fellur utan hans. Framkvæmdastjórnin greip t.d. til refsitolla gegn Norðmönnum vegna meintra niðurgreiðslna þeirra á laxi á markaði ESB. Álitamál er hvort slíkt sé heimilt samkvæmt EES-samningnum en það var engu að síður gert og Norðmenn treystu sér ekki til annars, eftir að sýnt var að mótmæli þeirra báru ekki árangur, en að semja um tolla. Sá samningur rennur út á næsta ári og er sú staða Norðmönnum áhyggjuefni.<sup>52</sup>

Af framansögðu er ljóst að þrátt fyrir að EES/EFTA-ríkin taki þátt í innri markaðnum er ekki sjálfgefið að aðstaðan á markaðnum verði ætíð sú sama. Þrátt fyrir einstakan samning eru ríkin þriðju ríki í samskiptum við ESB og þó að margt sé líkt mun ætíð felast viss aðstöðumunur í því hvort viðkomandi sé aðili að ESB eða ekki.

---

<sup>50</sup> Sem dæmi um þetta má nefna gerð um friðun fugla sem var mjög viðkvæm í ákveðnum ríkjum því að hún takmarkaði sportveiði. Framkvæmdastjórnin aðhafðist ekki í málinu. Dæmi eru einnig um að hún bíði í alllangan tíma áður en hún grípur til aðgerða í slíkum tilvikum.

<sup>51</sup> Sjá tilskipun nr. 96/46/EB um vernd persónuupplýsinga, ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 83/99.

<sup>52</sup> Sérstaða þessa máls er að sýnt þótti að sá stuðningur, sem tíðkaðist í Noregi, væri í andstöðu við WTO-reglur og var það talið nægilegt til að beita viðurlögum og hafði það engin áhrif þótt sýnt væri að álíka fyrirkomulag tíðkaðist innan ESB og Norðmenn viðhöfðu. Ef svo væri þá gætu þeir gripið til sinna ráða. Aðilar kusu að semja.

## **Gagnlegar vefslóðir um tveggja stoða kerfi EES-samningsins**

Fríverslunarsamtök Evrópu - Eftirlitsstofnun EFTA - EFTA-dómstóllinn:

<http://www.efta.int/structure/main/index.html>

Vefsetur Evrópusambandsins: <http://europa.eu.int/>



### 3. kafli

## Frjáls vöruviðskipti

### *Samantekt*

*Í grundvallaratriðum má segja að takmarkinu um frjálst flæði vöru innan ESB hafi verið náð í ársbyrjun 1993. Með EES-samningnum var hið fjórþætta frelsi og innri markaðurinn, þ.á.m. frjálst flæði vöru, útvíkkað til EFTA/EES-ríkjanna. Í samningnum felst þó ekki að teknir séu upp samræmdir tollar eða viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum og tollafgreiðsla hefur ekki verið felld niður milli samningsaðila. Samningurinn felur í sér samræmingu tæknilegra viðmiðana fyrir margvíslega vörflokka. Með honum er bann lagt við tollum og magntakmörkunum á þeim sviðum sem samningurinn nær til. Að auki veitir samningurinn aðild að innri markaðnum á sviði opinberra innkaupa.*

*Helstu breytingar á sviði vöruviðskipta með aðild að ESB fælu í sér myndun tollabandalags og sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum. Aðild mundi aftur á móti litlu breyta að því er varðar samræmingu tæknilegra viðmiðana. Sama á við um reglur um magntakmarkanir og opinber innkaup þar sem reglur ESB hafa þegar verið teknar upp hvað þetta varðar.*

### **1. Almenn**

Frjáls viðskipti með vörur milli aðildarríkja EB voru eitt helsta markmið Rómarsamningsins frá 1958. Greiðlega gekk að afnema tolla og magntakmarkanir í vöruviðskiptum aðildarríkjanna. Hægar miðaði með samræmingu löggjafar á þeim sviðum þar sem slíkt var talið nauðsynlegt til að draga úr tæknilegum viðskiptahindrunum og tryggja frjálst vöruflæði. Skriður komst á þessi mál um miðjan níunda áratuginn er aðildarríkin samþykktu áætlun um sameiginlegan innri markað Evrópubandalagsins. Samkvæmt áætluninni skyldi óskiptur innri markaður kominn á að fullu og öllu í árslok 1992.

Til að hraða nauðsynlegri samræmingu í lögum og reglum innri markaðarins var ráðherraráðinu heimilað að taka ákvarðanir með auknum meirihluta við löggjöf á sviði innri markaðarins, í stað einróma samþykkis áður. Hafði þessi breyting mikil áhrif í þá átt að greiða fyrir og hraða lagasetningu innan ráðherraráðsins í málefnum innri markaðarins.

Innri markaður þýðir í raun að starfsumhverfi fyrirtækja sé hið sama innan ESB í heild og á heimamarkaði hvers og eins aðildarríkis. Til að ná þessu markmiði var landamæraeftirlit fyrir vörur afnumið, svo sem tolla- og heilbrigðis- og öryggiseftirlit milli aðildarríkjanna. Slíkt eftirlit var gert óþarft með því að samræma í meginatriðum löggjöf aðildarríkjanna. Í grundvallaratriðum má segja að takmarkinu um frjálst flæði vöru innan ESB hafi verið náð í ársbyrjun 1993.

Eitt helsta markmið EES-samningsins er frjáls vöruviðskipti. Með samningnum er hið fjórþætta frelsi og innri markaður ESB útvíkkaður til EFTA/EES-ríkjanna. Á þessu

eru þó nokkrar mikilvægar undantekningar þar sem EES-samningurinn tekur ekki til allra vörflokka, hann felur hvorki í sér tollabandalag né sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum, landamæraeftirlit er ekki með öllu afnumið og sameiginleg sjávarútvegs- og landbúnaðarstefna ESB gildir ekki á Evrópska efnahagssvæðinu.

## 1.2. Tollabandalag og sameiginleg viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum

Evrópusambandið er tollabandalag en í því felst að engir tollar eru í viðskiptum milli aðildarríkjanna. Jafnframt er ytri tollur samræmdur og viðskiptastefna aðildarríkjanna gagnvart þriðju ríkjum er sameiginleg og byggist á sameiginlegri tollskrá og tollareglum. Vöruflæði milli aðildarríkjanna er frjálst og engin þörf er á reglum eins og upprunareglum til að ákvarða hvaða vörur megi flytja milli landanna. Tollafgreiðsla á innri landamærum hefur verið afnumin. Viðskiptasamningar við önnur ríki eru á forræði ESB, svo og allar ákvarðanir um aðgerðir í viðskiptum, svo sem beiting undirboðs og jöfnunartolla.

Einn mikilvægasti þáttur EES-samningsins er fríverslun milli ESB- og EFTA/EES-ríkjanna með þær vörur sem samningurinn nær til. Lagt er bann við tollum og magntakmörkunum á þeim sviðum sem samningurinn tekur til og fjáröflunargjöld ýmiss konar mega ekki leggjast með meiri þunga á innfluttar vörur en innlendar. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið felur í sér upprunareglur sem gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins. Í EES-samningnum felst ekki að teknir séu upp samræmdir tollar eða viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum og tollafgreiðsla hefur ekki verið felld niður milli samningsaðila. Hins vegar er kveðið á um að samráð skuli haft áður en meiri háttar breytingar eru gerðar á innheimtu tolla gagnvart ríkjum utan svæðisins.

Þótt viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum sé ekki samræmd með EES-samningnum gilda sumar reglur hans einnig í viðskiptum við þriðju ríki þar sem ella yrði meginreglunni um einsleitni Evrópska efnahagssvæðisins teft í tvísýnu. Til að mynda er í samningnum gert ráð fyrir því að í hvert sinn, sem ESB gerir samning við þriðja ríki um gagnkvæma viðurkenningu á samræmismati, vottorðum og merkingum, geri EFTA/EES-ríkin samskonar samning við sama ríki.<sup>53</sup> Einnig er í II. viðauka við samninginn, sem er jafnframt efnismesti viðauki hans, gert ráð fyrir að hann gildi um allar vörur, þ.e. einnig um innflutning frá þriðju ríkjum. Með þeim gerðum sem falla undir II. viðauka eru tæknilegar kröfur til ýmissa vara samræmdar svo að ekki gefst svigrúm til að gera sérkröfur í einstökum ríkjum og skapa þar með tæknilegar viðskiptahindranir. Samningsaðilum er því óheimilt að flytja inn vörur frá ríkjum utan EES uppfylli þær ekki kröfurnar sem gerðar eru til þeirra samkvæmt hinni samræmdu Evrópulöggjöf. Með þessu móti hafa samræmdar reglur áhrif á samskipti við þriðju ríki. Væri hægt að sanna að tilteknar kröfur, sem gerðar eru til innflutnings, byggist ekki á öryggis- eða neytendasjónarmiðum heldur hafi það að markmiði að vernda evrópskan iðnað mætti leiða rök að því að viðkomandi aðgerð teldist til viðskiptastefnu fremur en nauðsynlegrar tæknilegrar samræmingar. Á þeim

---

<sup>53</sup> Samningar þessir eru jafnan nefndir MRA-samningar eftir ensku heiti þeirra (Mutual Recognition Agreements). Um er að ræða samninga sem stofnað er til í þeim tilgangi að draga úr tæknilegum viðskiptahindrunum og tryggja sem frjálstast flæði vöru milli samningsaðila. Samningssviðið er ýmis eftirlitsskyldur iðnvarningur. Í MRA-samningum felst að þar til nefndir aðilar frá hvorum samningsaðila eru viðurkenndir sem hæfir til að votta að vara uppfylli kröfur sem gerðar eru til hennar í landi hins.

forsendum væri hægt að heimila innflutning. Það myndi hins vegar jafngilda ásökun á hendur ESB um misnotkun tæknilegra staðla

## **2. Opinber innkaup**

Með EES-samningnum fengu EFTA/EES-ríkin aðild að innri markaðnum á sviði opinberra innkaupa. Helsta markmið Evrópulöggjafar um opinber innkaup er að skylda opinbera aðila til að fara að málsmeðferðarreglum við gerð samninga um kaup á verkum, vöru eða þjónustu sem fer yfir ákveðið lágmarksverð, sbr. skilgreiningu. Þessar reglur fela í sér að verkefni séu auglýst á Evrópska efnahagssvæðinu til að tryggja jafnan aðgang verktaka, birgja og veitenda þjónustu að þeim. Reglurnar opna íslenskum fyrirtækjum leið til að keppa á jafnréttisgrundvelli um verkefni innan EES við önnur evrópsk fyrirtæki. Þær stuðla jafnframt að gagnsæi í innkaupum hins opinbera og geta leitt til hagræðis í opinberum rekstri og þar með dregið úr útgjöldum hins opinbera.

Fjallað er um opinber innkaup í XVI. viðauka EES-samningsins. Þótt ákvæði um þetta svið sé ekki að finna í Rómarsamningnum eða í meginreglum EES-samningsins getur þó reynt á ýmsar reglur þeirra við opinber innkaup, s.s. reglur um bann við magntakmörkunum og tæknilegum viðskiptahindrunum og reglur um þjónustufrelsi og staðfesturétt.

Tilskipanir á sviði opinberra innkaupa (nr. 93/36/EBE, 93/37/EBE, 92/50/EBE) setja efnisreglur um opinber innkaup, hvort sem um vöru-, verk- eða þjónustukaup er að ræða. Þær fjalla um innkaup ríkisins, ríkisstofnana, sveitarfélaga og stofnana þeirra. Sérreglur gilda um innkaup veitufyrirtækja, fyrirtækja sem annast flutninga með járnbrautum eða almenningsvögnum, hafnargerð, flugvallargerð og fjarskipti, sbr. tilskipun 93/38/EBE. Þessar reglur geta náð til einkafyrirtækja sem annast þá starfsemi sem fellur undir tilskipunina á grundvelli einkaréttar. Hérlandis eru það einkum veitufyrirtæki sem þessi tilskipun nær til, t.d. Landsvirkjun og Orkuveita Reykjavíkur. Tilskipanirnar taka til hvers konar vöru- og verkkaupa auk flestra þeirra þjónustuflokka sem algengt er að bjóða út. Allar þessar fjórar tilskipanir setja ýtarlegar reglur um útbóðsaðferðir, auglýsingar, tímafresti, tækniforskriftir og staðla, hæfi og val bjóðenda og val tilboða.

Tilskipanir 89/665/EBE og 92/13/EBE fjalla um meðferð kærumála og bótarétt. Samkvæmt þeim getur sá sem telur rétt á sér brotinn leitað til úrskurðaraðila og jafnframt á hann rétt á bótum skv. nánari ákvæðum í landslögum. Unnt er að stöðva útböð tímabundið vegna brota á reglum.

Með lögum nr. 55/1993 var lögum um opinber innkaup og skipan opinberra framkvæmda breytt í því skyni að uppfylla ákvæði EES-samningsins á þessu sviði. Jafnframt er fjallað um opinber innkaup í reglugerð nr. 302/1996. Fjármálaráðherra fer með úrskurðarvald skv. lögnum en honum til aðstoðar er kærunefnd og hafa nefndinni verið settar sérstakar starfsreglur.

Þar sem Ísland hefur tekið upp tilskipanir ESB um opinber innkaup yrðu ekki breytingar á þeim reglum, sem nú eru í gildi, með aðild. Hins vegar fengi framkvæmdastjórnin það eftirlitshlutverk sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur nú. Ísland fengi fulla aðild að ráðgjafanefnd framkvæmdastjórnarinnar um opinber innkaup en

nú er aðeins um áheyrnaraðild að ræða. Jafnframt fengi Ísland aðild að vinnuhópi ráðherraráðsins um opinber innkaup. Aðstaða íslenskra stjórnvalda til að hafa áhrif á löggjöf sambandsins á þessu sviði myndi því batna til muna. Slíku gæti þó fylgt aukið álag á stjórnkerfið.

### **3. Tæknilegar viðskiptahindranir**

Með minnkandi áhrifum tolla á viðskipti hafa sjónir manna beinst í auknum mæli að óbeinum hindrunum sem í daglegu tali eru nefndar tæknilegar viðskiptahindranir. Með hugtakinu er átt við hindranir í frjálsum vöruviðskiptum sem stafa af mismunandi tæknilegum viðmiðunum í löggjöf og reglum einstakra ríkja. Þær geta snúið að framleiðslu og sölu vöru, t.d. reglur um merkingar, afköst, framleiðsluaðferðir o.fl. Hér er átt við reglur sem settar eru af opinberum aðilum, þ.e. lög, reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli, en strangar samkeppnisreglur gilda einnig til að koma í veg fyrir að fyrirtæki setji upp hindranir sem draga úr virkni innri markaðarins.

Framleiðendur vöru geta lent í þeirri aðstöðu að þurfa að útbúa mismunandi útgáfur af vöru til að uppfylla sérkröfur sem gerðar eru í einstökum ríkjum. Einnig getur reynst nauðsynlegt að prófa og votta samræmi vöru við margar mismunandi tæknilegar viðmiðanir áður en hægt er að setja hana á markað annarra ríkja. Þetta felur í sér aukinn hönnunar- og framleiðslukostnað, veldur töfum á markaðssetningu og möguleikar fyrirtækja á nýsköpun geta takmarkast. Að auki kemur þetta að sjálfsgöðu í veg fyrir að framleiðendur njóti þess hagræðis sem innri markaðnum er ætlað að tryggja um sama starfsumhverfi óháð staðsetningu. Þannig geta ólíkar tæknilegar reglur haft þau óbeinu áhrif að vernda innlenda framleiðslu. Rannsóknir Efnahags- og framfarastofnunarinnar (*Organization for Economic Co-operation and Development OECD*)<sup>54</sup> og fleiri stofnana hafa sýnt að kostnaður fyrirtækja við að uppfylla ólíkar tæknilegar kröfur sé á bilinu 2-10% af framleiðslukostnaði. Þessar tölur gefa vísbendingu um það hagræði sem hlýst af samþættingu tæknilegra viðmiðana á Evrópska efnahagssvæðinu.

Afnám tæknilegra viðskiptahindrana er eitt af lykilatriðum í myndun sameiginlegs innri markaðar. ESB hefur mótað þá stefnu að afnema slíkar hindranir, svo sem kostur er, ýmist með samræmingu reglna eða með gagnkvæmri viðurkenningu landsreglna. Jafnframt er lögð aukin áhersla á notkun samræmdra staðla og tæknilegra viðmiðana við gerð tæknilegra reglna til að forðast óþarfa hindranir sem fylgja ólíkum tæknikröfum milli landa.

#### **3.1. Samræming reglna**

Eitt mikilvægasta tæki Evrópusambandsins á sviði tæknilegra viðskiptahindrana er samræming tæknilegra viðmiðana. Samræming innan Evrópusambandsins fer fram með setningu samræmdra reglna sem EFTA/EES-ríkin hafa tekið upp og gert að sínum. Viðauki II við EES-samninginn, sem ber heitið *Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun*, hefur að geyma um 1200 gerðir sem miða að því að

---

<sup>54</sup> Sjá t.d. Organisation for Economic Co-operation and Development, Conference on Consumer Product Safety Standards and Conformity Assessment: Their Effect on International Trade Proceedings, Paris, 1996.

afnema tæknilegar viðskiptahindranir á sviði ýmiss konar iðnvarnings. Viðaukanum er skipt í þrjátíu og einn kafla sem nær til eftirtalinna vörutegunda: Vélknúina ökutækja, landbúnaðardráttarvéla, lyfti- og flutningabúnaðar, heimilistækja, gastækja, byggingarbúnaðar, þrýstihylkja, mælitækja, rafmagnsvara, textílefna, matvæla, lyfja, áburðar, hættulegra efna, snyrtivara, umhverfisverndar, upplýsingatækni, fjarskipta og gagnavinnslu, byggingarvara, persónuhlífa, leikfanga, véla, tóbaks, orku, áfengra drykkja, menningarverðmæta, sprengiefnis til mannvirkjagerðar, lækningatækja og skemmtibáta. Að auki felur viðaukinn í sér almenn ákvæði á sviði tæknilegra viðskiptahindrana og gerðir er fjalla um frjálsa vöruflutninga almennt. Þessi upptalning gefur góða mynd af umfangi samningsins á þessu sviði.

Áður fyrr fólu tilskipanir ESB í sér nákvæm tæknileg viðmið og er svo raunar enn með tilskipanir á sviði matvæla, lyfja, ökutækja og hættulegra efna. Með tilkomu hinnar svokölluðu *nýju aðferðar (New Approach)* árið 1985 var vikið frá þessari stefnu á flestum sviðum og geyma nýaðferðartilskipanirnar nú fyrst og fremst ófrávíkjanlegar grunnkröfur um að varan sé örugg í notkun og valdi hvorki heilsutjóni né umhverfisspjöllum. Í mörgum tilvikum er vísað í samræmda Evrópustaðla um nánari útfærslu og er vara, sem framleidd er í samræmi við staðlana, talin uppfylla ákvæði tilskipunarinnar. Þó að notkun staðla sé valkvæð, þ.e. segja má að staðall sé tilmæli um að gera eitthvað á tiltekinn hátt, endurspeglast þeir oft í löggjöf ríkja og með því móti gegna þeir mikilvægu hlutverki við tæknilega samþættingu á innri markaðnum. Evrópsk staðlasamtök hafa umboð til að vinna að gerð staðla. Staðlaráð Íslands á aðild að þessum samtökum og tekur þátt í starfsemi þeirra. Aðild að þessu starfi fylgir sú skuldbinding að gera alla staðla sem frá samtökunum koma að íslenskum stöðlum.

Evrópusambandið hefur að auki þróað kerfi til að tryggja að vara uppfylli þær kröfur, sem til hennar eru gerðar, með því að nota samræmismat. Tilgangurinn með reglum um mat á samræmi er að gera opinberum yfirvöldum kleift að tryggja að vörur, sem settar eru á markað, samræmist kröfum tilskipananna, einkum hvað varðar heilsu og öryggi notenda. Mismunandi aðferðir gilda um slíkt eftir vörutegundum og er þess í sumum tilfellum krafist að varan sé prófuð, skoðuð eða vottuð af óháðum aðila. Þeir sem stunda prófanir, skoðanir og vottanir eiga að fullnægja kröfum Evrópustaðla um samræmismat og eru þeir sérstaklega tilnefndir af hálfu opinberra aðila. Með þessu móti á að skapa það gagnkvæma traust sem er nauðsynlegt til þess að prófanir og vottanir í einu landi séu viðurkenndar í öðru landi svæðisins. Íslenskur aðili hefur ekki verið tilnefndur til þessara verka fyrst og fremst vegna lítillar framleiðslu á vottunarskyldum iðnvarningi hér á landi. Íslenskir framleiðendur slíks varnings þurfa því að fá samræmismat frá erlendum aðilum.

Allar vörur, sem settar eru á markað á Evrópska efnahagssvæðinu og falla undir nýaðferðartilskipanir, skulu bera CE-merkið. Þetta gildir einnig um íslenskar vörur á íslenskum markaði. CE-merkið er sett á vöruna til að gefa yfirvöldum til kynna að hún uppfylli grunnkröfur nýaðferðartilskipana. Með virku markaðseftirliti ber stjórnvöldum að tryggja að einungis séu á markaði vörur sem uppfylla settar kröfur.

### 3.2. Gagnkvæm viðurkenning landsreglna

Hér hefur verið fjallað um samræmingu löggjafar og aðra samræmingu krafna til framleiðslu en fyrir stóran hluta vörutegunda gilda engar samræmdar reglur á

Evrópska efnahagssvæðinu. Til að tryggja frjálst flæði þessara vara hafa menn stuðst við dómaframkvæmd Evrópudómstólsins sem dregin er af 28. gr. og 30. gr. Rómarsamningsins þar sem lagt er bann við magntakmörkunum og öðrum ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif. Túlkun Evrópudómstólsins á því hvaða ráðstafanir teljast hafa samsvarandi áhrif og magntakmarkanir var framan af mjög víð og mótaðist m.a. af meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu sem dregin er af Cassis de Dijon dómnum. Tildrög málsins voru þau að þýskt fyrirtæki hugðist setja á markað í Þýskalandi franskann líkjör sem nefnist Cassis de Dijon og inniheldur áfengi 15-20%. Þýsk yfirvöld svöruðu því til að ekki væri hægt að markaðssetja líkjörinn þar í landi þar sem líkjör er samkvæmt þýskum lögum skilgreindur sem sterkur drykkur og skal því að minnsta kosti innihalda 32% áfengi. Dómstóllinn svaraði því til að þar sem ekki væri um sameiginlegar reglur að ræða hefðu aðildarríkin svigrúm til að setja sínar eigin reglur en jafnframt skyldu þau veita viðtöku vöru sem væri löglega framleidd og markaðssett í einu aðildarríki, þ.e. í samræmi við reglur og framleiðsluferli sem viðurkennt er af framleiðslulandinu. Fjölmarginir dómar hafa fallið sem útfæra þessa meginreglu nánar. Þó að túlkun dómstólsins hafi þrengst nokkuð í tímans rás er eingöngu heimilt að veita undantekningu frá þessari meginreglu að fullnægðum ströngum skilyrðum. Segja má að þessi regla feli í sér að ákveðið traust þurfi að ríkja milli aðildarríkjanna. Fyrirnefndar greinar Rómarsamningsins endurspeglast í 11. gr. og 13. gr. EES-samningsins. Taka ber mið af meginreglunni um gagnkvæma viðurkenningu við túlkun á þessum grundvallarreglum EES-samningsins um vöruviðskipti.

Til að auka gagnsæi á þeim sviðum þar sem ríki hafa svigrúm til setningar eigin tæknilegra viðmiðana hefur Evrópusambandið komið á sérstöku innra upplýsingakerfi fyrir tæknilegar reglur og staðla sem ætlað er að koma í veg fyrir að ríki setji tæknilegar reglur eða staðla sem haft geta í för með sér tæknilegar viðskiptahindranir. Samkvæmt þessu kerfi er aðildarríkjunum gert að tilkynna um drög að tæknilegum reglum og stöðlum áður en þeir eru settir og gefa öðrum aðildarríkjum og framkvæmdastjórn ESB ákveðinn tíma til að gera athugasemdir. Þátttaka EFTA/EES-ríkjanna í þessu kerfi var hluti EES-samningsins.

### 3.3. Starfið innan EES

Með samningnum um Evrópskt efnahagssvæði samþykkti Ísland að samræma landsrétt sinn nánast öllum reglum ESB um tæknilegar viðmiðanir og tryggja þar með frjálst flæði þeirra vörflokka sem að framan voru nefndir. Að auki var með samningnum lagt bann við magntakmörkunum og ráðstöfunum sem hafa sambærileg áhrif. Hér á landi hefur því verið tekin upp sú löggjöf og þær aðferðir er gegna lykilhlutverki í myndun hins innri markaðar og ætlað er að afnema svo sem kostur er tæknilegar viðskiptahindranir.

Við gildistöku EES-samningsins voru um 600 gerðir í II. viðauka. Við gerð hans þurfti að fara yfir mikinn fjölda gerða á þessu sviði og fella íslenska löggjöf að þeim. Ekki verður annað séð en að það hafi gengið vel þó að sum svið hafi reynst erfiðari en önnur enda áhrif gerðanna misvíðtæk hér á landi. Setja þurfti lög eða gera lagabreytingar á sviði vörugjalda, eiturefna og hættulegra efna, lyfja, mælitækja og aðferða við mælifræðilegt eftirlit og reglna um öryggi framleiðsluvöru. Sumar þeirra gerða, sem teknar voru upp, fólu í sér breytingar sem öllu nokkurri umræðu. Svo var t.d. um gerðir um umbúðamerkingar matvæla en á íslenskum matvælamarkaði voru

matvörur frá Bandaríkjunum sem ekki voru merktar í samræmi við samræmda Evrópulöggjöf á þessu sviði. Merkingarlöggjöf EES er að fullu samræmd og því taka þær kröfur, sem gerðar eru til umbúðamerkinga, til allra vara sem markaðssettar eru á Evrópska efnahagssvæðinu óháð uppruna þeirra. Vegna andstöðu við hinar samræmdu Evrópureglur frá bandarískum stjórnvöldum og einstökum hagsmunaaðilum hér á landi var endanlegri framkvæmd þeirra frestað fram á mitt ár 1998.

Töluverður fjöldi gerða er reglulega felldur inn í II. viðauka EES-samningsins. Hefur gengið nokkuð vel að halda í við ESB þannig að ekki myndist óþarflega langur tími frá því að gerð er sett af Evrópusambandinu þar til hún hefur verið felld inn í EES-samninginn. Mikilvægt er að ekki verði dráttur á því svo að einsleitni á innri markaðnum verði ekki stefnt í voða. Njóta EFTA/EES-ríkin aðstoðar EFTA-skrifstofunnar við að fylgjast með umfangsmiklu starfi framkvæmdastjórnarinnar á þessu sviði. Nú eru gerðir í II. viðauka orðnar um 1200 talsins og afar misjafnar að innihaldi og mikilvægi. Fjölmargin sérfræðingar koma að þeirri vinnu sem tengist upptöku þeirra í samninginn eins og upptalningin hér að framan gefur tilefni til að ætla. Fara verður yfir gerðir frá Evrópusambandinu og taka afstöðu til þess hvort þær eigi erindi í samninginn og með hvaða hætti þær skuli teknar upp í íslenskan rétt. Jafnframt þarf að kanna áhrif þeirra á viðskipti og framleiðsluhætti hér á landi.

Innan EFTA-stoðarinnar eru starfræktir 22 sérfræðingahópar á þessu sviði sem ætlað er að taka til umfjöllunar gerðir og önnur mál er tengjast einstökum fagsviðum. Í þessum hópum eru unnar athugasemdir við tillögur að löggjöf ESB og samið við framkvæmdastjórnina um ýmisskonar undanþágur frá einstökum ákvæðum þegar þess er talin þörf. Mjög er mismunandi hversu virkir sérfræðingahópar EFTA eru og hefur þróunin verið nokkuð í þá átt að sérfræðingar sækja fundi innan framkvæmdastjórnarinnar í auknum mæli í stað þess að funda innan EFTA-stoðarinnar. Þetta er talið afar mikilvægt til að hafa áhrif á mótun gerða sem þar fer fram. Gerðir á þessu sviði eru oft afar tæknilegs eðlis og ekki lengi til umræðu innan framkvæmdastjórnarinnar. Því gefst ekki alltaf kostur á að vera með í mótun þeirra. Að sama skapi eru þær mismikilvægar fyrir Ísland. Þannig hafa gerðir á sviði t.d. matvæla og lyfja umtalsvert vægi á meðan gerðir, sem fjalla um t.d. vín og góðmálma, fá minni athygli.

Til að fylgjast með gerðum í mótun innan framkvæmdastjórnarinnar hafa EFTA/EES-ríkin aðgang að yfir hundrað sérfræðinganefndum á þeim sviðum sem hér um ræðir. Íslenskir sérfræðingar hafa rétt á að taka þátt í umræðum sem þar fara fram en ekki atkvæðagreiðslum. Starf í þessum hópum er mjög tæknilegs eðlis en þar hittast sérfræðingar til að skiptast á upplýsingum úr sínu fagi og tekur umræðan jafnan mið af vísindalegum forsendum fremur en pólitískum. Þó að aðgengi íslenskra sérfræðinga að nefndum innan framkvæmdastjórnarinnar sé gott er mjög misjafnt hversu mikið er sótt af fundum og erfitt er að meta hversu mikil áhrif sérfræðingar frá Íslandi geta haft á gerðir í mótun en til eru dæmi þess að þau áhrif hafi verið veruleg. Nokkuð er um að vísindastarf það sem liggur að baki löggjöf ESB sé flutt til stofnana utan framkvæmdastjórnarinnar. Til dæmis fer vísindastarf á sviði lyfjamála fyrst og fremst fram innan Evrópsku lyfjamálastofnunarinnar í London og gerir stofnunin tillögur að löggjöf eða breytingum á löggjöf sem framkvæmdastjórnin tekur upp. Það er því mikilvægt að taka þátt í starfsemi stofnunarinnar og hafa íslensk stjórnvöld samið

sérstaklega um þátttöku í starfi hennar sem tryggir íslenskum sérfræðingum aðgang að vísindanefndum sem fjalla m.a. um markaðsleyfi fyrir lyf.

Aðild að Evrópusambandinu myndi ekki breyta miklu hvað efnissvið varðar innan þess hluta vöruviðskiptanna sem hér hefur verið fjallað um þar sem Ísland hefur þegar lagað sig að gildandi reglum. Það er helst að breyting yrði á möguleikanum til áhrifa með réttinum til að greiða atkvæði í nefndum framkvæmdastjórnarinnar og aðgengi sérfræðinga að þeim mundi jafnframt aukast. Aðgengi fyrirtækja að innri markaðnum yrði tryggara því að nokkuð er um að menn lendi í óþarfa vanda vegna þekkingarskorts hjá yfirvöldum ESB-ríkja á EES-samningnum. Þó að þessi hluti samningsins sé nokkuð tæknilegs eðlis kemur það samt fyrir að mál, er undir hann heyra, verða að pólitísku þrætuepli. Mundi aðild að ESB vissulega veita aukna möguleika til þátttöku í pólitískri umræðu en þeir eru, eins og fram hefur komið í þessari skýrslu, mjög takmarkaðir.

Staða Íslands á þessu sviði mundi veikjast verulega ef eitthvert EFTA-ríkjanna gerðist aðili að ESB. Vegna umfangs sviðsins mundi lítilli stjórnarsýslu trúlega reynast afar erfitt að fylgjast með góðu móti með starfi framkvæmdastjórnarinnar ef aðstoðar EFTA-skrifstofunnar nyti ekki við með þeim hætti sem nú er.



**Gagnlegar vefslóðir sem tengjast frjálsum vöruviðskiptum innan ESB og EES**

**Ríkiskaup:** <http://rikiskaup.is/>

**Staðlaráð Íslands:** <http://stri.is/default.html>

**Um New Approach:** <http://www.NewApproach.org>

**Um tilkynningar tæknilegra reglna :** <http://www.europa.eu.int/comm/dg03/tris/>

## 4. kafli

# Frjáls för launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga

### *Samantekt*

*Í EES-samningnum felst frelsi launafólks og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að flytja og starfa innan aðildarríkja Evrópusambandsins. Reynslan af EES-samningnum bendir til að ótti við hópflutninga hingað til lands hafi verið ástæðulaus. Frá því að EES-samningurinn tók gildi árið 1994 hafa flutningar fólks til Íslands til búsetu og starfa frá ríkjum utan svæðisins reynst mun meiri en frá aðildarríkjum EES. Ekki er ástæða til að ætla að breyting yrði þar á við aðild Íslands að ESB ef miðað er við núgildandi forsendur. Erfitt er að spá fyrir um hvort fólk frá Mið- og Austur-Evrópuríkjum muni í ríkjum mæli sækjast eftir atvinnu hér á landi eftir inngöngu þeirra í ESB. Það er m.a. háð efnahags- og atvinnuþróun.*

*Allir ríkisborgarar aðildarríkja ESB eiga kosningarétt og lögsögu í því sveitarfélagi sem þeir búa í.*

### **1. Inngangur**

Frelsi launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga til að flytja og starfa innan aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB) er ein af grundvallarreglum innri markaðar ESB. Með þátttöku Íslands í Evrópska efnahagssvæðinu (EES) eru Íslendingum veitt réttindi til að stunda nám, starfa eða búa í öðru EES-landi og þeir geta notið flestra þeirra réttinda sem ríkisborgarar þess lands njóta.

### **2. Grundvallarreglur ESB og EES um frjálsa för launþega**

Grundvallarreglur ESB um frjálsan atvinnu- og búseturétt er að finna í 48.-58. gr. Rómarsamningsins. Í reglugerð 1612/68 voru settar afleiddar reglur um frjálsan atvinnu- og búseturétt innan ESB. Fleiri reglugerðir og tilskipanir hafa síðan fylgt í kjölfarið til nánari útfærslu á markmiðum Rómarsamningsins. Óheimilt er á grundvelli þjóðernis að mismuna launþegum aðildarríkjanna varðandi rétt til atvinnu, launa og annarra félagslegra réttinda. Þannig njóta þeir m.a. almannatrygginga- og lífeyrisréttinda til jafns við innlenda aðila auk þess sem þeir hafa jafnan rétt til þátttöku í stéttarfélagum. Í framangreindri meginreglu felst að ríkisborgara eins aðildarríkis er heimilt að fara til annars aðildarríkis og dvelja þar í ákveðinn tíma til að leita eftir atvinnu og hann má dvelja í landinu ef hann hefur fengið þar vinnu. Hann á jafnframt að njóta þar sömu kjara og aðbúnaðar við vinnu og ríkisborgarar landsins auk þess sem hann á að hafa sömu aðstöðu til starfsþjálfunar. Þessi réttur nær einnig til fjölskyldna viðkomandi, svo og til fólks sem látið hefur af störfum vegna aldurs og óskar eftir því að dvelja áfram þar sem það hefur síðast stundað atvinnu.

Framangreint á við um öll störf á almenna vinnumarkaðnum. Í Rómarsamningnum er hins vegar tekið fram að þetta eigi ekki við um störf í opinberri þjónustu. Við gerð

Rómarsamningsins var litið svo á að öll störf í opinberri þjónustu væru undanskilin. Í gegnum árin hafa hins vegar gengið allmargir dómur er varða túlkun þessa ákvæðis. Af þeim verður ekki ráðið nákvæmlega hvaða störf falli undir opinbera þjónustu, en hins vegar má ráða af dómum Evrópudómstólsins að til að starf teljist til opinberrar þjónustu þurfi það að fela í sér ákveðið trúnaðarsamband milli ríkisvaldsins og starfsmannsins. Honum sé falið að fara með ákveðið vald af hálfu hins opinbera sem ekki er talið æskilegt frá sjónarmiði öryggishagsmuna að sé í höndum erlendra borgara.

Reglur um frjálsa för fólks byggjast m.a. á því sjónarmiði að nauðsynlegt sé að hafa heimild til að flytja mikilvægan framleiðsluþátt á milli ríkja eftir því sem þörf markaðarins krefur. Þrátt fyrir frelsi launafólks til að flytjast hindrunarlaust á milli aðildarríkja ESB og EES hafa fólksflutningar á milli ríkjanna verið minni en spáð var í upphafi. Ýmislegt kemur til, m.a. margbreytilegt menningar- og málsamfélag í álfunni. Innan ESB er ekki síður litið á frjálsa för launþega sem grundvallarmannréttindi. Launþegar eiga að geta bætt lífsskilyrði sín með flutningi milli samstarfsríkjanna og sá réttur er verndaður af reglum ESB, bæði í settum reglum og eins þeim reglum sem myndast hafa með dómafordæmum. Hugtakið „Evrópa borgaranna“ (*Citizens' Europe*) hefur verið að þróast innan ESB og merkir það að ríkisborgarar aðildarríkjanna eiga að geta flust að vild milli þeirra og notið hvarvetna þeirra grundvallarréttinda sem reglur ESB tryggja þeim. Reynt er að stuðla að því að þeir líti á sig sem borgara Evrópu um leið og þeir séu borgarar heimalands síns. Maastricht-samningurinn staðfestir þessa þróun mála og með Amsterdam-samningnum er enn lengra haldið á sömu braut.<sup>55</sup>

Tvær tillögur framkvæmdastjórnarinnar um breytingar á reglugerð 1612/68 bíða umfjöllunar í ráðherraráði ESB. Annars vegar er um að ræða tillögu sem hefur það að markmiði að auka rétt launþega í aðildarríki til þess að fá til sín fjölskyldu sína og maka sem er á framfæri hans, auk þess sem önnur réttindi viðkomandi eru bætt. Hins vegar er um að ræða tillögu sem ætlað er að auðvelda fyrirtækjum, sem hafa starfsstöð innan ESB, að senda starfskraft frá þriðja ríki til annars ríkis á innri markaðnum. Ágreiningur ríkir um báðar þessar tillögur og er því óvíst um framvindu þeirra.

Ofangreindar meginreglur um frjálsa för launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga gilda á Evrópska efnahagssvæðinu eins og fram kom í inngangi þessa kafla. Í 1. gr. laga nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, er kveðið á um það að ákvæði reglugerðar 1612/68 skuli hafa lagagildi á Íslandi. Með breytingum á lögum um atvinnuréttindi útlendinga voru ríkisborgarar frá aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið undanþegnir kröfu um að hafa atvinnuleyfi til að mega starfa hér á landi.

Við gerð samningsins um Evrópska efnahagssvæðið komu fram áhyggjur um aðstreymi erlendra ríkisborgara hingað til lands og það kynni að valda óróa á vinnumarkaði. Hliðstæðar áhyggjur komu fram við gerð samningsins um sameiginlegan vinnumarkað Norðurlanda sem gekk í gildi að því er Ísland varðar 1. ágúst 1983. Talsmenn samtaka launafólks létu í ljósi ugg um að afnám kröfunnar um atvinnuleyfi gæti valdið aðstreymi erlendra ríkisborgara hingað til lands og að það

---

<sup>55</sup> Björn Friðfinnsson, Fyrirlestrar um EES-efni, 19. fyrirlestur. Tekið af EES-vefsetri utanríkisráðuneytisins: <http://www.stjr.is/utn>

kynni að valda óróa á vinnumarkaði. Stjórnvöld mættu þessu sjónarmiði með bókun, sem gerð var við samninginn, um að þau gætu áskilið atvinnuleyfi í því skyni að koma í veg fyrir röskun jafnvægis vegna hópflutninga starfsfólks eða meiri háttar flutninga einstaklinga sem beinast að sérstökum svæðum, störfum eða atvinnugreinum. Hliðstæð bókun var gerð við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Reynslan af samningunum leiðir í ljós að ótti við hópflutninga launafólks hingað til lands hefur til þessa reynst ástæðulaus. Raunar hafa flutningar fólks til búsetu og starfa frá ríkjum utan svæðisins reynst mun meiri á þessu tímabili en frá aðildarríkjum EES.

Vinnumiðlanir innan ríkja EES eiga með sér samstarf um vinnumiðlun milli ríkja Evrópska efnahagssvæðisins. Kallast það samstarf EURES. Á grundvelli þess samstarfs rekur Vinnumálastofnun hér á landi EES-vinnumiðlun. Markmiðið er að auðvelda fólki að fá störf í öðrum EES-ríkjum og stuðla þannig jafnframt að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli á svæðinu. Alls voru skráð samskipti við atvinnuleitendur árið 1999 um 3071, við atvinnurekendur um 639 og við ýmsa aðra aðila um 892. Umsóknir frá EES-borgurum um starf á Íslandi, sem fóru um hendur svokallaðra evróráðgjafa, voru 592 á árinu 1999.

Undanfarin ár hefur þjónusta við Íslendinga, sem vildu fara utan í vinnu, verið fyrirferðarmesta viðfangsefni EES-vinnumiðlunarinnar. Frá miðju ári 1998 dró úr aðsókn Íslendinga samfara minnkandi atvinnuleysi hér á landi en að sama skapi jókst þörf íslenskra atvinnuvega fyrir vinnuafli. Um það bil 690 störf hér á landi voru skráð í sk. EURES-kerfi á árinu 1999. Flest þessara starfa eru í fiskvinnslu og landbúnaði en í seinni tíð hefur starfstilboðum fjölgað sem krefjast einhvers konar sérmenntunar. Alls voru um 260 EES-borgarar ráðnir gegnum EES-vinnumiðlun til fyrirtækja hér á landi á árinu 1999. Norðurlandabúar eru þar fjölmennastir, auk þess er nokkur hópur Þjóðverja, Belga og Bretar. Hins vegar er töluvert um að Norðurlandabúar og Bretar ráðist til starfa án atbeina EES-vinnumiðlunarinnar. Slíkar ráðningar eru ekki til á skrá og endurspeglast því ekki í áðurnefndum tölum. Einnig hafa einstök fyrirtæki sótt sjálf vinnuafli á Evrópska efnahagssvæðinu. Vitað er um 46 Íslendinga sem réðu sig til starfa erlendis í gegnum EURES á árinu 1999. Hins vegar hafa um 60 Íslendingar farið í leit að starfi á atvinnuleysisbótum og aðrir 372 fengið vottorð um starfsreynslu á árinu 1999. Samtals hafa 787 farið í atvinnuleit erlendis á bótum á tímabilinu 1994 til 1999 og 2554 fengið vottorð um starfsreynslu á sama tímabili.

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 47/1993, um frjálsan atvinnu- og búseturétt launafólks innan Evrópska efnahagssvæðisins, skal félagsmálaráðherra skipa þriggja manna nefnd til að hafa eftirlit með framkvæmd laganna. Alþýðusamband Íslands og Vinnuveitendasamband Íslands (nú Samtök atvinnulífsins) eiga hvort sinn fulltrúann í nefndinni en ráðherra skipar oddamann án tilnefningar. Frá því að samningurinn gekk í gildi hafa nokkur smærri ágreiningsefni komið til kasta nefndarinnar. Þau hafa öll verið leyst án þess að leitað hafi verið til dómstóla.

## 2.1. Almennatryggingar

Ein forsenda þess að fólk geti flust milli landa í atvinnuskyni er sú að flutningurinn hafi ekki í för með sér missi réttinda til almennatrygginga. Samkvæmt 29. gr. EES-samningsins er aðildarríkjunum skylt, í þeim tilgangi að koma á frjálsri för fólks, að beita tilteknum reglum til að fólk fái almennatryggingabætur eða haldi þeim þrátt fyrir flutning á milli ríkja í atvinnuskyni. Í VI. viðauka við EES-samninginn eru þær reglur

taldar upp sem beita skal í þessu augnamiði. Um er að ræða tvær reglugerðir ESB, þ.e. nr. 1408/71 og 574/72, með síðari breytingum. Megininntak reglugerðar 1408/71 um almannatryggingar er beiting sk. samlagningarreglu, jafnræðisreglu, útreikningsreglu og útflutningsreglu. Samlagningarreglan tryggir að launafólk og einstaklingar sem starfa sjálfstætt missa í engu áunnin réttindi þó að þeir flytjist til eða hefji störf í öðru samningsríki. Útflutningsreglan hefur í för með sér að almannatryggingabætur skal greiða hvarvetna innan EES-svæðisins. Reglunni er þannig ætlað að tryggja hinn tryggða gegn tekjutapi eingöngu af þeirri ástæðu að hann kys að flytjast frá því landi þar sem hann á rétt á bótunum. Að lokum felst í jafnræðisreglunni að launþegar og einstaklingar sem starfa sjálfstætt munu, að því er varðar aðgang þeirra að almannatryggingabótum og greiðslu þeirra, standa jafnfætis ríkisborgurum viðkomandi ríkis.

Til að tryggja góða framkvæmd samningsins á þessu sviði eiga fulltrúar íslenskra stjórnvalda sæti í framkvæmdaráði um almannatryggingar (*Administrative Commission on Social Security for Migrant Workers*). Framkvæmdaráðið hefur heimildir til að taka ákvarðanir um hvernig skuli túlka reglugerðir 1408/71 og 574/72. Ákvarðanir ráðsins og tilmæli eru felld inn í VI. viðauka við EES-samninginn með ákvörðun í sameiginlegu EES-nefndinni. Sérstakur endurskoðunarhópur starfar undir stjórn framkvæmdaráðs um almannatryggingar. Í hópnum eru fulltrúar frá stofnunum og ráðuneytum aðildarríkjanna sem fara með málefni almannatrygginga. Endurskoðunarhópurinn fer yfir reikninga í sjúkratryggingum og semur um reikningsuppgjör milli ríkja.

Reglugerðir ESB um almannatryggingar hafa frá gildisstöku EES-samningsins tekið reglulegum breytingum. Einnig hafa nokkuð margar ákvarðanir verið teknar af framkvæmdaráði um almannatryggingar frá þeim tíma. Gerðir þessar eru teknar inn í VI. viðauka. við EES-samninginn með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Á fundum í framkvæmdaráði um almannatryggingar hafa Austurríkismenn og Spánverjar tekið það sérstaklega upp hversu langur tími líður frá því að gerðunum er hrint í framkvæmd í ríkjum Evrópusambandsins og þar til gerðirnar koma til framkvæmda í EFTA/EES-ríkjunum. Hefur framkvæmdastjórn ESB ákveðið að taka þetta til sérstakrar athugunar í byrjun árs 2000. Íslendingar hafa svarað fyrirspurnum um þetta atriði og bent á að ákveðnar reglur gildi um það hvernig skuli taka gerðir inn í EES-samninginn og sé það tímafrek framkvæmd. Ef þetta er vandamál þá sé það ekki eingöngu bundið við almannatryggingar. Bent hefur verið á að gerðirnar séu í raun framkvæmdar frá gildistíma innan Evrópusambandsins en í þeim fáu tilvikum þar sem um skerðingu á réttindum er að ræða sé ekki hægt að beita nýju gerðunum fyrr en þær hafi verið birtar lögformlega á íslensku hér á landi. Þýðingar yfir á íslensku geti tekið langan tíma, sérstaklega þegar um langan og flókinn texta er að ræða.

Framkvæmdastjórnin hefur gert tillögu til ráðherraráðs ESB og Evrópuþingsins um nýja og einfaldari reglugerð um almannatryggingar. Er þetta liður í áætlun Evrópusambandsins um einföldun löggjafar þess og viðleitni til að gera hana gagnsæri. Tilraun þessi hefur þó ekki gengið sem skyldi. Framkvæmdastjórnin lagði tillögurnar ekki fyrir framkvæmdaráð um almannatryggingar (sem fellur undir framkvæmdastjórn) heldur í sérfræðingahóp á vegum ráðherraráðsins. Er þetta áhyggjuefni þar sem EFTA/EES-ríkin hafa ekki aðgang að sérfræðingahópum á vegum ráðherraráðsins eins og þeim sem falla undir framkvæmdastjórn ESB. Reiknað

er með að nokkur ár taki að endurskoða reglugerðina um almannatryggingar og er hætta á, að öllu óbreyttu, að EFTA/EES-ríkin komi ekki að þeirri vinnu fyrir en á lokastigi.

Fram að 1. janúar 1994 höfðu Íslendingar eingöngu gert tvíhliða samninga á sviði almannatrygginga við örfá ríki. Með EES-samningnum og reglugerðum ESB um almannatryggingar gerði Ísland samninga um almannatryggingar við 17 ríki í einu sem felur í sér verulega réttarbót fyrir einstaklinga. Sífelld fjölgar þeim Íslendingum sem fara utan til náms, vinnu eða í leyfum og er þess vegna mikilvægt að hafa samhæfðar reglur um sjúkra-, slysa-, lífeyris- og atvinnuleysistryggingar. Einnig fjölgar þeim sem eru sendir af fyrirtækjum á Íslandi til starfa í öðrum ríkjum. Slíkir samningar um almannatryggingar eru óhjákvæmilegir fyrir starfsmenn og fyrirtæki í flóknu samfélagi nútímans. Með reglum EES-samningsins og þátttöku í framkvæmdaráðinu um almannatryggingar og vinnuhópunum hefur komist á samvinna milli tryggingastofnana og ráðuneyta sem er mikilvægur þáttur í að koma á snurðulausri framkvæmd reglugerðanna og eftirliti með bótagreiðslum. Hefur samvinnan þótt gefast mjög vel.

## 2.2. Gagnkvæm viðurkenning starfsréttinda og prófskírteina

Menntunarkröfur einstakra aðildarríkja ESB eru að sumu leyti frábrugðnar. Starfsréttindi og prófskírteini eru því ekki ávallt sambærileg. Af þessu skapast augljóslega vandamál við framkvæmd atvinnuréttarins vegna starfa þar sem krafist er háskólamenntunar eða annarrar æðri menntunar eða sérfræðipækkingar. Gagnkvæm viðurkenning á menntun og starfsréttindum er því mikilvægur liður í því að auðvelda frjálsa för fólks milli landa. Stofnsáttmáli ESB kveður á um að gera skuli nauðsynlegar ráðstafanir í þessum efnum til að auðvelda launþegum og sjálfstætt starfandi einstaklingum að hefja og stunda starfsemi utan heimaríkis.<sup>56</sup> Með hliðsjón af þeim fjölda Íslendinga, sem lýkur háskólanámi eða framhaldsnámi utan Evrópu, gáfu samningsaðilar EES út sameiginlega yfirlýsingu við samninginn þar sem mælt er til þess að próf, sem Íslendingar hafa lokið í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins, séu viðurkennd, hafi þau hlotið viðurkenningu íslenskra stjórnvalda.

Ákvæði um þetta efni koma fyrir í allmörgum tilskipunum ESB sem flestar hafa verið felldar í íslenska löggjöf á grundvelli EES-samningsins. Hér á eftir fer yfirlit yfir helstu tilskipanirnar á þessu sviði.

1. ESB hefur gefið út tvær almennar tilskipanir um gagnkvæma viðurkenningu á menntun og starfsréttindum.<sup>57</sup> Tilskipanirnar taka til lögverndaðra starfa svo framarlega sem ekki eru í gildi aðrar tilskipanir um viðkomandi störf. Tilskipanirnar hafa að geyma reglur um rétt fólks til að starfa í öðrum löndum innan sambandsins en sínu heimalandi. Enn fremur eru settar fram reglur um það hvernig með skuli farið ef umsækjandi uppfyllir ekki þau skilyrði sem tilgreind eru í tilskipununum. Umrædd réttindi gilda þó ekki um störf sem tengjast eða

<sup>56</sup> Rómarsamningurinn - 47. gr.

<sup>57</sup> Tilskipun ráðsins 89/48/EBE frá 21. desember 1988 um almennt kerfi til viðurkenningar á prófskírteinum sem veitt eru að lokinni sérfræðimenntun og starfsþjálfun á æðra skólastigi sem staðið hefur að minnsta kosti í þrjú ár. Tilskipun ráðsins 92/51/EBE frá 18. júní 1992 um annað almennt kerfi til viðurkenningar á starfsmenntun og starfsþjálfun til viðbótar tilskipun 89/48/EBE.

varða öryggi ríkisins. Hvert ríki hefur gefið út lista yfir þau starfsheiti sem falla undir hvora tilskipun fyrir sig. Þessar listar eru mismunandi þar sem mjög breytilegt er eftir löndum hve langt er gengið í lögverndun starfa. Hér á landi er lögverndun starfa mun algengari en tíðkast í nágrannalöndum okkar. Undantekningar eru störf sem talin eru varða öryggi viðkomandi ríkis. Í grófum dráttum má segja að þessar tvær tilskipanir lýsi þeim aðferðum sem skal beitt við viðurkenningu á menntun og prófskírteinum en tilgreina ekki afdráttarlaust þau skilyrði sem þarf að uppfylla eins og gert er í þeim tilskipunum sem nefndar eru hér á eftir.

2. Sérstakar tilskipanir eru til um eftirtaldar starfsstéttir: Lækna, hjúkrunarfræðinga, tannlækna, dýralækna, ljósmæður, lyfjafræðinga og arkitekta. Þessar tilskipanir voru flestar settar á áttunda áratugnum og í þeim er tiltekið hvaða prófgráður eða menntun viðkomandi þarf að hafa til að geta farið hindrunarlaust til starfa milli landa. Sá sem fullnægir ákvæðum þessara tilskipana getur farið til annars lands innan Evrópska efnahagssvæðisins og hefur þar sama rétt til að starfa á sínu sviði og ríkisborgarar viðkomandi lands.
3. Á sjöunda áratugnum voru gefnar út allmargar tilskipanir um einstök starfssvið og var þeim ætlað að gilda um takmarkaðan tíma. Undir þessar tilskipanir falla flestar löggiltar iðngreinar hér á landi. Menntunarkröfur eru mun minni heldur en krafist er hér á landi. Í þeim tilvikum þar sem einstaklingar hafa sótt um viðurkenningu á menntun sinni og starfsþjálfun hefur fyrra nám umsækjanda verið metið og a.m.k. í sumum tilvikum hefur hann þurft að bæta við sig námi og/eða taka próf. Þessi munur á menntunarkröfum hefur þó ekki valdið verulegum erfiðleikum nema helst hjá Íslendingum sem stundað hafa nám erlendis og viljað fá menntunina umsvifalaust viðurkennda hér. Ástæðan fyrir því að ekki koma upp vandkvæði hjá öðrum er að öllum líkindum sú að flestir erlendir iðnaðarmenn koma hingað á vegum tiltekens fyrirtækis eða verktaka og er þá búið að ganga frá málinu áður en þeir sem hlut eiga að máli koma til landsins.
4. Á sl. sumri samþykkti ESB nýja tilskipun sem á að hafa tekið gildi í aðildarríkjunum fyrir 31. júlí 2001. Hún leysir af hólmi flestar þær tilskipanir sem taldar eru í 3. tölulið auk þess sem hún tekur til tilfella sem fyrri tilskipanir náðu ekki til.<sup>58</sup> Tilskipanir skv. 3. tölulið hafa því verið felldar úr gildi. Breyta þarf lögum hér á landi vegna þessarar nýju tilskipunar.

### **3. Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB**

Með EES-samningnum hafa Íslendingar jöfn réttindi á við borgara ESB til starfa innan annarra ríkja Evrópska efnahagssvæðisins. Aðild Íslands að ESB breytti engu í því efni. Á þeim sex árum, sem EES-samningurinn hefur verið í gildi, hefur nokkuð borið á þekkingarleysi innan ESB-ríkja á EES-samningnum og þeim rétti sem hann veitir ríkisborgurum EFTA/EES-ríkja. Fjölmarginir íslenskir ríkisborgarar, sem sóst hafa eftir atvinnu innan ESB, hafa þess vegna þurft að hafa mikið fyrir því að sannfæra þar til bær stjórnvöld innan ESB um rétt sinn til atvinnu og oft hefur atbeina

---

<sup>58</sup> Directive 1999/42/EC of the European Parliament and of the Council of 7 June 1999 establishing a mechanism for the recognition of qualifications in respect of the professional activities covered by the Directives on liberalisation and transitional measures and supplementing the general systems for the recognition of qualifications.

íslenskrar stjórnsýslu þurft til. Vænta mætti þess að minna yrði um slík vandamál ef Ísland væri aðili að Evrópusambandinu.

Fram hefur komið að EES-samningurinn hefur ekki haft í för með sér hópflutninga hingað til lands eins og sumir óttuðust. Ekki er ástæða til að ætla að breyting yrði þar á við aðild Íslands að ESB ef miðað er við núgildandi forsendur. Að öllu óbreyttu munu ríki Mið- og Austur-Evrópu gerast aðilar að ESB innan nokkurra ára. Erfitt er að spá fyrir um hvort fólk frá þessum ríkjum eigi eftir að sækjast eftir atvinnu hér á landi í ríkari mæli en borgarar þeirra ríkja sem nú mynda Evrópska efnahagssvæðið. Það er m.a. háð efnahags- og atvinnuþróun.

Aðild að Evrópusambandinu hefði í för með sér fullan þátttökurétt í ákvörðunum á þeim sviðum sem lúta að frjálsri för fólks. Fullur þátttökuréttur í ákvörðunarferlinu eykur augljóslega möguleika íslenskra stjórnvalda og hagsmunaaðila til að hafa áhrif á mótun gerðanna.

Með Maastricht-samningnum er bætt við ákvæði í stofnsáttmálann sem veitir ríkisborgurum aðildarríkja ESB, sem búsettir eru í öðru ríki sambandsins, rétt til að greiða atkvæði í sveitarstjórnarkosningum. Sömuleiðis hafa þeir rétt til að bjóða sig fram í kosningunum. Þessi réttur nær ekki til Evrópska efnahagssvæðisins og yrði því breyting þar á við aðild Íslands að ESB.



## **Gagnlegar vefslóðir um frjálsa för launþega og sjálfstætt starfandi einstaklinga**

EES-vefsetrið: <http://www.stjr.is/utn>

Félagsmálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/fel>

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/htr>

Vinnumálastofnun: <http://www.vinnumalastofnun.is>

Framkvæmdastjórn ESB: <http://www.europa.eu.int>

Dialogue with Citizens: <http://europa.eu.int/citizens/index.htm>

### **Aðrar upplýsingar**

Viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins, Atvinna innan EES, útg. des. 1998

Viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins, Menntun innan EES, útg. des. 1998

## 5. kafli

# Fjármálaþjónusta og frjálsir fjármagnsflutningar

### *Samantekt*

Markmið ESB um aukið frelsi í fjármálaþjónustu og fjármagnsflutningum endurspeglast í EES-samningnum. Ekki leikur vafi á því að aðild Íslands að EES-samningnum hefur orðið íslenskum fjármagnsmarkaði til góðs og hefur löggjöf um þessa starfsemi tekið stakkaskiptum hér á landi vegna tilkomu samningsins. Breytingar við inngöngu í ESB yrðu ekki miklar fyrir fjármagnsmarkaðinn og fælust aðallega í því að Íslendingar fengju fulla aðild að ákvörðunartökufarli Evrópusambandsins á þessu sviði.

### **1. Inngangur**

Markmið Rómarsamningsins er að koma á frjálsum og óhindruðum flutningi fjármagns milli ESB-ríkja. Kveðið er á um að vinna skuli að því að afnema allar hindranir og mismunun í flutningum eigna manna sem búsettir eru innan sambandsins. Er hér átt við misrétti sem byggist á þjóðerni, búsetu eða því hvar fjármagnið er notað. Þessar reglur taka bæði til einstaklinga, félaga og fyrirtækja. Tilgangur þeirra er að vinna gegn höftum og hömlum á sviði gjaldeyrismála, lána og fjármagnsstarfsemi.

Markmið ESB um aukið frelsi á fjármagnsmarkaði og í hvers kyns fjármagnsviðskiptum endurspeglast í EES-samningnum. Með auknu frjálsræði á þessum sviðum má búast við aukinni hagkvæmni í nýtingu fjármagns á svæðinu og vaxandi samkeppni á fjármagnsmarkaði til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Hvort tveggja ætti að verða til þess að örva hagvöxt í EES-ríkjunum.

EES-samningurinn kveður þó ekki á um ótakmarkað frelsi á sviði fjármagnsflutninga. Ef þeir hafa óhagstæð áhrif á fjármagnsmörkuðum eða á greiðslujöfnuð ríkis er því heimilt að grípa til viðeigandi verndarráðstafana. Hafa ber einnig í huga að frelsi í fjármagnsflutningum skal einungis komið á að svo miklu leyti sem það er nauðsynlegt til að tryggja virkni innri markaðarins.

### **2. Fjármálaþjónusta**

Fjármálaþjónusta er veigamikill þáttur í efnahagsstarfsemi EES-ríkja. Um hana gilda ákvæði 36. og 37. gr. EES-samningsins um þjónustu og IX. viðauki þar sem nánar er fjallað um fjármálaþjónustu. Um er að ræða starfsemi váttryggingafélaga, lánastofnana, verðbréfasjóða, verðbréfafyrirtækja og kauphalla. Um þessa starfsemi gilda þrjár meginreglur:

- a. Fjármálastofnun eða -fyrirtæki, sem hefur fengið starfsleyfi í einu af aðildarríkjunum, getur á grundvelli þess opnað útibú í sérhverju hinna ríkjanna án þess að þurfa til þess sérstakt leyfi stjórnvalda þar eða boðið fram þjónustu sína þar án þess að opna útibú. Þetta þýðir t.d. að íslenskur banki getur opnað útibú í Lúxemborg eða boðið þar fram þjónustu sína án þess að þurfa til þess leyfi þarlandra yfirvalda.

- b. Eftirlit með starfsemi fjármálastofnunar eða -fyrirtækis í sérhverju aðildarríkjanna skal vera í höndum eftirlitsaðila í heimaríki stofnunarinnar. Þetta þýðir að starfsemi útibús lúxemborgsks banka hér á landi yrði undir eftirliti þarrendra yfirvalda en að sjálfsgöðu í samvinnu við Fjármálaeftirlitið. Á sama hátt hefði Fjármálaeftirlitið eftirlit með starfsemi útibús íslensks banka í Lúxemborg.
- c. Samræma skal reglur um starfsemi fjármálastofnana eða -fyrirtækja þannig að starfskilyrði þeirra verði svipuð hvar sem er innan EES.

### Vátryggingastarfsemi

Það hefur tekið langan tíma að koma á sameiginlegum innri markaði í vátryggingaþjónustu þótt Rómarsamningurinn mæli fyrir um staðfesturétt (52. gr.) og frelsi til þess að selja þjónustu yfir landamæri (59. gr.). Í hverju ríki höfðu verið í gildi reglur um starfsemi vátryggingafélaga og eftirlit með henni og var verulegur munur á þeim, t.d. milli breskra reglna og reglna á meginlandinu. Það var því ljóst að samræma yrði reglurnar áður en sameiginlegum innri markaði yrði náð.

Samræmt var í áföngum með því sem kallað hefur verið „þrjár kynslóðir“ af tilskipunum um vátryggingamál. Fyrsta kynslóðin fjallaði um staðfesturétt í vátryggingastarfsemi, önnur kynslóðin um frelsi til að láta í té vátryggingaþjónustu og þriðja kynslóðin fjallaði um aðlögun hinna tveggja að innri markaðnum.

Hver kynslóð tilskipananna skiptist í mismunandi reglur um skaðatryggingar og líftryggingar og byggðist það á þeirri staðreynd að mun strangari reglur ríktu um líftryggingar í aðildarríkjunum. Voru skaðatryggingarnar teknar fyrst fyrir en síðan komu reglurnar um líftryggingar. Einnig bættust þá við tilskipanir um nánari útfærslu á sérstökum tryggingagreinum, svo sem ökutækjatryggingum þar sem gera þurfti sérstakar kröfur um neytendavernd, þar á meðal um að kaupendur trygginganna ættu greiðan aðgang að tjónauppgjöri.

### Bankaþjónusta

Á sama hátt og á sviði vátryggingaþjónustu tók það langan tíma að koma á innri markaði fyrir bankaþjónustu í ESB, sem síðan var útvíkkaður til EFTA-ríkja með EES-samningnum. Ástæðan var vafalaust sú að þrátt fyrir ákvæði Rómarsamningsins um frjálst flæði fjármagns, staðfesturétt og frjáls þjónustuviðskipti voru stjórnvöld enn hikandi gagnvart auknu frelsi á fjármálamarkaðnum.

Fyrsta bankatilskipunin var samþykkt árið 1977 og fjallar hún um samræmingu á lögum og stjórnslufyrirmælum um stofnun og rekstur lánastofnana. Þessi tilskipun myndaði grundvöll fyrir samræmingu reglna um bankaþjónustu. Tilskipunin mælti fyrir um að bankar með fullgild starfsleyfi í einu aðildarríki gætu sett upp útibú í öðru aðildarríki án viðbótarleyfis frá því. Útibúin yrðu hins vegar undir eftirliti gistiríkisins og ekkert var því til fyrirstöðu að um þau giltu strangari reglur en um útibú innlendra banka.

Önnur bankatilskipunin frá 1989 gerði verulegar breytingar á fyrstu tilskipuninni og má segja að hún hafi komið á sameiginlegum innri markaði, byggðum á meginreglunni um eitt starfsleyfi og eftirlit heimaríkis.

Ýmsar aðrar tilskipanir hafa verið samþykktar innan ESB og teknar upp í EES-samninginn í því skyni að koma á skilvirkari innri markaði. Þar má t.d. nefna tilskipun um eiginfjárkröfur

lánastofnana, eftirlit með lánastofnunum á samstæðugrundvelli, eftirlit með mikilli áhættu lánastofnana og um innlánstryggingakerfi.

### Verðbréfavíðskipti

Verðbréfavíðskipti eru einn af grundvallarþáttum nútímafjármagnsmarkaðar og þau eru á margan hátt samofin bankastarfsemi. Því var það rökrétt framhald af því frelsi, sem lánastofnanir fengu með annarri bankatilskipuninni og einnig að teknu tilliti til markmiðsins um sameiginlegan innri markað fyrir fjármálaþjónustu, að gerðar yrðu nauðsynlegar breytingar á lagaramma verðbréfavíðskipta til þess að þar væri hægt að koma í framkvæmd grundvallarreglunni um eitt starfsleyfi og eftirlit heimaríkis.

Þessar breytingar voru þá þegar hafnar og má þar nefna tilskipun um samræmda skilmála fyrir skráningu verðbréfa en henni var ætlað að vernda fjárfesta með því að settar yrðu lágmarkskröfur um skilyrði þess að verðbréf yrðu skráð á verðbréfaþingi. Aðrar mikilvægar tilskipanir eru um verðbréfasjóði (UCITS), um eiginfjárkröfur fjárfestingarfyrirtækja og um fjárfestingarþjónustu á sviði verðbréfavíðskipta. Þær tvær síðastnefndu skapa grundvöllinn fyrir athafnafrelsi verðbréfafyrirtækja á hinum sameiginlega markaði.

## 3. Frjálsir fjármagnsflutningar

Frjálsir fjármagnsflutningar skiptast í tvo meginflokka:

1. Gjaldeyrisvíðskipti vegna inn- og útflutnings vöru og þjónustu. Til þessa flokks teljast einnig vaxtagreiðslur af erlendum lánum og yfirfærslur vegna ferðakostnaðar og til námsmanna.
2. Fjármagnshreyfingar. Með fjármagnshreyfingum er átt við flutning fjár á milli landa sem ekki tengjast víðskiptum með vöru og þjónustu. Dæmi um fjármagnshreyfingar eru fjárfesting í atvinnurekstri, fasteignavíðskipti, verðbréfavíðskipti, lántökur og -veitingar, innlegg á og úttekt af bankareikningum og yfirfærsla á söluandvirði eigna þeirra sem fluttar eru af landi brott. Fjármagnshreyfingum er skipt í tvo flokka: skammtímahreyfingar fjármagns og langtímahreyfingar fjármagns. Með skammtímahreyfingum fjármagns er einkum átt við víðskipti með verðbréf og lán til skemmri tíma en eins árs og innlegg á og úttektir af bankareikningum. Langtímahreyfingar fjármagns eru allar aðrar fjármagnshreyfingar.

Í 40. gr. EES-samningsins kemur fram ein af meginreglum hans um að fjármagnshreyfingar milli landa skuli vera óheftar. Jafnframt ber aðildarríkjunum að afnema hvers konar mismunun byggða á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar fé er notað til fjárfestingar. Í 41. gr. samningsins er kveðið á um að gjaldeyrisyfírfærslur í tengslum við fjármagnshreyfingar skuli vera óheftar. Í XII. viðauka samningsins eru síðan nánari ákvæði um fjármagnshreyfingar. Samkvæmt meginreglunni á þessu sviði er einstaklingum og fyrirtækjum á EES-svæðinu heimilað án takmarkana að kaupa hlutabréf, skuldabréf eða hlutdeildarskírteini verðbréfasjóða í hverju hinna ríkjanna, taka þar lán eða leggja sparifé sitt inn á reikning í þarlandum innlánsstofnunum svo að nokkur dæmi séu nefnd.

Nokkur almenn frávik eru heimiluð í 42. og 43. gr. EES-samningsins frá óheftum fjármagnshreyfingum. Þannig getur ríkissjóður eða sveitarfélag ekki tekið lán í öðru aðildarríki án samþykkis stjórnvalda í því síðarnefnda. Þá er aðildarríkjum heimilt að hefta tímabundið tilteknar skammtímahreyfingar fjármagns ef fjármagnshreyfingar til og frá landinu valda

óstöðugleika í peninga- eða gengismálum. Þá má nefna að aðildarríkjunum er heimilt að grípa til tímabundinna gagnráðstafana á þessu sviði ef annað aðildarríki lækkar gengi gjaldmiðils síns og bætir þannig verulega samkeppnisstöðu innlendra atvinnuvega. Tilvera evrópsks gjaldmiðils, evru, skerðir að sjálfsögðu gildissvið þessarar heimildar innan EES. Loks er aðildarríkjum heimilt að hefta fjármagnshreyfingar ef þau glíma við alvarlegan greiðsluhalla við útlönd eða mikla erfiðleika í gjaldeyrismálum. Þá er rétt að benda á að frelsi til fjárfestinga í atvinnurekstri gildir að sjálfsögðu ekki þegar um er að ræða opinber einokunarfyrtæki enda er viðkomandi atvinnugrein þá lokuð bæði innlendum og erlendum fjárfestum og engin mismunun á sér stað.

Hömlum á fjármagnshreyfingum var að mestu aflétt í ríkjum ESB í byrjun títunda áratugarins. Afnáam hafta á fjármagnshreyfingum innan ESB komst á verulegt skrið þegar samþykkt var tilskipun ráðsins um framkvæmd 67. gr. Rómarsamningsins hinn 24. júní 1988 (tilskipun nr. 361/88). Samkvæmt henni bar aðildarríkjum ESB að afnema öll höft á fjármagnshreyfingum í síðasta lagi 1. júlí 1990. Þó var Grikklandi, Írlandi, Portúgal og Spáni veittur lengri aðlögunarfrestur. Í þessari tilskipun koma fram svipaðar undanþágur frá meginreglunni um óheftar fjármagnshreyfingar og í Rómarsamningnum. Hins vegar er til viðbótar tekið fram að aðildarríkjunum sé heimilt að viðhalda takmörkunum á heimildum erlendra aðila til að kaupa fasteignir sem aðeins eru notaðar hluta úr ári (t.d. sumarhús).

Þessi þróun innan ESB varð til þess að EFTA-ríki önnur en Sviss, sem þegar hafði afnumið flestar hömlur á fjármagnshreyfingum, hófu markvisst að aflétta hömlum á fjármagnshreyfingum. Með því móti vildu þau tryggja innlendum fyrirtækjum sambærilegan aðgang að erlendum fjármagnsmörkuðum og fyrirtækjum innan ESB. Í samræmi við þessa þróun var ákveðið að afnema hömlur á fjármagnshreyfingum á Íslandi árið 1990 þegar reglugerð nr. 312/1990, um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála, tók gildi. Samkvæmt henni féllu hömlur á flestum langtímahreyfingum fjármagns úr gildi í árslok 1992.

Í XII. viðauka EES-samningsins er nánar fjallað um fjármagnshreyfingar og með hvaða hætti tilskipun ESB um fjármagnshreyfingar gildir gagnvart EFTA-ríkjunum. Þar koma fram ótímabundnar undanþágur EFTA-ríkjanna á tilteknum sviðum frá meginreglu samningsins um óheftar fjármagnshreyfingar og aðlögunarfrest þeirra á öðrum sviðum. Um Ísland gildir ótímabundið bann við fjárfestingum erlendra aðila á sviði fiskveiða og frumvinnslu sjávarafurða.

Þrátt fyrir þetta bann er erlendum aðilum heimilt að fjárfesta í fyrirtækjum sem taka aðeins með óbeinum hætti (t.d. eignaraðild) þátt í fiskveiðum eða frumvinnslu sjávarafurða. Í þeim tilvikum er íslenskum stjórnvöldum hins vegar heimilt að krefjast þess að fyrirtæki, sem erlendir aðilar hafa eignast að hluta til eða öllu leyti, losi sig við fjárfestingar í fiskveiðum eða frumvinnslu sjávarafurða.

Ísland fékk aðlögunarfrest í EES-samningnum til að breyta gildandi lagaákvæðum um fjárfestingar erlendra aðila í atvinnurekstri og um fasteignakaup erlendra aðila þannig að þau samrýmist að öðru leyti ákvæðum samningsins, svo og frest til að afnema gildandi hömlur á skammtímahreyfingum fjármagns. Hömlum á skammtímahreyfingum hefur síðan verið aflétt.

#### **4. Breytingar á sviði fjármálaþjónustu og frjálsra fjármagnsflutninga**

Frá því að Ísland gerðist aðili að EES-samningnum hafa orðið gríðarlegar breytingar á íslenskum fjármagnsmarkaði. Fyrirtækin hafa stækkað og eflst, skilin milli banka- og verðbréfastarfsemi hafa orðið óskýrari, markaðir hafa stækkað og dýpkað, framboð á þjónustu hefur orðið víðtækara auk þess sem stjórnvöld hafa markað þá stefnu að draga sig út úr bankarekstri. Sérstaklega hefur þróunin á verðbréfamarkaðnum verið hröð í þessu sambandi.

Löggjöf um íslenska fjármagnsmarkaðinn hefur tekið stakkaskiptum frá tilkomu EES-samningsins. Viðamiklar breytingar voru gerðar á árunum 1993 og 1994 sem tóku mið af skuldbindingum samningsins. Þá voru sett lög nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, lög nr. 9/1993, um verðbréfavíðskipti, lög nr. 10/1993, um verðbréfasjóði, lög nr. 11/1993, um Verðbréfaþing Íslands og lög nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi. Síðan þá hefur öllum þessum lögum verið breytt í því skyni að taka mið af breyttum aðstæðum á markaði og nýjum skuldbindingum EES-samningsins.

Ekki leikur nokkur vafi á því að aðild Íslands að EES-samningnum hefur orðið íslenskum fjármagnsmarkaði til góðs. Með samningnum er tryggt að íslensk fjármálafyrirtæki búa að mestu leyti við svipað laga- og reglugerðarumhverfi og fjármálafyrirtæki annars staðar á EES-svæðinu. Nýjungar í fjármálagöggjöf í EES-samningnum verða skuldbindandi fyrir Ísland. Á hinum sífellt alþjóðlegri markaði fyrir fjármálaþjónustu skiptir sköpum fyrir íslensk fjármálafyrirtæki að búa við svipað lagaumhverfi og keppinautar þeirra.

Ekki hefur verið gerð sérstök úttekt á áhrifum EES-samningsins á íslenskan fjármagnsmarkað. Það er erfiðleikum bundið að meta hvað af ávinningi af bættum skilyrðum fjármagnsmarkaðarins má rekja til EES-samningsins og hvað til annarra þátta, svo sem skipulagsumbóta og hagstæðra ytri skilyrða. Það er einnig ljóst að þróun laga- og reglugerðarumhverfis ESB-ríkja, og þar með EES-ríkja, er að nokkru leyti háð utanaðkomandi aðstæðum og áreiti, svo sem samstarfi á vettvangi Alþjóðagreiðslumiðlunarbankans BIS sem Ísland hefði tekið mið af þótt það hefði staðið utan EES-samningsins.

Íslendingar hafa tekið þátt í ýmsum nefndum um fjármagnsmarkaðinn innan framkvæmdastjórnar ESB. Þar skipta tvær nefndir mestu máli. Annars vegar er það nefnd um lánastofnanir og hins vegar nefnd um váttryggingamarkað. Í þessum nefndum er farið yfir stöðu mála á viðkomandi sviði og veittar umsagnir um einstök mál. Íslendingar geta sent einn áheyrnarfulltrúa á fundi í þessum nefndum. Lengi hefur verið reynt að koma á fót sambærilegri yfirnefnd í verðbréfavíðskiptum en ekki náðst samstaða um það. Á verðbréfasviði er hins vegar starfandi nefnd eftirlitsaðila á verðbréfamarkaði. Íslendingar eiga einnig áheyrnaraðild að henni. Þessir skertu þátttökumöguleikar hafa þó vissulega áhrif á virkni samstarfsins.

Til viðbótar við þessar þrjár nefndir á sviði lánastofnana, váttrygginga og verðbréfavíðskipta geta Íslendingar sótt vinnufundi ESB-ríkja innan framkvæmdastjórnarinnar þegar rætt er um drög að einstökum tilskipunum. Oft og tíðum skipar framkvæmdastjórnin sérstakar sérfræðinganefndir á fjármagnsmarkaði til að aðstoða við samningu nýrra tillagna að tilskipunum. Mjög mikilvægt er að fylgjast grannt með gerð tillagna á þessu stigi því að þar er ítarlega rætt um tilgang og markmið hvers einstaks ákvæðis. Það getur því sparað mikinn tíma þegar tilskipun er samþykkt inn í EES-samninginn að hafa fylgst vel með gangi máli á undirbúningsstigi innan framkvæmdastjórnarinnar. EFTA-ríkin hafa átt aðgang að þessum sérfræðinganefndum. Íslendingar hafa sótt þessa fundi eftir efnum og ástæðum.

Eftir að framkvæmdastjórnin hefur sent frá sér tillögur að tilskipunum hafa EFTA-ríkin ekki aðgang að öðru en opinberum upplýsingum um framgang tillagnanna. Tillögur að tilskipunum geta verið lengi í þinglegri meðferð í ráðherraráði ESB og Evrópuþinginu og jafnvel tekið stakkaskiptum á meðan á henni stendur. Sem dæmi um þetta má nefna að tvær af tíu tillögum, sem nú eru til þinglegrar meðferðar í ESB á sviði fjármálaþjónustu, eru meira en tíu ára gamlar.

EES-samningurinn gerir ekki ráð fyrir samráðsvettvangi æðstu samningsaðila (ráðherra, ráðuneytisstjóra) EFTA/EES- og ESB-ríkjanna eftir fagsviðum. Gallarnir eru ekki einungis þess eðlis að ekki er hægt að gæta hagsmuna þessara landa á þeim stöðum sem þau hafa ekki aðgang að, s.s. ráðherraráði ESB þegar fjallað er um EES-löggjöf, heldur veldur slík staða því að þessir aðilar verða ekki þeir þátttakendur í rekstri EES-samningsins sem nauðsynlegt er. Óbein áhrif þessa á rekstur EES-samningsins eru líklega margvísleg, m.a. að fjármálalegar áherslur og verkefni, er tengjast rekstri samningsins, fá ekki þann forgang sem annars myndi verða og nauðsynlegt er í mörgum tilvikum.

## **5. Breytingar á næstu árum. Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB**

Á síðasta ári gaf ESB út Verkefnaáætlun um fjármagnsmarkaðinn (*e. Action plan for Financial Services: Implementing the framework for financial markets*). Áætlunin var unnin að frumkvæði ESB-leiðtoga sem samþykktu á fundi í Cardiff í júní 1998 að fara í stefnumótunarvinnu um innri markað á sviði fjármagnsmarkaðar.

Tímasetning þessarar vinnu er ekki tilviljun þar eð tilkoma evrunnar skiptir sköpum fyrir vöxt og viðgang innri markaðarins á sviði fjármagnsmarkaðar. Það er mat ESB að ekki hafi tekist sem skyldi að byggja upp innri markað á þessu sviði á síðustu 25 árum. Heildsölumarkaður er að vísu að verða nokkuð virkur en viðskipti á smásölumarkaði eru lítil á milli landa.

Í áætluninni er lögð áhersla á skemmri viðbragðstíma, skilvirkara eftirlit og öflugri neytendavernd. Þá er og vikið að skattamálum en ljóst má vera að þau eru gríðarlega mikilvægur hlekkur fyrir skilvirkan innri markað á þessu sviði. Verkefnaáætlunin lýsir bjartsýni um þróun innri markaðarins á sviði fjármagnsmarkaðar og má ljóst vera að mikið löggjafarstarf verður unnið á þessu sviði á næstu árum ef samstaða næst um þær aðgerðir sem þar eru boðaðar.

Almennt má segja að samstarfið innan EES-samningsins á sviði fjármálaþjónustu hafi reynst vel og verið Íslendingum happadrjúgt. Breytingar við inngöngu í ESB yrðu ekki miklar fyrir íslenska fjármálaþjónustu ef frá eru taldar breytingar sem stöfuðu af upptöku evrunnar sem lögeyris en um þær er fjallað sérstaklega í þessari skýrslu. Helsta breytingin á þessu sviði við inngöngu í ESB væri fólgin í betra aðgengi að nefndum og vinnu í framkvæmdastjórninni, aðild að ráðherraráði ESB og Evrópuþinginu og þar með ríkari möguleikum á að hafa áhrif á framgang mála.

### **Gagnlegar vefslóðir um frjálsa fjármagnsflutninga í Evrópusamvinnu**

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/singl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/singl/index_en.htm)

## 6. kafli

# Samkeppnisreglur

### *Samantekt*

*Aðild að EES-samningnum hefur haft veruleg áhrif á þróun samkeppnisreglna á Íslandi. Reglurnar hafa stuðlað að jafnari samkeppnisskilyrðum og samræmdri framkvæmd samkeppnisreglna. Þar sem samkeppnis- og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru að mestu efnislega samhljóða samsvarandi reglum Evrópusambandsins hefði aðild Íslands að ESB ekki í för með sér afgerandi breytingar á samkeppnisreglum hér á landi.*

### **1. Samkeppnismál innan ESB og EES**

#### 1.1. Hlutverk og tilgangur

Óumdeilt er að frjáls samkeppni er til þess fallin að auka hagvöxt, stuðla að nýjungum í atvinnurekstri og hámarka skilvirkni fyrirtækja, neytendum í hag. Atbeina stjórnvalda getur þó þurft til þess að raunverulegt frelsi geti ríkt og einstök fyrirtæki misbeiti ekki aðstöðu sinni. Í því felst að skapa þær aðstæður að fyrirtæki geti keppt á jafnræðisgrunni. Efni samkeppnisreglna snýr annars vegar að því að banna ákveðnar athafnir fyrirtækja sem ávallt eru skaðlegar samkeppni og hins vegar að meta aðrar athafnir með tilliti til samkeppnislegra áhrifa þeirra á viðkomandi markað.

Meginmarkmið samkeppnisreglna EES-samningsins og raunar samningsins í heild er markmiðið um jöfn samkeppnisskilyrði þar sem vörur, þjónusta, fólk og fjármagn flyst óhindrað og fyrirtæki geta stundað viðskipti án þess að samkeppni sé raskað, sbr. 1. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Samkeppni getur verið raskað ýmist vegna aðgerða ríkisins eða fyrirtækja á markaði og samkeppnisreglunum er fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir að fyrirtækin á markaðnum spilli fjórfrelsinu svokallaða.

Almennt má segja að EES-samkeppnisreglurnar hafi þann tilgang, jafnt og innlendu samkeppnisreglurnar, að efla virka samkeppni. Að auki er hægt að líta á þær sem tæki til að auðvelda þá markaðssamlögun sem stefnt er að með samningnum. Hefur þetta síðastnefnda atriði, markaðssamlögunin, haft ríku hlutverki að gegna við túlkun reglnanna.

#### 1.2. Efni reglnanna

Samkeppnisreglur og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru efnislega samhljóða samsvarandi reglum Evrópusambandsins. Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. EES-samningsins eru bannaðir allir samningar milli fyrirtækja, ákvarðanir samtaka fyrirtækja og samstilltar aðgerðir sem geta haft áhrif á viðskipti milli EFTA- og Evrópusambandsríkja og hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað á svæðinu. Undir þessa grein falla alvarlegustu samkeppnishömlurnar, s.s. verðsamráð, framleiðslutakmarkanir og skipting markaða.



Þrátt fyrir að 1. mgr. 53. gr. feli í sér víðtæk bönn eru ekki allir samningarbannaðir sem fela í sér samkeppnishömlur. Svokölluð minniháttarregla felur í grófum dráttum í sér að samningurinn fellur utan bannreglu 1. mgr. 53. gr.<sup>59</sup> ef markaðshlutdeild fyrirtækja, sem hafa með sér samstarf á sama sölustigi, er minni en 5% eða minni en 10% þegar um er að ræða samstarf fyrirtækja sem ekki starfa á sama sölustigi.

Samningar, sem ekki eru minniháttar og brjóta gegn bannákvæði 53. gr., eru sjálfkrafa marklausir (*null and void*) og ekki hægt að byggja á þeim fyrir dómstólum. Að auki geta eftirlitsstofnanirnar, ESA og framkvæmdastjórnin, lagt á stjórnvaldssektir eða févítí. Sektor vegna ásetningsbrota (gegn 53. og 54. gr.) geta numið allt að 10% af árlegri veltu fyrirtækja á heimsvísu.<sup>2</sup>

Í 3. mgr. 53. gr. koma einnig fram undanþáguheimildir frá hinum ströngu bannákvæðum 1. mgr. og eiga við þegar sýnt þykir að jákvæð áhrif samkeppnishamlna séu meiri en hin neikvæðu. Þetta gildir þegar samningar eða samstilltar aðgerðir stuðla að bættri framleiðslu eða vörudreifingu eða efla tæknilega og efnahagslega framþróun. Loks er það skilyrði að neytendur fái sanngjarna hlutdeild í því sem ávinnst. Þessar undanþágur eiga við um einstök tilvik en jafnframt hafa verið gefnar út svokallaðar hópundanþágur á grundvelli 3. mgr. Með þeim eru ákveðnir flokkar samninga undanþegnir banninu í 1. mgr.

Samkvæmt 54. gr. er misnotkun eins eða fleiri fyrirtækja á yfirburðastöðu á EES-svæðinu ósamrýmanleg framkvæmd samningsins og því bönnuð að því leyti sem hún kann að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

Í samanburði við 53. gr. er megineinkenni 54. gr. að áherslan á bann gegn misnotkun markaðsyfirráða er óháð því hvort slíkt tengist samningum eða samráði. Báðar greinarnar stefna að sama marki, að tryggja virka samkeppni á EES-svæðinu. Ekki er unnt að fá undanþágu frá ákvæðum 54. gr. með svipuðum hætti og 53. gr. mælir fyrir um. Hins vegar er mögulegt að óska eftir svokölluðum „*negative clearance*“, sem er nokkurs konar vottorð frá eftirlitsaðilanum um að samningurinn falli ekki undir ákvæði 54. gr.

Samkvæmt 57. gr. taka samrunareglur EES aðeins til samruna sem fer yfir ákveðna veltutölu. Þannig þarf velta þeirra fyrirtækja, sem hyggjast sameinast, að vera yfir 2,5 milljarðar evra í öllum heiminum og í hverju af a.m.k. þremur aðildarríkjum verður samanlögð velta að vera yfir 100 milljónir evra til þess að samruninn sé tilkynningaskyldur til framkvæmdastjórnarinnar.

### 1.3. Ríkisaðstoð

Um ríkisaðstoð er fjallað í 87. til 89. gr. Rómarsamningsins. Reglurnar taka að meginstefnu til allra greina atvinnulífsins. Um styrki til flutningastarfsemi er fjallað í 73. gr. Rómarsamningsins sem á sér samsvörun í 49. gr. EES-samningsins. Um beitingu 87.-89. gr. Rómarsamningsins gagnvart landbúnaði og sjávarútvegi er fjallað í 36. gr. Rómarsamningsins en það ákvæði á sér ekki samsvörun í EES-samningnum þó að í 4. gr. bókunar 9 við hann

---

<sup>59</sup> Sjá: Notice on agreements of minor importance which do not fall under Article 53(1) of the EEA Agreement; OJ 1998 L 200/55 and EEA Supplement to the OJ 1998 28/13.

sé að finna almenn ákvæði um ríkisstyrki í sjávarútvegi. Hér verður eingöngu fjallað um almennu ríkisstyrkjaákvæðin.

Meginreglan um ríkisaðstoð er í 87. gr. Rómarsáttmálans en sambærilegt ákvæði er í 61. gr. EES. Samkvæmt ákvæðinu eru bannaðir styrkir af opinberu fé sem áhrif geta haft á viðskipti milli aðildarríkjanna með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara. Undir styrkjahugtakið geta fallið bein fjárframlög og óbein, svo sem niðurgreidd lán, ríkisábyrgðir og skattaívilnanir. Frá þessu almenna banni eru undanþágur sem tilgreindar eru í 2. og 3. mgr. greinarinnar. Þannig samrýmist Rómarsamningnum aðstoð af félagslegum toga og aðstoð sem veitt er til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara og ýmiss konar aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna svæða og greina efnahagslífsins getur samrýmst honum. Settar hafa verið leiðbeinandi reglur um nánari túlkun og útfærslu á þessum undanþágum og má þar t.d. nefna reglur um styrki við lítil og meðalstór fyrirtæki, byggðaaðstoð, styrki til að efla atvinnusköpun og rannsóknar- og þróunarstyrki. Flestar af þessum reglum eru ekki formlega bindandi en þær liggja hins vegar til grundvallar túlkunum framkvæmdastjórnarinnar á undanþágunum í 87. gr. Framkvæmdastjórnin setur reglurnar en ræðir þær áður í nefnd sem aðildarríkin sitja í og hafa þau tækifæri til að gera athugasemdir við þær. Eftirlitsstofnun EFTA setur sams konar reglur fyrir EFTA/EES-ríkin en hún hefur gefið út heildstæðar leiðbeiningar um túlkun 61. gr. EES-samningsins.

Um hlutverk framkvæmdastjórnarinnar varðandi eftirlit með ríkisaðstoð er fjallað í 88. gr. Rómarsamningnum. Framkvæmdastjórnin á að fylgjast með gildandi áætlunum um styrki og tilkynna verður til hennar nýjar áætlanir um styrkveitingar. Hún getur rannsakað einstök mál að eigin frumkvæði eða samkvæmt kæru og ef niðurstaðan er sú að styrkveiting sé ólögmat verður að hætta við hana og endurgreiða styrkinn. Nýlega var sett reglugerð þar sem málsmeðferðarreglur á sviði ríkisaðstoðar voru nánar útfærðar. Eftirlitsstofnun EFTA hefur sambærilegar heimildir og framkvæmdastjórnin en um þær er fjallað í 62. gr. EES-samningsins og bókun 3 við samninginn um eftirlitsstofnunina og dómstólinn.

Að landbúnaði og sjávarútvegi undanskildum myndi breytingin með ESB-aðild felast í því að framkvæmdastjórnin fengi eftirlitshlutverkið og Ísland hefði ríkari möguleika á að hafa áhrif á setningu reglna á þessu sviði með þátttöku í nefndum ESB sem fjalla um ríkisaðstoð.

#### 1.4. Væntanlegar breytingar á samkeppnisreglum

Eitt af megineinkennum samkeppnisreglna er hin hraða framþróun réttarsviðsins. Reglurnar eru í stöðugri endurskoðun og breytast í samræmi við þarfir markaðarins og atvinnulífsins. Eftir áratuga beitingu reglnanna var ljóst að þær voru farnar að virka hamlandi á markaðinn. Þeim var upphaflega ætlað að vera leikreglur fyrir mun smærra markaðssvæði. Eftir stækkun Evrópusambandsins hentar hin þunglamalega miðstýring síður.

Væntanlegar breytingar fela því í sér að færa allt ákvörðunarvald nær þeim sem þær snerta og þeim sem vinna að þeim, þ.e. „heim í hérað“. Slík valddreifing til aðildarríkjanna er til mikilla bóta. Ákvarðanir verða teknar þar sem þekking á fyrirtækjunum og markaðsaðstæðum er mest. Umræddar breytingar hafa sérstaklega jákvæð áhrif hér á landi þar sem smæð markaðarins getur valdið því að frekari sérþekkingar sé þörf.

Í ljósi ofangreinds hafa reglurnar um samninga fyrirtækja á sama sölustigi (láréttir samningar) verið endurskoðaðar, endurskoðun stendur jafnframt yfir á reglum um samninga fyrirtækja á mismunandi sölustigum (lóðréttir samningar).

Samningar fyrirtækja á sama sölustigi fela í sér samvinnu um sérhæfingu og rannsóknir og þróun. Núgildandi hópundanþágur um sama efni voru að mati atvinnulífsins of þröngar, ósveigjanlegar og niðurnjörvaðar. Endurskoðun sú sem nú stendur yfir miðar að því að koma til móts við þarfir iðnaðarins og gera reglugerðirnar sveigjanlegri.

Í flestum tilfellum samvinnu, þar sem fyrirtæki þau sem í hlut eiga hafa ekki markaðsstyrk, eru áhrif samvinnunnar ekki samkeppnishamlandi. Þessar breytingar á reglugerðunum koma sér sérstaklega vel fyrir smá og meðalstór fyrirtæki, eins og flest fyrirtæki eru hér á landi, þar sem reglugerðirnar ýta undir frekari samvinnu þeirra á milli.

Samningar fyrirtækja á mismunandi sölustigi eru m.a. dreifingarsamningar. Reglugerðir þar að lútandi náðu til samninga um einkakaup, samninga um einkadreifingu og samninga um sérleyfi. Núgildandi reglugerð tekur til allra dreifingarsamninga sem uppfylla fyrir fram ákveðin skilyrði.

#### 1.5. Væntanlegar breytingar á samkeppnisreglum – áhrif á Íslandi

Samkeppnisreglur innan EES og Evrópusambandsins gilda aðeins um samkeppnishamlandi athafnir fyrirtækja sem hafa eða geta haft áhrif á viðskipti milli tveggja eða fleiri ríkja sem aðild eiga að EES-samningnum. Samkeppnisreglur hvers lands fyrir sig gilda því áfram um viðskipti sem aðeins hafa áhrif innan landamæra hvers ríkis.

Íslensku samkeppnislögin taka mið af samkeppnisreglum EES og Evrópusambandsins. Í lögunum eru ákvæði sem banna þær samkeppnishömlur sem skaðlegastar eru. Jafnframt er í 17. gr. misbeitingarregla gagnvart þeim samkeppnishömlum sem nauðsynlegt er að leggja sérstakt mat á hvort hafi skaðleg áhrif í för með sér. Enda þótt um innlendar reglur sé að ræða er við beitingu þeirra tekið tillit til ákvarðana framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og dóma Evrópudómstólsins.

Efni EES-samningsins hefur því bæði bein og óbein áhrif á beitingu innlendra samkeppnisreglna. Hin óbeinu áhrif felast, eins og áður segir, í að tillit er tekið til ákvarðana framkvæmdastjórnarinnar og ESA auk dóma Evrópudómstólsins og EFTA dómstólsins við túlkun og beitingu innlendu reglnanna. Bein áhrif geta m.a. falist í að endurskoða túlkun annarra innlendra stjórnvalda á reglugerðum Evrópusambandsins.

## 2. Áhrif EES-samningsins

Með EES-samningnum er tryggt að íslensk fyrirtæki búa að mestu leyti við svipað laga- og reglugerðarumhverfi og fyrirtæki annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Nýjungar í samkeppnislöggjöf í EES-samningnum verða einnig skuldbindandi fyrir Ísland. Á hinum sífellt alþjóðlegri markaði skiptir sköpum fyrir íslensk fyrirtæki að búa við svipað lagaumhverfi og keppinautar þeirra.

Hertar og samræmdar reglur, miðað við það sem gerist í samkeppnislöndum okkar, eru ekki síst mikilvægar vegna þeirrar alþjóðavæðingar sem hvarvetna er að eiga sér stað í atvinnulífi og er í mörgum tilvikum undirstaða í aukinni alþjóðaverslun. EES-reglum á samkeppnissviði hefur einnig fylgt aukið réttaröryggi fyrir fyrirtæki sem einstaklinga.

Við túlkun á innlendu samkeppnislögunum hafa samkeppnisyfirvöld ekki óbundnar hendur við túlkun landsréttar jafnvel þegar um er að ræða samninga sem eingöngu hafa áhrif á viðskipti innan einstakra EES-ríkja. Í fyrsta lagi kemur hér til kasta þeirrar almennu lögskýringarreglu, sem lögfest hefur verið með 3. gr. laga nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, að skýra beri lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Í öðru lagi hvílir sú skylda á innlendum stjórnvöldum og dómstólum að varast allar ráðstafanir sem stefnt geta í tvísýnu markmiðum EES-samningsins, sbr. 3. gr. meginmáls samningsins. Evrópudómstóllinn hefur úrskurðað að samkeppnisyfirvaldi í aðildarríki beri að gæta þess að komast ekki að niðurstöðu sem rekst á við ákvörðun stofnana ESB um sams konar háttsemi. Það hvílir því sú skylda á samkeppnisyfirvöldum aðildarríkjanna að forðast ákvarðanir sem rekast á við ákvarðanir stofnana EES jafnvel þótt samkeppnisyfirvöld séu formlega einungis að beita reglu landsréttarins og EES-stofnanir reglu EES-samningsins.

### **3. Hugsanleg áhrif aðildar að ESB**

Þar sem samkeppnisreglur og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins eru að mestu efnislega samhljóða samsvarandi reglum Evrópusambandsins hefði innganga í Evrópusambandið ekki afgerandi áhrif á lagaumhverfi þessa sviðs hér á landi. Þó er rétt að geta nokkurra atriða. Í fyrsta lagi hafa breytingar á meginmáli Rómarsamningsins með Maastricht- og Amsterdam-samningunum ekki skilað sér inn í kafla EES-samningsins um samkeppnisreglur frekar en aðra kafla samningsins. Af þessum sökum getur skapast hætta á ólíkri beitingu reglnanna eftir því hvort um Rómarsamninginn eða EES-samninginn er að ræða. Skal þess getið í dæmaskyni að með Maastricht-samningnum er nú gert ráð fyrir mögulegri undanþágu frá ríkisstyrkjareglum Rómarsamningsins vegna menningarsjónarmiða. Samsvarandi undanþágumöguleika er ekki að finna í ríkisstyrkjareglum EES-samningsins. Aðild að ESB myndi augljóslega fylgja lagfæring á þessu misræmi.

Einnig myndi aðild að ESB augljóslega hafa áhrif á stofnanauppbygginguna og framkvæmdastjórnin tæki við eftirlitshlutverki ESA á samkeppnissviðinu. Reyndar hefur framkvæmdastjórnin nú þegar ákveðnu hlutverki að gegna við túlkun og beitingu EES-samkeppnisreglnanna, einnig á þeim sviðum þar sem ESA fer með formlegt ákvörðunarvald. Þannig er að finna í bókunum við EES-samninginn ákvæði sem tryggja sérstaklega náð samráð milli stofnananna við úrlausn mála á þessu sviði. Þá leiða lögsöguskiptingarreglur EES-samningsins til þess að framkvæmdastjórnin fer í raun með lögsögu á nær öllum samrunamálum sem varða fyrirtæki á EES-svæðinu og ná tilsettum fjárhæðapröskuldum.

Að síðustu er rétt að geta þess að miklum erfiðleikum yrði bundið að halda uppi eftirliti með samkeppnis- og ríkisstyrkjareglum á grundvelli milliríkjasamninga sem ekki hafa hið yfirþjóðlega yfirbragð Rómarsamningsins og að breyttu breytanda EES-samningsins. Grundvallarforsenda fyrir skilvirku og raunverulegu eftirliti á þessu sviði er að

eftirlitshlutinn sé í höndum sjálfstæðrar yfirþjóðlegrar stofnunar sem starfað getur sjálfstætt og óháð aðildarríkjunum. Í þessu sambandi er fróðlegt að rifja upp að samkeppnisreglur er einnig að finna í stofnsáttmála EFTA, Stokkhólmssáttmálanum, sem og ýmsum tvíhliða fríverslunarsamningum. Einstaklingum og lögaðilum er hins vegar ógjörningur að reka mál sín á grundvelli þeirra reglna vegna hinnar veiku stofnanauppbyggingar sem þar er að finna.

## **Gagnlegar vefslóðir um samkeppnismál innan Evrópusamvinnunnar**

Samkeppnisstofnun: <http://www.samkeppni.is/>

Eftirlitsstofnun EFTA: <http://www.efta.int>

Framkvæmdastjórn ESB: [http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/competition/index_en.htm)

## 7. kafli

### Félags- og vinnumál

#### **Samantekt**

*Með EES-samningnum taka Íslendingar þátt í viðtæku samstarfi í félags- og vinnumálum. Fjöldi gerða á þessu sviði hafa verið felldar í EES-samninginn, þ.á m. viðamiklar reglur um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum. Það hefur reynst nokkuð umfangsmikið verk að hrinda í framkvæmd gerðum á þessu sviði. Halda má því fram að EES-samningurinn hafi bætt réttarstöðu launafólks á Íslandi.*

*Við aðild Íslands að Evrópusambandinu tækju Íslendingar enn frekar þátt í samstarfi ESB í atvinnumálum. Við aðild hefðu Íslendingar meiri möguleika til að hafa áhrif á stefnumótun á þessum sviðum, þar sem full þátttaka fengist í ákvarðanatöku.*

#### **1. Almenn um þróun samstarfs innan ESB í félags- og vinnumálum**

Í þessum kafla er fjallað um samstarf Íslands við Evrópusambandið á sviði félags- og vinnumála, þ.e málefni er varða aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum; launamál og skipulag vinnutíma; samskipti aðila á vinnumarkaði; jafnréttismál; málefni fatlaðra og lýðheilbrigðismál.

Hin upphaflegu ákvæði Rómarsamningsins á sviði félagsmála voru almenns eðlis. Kveðið var á um að meginmarkmið ESB í félagsmálum væri að bæta lífskjör og vinnuskilyrði launþega með því að koma á samvinnu aðildarríkjanna á sviði atvinnumála, starfsmenntunar, öryggis og hollustu á vinnustöðum, réttinda til almannatrygginga og launajafnréttis milli kvenna og karla. Evrópusambandið lét lítið til sín taka á fyrrgreindum málavæðingum fyrir en undir lok níunda áratugarins. Undantekning á þessu var þó Félagsmálasjóður Evrópu sem komið var á fót við stofnun EBE, árið 1958. Samhliða því sem lokið var við að koma á sameiginlegum innri markaði í sambandinu var sett lögjöf um umbætur á ýmsum sviðum félagsmála, einkum vinnuvernd. Framan af má því segja að félagsmálastefna hafi einungis verið í höndum aðildarríkjanna sjálfra. Markmið greina Rómarsamningsins var fyrst og fremst, í ljósi ólíkrar félagsmálagjöf í aðildarríkjunum, að tryggja jafna samkeppnisaðstöðu fyrirtækja og koma m.a. í veg fyrir að einstök aðildarríki mundu gjalda þess að hafa komið á jöfnum launum karla og kvenna. Á hinn bóginn má líta svo á að aðgerðir ESB í félags- og vinnumálum gefi til kynna að sambandið er ekki eingöngu samstarfsvettvangur um efnahags- og tollamál heldur hefur það að markmiði að vinna að umbótum á lífskjörum og vinnuskilyrðum launafólks. Skuldbindingar aðildarríkjanna samkvæmt Rómarsamningnum hafa lengst af verið óljósar og almennt orðaðar. Aðildarríkin hafa haft svigrúm til að fara sínar eigin leiðir, einkum að því er varðar stefnu í vinnu- og félagsmálum. Þau hafa einnig haft forræði á skipulagi almannatrygginga.<sup>60</sup> Það eru þessi ákvæði Rómarsamningsins

<sup>60</sup> Fjallað er um almannatryggingar í kafla 3 um frjálsa fólksflutninga.

sem einkum hafa tekið breytingum með Maastricht- og Amsterdamsamningunum eins og síðar verður vikið að.

Við stefnumótun í félagsmálum hefur Evrópusambandið tekið tillit til og haft hliðsjón af starfi Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar og Evrópuráðsins. Hefðir og ákvæði í félagsmálalöggjöf aðildarríkjanna hafa þó verið áhrifamest. Flest aðildarríkin hafa verið nokkuð sáttt við tillögur framkvæmdastjórnarinnar á þessu sviði og stutt hugmyndafræðina sem býr að baki.

Þar sem ekki náðist samkomulag um frekari þróun félagsmála innan ESB samþykktu öll aðildarríkin nema Bretland sérstaka stofnskrá um félagsleg grundvallarréttindi launafólks árið 1989. Var henni m.a. ætlað að svara gagnrýni þeirra sem töldu að hið fjórþætta frelsi gagnaðist einkum fyrirtækjum og fjármagnseigendum. Ákvæði stofnskrár hafa nú verið felld inn í ramma ESB og Bretar hafa fallið frá andstöðu sinni.

## **2. EES-samningurinn og félags- og vinnumál**

Samstarf Íslands við ESB á sviði félags- og vinnumála styðst fyrst og fremst við ákvæði í III., V. og VI. hluta samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Í V. og VI. hluta er kveðið á um gagnkvæmar skuldbindingar á öðrum sviðum félagsmála. Ákvæðin í þessum hlutum áttu sér hliðstæðu í III. bálki Rómarsáttmálans, þ.e. 117.-122. gr.. Samkvæmt V. hluta EES-samningsins felast mikilvægustu skuldbindingar í umbótum á aðbúnaði á vinnustöðum, vinnuskilyrðum launafólks og aðgerðum við að koma á jafnri stöðu og jöfnum rétti karla og kvenna.

Enn fremur má vekja athygli á yfirlýsingu sem EFTA-ríkin gerðu við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið um stofnskrá um félagsleg grundvallarréttindi launafólks. Samkvæmt henni lýsa ríkin því yfir að jafnframt því sem samstarf á efnahagssviðinu sé aukið þurfi að stuðla að framförum á félagssviðinu með fullu samráði við aðila vinnumarkaðarins. Ríkin lýsa því einnig yfir að þau vilji taka virkan þátt í að stuðla að félagslegri þróun á Evrópska efnahagssvæðinu og fagna aukinni samvinnu um félagslega þætti við ESB og aðildarríki þess samkvæmt samningnum. Enn fremur viðurkenna EFTA-ríkin mikilvægi þess að styðja meginreglur og grundvallarréttindi sem ákveðin eru í stofnskrá um félagsleg grundvallarréttindi launafólks frá 9. desember 1989.

### **2.1. EES og samráðskerfi á sviði félags- og vinnumála**

Skömmu eftir að viðræður hófust við Evrópusambandið um samning um myndun Evrópska efnahagssvæðisins skipaði félagsmálaráðherra samráðsnefnd sem í áttu sæti fulltrúar helstu samtaka á vinnumarkaði. Viðfangsefni nefndarinnar var að fara yfir alla félagsmálalöggjöf Evrópusambandsins og gera tillögur um nauðsynlegar breytingar á íslenskum reglum um þetta efni. Nefndin vann að þessu viðfangsefni á árunum 1990 og 1991 og var endurvakin í maí 1993 þegar ljóst þótti að EES-samningurinn myndi taka gildi árið 1994. Verkefni hennar frá þeim tíma hefur verið að fara yfir allar nýjar tillögur framkvæmdastjórnar ESB á sviði félags- og vinnumála. Nefndin hefur verið stjórnvöldum til ráðgjafar um athugasemdir og álitserðir um tillögurnar. Hún hefur einnig verið vettvangur skoðanaskipta um það með hvaða hætti



reglum á þessu sviði sé best hrundið í framkvæmd á Íslandi, þ.e. með löggjöf eða með kjarasamningum.

Eftirtalin samtök eiga nú fulltrúa í nefndinni: Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna, Bandalag starfsmanna ríkis- og bæja, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök atvinnulífsins. Einnig taka þátt í fundum nefndarinnar fulltrúar Skrifstofu jafnréttismála, Vinnueftirlits ríkisins, Vinnumálastofnunar, utanríkisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins en fulltrúi félagsmálaráðuneytisins hefur gegnt formennsku.

### **3. Aðbúnaðar, hollusta og öryggi á vinnustöðum**

Með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið skuldbundu Íslendingar sig til þess að hrinda í framkvæmd ákvæðum ESB á sviði aðbúnaðar, hollustu og öryggis á vinnustöðum.<sup>61</sup> Gerðum Evrópusambandsins á þessu sviði hefur verið hrundið í framkvæmd á undanförunum árum með breytingum á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum og fjölda afleiddra reglna og reglugerða. Köflum í vinnuverndarlögunum um lengd vinnutíma og vinnuvernd barna hefur verið breytt til samræmis við ákvæði gerða ESB og reglur hafa verið settar um aðbúnað, hollustuhætti og öryggisráðstafanir á byggingarvinnustöðum og við aðra tímabundna mannvirkjagerð, reglur um efnanotkun á vinnustöðum, reglur um öryggis- og heilbrigðismerki á vinnustöðum, reglur um húsnæði vinnustaða, reglur um notkun persónuhlífa og reglugerð um vinnu barna og unglunga.

#### **3.1. Fjórða framkvæmdaáætlun ESB um heilbrigði og öryggi á vinnustað**

Fjórða framkvæmdaáætlun ESB um heilbrigði og öryggi á vinnustað nær til tímabilsins 1996-2000. Markmið áætlunarinnar er að draga úr vinnuslysum og sjúkdómum sem rekja má til atvinnuumhverfis. Fjöldmörg verkefni hafa verið skipulögð og þeim hrint í framkvæmd með stuðningi áætlunarinnar. Framkvæmdastjórnin hefur til að mynda komið á fót gagnasafni um vinnuslys (*ESAW – European Statistics on Accidents at Work*) og árið 1996 var Vinnuverndarstofnun Evrópu stofnuð í Bilbao. Í framkvæmdaáætluninni er sérstakt tillit tekið til þarfa lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Sérstöku verkefni, sem kallast SAFE (*Safety Actions for Europe*), er ætlað að draga úr slysum og atvinnutengdum sjúkdómum innan lítilla og meðalstórra fyrirtækja. (Tillaga um þessi verkefni hefur um nokkurn tíma legið fyrir ráðherraráði ESB en hún hefur ekki enn verið afgreidd þegar þetta er skrifað.)

#### **3.2. Dyflinnarstofnunin**

Í Dyflinni á Írlandi er starfrækt stofnun sem ætlað er að vinna að endurbótum á vinnuumhverfi í Evrópu (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*). Stofnunin, sem komið var á fót árið 1975, hefur staðið að rannsóknum, sett fram tillögur að ráðstöfunum til að bæta vinnuumhverfi og gefið út upplýsingaefni þar að lútandi. EFTA/EES- ríkin hafa sameiginlega einn áheyrnarfulltrúa í stjórnarnefnd stofnunarinnar. Fulltrúar aðila vinnumarkaðarins eiga einnig aðild að stjórnarnefndinni. Fulltrúar aðila vinnumarkaðarins í EFTA/EES-

<sup>61</sup> Kveðið er á um skuldbindingar samningsaðila í V. hluta samningsins, 66.-71. gr. Skuldbindandi gerðir á þessu sviði eru taldar upp í viðauka XVIII við samninginn. Gerðir Evrópusambandsins styðjast við ákvæði í III. bálki Rómarsamningsins, einkum ákvæði í gr. 118 a.

ríkjunum hafa þannig haft sinn fulltrúann hvorir í stjórnarnefndinni. EFTA/EES-ríkin greiða ekkert árgjald en greiða þess í stað einungis til þeirra verkefna sem stofnunin stendur fyrir og þau taka þátt í.

### 3.3 Vinnuverndarstofnun Evrópu í Bilbao

Vinnuverndarstofnun Evrópu var stofnuð árið 1994 og er í Bilbao á Spáni. Skrifstofan aðstoðar framkvæmdastjórn Evrópusambandsins með verkefni til að bæta vinnuaðstæður og hefur náið samstarf við Dyflinnarstofnunina. Skrifstofan gegnir lykilhlutverki í miðlun vísindalegra, tæknilegra og efnahagslegra upplýsinga á þessu sviði. Unnið hefur verið að því að koma á tengslum við Vinnuverndarstofnunina, t.d. með sameiginlegum samstarfsverkefnum en íslensk og norsk stjórnvöld kanna nú hvort sækja eigi um fulla aðild að stofnuninni.

### 3.4 Reynslan af samstarfinu á sviði aðbúnaðar og hollustu á vinnustöðum

Framkvæmd reglna á sviði vinnuverndarmála á Íslandi hefur hvílt á Vinnueftirliti ríkisins. Það hefur reynst stofnuninni umfangsmikið verkefni að hrinda í framkvæmd EES-gerðum á sviði vinnuverndarmála. Þótt stærsti hluti þessa verks sé að baki er enn eftir að hrinda í framkvæmd mikilvægum tilskipunum, t.d. tilskipun sem snertir öryggisbúnað véla og hluta rammatilskipunar nr. 89/391 sem er grundvallartilskipun Evrópusambandsins á sviði vinnuverndar.

Ljóst er að vinnuvernd, þ.e. aðbúnaður og hollusta á vinnustöðum, hefur verið meðal forgangsverkefna Evrópusambandsins á sviði félagsmála. Áætlað hefur verið að útgjöld innan ESB vegna atvinnusjúkdóma og vinnuslysa sé á bilinu 2,6-3,8 % af vergri þjóðarframleiðslu á ári, eða 185-270 milljarða evra.

Ekki hefur verið gerð úttekt á beinum og óbeinum kostnaði vegna vinnuslysa og atvinnusjúkdóma á Íslandi. Mismunandi reglur um skráningu vinnuslysa og atvinnusjúkdóma gera samanburð á milli ríkja erfiðan en þó bendir allt til þess að tíðni vinnuslysa hér á landi sé nálægt meðallagi þess sem gerist í ESB. Því er ljóst að um verulegar upphæðir er að ræða. Virk framkvæmd reglna, sem settar hafa verið vegna samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, ætti verulega að draga úr þessum kostnaði á komandi árum. Þótt mannúðarsjónarmið liggi til grundvallar vinnuverndarstarfinu er efnahagslegur ávinningur einnig mikill ef árangur næst.

Á grundvelli samstarfsins við Evrópusambandið hafa íslenskir sérfræðingar tekið þátt í nokkrum vísindanefndum ESB á sviði vinnuverndarmála. Nefna má nefnd sem gerir tillögur um mengunarmörk. Einnig hafa verið sóttir fundir forstöðumanna vinnuverndarstofnana í Evrópusambandinu.

### 3.5 Hugsanlegar breytingar við aðild Íslands að ESB

Með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafa Íslendingar tekið upp flestar tilskipanir Evrópusambandsins á sviði vinnuverndar. Til viðbótar eru í gildi nokkur tilmæli sem kalla á frekari aðgerðir. Dæmi um þetta eru tilmæli nr. 90/326/EBE um skráningu og eftirlit með atvinnusjúkdómum. Tilmæli sem þessi eru ekki

skuldbindandi fyrir EFTA/EES-ríkin en yrðu það við fulla aðild<sup>62</sup> og koma yrði skráningu og eftirliti með atvinnusjúkdómum í það horf sem krafist er samkvæmt tilmælunum.

EES-samningurinn hefur gert íslenskum sérfræðingum kleift að taka þátt í samningu tillagna að sumum tilskipunum á þessu sviði en alls ekki öllum. Það myndi breytast með fullri aðild. Þeir fengju einnig aðild að öðrum stefnumarkandi nefndum sem fjalla um málaflokkinn þar sem þátttaka hefur ekki staðið til boða en þar ferfram undirbúningsvinna að þeim reglum sem síðar eru teknar upp á Íslandi á þessu sviði. Benda má á ráðgjafanefnd hátt settra embættismanna sem fjalla um aðbúnað, hollustu og öryggi á vinnustöðum. Nefndin er framkvæmdastjórninni til ráðgjafar í vinnuverndarmálum.

### 3.6 Framvinda í vinnuverndarmálum á vettvangi ESB

Á síðustu 10 árum hefur verið settur fjöldi nýrra tilskipana á sviði aðbúnaðar, hollustu og öryggis á vinnustöðum. Ekki er búist við slíkum fjölda nýrra tilskipana framvegis. Fremur er gert ráð fyrir smærri breytingum á eldri tilskipunum. Lögð hefur verið áhersla á að fylgjast með hvernig aðildarríkin hrinda í framkvæmd gerðum á þessu sviði. Því verður að gera ráð fyrir að umfang skýrslugerðar íslenskra stofnana, einkum Vinnueftirlits ríkisins, muni aukast í næstu framtíð þar sem gera verður grein fyrir eftirliti í fyrirtækjum með því að farið sé eftir settum vinnuverndarreglum.

## 4. Vinnuréttur

Samkvæmt EES-samningnum eru aðilar skuldbundnir til að gera nauðsynlegar ráðstafanir á sviði vinnulöggjafar til að tryggja góða framkvæmd samningsins.<sup>63</sup> Með ráðstöfunum er átt við gerðir sem taldar eru upp í XVIII. viðauka við EES-samninginn. Hér er um að ræða sjö gerðir. Þeirra á meðal eru tilskipanir um hópuppsagnir, vernd launþega við aðildarskipti að fyrirtækjum, vernd til handa launþegum verði vinnuveitandi gjaldþrota og um skyldu atvinnurekanda til að upplýsa um ráðningarkjör. Á Íslandi hafa verið sett m.a. eftirfarandi lög til að tryggja framkvæmd tilskipananna hér á landi: Lög um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, lög um hópuppsagnir og lög um evrópsk samstarfsráð í fyrirtækjum. Með kjarasamningum hafa íslensku launafólki verið tryggð réttindi sem felast m.a. í tilskipunum um skyldu atvinnurekanda til að upplýsa um samningsskilmála eða ráðningarfyrikomulag og um skipulag vinnutíma. Sem dæmi um nýlegar tilskipanir, sem orðið hafa hluti af EES-samningnum, má nefna tilskipun um hlutastörf, tilskipun um útsenda starfsmenn og tilskipun um tímabundna ráðningarsamninga.

### 4.1 Samráð og samningar aðila vinnumarkaðarins á Evrópuvísu og vinnulöggjöf

Á síðustu árum hafa átt sér stað breytingar að því er varðar tillögugerð á sviði vinnulöggjafar. Tillögur á þessu sviði hafa komið fram með sama hætti og aðrar tillögur að Evrópusambandslöggjöf sem framkvæmdastjórnin hefur sett fram. Með

<sup>62</sup> Sjá umfjöllun um réttargild tilmæla (*recommendation*) í 2. kafla.

<sup>63</sup> Ákvæði um skuldbindingar samningsaðila er að finna í 68. gr. EES-samningsins. Hliðstæða þess er í 118. gr. Rómarsamningsins, stafl. a.

Maastricht- og Amsterdam-samningnum hafa hér átt sér stað mikilvægar breytingar. Af þeim leiðir að framkvæmdastjórninni er nú skylt að gefa samtökum aðila vinnumarkaðarins tækifæri til að ná samkomulagi um fyrirhugaða lagasetningu á sviði félags- og vinnumála.<sup>64</sup> Samtök aðila vinnumarkaðarins á Evrópuvísu geta óskað eftir því að samningar þeirra verði gerðir að skuldbindandi rétti í Evrópusambandinu. Tilskipanir um foreldraorlof, um vinnutíma farmanna á kaupskipum og um réttindi starfsmanna í hlutastörfum eru dæmi um tilskipanir sem hafa orðið til með þessum hætti. Í þessu sambandi má minna á að samkvæmt 71. gr. EES-samningsins skulu samningsaðilar leitast við að auka skoðanaskipti milli vinnuveitenda og launþega í Evrópu. Þess skal getið að í nokkrum tilvikum hafa fulltrúar íslenskra samtaka atvinnurekenda og launafólks tekið þátt í kjarasamningum á Evrópuvísu sem fulltrúar í samninganefndum Evrópusamtaka atvinnurekenda (UNICE) og Evrópusamtaka launafólks (ETUC). Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur undanfarin misseri unnið að frekari þróun samráðsins við Evrópusamtök aðila vinnumarkaðarins í einstökum starfsgreinum.

Lagt hefur verið til að bæta ákvörðun ráðherraráðsins nr. 98/500/ESB, um samningaviðræður innan starfsgreina, við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Markmiðið er að styrkja stöðu aðila vinnumarkaðarins í EES/EFTA-ríkjunum til að taka þátt í samningaviðræðum sem fram færu innan einstakra starfsgreina á Evrópska efnahagssvæðinu.

#### 4.2 Reynslan af samstarfinu á sviði vinnuréttar

Gildistaka tilskipana á þessu sviði hefur á ýmsan hátt bætt stöðu íslenskra launamanna. Sem dæmi má nefna að með kjarasamningum var hrundið í framkvæmd ákvæðum tilskipunar um skyldu atvinnurekanda til að upplýsa um ráðningarkjör og ráðningarskilmála. Af þessu hefur leitt að nú eru gerðir skriflegir ráðningarsamningar á milli atvinnurekanda og launamanns þar sem fram koma öll helstu atriði sem máli skipta varðandi ráðningarsamband þeirra.

Af lögleiðingu ákvæða í tilskipun um hópuppsagnir leiðir að leita þarf leiða til að koma í veg fyrir hópuppsagnir og öryggisleysi launamanna.

Markmið tilskipunar um aðilaskipti er að koma í veg fyrir þarflausar uppsagnir vegna aðilaskipta að fyrirtækjum og tryggja að skuldbindingar haldist þótt nýr aðili taki við rekstri fyrirtækja. Fjöldmörg dæmi mætti nefna til viðbótar um breytingar á íslenskum vinnurétti vegna áhrifa EES-samningsins.

#### 4.3. Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB

Af fullri aðild að Evrópusambandinu myndi ekki leiða frekari skuldbindingar en nú þegar eru fyrir hendi þar sem Ísland hefur leitt í lög allar tilskipanir Evrópusambandsins á sviði vinnuréttar. Með fullri aðild fengist hins vegar aðgangur að mótun ákvarðana á vettvangi framkvæmdastjórnarinnar og þátttöku í ákvörðunum sem teknar eru af ráðherraráðinu eða vinnuhópum á þess vegum.

---

<sup>64</sup> Kveðið er á um reglur í þessu sambandi í nýjum VIII. bálki í grundvallarlögum Evrópusambandsins, þ.e. 125.-130. gr.

## 5. Stefna í atvinnumálum

### 5.1. Almennt

Aðgerðir á sviði atvinnumála féllu framan af utan valdsviðs framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Það var þannig verkefni hvers aðildarríkis fyrir sig að bregðast við vanda á vinnumarkaði. Atvinnuleysi jókst mikið í öllum aðildarríkjum Evrópusambandsins á fyrri hluta 10. áratugarins. Þetta sameiginlega vandamál varð til þess að leiðtogafundur Evrópusambandsins, sem haldinn var í árslok 1997, afgreiddi metnaðarfulla viljayfirlýsingu um markvissari samræmingu á stefnu aðildarríkjanna í vinnumálum. Markmiðið var að fjölga störfum og draga þar með úr atvinnuleysi. Í samræmi við þessu stefnu hefur Evrópusambandið árlega samþykkt leiðbeinandi reglur fyrir aðildarríki ESB um stefnu í vinnumálum. Ríkin hafa nokkuð frjálsar hendur um val á markmiðum og leiðum að þeim. Á grundvelli ályktunarinnar frá árinu 1997 en einkum og sér í lagi á grundvelli ákvæða í nýja vinnumálakaflanum í Rómarsammingnum hafa verið gerðar róttækar breytingar á ráðum og nefndum sem fjalla um vinnumál á vettvangi Evrópusambandsins. Framkvæmdastjórnin hefur veitt fé til samstarfsverkefna á þessu sviði sem EFTA/EES-ríkin hafa fengið aðild að. Samstarfsverkefnin styðjast einkum við áður nefndar leiðbeinandi reglur fyrir aðildarríkin um stefnu í vinnumálum. Helstu atriði stefnunnar eru:

- Aðgerðir sem miða að því að gera atvinnuleitendur gjaldgengari á vinnumarkaði;
- stuðningur við frumkvæði einstaklinga við að stofna til atvinnurekstrar;
- aðgerðir sem hvetja aðila vinnumarkaðarins til að vinna að endurbótum á vinnuskipulagi í því augnamiði að bæta samkeppnishæfni fyrirtækja og starfsmanna;
- aðgerðir til að stuðla að jöfnum tækifærum karla og kvenna.

Á grundvelli árlegra skýrslna aðildarríkjanna um árangurinn af aðgerðum á þessu sviði gefur framkvæmdastjórnin út tilkynningu með tilmælum til einstakra aðildarríkjanna um frekari aðgerðir, allt eftir efnum og ástæðum.

EFTA/EES-ríkin eru ekki skuldbundin á grundvelli EES-samningsins til að fara að leiðbeiningarreglum Evrópusambandsins um stefnu í vinnumálum. Þau hafa þó áheyrnaraðild að nokkrum nefndum sem starfa á vegum framkvæmdastjórnarinnar.

### 5.2 Samstarfsverkefni

Helstu samstarfsverkefni, sem EFTA/EES-ríkin taka þátt í, á sviði vinnumála eru:

*EURES (European Employment Services)* er samstarf um vinnumiðlun milli ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu (EES); íslenskt heiti þess er EES-Vinnumiðlun. Um 500 ráðgjafar mynda samskiptanet í öllum ríkjum EES. Þetta samskiptanet tengir saman opinberar vinnumiðlanir á Evrópska efnahagssvæðinu. Í sumum ríkjum eru stéttarfélag og háskólar einnig tengd samskiptanetinu. Markmiðið er að auðvelda fólki að fá störf í öðrum EES-löndum og stuðla þannig að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar eftir vinnuafli á svæðinu.

Ráðgjafar miðla upplýsingum um atvinnutækifæri og umsækjendur þannig að hægt sé að leysa staðbundna manneklu og atvinnuleysi á ýmsum sviðum með flutningum milli svæða. Ráðgjafarnir hafa sérfræðipækkingu í atvinnumálum innan EES. Meginþættir EES-vinnumiðlunar eru eftirfarandi: leiðbeiningar við atvinnuleit, upplýsingagjöf, ráðgjöf og aðstoð, upplýsingagjöf varðandi lífs- og vinnuskilyrði í EES-ríkjum og ráðningarþjónusta. Ráðgjafarnir hafa allir fengið sömu grunnþjálfun. EURES samskiptanetið styðst við miðlægan gagnagrunn í Brussel en í hann eru skráð laus störf og aðrar gagnlegar upplýsingar fyrir fólk í atvinnuleit. (Sjá jafnframt umfjöllun um EURES í kafla 3.)

*EWON*-samstarfsverkefnið (*The European Network on Work Organisation*) byggist á neti tengiliða sem fjalla um skipulag vinnu á vinnustöðum. Markmiðið er að safna saman og skiptast á upplýsingum um vel heppnaða skipulagningu vinnustaða sem bæði hefur leitt til aukinnar framleiðni og betra vinnuumhverfis. Verkefnið hófst á árinu 1999 og er því lítil reynsla af því enn sem komið er.

*Samstarfsáætlun um greiningu, rannsóknir og samvinnu á sviði vinnumála* (*Committee on Analysis, Research and Cooperation in the field of Employment and the Labour Market*). Ráðgjafanefnd um þessa áætlun tók til starfa 1998. Í henni eiga sæti fulltrúar hinna 15 aðildarríkja ESB auk EFTA/EES-ríkjanna þriggja. Nefndin er framkvæmdastjórninni til ráðgjafar um framkvæmd samstarfsáætlunarinnar. Ráðgjöfin miðar einkum að upplýsingaöflun um framvindu vinnumála innan EES. Þessar upplýsingar auðvelda ákvörðunartöku um hvernig brugðist skuli við vandamálum á vinnumarkaði, s.s atvinnuleysi. Gert er ráð fyrir að framkvæmdastjórnin í samráði við nefndina stofni til ýmiss konar rannsóknarverkefna sem falla innan ramma leiðbeiningarreglna um stefnu í vinnumálum.

### 5.3. Árangur af samstarfi á sviði vinnumála

Áður hefur komið fram að ekki hefur fengist mikil reynsla af samstarfi EFTA/EES-ríkjanna við ESB á sviði atvinnumála. Fulltrúum EES-ríkjanna var boðið að taka þátt í fundum æðstu stjórnenda vinnumála frá árinu 1996. Á þeim fundum var skipst á skoðunum um það helsta sem var að gerast á vettvangi vinnumála. Með nýskipan vinnumála innan Evrópusambandsins (nýjum vinnumálanefndum ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar) hafa fundir æðstu stjórnenda vinnumála verið aflagðir. Sama gildir um fundi forstjóra opinberra vinnumiðlana í aðildarríkjum ESB. Segja má að kostum EFTA/EES-ríkjanna til samstarfs á þessu sviði hafi fækkað með breytingunum.

Samstarfslöndin hafa árlega gert þróunaráætlun og árlega starfsáætlun. Í seinni tíð hefur verið unnið eftir sameiginlegum markmiðum og forgangsroðun verkefna og nú er á lokastigi gerð þriggja ára áætlunar sem bæði lýtur að sameiginlegum verkefnum og verkefnum aðildarríkja. Megináherslan er á samþættingu EURES við vinnumiðlunarkerfi landanna þannig að hún verði sjálfsagður og eðlilegur hluti þjónustunnar. Þá er lögð mikil áhersla á að nútímavæða þjónustuna þannig að hún nýti ávallt bestu tækni sem völ er á.

## 6. **Félagsmálasjóður Evrópu**

EFTA/EES-ríkin eiga ekki aðild að Félagsmálasjóði Evrópu (ESF) sem gegnir mikilvægu hlutverki í atvinnuáhrifastefnu Evrópusambandsins. Það myndi breytast við aðild Íslands að ESB. Félagsmálasjóðurinn veitir fjármagn til:

- baráttu gegn langtíma atvinnuleysi og brotthvarfi af vinnumarkaðnum;
- þjálfunar og endurmenntunar atvinnulausra;
- jöfnunar tækifæra kvenna og karla á atvinnumarkaði;
- fjölgunar atvinnutækifæra - nýsköpunar;
- endurmenntunar og þjálfunar starfsfólks.

## **7. Jafnrétti karla og kvenna**

### 7.1. Almennt

Ákvæði eru um samstarf EFTA/EES-ríkjanna og Evrópusambandsins við að koma á jafnrétti karla og kvenna, einkum launajafnrétti, sbr. 69. gr. samningsins. Á grundvelli þessa ákvæðis eru taldar upp í XVIII. viðauka gerðir sem samningsaðilar eru skuldbundnir af. Fyrirmynd ákvæðisins í 69. gr. EES-samningsins er 119. gr. Rómarsamningsins (nú 141. gr.) sem kveður á um skyldu aðildarríkjanna til að framfylgja reglunni um að körlum og konum skuli greidd sömu laun fyrir sömu vinnu. Grundvallartilskipun Evrópusambandsins styðst við ákvæðið en það er tilskipun ráðsins 75/117/EBE um samræmingu á lögum aðildarríkjanna að því er varðar beitingu meginreglunnar um sömu laun karla og kvenna.

Tuttugu árum frá gildistöku tilskipunarinnar fór fram mat á framkvæmd hennar. Niðurstaða þess leiddi í ljós að enda þótt aðildarríkin hefðu leitt ákvæði hennar í lög skorti verulega á að náðst hefðu þau markmið sem að var stefnt. Til að bregðast við þessu samþykkti framkvæmdastjórnin leiðbeiningarreglur fyrir aðildarríkin í því augnamiði að fylgt yrði grundvallarreglunni um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf. Meðal annars er að finna hvatningu til samtaka aðila vinnumarkaðarins um að grípa til aðgerða í þessu skyni, t.d. með því að taka til endurskoðunar heiti starfsgreina og starfa.

Önnur mikilvæg tilskipun á sviði jafnréttismála, sem er skuldbindandi fyrir aðildarríki EES-samningsins, er tilskipun ráðsins 76/207/EBE um framkvæmd meginreglunnar um jafnrétti karla og kvenna varðandi aðgang að störfum, starfsþjálfun og stöðuhækkunum, sem og varðandi starfskjör. Ákvæði þessarar tilskipunar hafa að markmiði afnám mismununar á milli kynjanna á vinnustaðnum og jafnframt að hvetja til aðgerða til að bæta stöðu þess kynsins sem lakara stendur.

Í apríl árið 1999 var bætt við EES-samninginn tilskipun 97/80/ESB og 98/52 um sönnunarbyrði í málum sem snerta mismunun á grundvelli kynferðis. Eins og nafnið bendir til er markmið þessara tilskipana að styrkja stöðu þeirra sem vilja leita réttar síns telji þeir sig beitta misrétti á vinnumarkaði. Tilskipunin tekur til málsmeðferðar fyrir þar til bærum stjórnvöldum og dómstólum. Ákvæði hennar fela meðal annars í sér að þeir sem telja sig misrétti beitta og geta sýnt fram á líkur á beinni eða óbeinni mismunun þurfa ekki að sýna fram á að svo sé, heldur sé það þá atvinnurekanda að sanna að meginreglan um jafnrétti hafi ekki verið brotin. Kærandi verður þó fyrst að leggja fram gögn sem sýna fram á líkur á kynjamisrétti.

Árið 1986 var afgreidd tilskipun 86/613/EBE um beitingu meginreglunnar um jafnrétti karla og kvenna sem stunda sjálfstæðan atvinnurekstur, þar með talinn landbúnað, og um vernd sjálfstætt starfandi kvenna við meðgöngu og barnburð. Árið 1994 birti framkvæmdastjórnin skýrslu um framkvæmd tilskipunarinnar. Samkvæmt skýrslunni hafði tekist vel til með að hrinda markmiðum hennar í framkvæmd með þeirri undantekningu að aðstoð við sjálfstætt starfandi eiginkonur var ekki fullnægjandi að mati framkvæmdastjórnarinnar.

Tilskipun ráðsins 92/85/EBE frá 19. október 1992, um lögleiðingu ráðstafana til að auka öryggi og heilbrigði á vinnustöðum fyrir starfsmenn sem eru þungaðir, hafa nýlega alið börn eða hafa börn á brjósti, snertir í raun aðstæður kvenna á vinnustað og mætti þar með flokka með jafnréttistilskipunum enda þótt hún teljist til tilskipana á sviði aðbúnaðar og hollustu á vinnustöðum.

Samkvæmt EES-samningnum eru aðildarríkin skuldbundin af nokkrum tilskipunum sem tryggja konum og körlum sama rétt óháð kynferði í almannatryggingakerfum. Nefna má tilskipun 79/7/EBE um að meginreglan um jafnan rétt karla og kvenna til almannatrygginga komi til framkvæmda stig af stigi.

Fyrstu grein laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, var breytt í framhaldi af aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Bætt var inn í greinina að laun og önnur starfskjör, sem aðildarsamtök vinnumarkaðarins semja um, skuli vera lágmarkskjör óháð kyni auk annarra atriða sem talin voru upp.

## 7.2. Framkvæmdaáætlun Evrópusambandsins á sviði jafnréttismála 1996-2000

Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar fengu þau EFTA-ríki, sem eru aðilar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, aðild að framkvæmdaáætluninni 1. nóvember 1996. Á grundvelli hennar eru starfandi tveir sérfræðingahópar, annar um lagaleg málefni og hinn um vinnumarkaðsmálefni og á Ísland fulltrúa í þeim báðum.

Meginmarkmið er að:

- virkja alla aðila sem skipta máli á sviði efnahags- og félagsmála til að stuðla að jöfnum tækifærum karla og kvenna,
- stuðla að jöfnum tækifærum kynjanna í breyttu efnahagslífi,
- hvetja til aðgerða sem auðvelda konum og körlum með fjölskylduábyrgð þátttöku í atvinnulífinu,
- stuðla að jafnari þátttöku kynjanna í ákvarðanatöku,
- gera skilyrði hagstæðari fyrir framkvæmd aðgerða sem stuðla að jafnrétti,
- styðja framkvæmd, eftirlit og mat á aðgerðum sem þjóna framangreindum markmiðum.

Framkvæmdastjórn ESB auglýsir reglulega eftir umsóknum um styrki við verkefni sem falla innan framangreinds ramma. Skrifstofa jafnréttismála hefur einkum annast fyrir hönd Íslands samskiptin við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins vegna framkvæmdar framkvæmdaáætlunar á sviði jafnréttismála.



Íslenskir aðilar hafa fengið styrki til tveggja verkefna og taka þátt í því þriðja. Framkvæmdastjórnin hefur þegar lagt fram nýja áætlun sem mun koma til framkvæmda í årsbyrjun 2001 og gilda til ársloka 2005.

Áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi gagnvart börnum, unglingum og konum.

Um áramótin 2000 afgreiddi ráðherraráð Evrópusambandsins tillögu um samstarfsáætlun um aðgerðir gegn ofbeldi gagnvart börnum, unglingum og konum (*Programme of Community action on preventive measures to fight violence against children, young persons and women - DAPHNE-programme*). Markmið áætlunarinnar er að vernda framangreinda hópa gegn líkamlegu og andlegu ofbeldi, þar með talin kynferðisleg misnotkun. Með áætluninni er gert ráð fyrir að hvetja opinbera aðila og félagasamtök til aðgerða með miðlun upplýsinga og fjárstuðningi. Áætlunin tekur til árána 2000-2003. Gert er ráð fyrir að EFTA/EES-ríkin taki þátt í áætluninni.

### 7.3 Þýðing EES-samningsins fyrir framvindu jafnréttismála. Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB

Heildstæð úttekt hefur ekki verið gerð á því hvaða áhrif EES-samningurinn hefur haft á framvindu jafnréttismála á Íslandi. Ísland var fyrir gildistöku EES-samningsins skuldbundið af ýmsum alþjóðasamningum á þessu sviði. Nefna má samþykktir Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar nr. 100 um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf (1951) sem var fullgilt árið 1958 og nr. 111, um misrétti með tilliti til atvinnu og starfs (1958). Ísland fullgilti seinni samþykktina 1963. Segja má að ákvæði í þessum tveimur samþykktum hafi greinilega sett mark sitt á stefnu Evrópusambandsins í jafnréttismálum og gefið þeim aukið vægi. Það má heldur ekki vanmeta gildi þess að sambandið hefur á síðustu árum gert jafnrétti karla og kvenna að forgangsatriði við stefnumótun á öllum málefnasviðum. Til þessa er vísað í umræðu hérlendis og það notað sem rök fyrir aðgerðum á heimavettvangi. Dómar Evrópudómstólsins hafa orðið kveikjan að tilskipunum, t.d. tilskipun um sönnunarbyrði í jafnréttismálum. Þannig mætti leiða að því rök að aðild að umræðum og aðgerðum Evrópusambandsins verki hvetjandi á umbætur á þessu sviði á Íslandi.

Þótt Ísland sé skuldbundið af mikilvægustu gerðum Evrópusambandsins á sviði jafnréttismála og taki virkan þátt í 4. framkvæmdaáætlun á sviði jafnréttismála eru í gildi ýmsar ályktanir sem Íslendingum yrði skylt að fylgja við fulla aðild. Nefna má tilmæli um svonefnda jákvæða mismunun og yfirlýsingu um aðgerðir til að vinna gegn kynferðislegri áreitni á vinnustöðum. Ekki er gert ráð fyrir að þessi tilmæli kalli á breytingar á lögum eða reglugerðum á Íslandi. Hins vegar gerir framkvæmdastjórnin reglulega úttekt á framkvæmd tilmæla af þessu tagi. Samantekt á upplýsingum um slíkt getur reynst umfangsmikil.

## 8. Málefni fatlaðra

### 8.1. Helios II verkefnið

Á grundvelli EES-samningsins gerðist Ísland 1. janúar 1996 aðildarríki að svonefndri HELIOS II samstarfsáætlun Evrópusambandsins. Þátttaka EFTA-ríkjanna þriggja hófst í raun fyrr með áheyrnaraðild. Áætlunin tók til árána 1993-1996 og var mjög

umfangsmikil. Markmið hennar var m.a. að hvetja aðildarríkin til að bæta aðstöðu fatlaðra almennt til að gera þeim kleift að verða virkir þegar og geta lifað sjálfstæðu lífi. Áherslan beindist að nokkrum forgangssviðum, þar á meðal samskipan fatlaðra í almenna skóla, eflingu starfsendurhæfingar og starfsþjálfunar til þátttöku á almennum vinnumarkaði, bættu aðgengi almennt og miðlun upplýsinga og þekkingar milli aðildarríkja svo að nokkuð sé nefnt. Í HELIOS II áætluninni var unnið skipulega að útbreiðslu upplýsinga og kynningu á verkefnum í mismunandi löndum sem þóttu áhugaverð og árangursrík. Fatlaðir og fagfólk frá ýmsum ríkjum fékk tækifæri til að starfa saman og miðla af þekkingu sinni og reynslu í því skyni að ýta undir framþróun á þessum vettvangi.

Komið var á fót þremur ráðgjafarnefndum til að stuðla að samvinnu við stjórnvöld og samvinnu við samtök fatlaðra. Ráðgjafarnefnd var skipuð tveimur fulltrúum stjórnvalda frá hverju aðildarríki ESB og hverju EFTA/EES-ríki þegar þátttaka þeirra hófst. Þar var m.a. fjallað um stefnumarkandi mál, teknar ákvarðanir um framkvæmdir, gerðar samþykktir, kynntar tækninýjungar og rannsóknir og greint frá störfum hinna fjölmörgu starfshópa á vegum HELIOS II. Samráðsnefnd samtaka fatlaðra var önnur ráðgjafarnefnd en þar áttu eingöngu sæti fulltrúar frá samtökum fatlaðra til að samræma sjónarmið og fylgja eftir helstu baráttumálum sínum. Þriðja ráðgjafarnefndin var svonefndur tengihópur þar sem fulltrúar frá hinum tveimur fyrrtöldu hittust til að greina frá störfum þeirra.

Eitt af mörgum verkefnum á vegum HELIOS II var Handynet-kerfið sem var sett á laggirnar árið 1990 til að skrasetja hjálpartæki fyrir fatlaða.

Félagsmálaráðuneytið gaf út árið 1997 rit um þátttöku Íslands í samstarfi Evrópuríkja um málefni fatlaðra, HELIOS II. Í ritinu kemur fram að þátttakendur hafi talið samstarfið gagnlegt og voru undantekningarlaust ánægðir með að hafa fengið tækifæri til að afla sér meiri þekkingar og kynnast því helsta sem gert er í málefnum fatlaðra í Evrópuríkjum. Einnig hafi gefist tækifæri til að meta eigin stöðu og bera saman skipulag og þjónustu í málefnum fatlaðra.

Á vegum verkefnisins fór fram samkeppni um bestu verkefni í þágu fatlaðra. Ísland varð í öðru sæti yfir allt og hlaut m.a. bæði gull- og silfurverðlaun. Þetta var einstaklega góður árangur þegar haft er í huga að 17 ríki sendu verkefni í samkeppnina.

## 8.2. Hópur embættismanna sem bera ábyrgð á málefnum fatlaðra í aðildarríkjunum og samráðsnefnd samtaka fatlaðra

Frá því að HELIOS II verkefninu lauk hafa málefni fatlaðra í Evrópusambandinu verið í nokkurri óvissu. Vilji framkvæmdastjórnarinnar stóð til þess að framhald yrði á verkefninu í breyttri mynd. Gegn þessum ráðagerðum lögðust ríkisstjórnir Bretlands og Þýskalands þar sem þær voru byggðar á 235. gr. Rómarsamningsins sem þessar tvær ríkisstjórnir töldu ekki fullnægjandi lagagrunn. Í því skyni að viðhalda því árangursríka samstarfi sem hófst við framkvæmd HELIOS-verkefnisins ákvað framkvæmdastjórnin að stofna hóp embættismanna sem bera ábyrgð á málefnum fatlaðra í aðildarríkjunum. Gert var ráð fyrir að hópurinn hittist fundi tvisvar á ári. Ekki hefur tekist að fullu að standa við þær fyrirætlanir vegna ýmissa erfiðleika sem upp hafa komið í starfi framkvæmdastjórnarinnar. Með nýrri framkvæmdastjórn og

endurskipulagningu hennar virðist stefna í að meiri regla komist á samstarf um málefni fatlaðra. EFTA/EES-ríkin hafa tekið þátt í fundum vinnuhópsins en þurft að greiða að fullu kostnað við þátttökuna. Meðal verkefna, sem vinnuhópurinn hefur unnið að, má nefna leiðbeiningar fyrir aðildarríkin um stefnu í málefnum fatlaðra, þ.m.t. ábendingar um skipan málaflokksins í stjórnsýslunni, tillögur um fyrirkomulag á samráði við ýmis félagasamtök sem vinna að bættri stöðu fatlaðra í samfélaginu o.fl.

Framkvæmdastjórnin ákvað enn fremur með samþykki ráðherraráðsins í desember 1996 að efna reglulega til umræðna um framvinduna í málefnum fatlaðra í sérstakri samráðsnefnd. Ekki yrði aðeins stjórnvöldum boðin þátttaka heldur yrði hér um að ræða skoðanaskipti á breiðum grundvelli með aðild heildarsamtaka fatlaðra í aðildarríkjum ESB. Sett voru sömu markmið og að því er varðar hóp embættismannanna og stefnt að því að kalla aðila saman til fundar tvisvar á ári. Ekki hefur tekist að standa við það markmið af sömu ástæðum og gilda um embættismannahópinn. Hins vegar bendir allt til að meiri regla verði á fundunum í framtíðinni. Eftir nokkurt hlé sendi Öryrkjabandalag Íslands fulltrúa á fund vorið 1999. Fulltrúar EFTA/EES-ríkjanna þurfa að standa straum af kostnaði við þátttöku í fundunum. Kostnaður fulltrúa frá aðildarríkjum ESB hefur verið greiddur af framkvæmdastjórninni.

### 8.3. Framvindan í málefnum fatlaðra

Þótt undanfarin misseri hafi ríkt nokkur kyrrstaða í málefnum fatlaðra í Evrópusambandinu má búast við að það breytist. Með gildistöku Amsterdam-samningsins hefur framkvæmdastjórnin fengið mun víðtækari heimildir til að beita sér í þessum málaflokki en áður. Samkvæmt 13. gr. samningsins ber Evrópusambandinu að grípa til aðgerða til að berjast gegn hvers kyns misrétti sem borgarar búa við, m.a. vegna fötlunar sinnar.

## 9. Heilsuvernd

### 9.1 Almennt

Ákvæði EES-samningsins um samstarf að lýðheilbrigðismálum eru fá og óljós. Helst má benda á ákvæði í 73. gr. sem raunar er í kafla um umhverfismál. Samkvæmt ákvæðinu skulu aðgerðir á sviði umhverfismála m.a. byggjast á því að vernda heilsu. Það var ekki fyrr en Maastricht-samningurinn gekk í gildi 1. nóvember 1993 að framkvæmdastjórnin fékk nauðsynlegar lagaheimildir til að láta til sín taka á þessu sviði. Þess verður þó að geta að sambandið hafði með ýmsum hætti átt frumkvæði að tillögum og verkefnum sem snertu lýðheilbrigðismál. Með einingarlögunum var kveðið á um að framkvæmdastjórnin skyldi, þegar hún gerir tillögur um heilsuvernd, öryggismál, umhverfismál, umhverfisvernd og neytendavernd, miða við strangar kröfur. Á þessum grunni setti framkvæmdastjórnin fram ályktanir og tilmæli til aðildarríkjanna að því er varðar heilbrigðismál og jafnvel samstarfsáætlanir. Sem dæmi má nefna að fyrstu samstarfsáætluninni um forvarnir og fleira á sviði krabbameins var hleypt af stokkunum upp úr miðjum níunda áratugnum.

Með Maastricht-samningnum varð á breyting og hægt var að fara að tala um stefnu Evrópusambandsins í lýðheilbrigðismálum. Staða málaflokksins innan

Evrópusambandsins hefur enn styrkst með nýrri grein í Amsterdam-samningnum eins og síðar verður komið að.

## 9.2 Aðgerðaráætlanir á sviði heilbrigðismála

Íslendingar hafa tekið þátt í eftirfarandi aðgerðaráætlunum á sviði lýðheilbrigðismála:

*Áætlun um heilsueflingu* er sett fram til að örva aðildarríkin til að taka mið af heilsueflingu við mótun heilbrigðisstefnu. Það er gert með því að efla heilbrigðan lífsstíl og hegðun, gera fólk meðvitað um áhættu- og varnarþætti sjúkdóma og að styðja samstarf ýmissa stofnana og hópa. Gildistími áætlunarinnar er frá árinu 1996 til 2000.

*Áætlun um heilbrigðisgát* hefur að markmiði að koma á eftirlitskerfi með heilsufari í aðildarlöndunum. Þetta er m.a. gert til að meta ástand, þróun og ákvörðunarþætti heilbrigðis, auðvelda skipulag og eftirlit og útvega viðeigandi samanagerupplýsingar. Aðgerðir beinast einkum að gerð heilbrigðisvísa í aðildarríkjum, myndun samstarfsneta á þessu sviði, sem og úrvinnslu og miðlun upplýsinga. Unnið er samkvæmt áætluninni á árunum 1997-2001.

*Áætlun um alnæmi og vissa aðra smitnæma sjúkdóma* stefnir að því að draga úr útbreiðslu alnæmis ásamt því að minnka tíðni og dánartíðni af völdum smitsjúkdóma. Árangurinn byggist á auknu samstarfi aðildarríkjanna og samhæfingu í forvarnastefnu og aðgerðum landanna. Einnig á að styðja við ýmsar óopinberar stofnanir, þar með talin samtök alnæmissmitaðra. Með aðild að áætluninni hefur Ísland tekið þátt í Evrópumíðstöð um eftirlit með útbreiðslu alnæmis, Eftirlitskerfi með móttöðuaflum gegn smitsjúkdómum, Eftirlitskerfi með útbreiðslu berkla o.fl. Gert er ráð fyrir að Ísland fái ásamt Liechtenstein og Noregi fulla aðild að sóttvarnarráði Evrópusambandsins 1. janúar árið 2000. Þetta er þó háð því skilyrði að lögfest verði efni tilskipunar Evrópusambandsins um persónuvernd. Áætlunin tekur til áraanna 1996-2000.

*Áætlun um baráttu gegn krabbameini* er sett fram til að fyrirbyggja ótímabær dauðsföll af völdum krabbameins og lækka dánartíðni. Þetta er einkum gert með gagnasöfnun og faraldursfræðilegum rannsóknum, fyrirbyggjandi aðgerðum, heilbrigðisfræðslu til almennings og skjótri greiningu, svo og menntun starfsfólks og gæðatryggingu allra þessara þátta. Áætlunin tók gildi árið 1996 og verður unnið samkvæmt henni út árið 2000.

*Áætlun um baráttu gegn lyfjafíkn* hefur að markmiði að auka samstarf aðildarríkjanna, samræma stefnumörkun og áætlanir á sviði fíkniefna- og lyfjamisnotkunar. Þetta er m.a. gert með gagnasöfnun og rannsóknum er auka þekkingu á fíkniefnum og lyfjafíkn og afleiðingum hennar. Upplýsingamiðlun, heilbrigðisfræðsla og menntun á þessu sviði er annar mikilvægur þáttur áætlunarinnar. Sérstök áhersla er á ungt fólk og umhverfi þess. Gildistími áætlunarinnar er 1996-2000.

Ráðherraráð Evrópusambandsins hefur afgreitt tillögur um þrjár nýjar framkvæmdaáætlanir á sviði heilbrigðismála sem gerð er tillaga um að verði bætt við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið. Þær eru:

*Áætlun um slysavarnir* hefur að takmarki að draga úr slyshættu barna á heimilum, í tómstundum og í skóla sem og ungmenna og eldri borgara á heimilum og í tómstundum. Einnig að draga úr sjálfsvígum. Takmarkinu skal náð með aukinni samvinnu aðildarríkjanna einkum á sviði bættrar slyskráningar. Gildistími eru árin 1999-2003.

*Áætlun um aðgerðir gegn sjúkdómum sem rekja má til mengunar.* Markmið áætlunarinnar er að draga saman upplýsingar sem þegar eru til staðar í aðildarríkjum Evrópusambandsins (og EES) um sjúkdóma sem vitað er að eiga rót sína að rekja til mengunar af ýmsu tagi og að leita fyrirbyggjandi leiða. Áætlunin beinist að aðildarríkjunum sem leggja til upplýsingar og borgurum á evrópska efnahagssvæðinu þannig að þeir geti eftir föngum varast heilsuspillandi efni. Að auki er gert ráð fyrir að vinna úr reynslu aðildarríkjanna, alþjóðastofnana og nokkurra annarra ríkja af þessum málum svo að bregðast megi við með skipulögðum og samræmdum hætti. Áætlunin tekur til árana 1999-2001.

*Áætlun um viðbrögð við sjaldgæfum sjúkdómum.* Meginviðfangsefni áætlunarinnar er stofnun upplýsingabanka þar sem á einum stað verða varðveittar upplýsingar frá aðildarríkjunum um sjaldgæfa sjúkdóma. Með þessum hætti á að fá betra yfirlit yfir útbreiðslu og tíðni með það að markmiði að auka þekkingu og skilning á slíkum sjúkdómum. Á þennan hátt verður auðveldara að meta hvort um raunverulega aukningu sjaldgæfra sjúkdóma er að ræða eða einungis tilviljanakennda, eðlilega dreifingu þeirra. Samstarf á milli aðildarríkjanna, hagsmunahópa og sérfræðinga á þessu sviði verður eflt með fjárstuðningi og ýmiss konar fyrirgreiðslu, t.d. aðgangi að áður nefndum upplýsingabanka. Líkt og við fyrri framkvæmdaáætlanir verður komið á laggirnar nefnd, sem skipuð verður tveimur fulltrúum frá sérhverju aðildarríkjanna, og verður hún framkvæmdastjórn ESB til ráðuneytis um nánari útfærslu áætlunarinnar en henni lýkur 31. desember árið 2003.

### 9.3 Reynslan af samstarfinu á sviði lýðheilbrigðismála.

Ákvæði um samstarf aðildarríkja samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eru fáorð og skapa ekki væntingar um umfangsmikið samstarf á sviði lýðheilbrigðismála. Staðreyndirnar eru hins vegar aðrar. Íslendingar eiga aðild að fimm umfangsmiklum samstarfsáætlunum á þessu sviði og senn bætast þrjár við. Ætla má að þátttaka í þessum áætlunum hafi opnað íslenskum vísindamönnum og rannsóknarstofnunum nýja möguleika á þekkingaröflun og vísindasamskiptum. Íslenskir aðilar hafa notið góðs af stuðningi Evrópusambandsins við verkefni sem stofnað hefur verið til innan þessara samstarfsáætlana. Nefna má dæmi um þetta. Krabbameinsfélag Reykjavíkur

og tóbaksvarnarnefnd hafa gerst aðilar að „European Network for Smoking Prevention“ (ENSP) og „European Network for Young People and Tobacco“, (ENYPAT). Ísland er með aðild að þessum samtökum fullgildur þátttakandi í krabbameinsverkefnum „Evrópa gegn krabbameini“. Eitt af undirverkefnum ENSP er „European Nurses against Tobacco“ og hefur Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga tekið þátt í því. Einnig má nefna verkefni á sviði heilsueflingar, heilsuverndar á vinnustöðum, líkamsræktar, heilsuverndar í skólum og næringarráðgjafar í skólum. Nefna má fleiri dæmi. Hins vegar munu tækifæri íslenskra vísindamanna til samstarfs við evrópska starfsbræður og starfssystur engan veginn fullnýtt.

Nokkur smærri vandamál hafa komið upp í sambandi við þátttöku fulltrúa EFTA/EES-ríkjanna í ráðgjafar- og stjórnarnefndafundum þar sem framkvæmd framangreindra áætlana hefur verið til umfjöllunar. Þannig hefur þeim verið skipað til sætis á hinum óæðri bekk, ef svo má að orði komast, og komið hefur fyrir að gleymst hefur að ætla þeim stað með sama hætti og öðrum nefndarfulltrúum. Ætla má að þetta vandamál skýrist af stöðu fulltrúanna sem áheyrnarfulltrúa enda þótt þeir eigi í engu að vera lakara settir nema að því er varðar rétt til að greiða atkvæði. Endurgreiðsla ferðakostnaðar hefur verið annað umkvörtunarefni en eftir því sem best er vitað munu fulltrúar frá aðildarríkjum ESB eiga við sama vandamál að etja. Þar mun því vera um að ræða vanda sem skrifast á reikning framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og herts eftirlits með útgjöldum.

#### 9.4 Væntanleg framvinda á sviði lýðheilbrigðismála

Samkvæmt nýrri 152. gr. í Rómarsamningnum hafa heimildir framkvæmdastjórnarinnar til að setja fram tillögur á sviði lýðheilbrigðismála verið verulega auknar. Framkvæmdastjórnin vinnur að samningu áætlunar um samræmdar aðgerðir á sviði lýðheilbrigðismála. Í samræmi við ákvæði Rómarsamningsins er ekki stefnt að því að skerða sjálfstæði eða frumkvæðisrétt aðildarríkjanna á þessu sviði. Fremur verður haldið áfram á markaðri braut sem byggist á auknu samstarfi, upplýsingamiðlun og neti tengiliða á hlutaðeigandi sviði heilbrigðisþjónustunnar. Gert er ráð fyrir að tillaga að hinni nýju heilbrigðisáætlun komi fram á miðju ári 2000. Af því leiðir að hún muni sennilega ekki taka gildi fyrr en sumarið 2001.

Fram hefur komið af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að hún hafi í hyggju að leggja til að í stað átta áætlana á sviði heilbrigðismála komi ein heildaráætlun. Þetta muni einfalda stjórnun, draga úr kostnaði við rekstur og hækka hlutfall þess fjár sem rennur til samstarfsverkefna. Enn fremur muni breytingin auka viðbragðsflýti ef upp kemur grunur um vanda á sviði lýðheilsu. Gallinn á núverandi fyrirkomulagi hafi t.d. verið sá að þau verkefni, sem hafa fengið stuðning, hafi ekki ætíð endurspeglað stefnu Evrópusambandsins á þessu sviði. Fremur mætti segja að þau hafi þjónað markmiðum umsóknaraðila.

Á árinu 1999 tók ný framkvæmdastjórn við. Í framhaldi af því hafa verið gerðar ýmsar skipulagsbreytingar. Meðal annars hafa lýðheilbrigðismálin verið flutt frá vinnu- og félagsmálaskrifstofu sambandsins til nýrrar skrifstofu heilbrigðis- og neytendaverndarmála. Þeir starfsmenn, sem hafa unnið að lýðheilbrigðismálum, hafa látið í ljósi efasemdir um ágæti þessarar breytingar og óttast að neytendaverndin beri lýðheilbrigði ofurliði.

## 10. Aðgerðir gegn hvers kyns mismunun

Í lok október 1999 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram tillögur um aðgerðir gegn hvers kyns mismunun í aðildarríkjum sambandsins. Um er að ræða tillögur sem byggjast á 13. gr. Amsterdam-samningnum. Framkvæmdastjórnin gerir ráð fyrir að tillögurnar eigi við Evrópska efnahagssvæðið.

Í fyrsta lagi er tillaga að tilskipun sem hefur að markmiði að koma á jafnræði í atvinnulífi og á vinnustað. Samkvæmt tillögunni skal þetta gert með setningu almennra reglna sem eiga að tryggja að farið sé eftir grundvallarreglum um að borgarar í Evrópusambandinu (og í aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið) búi við jafnrétti án tillits til kynþáttar, ættar, trúar, skoðana, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar. Tilskipuninni er ætlað að taka til ráðningar í starf, aðgengis að starfsgreinum, frama í starfi, starfsþjálfunar, aðbúnaðar og starfsskilyrða og aðildar að tilteknum samtökum. Hún tekur hins vegar ekki til mismununar sem á rót sína að rekja til kynferðis. Ástæðan er tvíþætt. Fjallað er um mismunun, sem byggist á kynferði, í 141. gr. Rómarsamningsins. Í öðru lagi hefur þegar verið tekið á mismunun af þessu tagi í tilskipunum 76/207/EBE um framkvæmd grundvallarreglunnar um jafnrétti karla og kvenna að því er varðar ráðningu í starf, starfsþjálfun og vinnuskilyrði, og í tilskipun 86/613/EBE um framkvæmd grundvallarreglunnar um jafnrétti sjálfstætt starfandi, að því er varðar landbúnað og vernd réttinda til fæðingarorlofs.

Í öðru lagi er tillaga að tilskipun um framkvæmd reglna um jafna meðhöndlun án tillits til kynþáttar eða ætternis. Með þessum drögum eru settar fram lágmarksreglur sem eru nauðsynlegar til að gera ólögmæta hvers kyns mismunun byggða á kynþætti eða ætterni. Enn fremur lágmarksreglur um réttarúrræði fyrir einstaklinga í Evrópusambandinu sem hafa orðið fyrir mismunun. Í tillögunni að tilskipun er að finna skilgreiningu á ólögmætri mismunun og settar fram reglur um lágmarksbætur til þeirra sem fyrir henni verða í ESB. Tilskipunin tekur til ráðningar í starf og starfsemi einyrkja sem og vinnuaðstæðna, aðildar að samtökum atvinnurekenda og launafólks, félagslegrar verndar, almannatrygginga, menntunar (þar með talin námslán og styrkir), aðgengis að vörum og þjónustu og framreiðslu vöru og þjónustu og menningarstarfsemi.

Í þriðja lagi lagði framkvæmdastjórnin fram drög að ákvörðun ráðsins um áætlun um afnám mismununar sem tekur til árána 2001-2006. Markmið áætlunarinnar er að aðstoða aðildarríkin við að móta stefnu að því er varðar afnám hvers kyns mismununar. Gert er ráð fyrir að þetta verði m.a. gert með því styðja samtök og stofnanir sem hafa látið sig skipta þetta málefni og stuðla að miðlun upplýsinga á milli aðildarríkjanna um vel heppnuð verkefni á þessu sviði.

## **Gagnlegar vefslóðir um félags- og vinnumál í Evrópasamvinnu**

Félagsmálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/fel>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/socio/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/socio/index_en.htm)

The European Agency for Safety and Health at Work: <http://europe.osha.eu.int/>

European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions:  
<http://www.eurofound.eu.int/>



## 8. kafli

### Neytendamál

#### *Samantekt*

Á undanförnum árum hefur Evrópusambandið lagt sífellt meiri áherslu á málefni neytenda. Sjást þess nú glögg merki í Rómarsamningi eins og honum var breytt með Amsterdamsamningnum. Með þátttöku Íslands í EES-samningnum og þeirri skuldbindingu sem í honum felst um að setja í innlendan rétt ýmis ákvæði til verndar neytendum í viðskiptum við seljendur vöru og þjónustu má segja að þróun mála á neytendasviði hafi fleygt fram hvað hagsmuni, réttaröryggi og heilsuvernd neytenda varðar. Aukið umboð stofnana ESB á sviði réttarfarsmála og tengingu þeirra við neytendavernd getur valdið vandkvæðum við þróun EES starfs.

#### **1. Neytendamál innan ESB og EES**

##### 1.1 Áherslur innan EES á sviði neytendamála

Á undanförnum árum hefur Evrópusambandið lagt sífellt meiri áherslu á málefni neytenda. Sjást þess nú glögg merki í stofnsamningi ESB eins og honum var breytt með Amsterdamsamningnum. Samhliða því að ESB hefur skotið traustari lagastoðum fyrir tilskipanir á sviði neytendaverndar þá hefur verið sett á fót sérstök stjórnardeild innan framkvæmdastjórnarinnar sem fer með málefni neytenda. Í því sambandi má nefna að þegar hin nýja framkvæmdastjórn tók við á árinu 1999 voru málefni þeirrar stjórnardeildar endurskoðuð, með hliðsjón af framangreindum áherslubreytingum en ekki síður vegna aukinnar áherslu á atriði sem varða neytendavernd. Meðal annars af þeirri ástæðu ákvað framkvæmdastjórnin að fella heilbrigðismálefni undir stjórnardeild neytendamála.

Með þátttöku Íslands í EES-samningnum hafa ýmis ákvæði til verndar neytendum í viðskiptum við seljendur vöru og þjónustu verið færð í íslenska löggjöf. Segja má að stórt skref hafi verið stigið í þróun neytendaréttar á Íslandi.

##### 1.2 Gerðir innan EES á sviði neytendamála

Í XIX. viðauka er að finna tilskipanir er setja nánari reglur um ýmis atriði er varða aukna og bættu neytendavernd. Við gildistöku samningsins voru í upphaflega viðaukanum ýmsar tilskipanir um neytendavernd. Í því sambandi má nefna sem dæmi tilskipanir sem lúta að því hvernig verð á matvælum er tilgreint, tilskipun um samræmingu á lögum og fyrirmælum að því er varðar villandi auglýsingar, tilskipun er kveður á um takmörkun á notkun ósanngjarnra skilmála í samningum við neytendur, tilskipun um samræmingu á lögum sem gilda um neytendalán, tilskipun um samræmingu á lögum sem gilda um vörur sem reynst geta hættulegar heilsu og öryggi neytenda svo og tilskipun um samræmingu á lögum um ferðapakka, orlofspakka og skoðunarferðarpakka, o.fl.

Frá gildistöku samningsins hefur í samræmi við ákvæði hans jafnframt verið unnið að því að fella inn í samninginn nýjar tilskipanir sem fjalla um neytendavernd. Hér má nefna sem dæmi tilskipun er heimilar og setur nánari ákvæði um með hvaða hætti samanburðarauglýsingar skuli leyfðar, ákvæði um fjarsölusamninga, ákvæði um vernd neytenda þegar þeir óska eftir gjaldeyrisyfirfærslum milli fjármálastofnana og um rétt samtaka neytenda til þess að óska eftir lögbanni eða svipuðum stjórnvaldsaðgerðum til þess að vernda hagsmuni neytenda, þegar og ef þörf krefur.

Í XIX. viðauka er að finna fleiri tilskipanir en hér hafa verið taldar sérstaklega upp en framangreind upptalning gefur nokkra mynd af umfangi og eðli neytendaréttarins eins og hann er í dag. Á árinu 1999 var jafnframt ákveðið að fella inn í bókun 31 við EES-samninginn hina almennu áætlun um aðgerðir og styrki í þágu neytendaverndar. Samkvæmt þeirri áætlun eru á tímabilinu 1. janúar 1999 til 31. desember 2003 veittar alls 112,5 milljónir evra (auk framlags EFTA EES-ríkjanna) til þess að veita verkefnastyrki til aðila á EES-svæðinu sem vinna að neytendavernd. Íslenskir aðilar geta sótt um styrki úr sjóðum áætlunarinnar á jafnréttisgrundvelli við önnur ríki sem aðild eiga að henni.

### 1.3 Starf innan EES

Á sviði neytendamála starfar EFTA-vinnuhópur um neytendamál sem hittist tvisvar á ári, þ.e. u.þ.b. tveimur vikum eftir að fundur hefur verið í ráðherraráði ESB á sviði neytendamála. Þessu sviði tengist svo einnig EFTA hópar um vöruöryggi (*product safety*) og um skaðsemisábyrgð (*product liability*), en lítið hefur verið fundað í þeirri nefnd undanfarin 4 ár. Neytendamál eru til umræðu í sérfræðinganefndum á vegum framkvæmdastjórnar sem EFTA/EES-ríkin eiga kost á að sækja.

Í vinnuhópi um neytendamál hittast EFTA-ríkin og ræða innri mál en einnig er alltaf sameiginlegur hluti með framkvæmdastjórninni og einnig stundum frá formennskulandinu.

Fundir með framkvæmdastjórninni eru yfirleitt mjög gagnlegir, enda hafa EFTA-ríkin oft ekki haft upplýsingar um einstök mál. Það á ekki síst við þegar ráðherraráðið hefur falið vinnuhópum þess að ná samkomulagi um tiltekin drög að tilskipun ESB. Oft fást þó gagnlegar upplýsingar frá norrænum embættismönnum.

Fjöldmörg mikilvæg neytendamál eru nú til umfjöllunar. Í fyrsta lagi má nefna aðgerðir sem hafa að markmiði að gera ríkin betur í stakk búin til að mæta netöldinni, svo sem að nýta nýja tækni til að skapa störf og tryggja efnahagsvöxt með því að tryggja að Evrópubúar hagnýti sér Internetið, m.a. í viðskiptum. Í öðru lagi hefur umfjöllun um hollustu matvæli verið ofarlega á baugi innan sambandsins í kjölfar endurtekinna tilfella þar sem eitrefni og sýkingar hafa fundist í matvælum. M.a. hefur framkvæmdastjórn ESB lagt fram tillögur um að koma á fót sérstakri samevrópskri stofnun til að hafa eftirlit með matvælaframleiðslu innan sambandsins. Kynntar eru ráðstafanir í 84 liðum sem talið er nauðsynlegt að grípa til í því skyni að tryggja hollustu matvæla sem framleidd eru í álfunni. Þar kemur fram að hollustuvernd og löggjöf á því sviði þurfi að vera sýnileg til að takast megi að endurheimta traust almennings. EFTA-ríkin munu í lok apríl kynna ESB formlega afstöðu sína um hugsanlega þátttöku í stofnuninni.

## 2. Áhrif EES-samningsins og þátttaka í mótun gerða

Fyrir gildistöku samningsins var í íslensk löggjöf um neytendavernd fremur fábrotin, en á grundvelli hinnar norrænu samvinnu höfðu þó verið sett lög um lausafjárkaup nr. 39/1922 og almenn samningalög, sbr. lög nr. 7/1936.

Almennt er viðurkennt að á Íslandi urðu straumhvörf að því er varðar neytendavernd og umbætur á sviði neytendaréttar með staðfestingu og aðild að EES-samningnum, sem afar óvíst að gerst hefði án aðildar að EES-samningnum, eða a.m.k. tekið mun lengri tíma. Á þessu sviði, eins reyndar mörgum öðrum, má segja að þróun mála á neytendasviði hafi fleygt fram hvað hagsmuni, réttaröryggi og heilsuvernd neytenda varðar frá því sem áður var.

Með EES-samningnum fá EFTA/EES-ríkin fullan og ótakmarkaðan aðgang að upplýsingum og starfsemi í sérfræðinganefndum framkvæmdastjórnarinnar og um leið þeirri þekkingu sem það er að finna. Það kann að vera mikilvægt á síðari stigum þegar setja þarf í innlendan rétt ýmis ákvæði tilskipana eða ákveða hjá dómstólum, eða stjórnvöldum, með hvaða hætti beri að túlka einstök ákvæði tilskipana eða laga sem sett hafa verið á grundvelli þeirra.

Í Amsterdam-samningnum var bætt við grein sem gefur neytendavernd aukið vægi í starfsemi ESB. Engin samsvarandi grein er til staðar í EES en hægt hefur verið að notast við 72. grein samningsins þó veik sé þegar nýjar tilskipanir ESB eru felldar inn í EES-samninginn. Þetta getur þó verið vandkvæðum bundið, einkum ef nýjar tilskipanir taka einnig til réttarverndar í einkamálarétti. Er þá farið yfir á sviði dóms- og innanríkismála sem fellur utan við EES samninginn. Verður þá að taka afstöðu til þess þegar hluti tilskipunar fellur undir EES en hluti er utan.

Þrátt fyrir að EFTA-skrifstofan vinni gott starf við að fylgjast með EES-málum þá er ljóst að EFTA/EES-ríkin fá all oft upplýsingar talsvert eftir að umræða hefst innan ESB. Oft er málum nærri lokið þegar þau eru rædd innan EFTA/EES, þ.e., þá hafa þau verið rædd til þrautar í nefndum ráðherraráðsins án þátttöku EFTA/EES-ríkja. EFTA/EES-ríkin fá kynningu í byrjun, þ.e. þegar framkvæmdastjórnin hefur lagt fram tillögu að tilskipun svo dæmi sé tekið, og síðan yfirleitt þegar málin hafa verið samþykkt. Þau eiga enga aðild að sérfræðinganefndum ráðherraráðsins sem í sífelld meira mæli fjalla efnislega um drög að tilskipunum í ströngum fundarlotum sem oft taka nokkra mánuði upp í nokkur ár, þar sem aðildarríkin í raun eru að semja um efnisrétt þann sem til umfjöllunar er hverju sinni. EFTA/EES-ríkin koma því aðeins til leiks þegar búið er að ganga endanlega frá samkomulagi meðal sérfræðingahóps ráðsins og ná um það samstöðu í ráðherraráðinu. Nefna má nýlegt dæmi um grænbók ESB um skaðsemisábyrgð sem kom út í lok júlí 1999. Vegna þess að EFTA-vinnuhópur um málið hafði ekki verið virkur s.l. fimm ár láðist að kynna EFTA/EES-ríkjunum skýrsluna og ekki var vakin athygli á henni fyrr en um miðjan nóvember. Þrátt fyrir að þá þegar hafi verið reynt að koma á fundi sem hefði það að markmiði að setja saman sameiginlegar athugasemdir EFTA/EES-ríkjanna, reyndist það ekki unnt með svo stuttum fyrirvara. Þó er ljóst að framkvæmdastjórnin hafði unnið nærri ár að smíði þessarar grænbókar. Þetta sýnir að EFTA/EES-ríkin eru oftsinnis ekki látin vita af ýmsum verkefnum og jafnvel nefndum.

Einnig er þess að geta að það er æ sjaldgæfara að tillögur framkvæmdastjórnarinnar séu merktar þannig að þær taki til Evrópska efnahagssvæðisins en það er gert til að skýra að

lagatillögurnar nái einnig til EFTA/EES-ríkjanna. Í upphafi EES var það gert talsvert, til að auðvelda vinnu og gera það skýrt að framkvæmdastjórnin teldi að fyrirmælin vörðuðu innri markaðinn og ætti því að fella inn í EES-samninginn. Ástæðuna má ugglaustr rekja til þess að færri starfsmenn framkvæmdastjórnarinnar kunna á því skil að margvísleg drög að tilskipunum ná einnig til EFTA/EES-ríkjanna. Innan framkvæmdastjórnarinnar er starfsfólk einnig fært til reglulega, þannig að trygging fyrir því að þekking um málefni EES haldist innan deilda framkvæmdastjórnarinnar er því lítil.

ESB á að senda EFTA/EES-ríkjunum texta sem áætlað er að fella inn í EES samninginn. Í framkvæmd hefur þessu verið talsvert ýtt yfir á EFTA-ríkin - EFTA skrifstofuna. Þetta getur þó skapað hættu til lengri tíma lítið á að „gjá“ taki að myndast með því að allar tilskipanir sem eiga að koma inn í samninginn skili sér ekki, sbr. dæmi hér á undan.

Af ofangreindu er ljóst að aðgangur EFTA/EES-ríkjanna að innra starfi ESB, sérfræðingafundum og starfi framkvæmdastjórnarinnar að ýmsum málum fyrir aðildarríkin þegar fjallað er um EES-málefni, svo ekki sé minnst á starfsemi innan ráðherraráðsins. Þrátt fyrir að EFTA-skrifstofan geri allt sem í hennar valdi standi til að styðja við upplýsingaöflunina þá hefur skrifstofan ekki frekar en sérfræðingar EFTA-ríkjanna, aðgang að mikilvægum starfshópum hjá ráðherraráðinu eða öðrum þeim nefndum sem starfa á vegum ESB.

### **3. Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB**

Líklegt er að helsti ávinningur með aðild að ESB væri þátttaka í stefnumótun og stjórnun æðstu ráðamanna og ráðherra, í ráðherraráðinu og Evrópuþinginu. Stjórnmalamenn og æðstu embættismenn og sérfræðingar frá Íslandi fengju þá jafnan aðgang að lagasetningarferlinu vegna þeirra tilskipana og reglna sem þeir verða að taka yfir.

## **Gagnlegar vefslóðir um neytendamál innan Evrópusamvinnunar**

Umhverfissráðuneytið: <http://www.stjr.is/umh>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/cons/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/cons/index_en.htm)

## 9. kafli

# Umhverfismál

### *Samantekt*

Á undanförunum árum hafa umhverfismál skipað æ mikilvægari sess í stefnumörkun og viðhorfum þeirra ríkja sem aðild eiga að EES-samningnum. Markmið EES-samningsins á sviði umhverfismála eru að varðveita, vernda og bæta umhverfið, stuðla að heilsuvernd manna og tryggja að auðlindir náttúrunnar séu nýttar af varúð og skynsemi. Aðild að EES-samningnum átti án efa sinn þátt í að flýta þróun á sviði umhverfismála á Íslandi. Ávinningurinn er þá ekki síst vegna löggjafar sem er í samræmi við reglur sem gilda innan Evrópu og tryggja aðgang íslenskra fyrirtækja að mörkuðum ESB.

Helsti ávinningur með aðild að ESB yrði þátttaka í stefnumótun og stjórnun æðstu ráðamanna og ráðherra í ráðherraráðinu og Evrópuþinginu. Möguleikar á að hafa áhrif á löggjöf sambandsins myndu því aukast verulega. Þá myndu aukast möguleikar Íslands til að hafa áhrif á stefnu ESB í alþjóðlegum umhverfismálum. Þar sem nær allar gerðir á sviði umhverfismála eru felldar inn í EES-samninginn yrðu fáar efnislegar breytingar við inngöngu í ESB hvað umhverfismál varðar. Þó yrðu teknar upp gerðir ESB á sviði náttúruverndar. Fjalla þyrfti sérstaklega um veiðar úr þeim stofnum sem innan ESB eru á valista og sýna fram á að veiðar stefni ekki stofni í hættu. Á þetta t.d. við um lunda, rjúpur og refi.

### **1. Umhverfismál - almennt**

Á undanförunum árum hafa umhverfismál skipað æ mikilvægari sess í stefnumörkun og viðhorfum ríkja. Þetta á ekki síst við um Evrópusambandið og aðildarríki þess. Þessi þróun á rætur að rekja til þeirrar vakningar sem átt hefur sér stað í viðhorfum til umhverfismála undanfarna þrjá áratugi. Árið 1972 var haldin í Stokkhólmi fyrsta alhliða ráðstefna Sameinuðu þjóðanna um umhverfismál. Um sama leyti var ákveðið á leiðtogafundi Evrópubandalagsins í París að móta sameiginlega umhverfismálastefnu.

Tuttugu árum síðar, árið 1992, var haldin ráðstefna SP um umhverfi og þróun í Rio de Janeiro. Ráðstefnan varð til að endurvekja og styrkja alþjóðlegan áhuga á umhverfisvernd, auk þess sem hún festi í sessi nýja hugsun í umhverfismálum sem kennd var við hugtakið sjálfbæra þróun (*sustainable development*). Á ráðstefnunni var samþykkt viðtæk framkvæmdaáætlun um sjálfbæra þróun sem tók til allra sviða þjóðfélagsins en inntak hugtaksins sjálfbær þróun er einmitt það að taka eigi tillit til umhverfissjónarmiða á öllum sviðum þjóðfélagsins.

ESB og aðildarríki þess áttu ríkan þátt í að móta framkvæmdaáætlunina og aðrar niðurstöður ráðstefnunnar í Ríó. Jafnframt undirbjó sambandið og samþykkti sína eigin framkvæmdaáætlun á sviði umhverfismála í anda sjálfbærrar þróunar árið 1992. Þetta er umfangsmikil framkvæmdaáætlun sem tekur til allra þátta samfélagsins og er ætlað að stuðla að því að atvinnulífið, ríki, sveitarfélög og einstaklingar lagi athafnir sínar að meginreglum sjálfbærrar þróunar. Í meginráttum eiga allar nýjar gerðir og framkvæmdir ESB á sviði umhverfismála rætur að rekja til þessarar framkvæmdaáætlunar.

Áhersla á umhverfismál innan ESB var aukin bæði með Maastricht- (1992) og Amsterdam-samningnum (1999) þar sem báðir samningarnir sköpuðu umhverfismálum sterkari lagagrunn. Með Amsterdam-samningnum var nýrri grein bætt við sem felur í sér að umhverfissjónarmið skuli höfð til hliðsjónar við gerð og framkvæmd allra stefna sambandsins.

Hugtakið sjálfbær þróun var undirstrikað enn frekar með Amsterdam-samningnum sem grundvallarviðmið í umhverfismálum. Samningurinn heimilar aðildarríkjunum að gera strangari kröfur á sviði umhverfismála en af ESB-löggjöf leiðir.

Með Amsterdam-samningnum var vægi ráðherraráðsins og Evrópuþingsins á sviði umhverfismála aukið verulega á kostnað framkvæmdastjórnarinnar. Fyrir samninginn má segja að um 50% af tilskipunum hafi verið háð samþykki þingsins innan samvinnuferlisins (*co-decision-procedure*). Eftir samninginn var þetta hlutfall hins vegar komið í 95%, þ.e. í nær öllum tilfellum eru tilskipanir háðar samþykki þingsins. Samvinnuferlið eykur líkur á því að breytingar verði á tillögum frá því að EFTA/EES-ríkin hafa möguleika á að koma að mótun þeirra á undirbúningsstigi innan framkvæmdastjórnarinnar.

Framkvæmdastjórnin vinnur nú að nýrri framkvæmdaáætlun á sviði umhverfismála sem fyrirhugað er að verði kynnt í haust. Áætlunin mun m.a. fela í sér frekari útfærslu á því hvernig fella megji umhverfissjónarmið að stefnu ESB.

## **2. Umhverfismál innan ESB og EES**

### **2.1 Almennt**

Stefna ESB í umhverfismálum byggist í fyrsta lagi á markmiðum sjálfbærrar þróunar, í öðru lagi á því að megin áhersla sé lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir og jafnframt á þeirri reglu að sá sem ábyrgur er fyrir mengun skuli greiða kostnað sem henni er samfara (mengunarbótareglan).

Með EES-samningnum gerðist Ísland aðili að sameiginlegri stefnumörkun ESB á sviði umhverfismála, annarra en málefna er varða náttúruvernd. Í reynd er íslensk umhverfislöggjöf að meginefni byggð á umhverfislöggjöf ESB. Megnið af löggjöfinni tók Ísland upp við gildistöku EES-samningsins 1. janúar 1994. Síðan þá hefur mikill fjöldi nýrra gerða verið tekinn inn í samninginn, auk þess sem eldri gerðir hafa verið endurskoðaðar.

EES-samningurinn hefur án efa átt sinn þátt í að flýta þróun á sviði umhverfismála hér á landi og færa til þess vegar er gerist í þeim ríkjum sem við gjarnan berum okkur saman við. Í reynd hefur þessi löggjöf verið forsenda fyrir aðgengi að erlendum mörkuðum.

Með aðild Íslands að EES-samningnum færðust mörg mál á sviði umhverfismála til betri vegar frá því sem áður var. Sem dæmi má nefna að settar hafa verið markvissar reglur um mengunarvarnir, sorphirðu, mat á umhverfisáhrifum, upplýsingagjöf til almennings um umhverfismál og vöktun margra mikilvægra þátta á sviði umhverfismála. Einnig hefur mikið starf verið unnið varðandi skráningu eiturefna.

Aðgangur að upplýsingum og þekking á umhverfismálum hér á landi hefur aukist til muna við aðild að EES-samningnum. Ísland hefur nú aðgang að um 80 sérfræðinganefndum innan framkvæmdastjórnarinnar á sviði umhverfismála og öðrum gagnabrunnum innan ESB. Auk þess á Ísland fulltrúa í stjórn Umhverfisstofnunar Evrópu.

Aðild að EES-samningnum er einnig afar mikilvæg til að tryggja þátttöku Íslendinga í nefndum á vegum framkvæmdastjórnarinnar þar sem þátttaka í fundum sérfræðinganefnda gefur möguleika á að vekja athygli framkvæmdastjórnarinnar á sérstöðu Íslands við mótun stefnu og reglna ESB.

## 2.2 Umfang gerða innan EES

Segja má að lögleiðing EES-gerða á sviði umhverfismála feli í sér umtalsverða fjárfestingu þegar skoðuð eru þau áhrif sem þær hafa á tekjur og gjöld ríkis, sveitarfélaga, atvinnulífs og einstaklinga. Þótt oft sé um háar fjárhæðir að ræða skilar kostnaður þessi sér til baka þegar til lengri tíma er litið. Sjaldnast er ágreiningur um nauðsyn framkvæmda en tilskipanir ESB hafa aukið þrýsting og leitt til samræmdari aðgerða.

Þegar um viðamiklar fjárfestingar er að ræða skiptir miklu að koma að mótun gerða á undirbúningsstigi innan ESB og hafa EFTA/EES-ríkin aðgang að nefndum framkvæmdastjórnarinnar til áhrifa á efni slíkra reglna. Þetta gildir sérstaklega um Ísland þar sem aðstæður geta verið með öðrum hætti en gerist á meginlandinu. Þátttaka á undirbúningsstigi er sérlega mikilvæg í ljósi þeirrar staðreyndar að EFTA/EES-ríkin hafa einungis beinan aðgang að þeim hluta lagasetningarferlisins sem fram fer innan framkvæmdastjórnarinnar, en ekki innan ráðherraráðsins og Evrópuþingsins.

Breytingar og aðlögun að íslenskum aðstæðum, sem ná má fram á undirbúningsstigi, geta skipt sköpum um kostnað þegar fram líða stundir. Fórarkostnaður vegna fundarsetu er hverfandi í þessu samhengi. Mikilvægt er því að leggja rækt við aðkomu Íslands að undirbúningsstarfi þar sem aðgangur er greiðastur og getur það einnig auðveldað ríki, sveitarfélögum og atvinnulífi að greina og meta í tæka tíð þann kostnað sem er samfara umhverfisbótum og skipuleggja starf samkvæmt því.

## 2.3 Markmið innan EES á sviði umhverfismála

Um umhverfismál er fjallað í 73.-75. gr. EES-samningsins. Í 73. gr. koma fram eftirfarandi markmið: að varðveita, vernda og bæta umhverfið, stuðla að heilsuvernd manna og tryggja að auðlindir náttúrunnar séu nýttar af varúð og skynsemi. Í samningnum er að auki að finna þær meginreglur sem aðgerðirnar byggjast á. Girða skal fyrir umhverfisspjöll, leggja skal áherslu á að bæta það tjón sem þegar hefur orðið og leggja skal greiðsluskyldu á þann sem mengun veldur.

## 3. Gerðir innan EES á sviði umhverfismála

### Almennt um XX. viðauka

Í 74. gr. samningsins er vísað til XX. viðauka sem hefur að geyma gerðir á sviði umhverfismála. Í stuttu máli fjalla þessar gerðir um umhverfismál almennt, vatn, loft, mengun af völdum hættulegra efna, aukið eftirlit með úrgangi og förgun hans og mengun



vegna hávaða. Þessi hluti samningsins er ekki hluti af fjórfrelsinu svokallaða, heldur skilgreindur sem jaðarmál.

### 3.1. Umhverfismál almennt (XX. viðauki – I)

Í þessum kafla er fjallað um erfðatækni, mat á umhverfisáhrifum, mengunarvarnir, hættu í iðnaði og álíka. Varðandi þennan kafla verður að hafa hliðsjón af þeirri staðreynd að ESB-reglur miðast almennt við mengaðri og þéttbýlli svæði en Ísland og hefur slíkt valdið nokkrum vandkvæðum og kostað vinnu við að fá aðlögun fyrir Ísland. Í auknum mæli hafa Íslendingar óskað eftir aðlögun á gerðum, þ.e. áður en þær eru teknar inn í samninginn. Í aðildarviðræðum hefur ESB lagt hart að umsóknarríkjum að gera hreint fyrir sínum dyrum í umhverfismálum. Þetta mun mögulega gera Íslandi erfiðara um vik í framtíðinni að fá viðurkennda sérstöðu en á móti kemur að viðurkennt er að langur aðlögunartími getur reynst nauðsynlegur.

### 3.2. Vatnsmengun (XX. viðauki – II)

Með EES-samningnum voru teknar upp ítarlegri og strangari reglur um vatnsmengun. Gæðakröfur til neysluvatns jukust verulega og mun meiri kröfur voru gerðar til eftirlits, mælinga og mælitíðni. Sérstakar reglur voru og teknar upp hvað hættuleg efni varðar og losun þeirra út í umhverfið frá atvinnurekstri og um aðgerðir til að hindra losun þeirra í vatn. Setja varð því í reglugerðir mun ítarlegri reglur um mengun í vötnum, ám og grunnvatni frá því sem áður var.

Með samningnum voru einnig teknar upp mun strangari kröfur um hreinsun skólps sem fólu í sér umtalsverða fjárfestingu fyrir sveitarfélög. Eftirlit og mælingar á tilteknum mengunarefnum kosta sitt og svipað má segja með eftirlit samkvæmt svokallaðri nítrat-tilskipun.

Á vatnsmengunarsviðinu er nú unnið að tilskipun um nytjavatn, sem verður nokkurs konar rammatilskipun á vatnsmengunarsviðinu og mun hafa veruleg áhrif hér á landi. Það er því sérstaklega mikilvægt að fylgjast með mótun tilskipana á þessu sviði í náinni framtíð.

### 3.3 Loftgæði (XX. viðauki – III)

Gerðir ESB á þessu sviði miða að því að vernda heilsu fólks og viðhalda og bæta gæði umhverfisins. Sett eru umhverfismörk fyrir ýmis loftmengunarefni og gerðar kröfur um að fylgst sé með styrk þeirra í umhverfinu og gripið til viðeigandi aðgerða ef styrkur er ekki innan settra marka.

Gerðar eru kröfur til starfsemi sem valdið getur loftmengun. Meðal þess er t.d. brennsla sorps og annars úrgangs. Nýlega hefur verið samþykkt rammatilskipun um loftgæði sem nær til mun fleiri loftmengunarefna en fyrri tilskipanir náðu til. Verið er að vinna að einstökum dótturtilskipunum um tiltekin loftmengunarefni.

Kröfur um umhverfismörk eru í mörgum tilfellum hertar umtalsvert frá því sem áður var og alveg ljóst að í einstökum tilfellum verður erfitt að mæta þessum hertu kröfum hér á landi. Þar sem svo háttar til er einnig gert ráð fyrir auknum mælingum, langt umfram það sem unnt er að uppfylla með núverandi tækjabúnaði og aðstöðu.

Vegna kostnaðar, sem af þessu hlýst, er mjög nauðsynlegt að fylgjast með þróun löggjafar ESB á þessu sviði og koma athugasemdum á framfæri í tíma þannig að tekið sé tillit til sérstakra íslenskra aðstæðna og kostnaði þannig haldið í lágmarki til lengri tíma. Sama á við um tilskipun um brennslu úrgangs þar sem verið er að herða kröfur verulega þannig að erfitt eða jafnvel útilokað verður fyrir litlar brennslustöðvar að mæta kröfunum.

### 3.4 Efni, áhætta í iðnaði og líftækni (XX. viðauki – IV)

Samkvæmt ákvæðum samningsins er skylt að gera hið ýtrasta til að koma í veg fyrir umhverfisslys í ákveðnum atvinnugreinum. Setja þarf upp viðbragðsáætlanir í atvinnurekstri þar sem ákveðið magn tiltekinna hættulegra efna er geymt, efnin notuð eða þau myndast í framleiðsluferlinu. Viðbragðsáætlunin getur náð til atvinnurekstrarins eingöngu eða einnig til aðliggjandi byggðar, allt eftir því hversu mikið magnið er.

Þá ná reglur ESB einnig til meðferðar, notkunar og förgunar á hættulegum efnum á borð við PCB-efni, asbest, kadmíum, kvikasilfur, lífræn halogensambönd o.fl. Einnig er notkun rafhlaðna, sem innihalda kvikasilfur og kadmíum yfir ákveðnu hámarki, bönnuð.

Fyrir gildistöku EES-samningsins var engin löggjöf um erfðabreyttar lífverur í gildi á Íslandi. EES-samningurinn fól í sér gildistöku tveggja tilskipana; annars vegar tilskipun er varðar afmarkaða notkun erfðabreyttra örvera og hins vegar tilskipun er varðar sleppingu eða dreifingu og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera. Markmið tilskipananna er að draga úr eða koma í veg fyrir neikvæð umhverfisáhrif af starfsemi með erfðabreyttar örverur, svo og sleppingu erfðabreyttra lífvera út í umhverfið í tilrauna- og markaðsskyni.

Árið 1996 setti Alþingi lög nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, og árið 1997 gaf umhverfissráðuneytið út reglugerð nr. 330/1997, um afmarkaða notkun erfðabreyttra lífvera, og reglugerð nr. 493/1997, um sleppingu eða dreifingu og markaðssetningu erfðabreyttra lífvera. Með þessum reglugerðum voru báðar tilskipanir Evrópusambandsins lögfestar. Umhverfissráðuneytið gaf út þriðju reglugerðina er varðar málaflokkinn árið 1998; reglugerð nr. 68/1998, um ráðgjafanefnd um erfðabreyttar lífverur. Nú er unnið að því að endurskoða reglugerð 330/1997 vegna nýrrar tilskipunar ESB varðandi afmarkaða starfsemi með erfðabreyttar örverur.

Eftir tilkomu EES-samningsins gilda leyfi til markaðssetningar í aðildarríkjum ESB einnig á Íslandi. Íslendingar fá til skoðunar allar umsóknir um leyfi til að sleppa erfðabreyttum lífverum út í umhverfið í tilraunaskyni og til markaðssetningar og gefst kostur á að bera fram spurningar, fá ítarlegri upplýsingar og andmæla. EES-samningurinn veitir hins vegar ekki heimild til þátttöku í ákvarðanatöku.

### 3.5 Úrgangur (XX. viðauki – V)

Förgun og meðferð úrgangs er meðal þess sem samræmt var með EES-samningnum. Íslenskar reglur gengu skemmra en reglur ESB á þessu sviði, eins og á svo mörgum öðrum sviðum umhverfismála, þegar samningurinn var lögleiddur og síðan þá hafa komið til sögunnar enn frekari tilskipanir á þessu sviði. Á þessu sviði, eins og reyndar mörgum öðrum, bera sveitarfélög meginhluta kostnaðar við framkvæmd tilskipananna.

Mjög margar gerðir á úrgangssviði eru í undirbúningi hjá ESB sem stendur eða hafa verið samþykktar en eru ekki enn orðnar hluti af EES-samningnum. Margar þessara gerða koma

til með að hafa umtalsverð áhrif hér á landi og kemur þá til kasta Alþingis að skapa viðeigandi lagaramma. Sem dæmi um atriði, sem veruleg áhrif munu hafa, má nefna aukna ábyrgð framleiðenda og/eða söluaðila á úrgangi sem myndast vegna vöru sem þeir framleiða eða selja. Einnig ábyrgð rekstraraðila urðunarstaða á eftirliti og vegna umhverfisáhrifa umfram rekstartíma viðkomandi staða, svo lengi sem vænta má einhverra umhverfisáhrifa frá viðkomandi svæði. Gert er ráð fyrir að gjaldtaka endurspegli kostnað vegna aukins eftirlits og ábyrgðar.

Í samningnum er lagt bann við förgun, meðhöndlun eða flutningi á hættulegum efnum án eftirlits. Skrá ber enn fremur förgunarsvæði hættulegra efna og hvaða efni er um að ræða.

### 3.6 Hávaði (XX. viðauki - VI)

Innan Evrópusambandsins er löng hefð fyrir því að gera kröfur um mörk hávaða og takmarkanir á hávaða frá hvers kyns vélbúnaði. Eðlilegt er að miða við að búnaður, sem fluttur er til landsins, uppfylli þessar kröfur að lágmarki. Undanfarin ár hefur verið í undirbúningi rammatilskipun um hávaða í umhverfinu þar sem sett verða viðmið um mælingu hávaða, einkum um kvöld og nætur, og verða þéttbýlissvæði tekin út hvað þetta varðar. Líklegt er að aðildarríkin verði beðin um aðgerðaáætlun til að draga úr hávaða.

#### **Almennt um II. viðauka.**

Í II. viðauka er m.a. fjallað um mengunarvarnir ökutækja, matvæli, áburð, hættuleg efni, snyrtivörur og umhverfisvernd. Þó að þessir kaflar falli undir vöruviðskipti (tæknilegar viðskiptahindranir) og séu því hluti af fjórfrelsinu er fjallað um þessi atriði hér þar sem þau tengjast umhverfismálum. Á þessu sviði er afar mikilvægt fyrir atvinnulífið að Ísland lögtaki sameiginlegar reglur ESB til að tryggja aðgang að mörkuðum innan ESB. Vægi þessa málaflokks fyrir atvinnulíf og verðmætasköpun verður því seint ofmetið.

### 3.7 Mengunarvarnir vélknúinna ökutækja (II. viðauki - I)

Kröfur um útblástur frá vélknúnum farartækjum hafa verið í stöðugri þróun. Gerðarprófun farartækja gerir kröfur um takmörkun útblásturs frá nýjum farartækjum. Ísland hefur tekið þessar kröfur upp jafnóðum og þær hafa verið settar. Eðlilegt hlýtur að teljast að Ísland geri á hverjum tíma kröfu um besta fáanlegan búnað til að takmarka loftmengun frá farartækjum. Ljóst er að mjög hröð þróun verður á þessu sviði á næstu árum.

### 3.8 Matvæli (II. viðauki - XII)

Á matvælasviði hefur Evrópusambandið nýverið gefið út hvítbók um öryggi matvæla (*White Paper on Food Safety, 12. jan. 2000/COM (1999) 719 final*) þar sem fram koma 84 tímasett markmið um framkvæmd mála til loka árs 2003. Með hvítbókinni setur framkvæmdastjórnin öryggi matvæla á oddinn sem eitt af mikilvægustu stefnumálum sínum og gerir tillögu að margvíslegum breytingum til að tryggja neytendum örugg matvæli.

Þar með er ljóst að mikil vinna liggur fyrir á matvælasviði á komandi árum og að framkvæmd mála verður hraðað eins og kostur er. Meðal annars má nefna að mörg af mikilvægustu markmiðunum eiga að afgreiðast af hálfu framkvæmdastjórnarinnar á árinu 2000 og fá endanlega afgreiðslu af hálfu ráðsins og Evrópuþingsins fyrir lok ársins 2001. Sem matvælaframleiðsluþjóð eiga Íslendingar hér verulegra hagsmuna að gæta.

Ein helsta tillaga framkvæmdastjórnarinnar er að stofnuð verði evrópsk matvælastofnun og er áformað að hún verði komin á laggirnar árið 2002. Einnig er fyrirhugað á næstu þremur árum að fram fari gagnger endurskoðun á matvælalöggjöf Evrópusambandsins, allt frá almennt rammalöggjöf um matvæli til sértækra reglna á einstökum sviðum. Ein helsta nýjungin verður almenn tilskipun um matvælalöggjöf (*General Food Law Directive*) og samræmdar reglur um matvælaeftirlit og um hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla sem eiga að ná yfir alla matvælakeðjuna. Tillögurnar ná einnig yfir fóðurvörur. Stefnt er að því að tillögur að þessum reglum verði samþykktar á tímabilinu frá lokum árs 2001 og fram á mitt ár 2002.

Af sértækum málum má nefna að Evrópusambandið vinnur nú að reglum um hámark ýmissa aðskotaefna í matvælum, þ.m.t. díoxíns og PCB. Þessar tillögur munu ná yfir sjávarafurðir. Einnig liggur fyrir að settar verði ýmsar reglur um sérþæði og um notkun bætiefna í matvælum. Þá liggur fyrir hér á landi að setja reglur um erfðabreytt matvæli á grundvelli reglna Evrópusambandsins. Meðal verkefna, sem þegar eru hafin, má einnig nefna endurskoðun á neysluvatnsreglum sem m.a. mun leiða til verulegs kostnaðarauka á næstu árum við eftirlit með efnainnihaldi neysluvatns.

Matvælaeftirlit á Íslandi verður að vera í samræmi við löggjöf Evrópusambandsins eins og hún er nú og ætla má að breytingar á skipan eftirlitsmála og matvælalöggjafar innan ESB í framtíðinni muni hafa veruleg áhrif á skipan og framkvæmd mála hér á landi. Í þessu sambandi ber einnig að geta þess að Eftirlitsstofnun EFTA hefur nú eftirlit með því að bæði matvælalöggjöf og matvælaeftirlit hér á landi sé í samræmi við skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

### 3.9 Hættuleg efni (II. viðauki - XV)

Tilskipanir og reglugerðir ESB á sviði eitrefna og hættulegra efna beindust upphaflega einkum að því að auka öryggi í meðferð efna með tilliti til áhættu fyrir heilsu fólks, bæði almennings og á vinnustöðum. Á síðari árum hefur einnig verið lögð vaxandi áhersla á áhættu af efnanotkun fyrir umhverfið.

Almennt má segja að stefna ESB sé sú að engin ný efni fari á markað nema áður hafi verið ýtarlega rannsakað hvaða hættu geti stafað af efnunum og er síðan gerð krafa um ráðstafanir til að draga úr áhættu. Eldri efni, sem eru á markaði (rúmlega 100 000 efni), eru einnig í gagngerri endurskoðun. Forgangsefni í þeirri rannsókn eru efni sem notuð eru í miklu umfangi og efni sem liggja undir grun um að vera hættuleg. Aðgerðir í framhaldi af slíkri rannsókn geta verið bann við notkun efna, takmörkun á markaðssetningu og notkun og/eða viðvaranir og ábendingar um meðferð.

Þegar EES-samningurinn var undirritaður mátti flokka gerðirnar, sem féllu undir hann, í eftirtalin meginsvið sem hvert um sig inniheldur fjölda ólíkra gerða: flokkun og merkingar hættulegra efna og vörutegunda sem innihalda hættuleg efni, takmarkanir á markaðssetningu og notkun, tilkynninga, og/eða upplýsingaskylda, svo og áhættumat varðandi efni sem verið hafa lengi á markaði innan ESB en hafa ekki verið rannsökuð nægilega, tilkynningarskylda og kröfur um ýtarlegar rannsóknir á nýjum efnum sem koma inn á ESB-markaðssvæðið.

Auk þess má nefna afmarkaðri svið, svo sem kröfur um niðurbrot þvottaefna, efnainnihald í rafhlöðum og upplýsingaskyldu varðandi inn- og útflutning hættulegra efna. Takmörkun ósoneyðandi efna var einnig hluti af þessum kafla samningsins en sá þáttur hefur nú verið færður yfir í umhverfishlutann.

Við gerð EES-samningsins samdi Ísland um fyrirvara varðandi tilteknar gerðir samningsins. Dregið hefur verið markvisst úr mismun á löggjöf hér á landi og á EES-svæðinu og eru nú eingöngu eftir fyrirvari varðandi takmörkun við notkun asbests sem fljótlega mun falla úr gildi og ótímasettur fyrirvari varðandi skráningu plöntuvarnarefna.

EES-samningurinn er breytingum háður og stöðugt bætast við nýjar gerðir. Þannig má nefna að innan tíðar munu bætast við samninginn viðamiklar gerðir um sæfiefni (bíósíð) sem gera kröfu um umfangsmikla úttekt og skráningu á þeim vörum sem falla undir málaflökkinn en talið er að hann taki til hátt á annan tug þúsunda vörutegunda innan ESB.

Lögbinding kaflans um hættuleg efni hefur tekið langan tíma enda um viðamiklar gerðir að ræða, oft með löngum efnalistum. Vegna mikillar vinnu við þýðingar og lögbindingu kaflans hefur Ísland fram að þessu verið nokkuð á eftir ESB varðandi lögbindingu tilskipana um flokkun og merkingar hættulegra efna. Að undanförunu hefur verið unnið eftir áætlun um að vinna upp þann hala sem myndaðist á þessu sviði og hefur það skilað árangri en á sama tíma eru sífellt að koma nýjar gerðir inn í samninginn.

### 3.10 Snyrtivörur (II. viðauki - XVI)

Fyrir gildistöku EES-samningsins var engin heilsteypt löggjöf um snyrtivörur í gildi á Íslandi. EES-samningurinn fól í sér lögleiðingu tilskipana Evrópubandalagsins er varða snyrtivörur. Tilskipanirnar fjalla um framleiðslu, innflutning, innihald, merkingu og pökkun snyrtivara, ásamt kynningu þeirra. Þar eru m.a. ákvæði sem banna notkun ákveðinna efna í snyrtivörur og takmarka notkun annarra eða setja skilyrði fyrir notkun þeirra. Efni þessi eru nánar tilgreind í viðaukum sem samanstanda af viðamiklum efnalistum.

Krafa er um að merkingar snyrtivara veiti upplýsingar um öll innihaldsefni vörunnar. Á árinu 1994 gaf umhverfisráðuneytið út fyrstu íslensku reglugerðina um snyrtivörur. Í lok árs 1998 kom síðan út endurskoðuð snyrtivörureglugerð, reglugerð nr. 776/1998, um snyrtivörur, og með þeirri reglugerð var sú fyrri felld úr gildi. Íslenska reglugerðin byggist alfarið á ákvæðum tilskipana ESB og með henni hafa verið lögfestar allar tilskipanir sem nú þegar hafa tekið gildi.

### 3. 11 Umhverfisvernd

Aðild Íslands að EES-samningnum hefur haft gífurleg áhrif á umhverfisvernd hér á landi, einkum mengunarvarnir. Þetta sést vel þegar skoðaður er sá vöxtur sem orðið hefur í setningu ýmiss konar reglugerða á mengunarvarnasviðinu á undanförunum árum. Þótt gerðir ESB taki mið af aðstæðum þar sem um meiri mengun er að ræða og meira þéttbýli en hér á landi á efni þeirra fullt erindi við Íslendinga. Aðeins í undantekningartilfellum er um að ræða gerðir sem fjalla um atriði sem ekki snerta íslenskar aðstæður.

Í raun eru kröfur, sem fram koma í ESB-gerðum, í yfirgnæfandi tilfellum í anda þess sem þeir sem starfa að mengunarvörnum á Íslandi vilja og hafa viljað starfa eftir um lengri tíma. Kröfur um eftirlit, vöktun og ýmsa upplýsingagjöf vegna einstakra mengunarþátta eru í

flestum tilfellum ekki umfram það sem hverju aðildaríki er nauðsynlegt til að fylgjast með þróun mála og byggja ákvarðanatöku á, óháð aðild að EES.

Aðildin skapar hins vegar nauðsynlegan þrýsting þar sem oft þarf að uppfylla tímamörk og sýna þarf fram á, með upplýsingagjöf til Eftirlitsstofnunar EFTA, að unnið sé skv. kröfum tilskipana.

Til viðbótar við ýmis ákvæði um eftirlit, vöktun og umhverfisgæði er einnig að finna í nokkrum gerðum ákvæði um leyfilegt innihald tiltekinna efna í hráefni og neysluvörum. Takmörkun á leyfilegu efnainnihaldi þessara vara getur haft umtalsverð bætandi umhverfisáhrif. Nefna má takmörkun á leyfilegu hámarksinnihaldi blýs og brennisteins í eldsneyti. Í öðrum tilfellum koma fram kröfur til tækjakosts og tæknibúnaðar sem miða að því að takmarka umhverfisáhrif. Sem dæmi um slíkt má nefna frágang á olíubirgðastöðvum, bensínstöðvum og flutningstækjum fyrir eldsneyti, með það að markmiði að takmarka losun á bensínufum. Einnig má nefna kröfur til einstakra ökutækja sem tryggja virkni hreinsibúnaðar á útblástursloft, kröfur til flugvéla og ýmissa vinnuvéla til að draga úr hávaðamengun o.fl.

Þótt uppfylling krafna í þeim gerðum, sem um er að ræða, hafi þannig umtalsverð umhverfisbætandi áhrif er lögleiðing og framkvæmd þeirra í flestum tilfellum ekki á ábyrgð umhverfisráðuneytisins. Dómsmála-, félagsmála- eða samgöngumálaráðuneytið eftir atvikum geta séð um þessa þætti. Umhverfisluti EES-samningsins getur þannig í raun verið enn stærri en virðist við í fyrstu sýn.

#### **4. Samstarf um stefnumörkun**

Í 3. gr. bókunar 31 við samninginn eru talin upp þau svið þar sem styrkja skal samvinnu samningsaðila í umhverfismálum. Stefnt er að aukinni samvinnu á eftirfarandi sviðum: við stefnumótun og gerð framkvæmdaáætlunar um umhverfið, við samþættingu umhverfissjónarmiða við aðra málaflokka, við notkun hagtekja í þágu umhverfisverndar, við lausn alþjóðlegra umhverfisvandamála og við lausn mikilvægra svæðisbundinna eða alþjóðlegra málefna.

##### **4.1 EPRG-nefndin**

EPRG-nefndin eða *the Environment Policy Review Group* er nefnd hátt settra embættismanna umhverfisráðuneyta innan ESB sem EFTA/EES-ríkin hafa aðgang að og fjallar um stefnumörkun á sviði umhverfismála. Aðgangur EFTA/EES-ríkjana að slíkum nefndum er almennt ekki fyrir hendi.

EPRG-nefndin hittist að meðaltali tvisvar á ári og fer yfir helstu mál sem eru í vinnslu innan framkvæmdastjórnarinnar. Þetta á við um einstakar skýrslur sem verið er að vinna fyrir ráðsfundi þar sem fjallað er um umhverfismál með heildrænum hætti eða skýrslur á einstökum sviðum eða um önnur stefnumarkandi atriði. Þessar skýrslur eru síðan oft grunnur að þeim aðgerðum sem ráðið eða framkvæmdastjórnin kann að hrinda í framkvæmd síðar. Á þessum fundum er ekki fjallað um einstakar tilskipanir eða önnur tæknileg atriði heldur er umfjöllunarefnið meira á sviði stefnumótunar. Að því leyti er þátttaka í nefndum sem þessari afar mikilvæg til að geta haft áhrif á stefnumótun sem unnið er að á hverjum tíma innan ESB.

Nefndin vinnur einnig að ýmsum öðrum málum. Í því sambandi má nefna verkefni á sviði vísitalna í umhverfismálum sem unnið hefur verið að í sérfræðinefnd framkvæmdastjórnarinnar sem síðar skilaði tillögum til EPRG-nefndarinnar. EPRG-nefndin mótar síðan tillögur á sviði umhverfismála sem lagðar eru fyrir ráðið eða leiðtogafund ESB en þar hafa EFTA/EES-ríkin ekki aðgang eins og kunnugt er.

## 4.2 Umhverfisstofnun Evrópu

Umhverfisstofnun Evrópu er í Kaupmannahöfn og hefur það hlutverk að safna og vinna úr upplýsingum um stöðu umhverfismála í Evrópu. Ísland á aðild að stofnuninni. Stofnunin er framkvæmdastjórninni í Brussel til ráðgjafar við gerð nýrra tilskipana og reglugerða eða aðra ákvörðunartöku. Einnig gefur stofnunin reglulega út upplýsingar um stöðu ýmissa þátta umhverfismála í Evrópu sem eru mjög áhugaverðar og aðildarríki geta eftir atvikum byggt ákvarðanatöku á. Upplýsingarnar eru byggðar á gögnum sem safnað er meðal aðildarríkja.

Hér á landi eru aðilar sem sjá um upplýsingagjöf á sviði loftgæða, losunar loftmengunarefna, ferskvatnsmengunar, sjávar og stranda, úrgangs, jarðvegs, mengaðs jarðvegs, kortagerðar og náttúruverndar.

Fram til þessa hefur verið nokkuð erfitt að uppfylla þessa kröfu vegna þess hve takmarkaðar upplýsingar eru fyrir hendi á mörgum sviðum. Vinna þarf að því að efla þennan þátt. Um leið er verið að vinna að því að veita fullnægjandi upplýsingar um framkvæmd gerða ESB á sviði umhverfismála og gera þannig raunverulega stöðu umhverfismála sýnilegri hér á landi.

## 5. Mat á EES-samningnum

Með EES-samningnum færðust margir þættir umhverfismála til mun betri vegar frá því sem áður var. Þetta á ekki síst við um setningu löggjafar í samræmi við það sem gerist innan Evrópu. Settar hafa verið markvissar reglur um mengunarvarnir, sorphirðu, mat á umhverfisáhrifum, upplýsingagjöf til almennings um umhverfismál, vöktun margra mikilvægra þátta á sviði umhverfismála, um meðferð eiturefna og um hollustuvernd, og mikil vinna hefur farið fram varðandi skráningu eiturefna svo að dæmi séu tekin. Einnig og ekki síður er ávinninginn að finna í þeim beinu og óbeinu réttindum um markaðsaðgang sem því fylgir fyrir atvinnulífið að hafa þessar reglur.

Almennt má því segja EES-samningsins hafi átt þátt í að tryggja að kröfur séu ekki minni á Íslandi en í helstu viðskipta- og samkeppnislöndum okkar. Á sama tíma og hollustu- og umhverfisvernd á Íslandi er eflað skapast markaðsaðgengi fyrir vöru og þjónustu frá Íslandi. Beiting samræmdra reglna hlýtur að vera framleiðendum til hagsbóta og auðvelda viðskipti, og þótt kostnaður, sem því fylgir, geti verið verulegur fyrir ríki, sveitarfélög, atvinnulíf sem einstaklinga er ávinningur til lengri tíma það sem skiptir máli. Til að mynda eiga Íslendingar sem matvælaframleiðsluþjóð mikið undir því að íslenskar afurðir séu viðurkenndar sem hreinar og heilbrigðar.

Aðgangur EES-ríkja að umræðu og stefnumótun innan ESB er, eins og kunnugt er, einkum á undirbúningsstigi gerða og meðal sérfræðinga en minnkar þegar ofar dregur í stofnanauppbyggingunni. Þetta er sérstaklega bagalegt á umhverfissviðinu þar sem sérstaða Íslands er mikil vegna ólíkra náttúrulegra aðstæðna. Það hefur sýnt sig innan ESB að þar

sem ráðherrar taka beinan þátt í mótun gerða og allri umræðu meðal aðildarríkja þá er auðveldara að virkja stjórnkerfið til skilvirkra aðgerða og fá það fjármagn sem til þarf. Meginþungi þátttöku af Íslands hálfu í Evrópusamstarfi á sviði umhverfismála hefur hins vegar hvílt á undirstofnunum ráðuneyta á borð við Hollustuvernd. Ólíku er saman að jafna við Norðurlandasamstarf þar sem æðstu stig stjórnsýslu eru virkjuð og hefur það gefið góða raun.

Þess ber þó að geta að á umhverfissviði hafa verið haldnir óformlegir norrænir ráðherrafundir í tengslum við ráðherrafundi ESB. Tilgangur þeirra er að ræða dagskrárefni ráðsfundanna. Slíkir fundir koma sér vel fyrir Noreg og Ísland sem ekki hafa aðgang að ráðsfundunum. Að auki eru EES-mál jafnan á dagskrá reglulegra funda umhverfisaráðherra Norðurlandanna og embættisnefndar Norrænu ráðherranefndarinnar um umhverfismál.

Einsleitni, sem að er stefnt með EES-samningnum, tekur ekki alltaf fullt tillit til íslenskra aðstæðna þar sem náttúrufar, fólksfjöldi og dreifing íbúa er með öðrum hætti. Undirbúningsstarf sérfræðinga ESB, sem Ísland hefur aðild að, fer fram í fjölmörgum hópum og hefur reynst erfitt að tryggja viðeigandi þátttöku að heiman vegna fjarlægðar og kostnaðar. Þegar mál koma til kasta starfshópa ráðsins er aðgangur hins vegar enginn. Því hefur þurft að treysta á að fá fram aðlögun á síðustu stigum þegar viðkomandi gerð er felld inn í EES-samninginn.

Mikilvægt er að reyna að meta strax á frumstigi einstakra gerða hvaða kostnað þær geta haft í för með sér og hver muni bera þann kostnað, ríkið, sveitarfélög, atvinnulífið eða aðrir. Þær athuganir, sem fram hafa farið, hafa einkum beinst að beinum kostnaði ríkisins.

Á sviði umhverfismála er umfang lagasetningar verulegt og er það svið eitt af megin-sviðum EES-samningsins hvað varðar fjölda tilskipana og hefur þetta skapað verulegt álag og vinnu fyrir sérfræðinga. Þetta gríðarlega umfang er oft erfitt að skilja fyrir utanaðkomandi eða þá sem ekki eru í daglegri umsjón á viðkomandi fagsviði.

Dæmi um umfang samstarfs á umhverfissviði er að í heildina þarf að sinna um 80 sérfræðinganeftendum er tengjast umhverfismálum innan framkvæmdastjórnarinnar sem þó eru mismunandi virkar á hverjum tíma.

Í sumum tilfellum hefur komið fyrir að ekki hefur reynst mögulegt fyrir sérfræðinga að sækja slíka fundi vegna fjárskorts jafnvel þótt verið sé að fjalla um tilskipanir sem skipta verulegu máli fyrir íslenskt atvinnulíf eða þjóðfélag. Hagsmunagæsla verður því ekki eins og vera skyldi og erfiðara er að fá fram aðlögun á síðari stigum. Mikilvægt er einnig að þeir sem annast framkvæmd á Íslandi hafi beina aðkomu að undirbúningi í Brussel.

Vitneskja um þau skilyrði, og oft og tíðum afar tæknilegu atriði sem verið hafa í umræðunni í viðkomandi sérfræðihópi innan EES-samstarfsins, verður að vera til staðar þegar kemur að framkvæmd. Það er mikilvægt fyrir samninginn að sá hluti lagsetningarferlis ESB, sem Ísland hefur aðgang að til að sinna hagsmunum sínum, sé nýttur.

## **6. Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB**

Helsti ávinningur með aðild að ESB yrði þátttaka í stefnumótun og stjórnun æðstu ráðamanna og ráðherra, í ráðherraráðinu og Evrópuþinginu. Stjórnmalamenn og æðstu



embættismenn frá Íslandi fengju þá aðgang að lagasetningarferlinu vegna þeirra tilskipana og reglna sem þeir verða að taka upp hvort sem er. Áhrifin á löggjöf bandalagsins myndi aukast verulega og fenginn væri aukinn aðgangur að fleiri sérfræðingafundum en nú er.

Þar sem Ísland tekur að meira að minna leyti upp allar gerðir á sviði umhverfismála yrðu efnislegar breytingar óverulegar við inngöngu í ESB.

Þá myndu aukast möguleikar Íslands á að hafa áhrif á stefnu ESB í alþjóðlegum umhverfismálum en í þeim málum hefur sambandið veruleg áhrif. Þetta væri sérstaklega mikilvægt á sviðum sem varða verulega umhverfislega og efnahagslega hagsmuni Íslands. Þar má nefna sérstaklega rammisamning SP um loftslagsbreytingar, samning SP um líffræðilega fjölbreytni og hina vaxandi alþjóðlegu umræðu um vernd og nýtingu hafsins og auðlinda þess.

ESB-ríkin koma fram sem ein heild í alþjóðlegum samningaviðræðum um umhverfismál og hafa þau þannig veruleg áhrif á alþjóðlega stefnumörkun á því sviði. Til dæmis er ESB einn mikilvægasti aðilinn í samningaviðræðunum um framkvæmd Kyoto-bókunarinnar. Framgangur íslenska ákvæðisins svokallaða á því verulega undir afstöðu ESB. Væri Ísland aðili að ESB myndum við falla undir hvolf þess þannig að auðveldara yrði fyrir ESB að samþykkja sérstöðu Íslands. Möguleikar Íslands til að hafa áhrif á afstöðu ESB til þessara mikilvægu mála væru einnig meiri innan sambandsins en utan.

Eftir gildistöku Amsterdam-samningsins munu áhrif Evrópuþings og ráðherraráðs á umhverfislöggjöf aukast. Þetta eru stofnanir sem aðeins aðildarríkin hafa aðgang að. Erfitt er að segja fyrir um hvernig umhverfislöggjöfin þróast í framhaldi af stækkun því að eftir því sem hún nær yfir fjölbreyttara og stærra svæði þess erfiðara verður væntanlega að búa við einsleita löggjöf á öllum sviðum.

Ef Ísland gerðist aðili myndi það hins vegar þurfa að taka upp þá hluta af umhverfislöggjöfinni sem ekki eru í EES, þ.e. gerðir ESB á sviði náttúruverndar. Taka þyrfti sérstaklega fyrir veiðar úr þeim stofnum sem innan ESB eru á valista og sýna fram á að veiðar stefni ekki stofni í hættu. Á þetta t.d. við um lunda, rjúpur og refi.

## **Gagnlegar vefslóðir um umhverfismál innan Evrópusamvinnunar**

Umhverfisráðuneytið: <http://www.stjr.is/umh>

Umhverfisvefurinn: <http://www.umvefur.is/>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/env/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/env/index_en.htm)

## 10. kafli

# Hagskýrslugerð

### *Samantekt*

*Hagskýrslusamstarf EES-ríkja er mjög umfangsmikið og nær til flestra sviða hagskýrslugerðar. Í reynd er það töluvert víðtækara en EES-samningurinn segir beinlínis til um. Reynsla Íslendinga af samstarfinu er góð og hefur samstarfið verið íslenskri hagskýrslugerð til mikils framdráttar. Íslenskar hagfélur eru nú tiltækar í mun fleiri gagnabönkum og útgáfum í Evrópu og raunar víðar en áður var og mun auðveldara er að sinna eftirspurn erlendra stofnana og fyrirtækja eftir íslenskum hagfélum sem eru sambærilegar við félur annarra þjóða. Íslendingum hefur tekist þokkalega að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum en þó eru nokkur svið þar sem skýrslugerð er í eftirdrætti eða skammt á veg komin. Aðild að ESB myndi vafalaust leiða til þess að auka þyrfti opinbera hagskýrslugerð, styrkja íslenskar hagskýrslustofnanir og veita til þeirra meira fé en nú er gert. Í aukinni hagskýrslugerð og endurbættri mun þó ekki aðeins felast aukin byrði heldur einnig ávinningur og framfarir fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og almenning. Ólíkt öðrum samstarfssviðum hefur EES-samstarf á æðstu stigum stjórnsýslu verið virkt.*

### **1. Aðdragandi**

Aðildarríki Evrópusambandsins hafa haft með sér samstarf um hagskýrslugerð allt frá stofnun Efnahagsbandalagsins og er kveðið á um það í Rómarsamningnum. Allt fram undir lok níunda áratugarins virðist þetta samstarf hafa verið fremur óformlegt en formlegt og byggst í meira mæli á heiðursmannasamkomulagi en formlegum reglugerðum, tilskipunum og ákvörðunum. Norrænu hagstofurnar fylgdust lengi vel með þessu samstarfi úr fjarska fyrir tilstuðlan Dana en áhugi EFTA-ríkjana á að taka þátt í því vaknaði ekki fyrr en á árinu 1988. Þá var að verða ljóst að hagskýrslusamstarfið innan ESB var u.þ.b. að taka miklum breytingum. Verið var að efla það til muna, gera það formlegra en áður og sérstaklega var lögð áhersla á aukið samræmi í hagskýrslugerðinni til þess að hagfélur ríkjana yrðu sem sambærilegastar. Fram til þessa hafði fjölþjóðasamstarf í hagskýrslugerð einkum farið fram á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, en forystan fór nú að færast í vaxandi mæli til hagstofu ESB, Eurostat. Þetta stafaði m.a. af fjárkröggum Sameinuðu þjóðanna á þessum tíma, áherslum ESB í þessu efni og auknum fjárframlögum. Enn fremur kom til starfa nýr öflugur forstjóri Eurostat og tókst honum á skömmum tíma að hleypa nýju lífi í þetta starf. Í því sambandi skipti miklu að forstjórinn lagði mun meiri áherslu en forverar hans á draga hagstofur aðildarríkjana sem mest að samstarfinu.

Við þessar aðstæður ákváðu hagstofustjórar norrænu EFTA-ríkjana að leita eftir samstarfi við Eurostat. Þeir töldu brýnt að hagfélur ESB- og EFTA-ríkja væru sem sambærilegastar auk þess sem mikilvægt væri að EFTA-ríkin fylgdust með og ættu þátt í þeirri framþróun evrópskrar hagskýrslugerðar sem að var stefnt innan vébanda ESB. Að frumkvæði hagstofustjóra Svíþjóðar og Íslands kom forstjóri Eurostat til fundar við hagstofustjóra EFTA-ríkjana í Stokkhólmi í desember 1988 til að ræða samstarf ríkjahópanna tveggja.

Niðurstaða þessa fundar var á þá leið að bæði EFTA-ríkin og ESB-ríkin myndu njóta góðs af auknu samstarfi og til þess að koma því áleiðis bauð forstjóri Eurostat hagstofustjórum EFTA-ríkjanna til næsta reglubundins fundar hagstofustjóra ESB í maí árið eftir. Þá var enn fremur blásið til sérstaks fundar milli Eurostat og hagstofustjóra EFTA-ríkjanna. Frekari umræður urðu síðan um málið sumarið og haustið 1989 sem segja má að hafi lyktað með því á fundi í Brussel í nóvember það ár að samkomulag varð milli Eurostat og hagstofustjóra EFTA-ríkjanna um að leggja til við framkvæmdastjórn ESB og EFTA-ráðið að teknar yrðu upp formlegar samningaviðræður innan hins svonefnda Oslo-Brussel samningaferlis um Evrópska efnahagssvæðið. Þetta var samþykkt þegar í stað og ákveðið að hagskýrslugerðin skyldi teljast til þess hluta samningsins sem spannaði jaðarmál og ýmis sameiginleg málefni.

Af hálfu EFTA var sett á laggirnar nefnd sérfræðinga frá hagstofum ríkjanna til viðræðna við sérfræðinga ESB. Af hálfu ESB önnuðust fulltrúar Eurostat undirbúning samninga. Formlega var samningsgerðin í höndum IV. undirnefndar ESB og EFTA. Samningafundur Eurostat og sérfræðinganefndar EFTA hófust strax í ársbyrjun 1990. Þeim miðaði vel en auk þess urðu aðilar fljótlega ásáttir um að á grundvelli hins svonefnda Lúxemborgarferlis mætti taka upp gagnlegt samstarf á ýmsum sviðum án þess að beðið væri formlegrar niðurstöðu í viðræðum um EES-samninginn. Þetta samstarf gæti spannað söfnun og birtingu samstæðra hagtalna svo og þróun hagskýrslugerðar hvað snerti aðferðir, flokkanir og skilgreiningar. Meginmarkmiðið var að hagskýrslugerðin yrði samræmd eins og frekast væri kostur og hagtölurnar sem sambærilegastar til þess að færi gæfist á raunhæfum samanburði milli ríkjanna eða ríkjahópanna. Í þessu skyni tókst sérstakt samkomulag milli EFTA og ESB um að komið yrði á fót skrifstofu hagskýrsluráðgjafa EFTA í nánnum tengslum við og í húsnaði Eurostat sem hefur aðsetur í Lúxemborg. Skrifstofan tók til starfa 1. febrúar 1991 og einn yfirmanna svissnesku hagstofunnar var ráðinn hagskýrsluráðgjafi. Hann hafði verið formaður sérfræðinganefndar EFTA en við því hlutverki tók þá hagstofustjóri Íslands og leiddi samningsgerðina eftir það.

Undirbúningi samnings um hagskýrslusamstarf lauk í fyrstu lotu síðari hluta ársins 1992. Þá kom strik í reikninginn er Svisslendingar höfnuðu í þjóðaratkvæðagreiðslu aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Því varð að vinna samninginn að nýju en síðan tók við talsverð bið vegna þess hve það dróst að aðildarríkin staðfestu EES-samninginn.

## **2. Ákvæði EES-samningsins um hagskýrslugerð**

Ákvæði um hagskýrslugerð í EES-samningnum eru í meginatriðum þrjúþætt:

1. Í einni grein samningsins, 76.gr., er kveðið sérstaklega á um samstarf í hagskýrslugerð. Er þar annars vegar lögð áhersla á úrvinnslu og dreifingu sambærilegra hagskýrslna en hins vegar á þróun samræmdra aðferða, skýrgreininga og flokkana ásamt því að beitt sé sameiginlegum starfsáætlunum og vinnubrögðum.
2. Í XXI. viðauka eru sérstök ákvæði um þær gerðir ESB á sviði hagskýrslugerðar sem samið var um að teknar yrðu upp í samninginn.
3. Í bókun 30 er kveðið á um skipulag samstarfsins á sviði hagskýrslugerðar og fjármögnun þess.

Segja má að ákvæði um grundvöll hagskýrslusamstarfsins og tilgang þess séu í 76. gr. samningsins. Þessi ákvæði hafa dugað vel og eru enn í fullu gildi. Ljóst er að áherslan á sambærileika hagskýrslna og samræmi í vinnubrögðum hefur fremur aukist en minnkað.

Þetta hefur m.a. komið fram í því að þróunarstarf hefur verið aukið til muna. Það hefur einkum beinst að mótun samræmdra reglna um vinnubrögð og aðferðir ásamt undirbúningi undir setningu reglugerða um gagnasöfnun, úrvinnslu og birtingu á einstökum sviðum. Enn fremur hefur verið unnið að þróun flokkunarkerfa og aðferðafræði. EFTA-ríkin hafa tekið virkan þátt í þessu samstarfi.

Við undirbúning samningsákvæða um hagskýrslusamstarf var gengið út frá því að samstarfið skyldi ná til almennra hagskýrslna en ekki til þeirra sérgreindu skýrslna eða hagtalna sem ESB-ríkin þurfa að vinna vegna sértækra stjórnsýslu- og framkvæmdarákvæða, svo sem vegna framleiðslu- eða samkeppnisstyringar í landbúnaði, stáliðnaði og orkumálum svo að eitthvað sé nefnt. Reglugerðirnar, sem upp voru teknar í viðauka XXI, lúta flestar að almennri hagskýrslugerð en í öðrum tilvikum var samið um undanþágur eða frávik frá ákvæðum um skýrslugerð sem var beinlínis miðuð við sértækar stjórnvaldsþarfir ESB. Enn fremur var það lagt til grundvallar að EFTA-ríkin þyrftu yfirleitt ekki að láta í té talnaefni eftir landshlutum eða landsvæðum enda væri þess háttar efni fyrst og fremst ætlað til mótunar og framkvæmdar byggðastefnu ESB sem EFTA-ríkin ættu ekki aðild að.

Ákvæði um skipulag og rekstur hagskýrslusamstarfsins í bókun 30 fjalla um skipulag samstarfsins, þátttöku EFTA-ríkja í sameiginlegu starfi og í nefndum ESB á þessu sviði og um fjárframlög EFTA-ríkja til þessarar starfsemi. Hvað skipulagið snertir er kveðið á um að samstarfinu skuli stýrt af sameiginlegri nefnd sem skipuð sé hagstofustjórum aðildarríkjanna, forstjóra Eurostat og hagskýrsluráðgjafa EFTA. Í því sambandi er meðal annars lögð áhersla á sameiginlegar starfsáætlanir. Þá er kveðið á um að EFTA-ríkin skuli taka fullan þátt í þeim nefndum ESB sem fjalla um hagskýrslugerð í umboði framkvæmdastjórnarinnar. Þá segir að skrifstofa hagskýrsluráðgjafa EFTA skuli samræma gagnaflæði til Eurostat sem síðan annist varðveislu gagna. Skrifstofa hagskýrsluráðgjafans skal enn fremur fylgjast með því að hagskýrslum um Evrópska efnahagssvæðið sé miðlað til hinna mismunandi notenda og til almennings. Loks er kveðið á um að EFTA-ríkin skuli ár hvert reiða fram fé vegna þátttöku sinnar í samstarfinu. Annars vegar skulu EFTA-ríkin í samræmi við 82(1)a gr. í EES-samningnum bera þann kostnaðarauka sem Eurostat verður fyrir vegna móttöku, varðveislu og miðlunar gagna frá EFTA-ríkjunum. Um þetta skal samið ár hvert. Var gengið út frá því að í fyrstu yrði um fremur lágar fjárhæðir að ræða en þær færu vaxandi eftir því sem söfnun gagna og útgáfu hagtalna yndi fram allt þar til tilteknu hámarki væri náð. Hins vegar skulu EFTA-ríkin greiða árlegt framlag til að mæta föstum kostnaði Eurostat í samræmi við 82(1)b. gr. Þessar greiðslur skiptast á EFTA-ríkin í hlutfalli við landsframleiðslu þeirra.

### **3. Framvinda hagskýrslusamstarfsins**

Segja má að eiginlegt samstarf ESB og EFTA-ríkja í hagskýrslugerð hafi hafist með stofnun skrifstofu hagskýrsluráðgjafa EFTA í Lúxemborg í febrúar 1991. Starfsemi skrifstofunnar beindist í fyrstu að því að aðstoða við undirbúning samningsákvæða og aðstoða hagstofur EFTA-ríkjanna við að ná áttum í samskiptum við Eurostat og hefja störf í hinum fjölmörgu vinnunefndum Eurostat og aðildarríkjanna. Síðar beindist starf skrifstofunnar í meira mæli að því að hlutast til um móttöku gagna og útgáfu hagtalna í skýrslum Eurostat. Jafnframt varð fljótlega samkomulag milli EFTA og Eurostat um að byggja samstarfið að hluta á starfi sérfræðinga frá EFTA-ríkjum innan Eurostat. Af hálfu EFTA var álitid að með þessu móti gætu EFTA-ríkin haft bein áhrif á þróunarstarfið innan Eurostat og leitast við að beina því í farvegi sem væru þeim heppilegir. Hagstofur

Norðurlandanna lögðu t.d. áherslu á að hagnýta stjórnsýslugögn og -skrár til hagskýrslugerðar í stað þess að að afla gagna með viðamiklum og mjög fjárfrekum könnunum. Eurostat lagði á móti áherslu á að færa sér í nyt þekkingu og reynslu EFTA-ríkjanna, ekki síst norrænu hagstofanna, á nokkrum sviðum þar sem ESB-ríkin væru skemmra á veg komin, t.d. í hagskýrslugerð um umhverfismál, notkun stjórnvaldsgagna til hagskýrslugerðar og þróun samræmdra varðveisl- og miðlunarkerfa hagtalna.

Samstarfið í hagskýrslugerð átti í upphafi nokkuð erfitt uppdráttar innan Eurostat og í vinnunefndunum. Fulltrúum EFTA-ríkja og málefnum þeirra var þó ekki illa tekið í upphafi en þátttaka EFTA-ríkja í hagskýrslustarfinu og sérstaða þeirra mætti litlum skilningi innan Eurostat í fyrstu. Því var mjög gagnlegt að á þessu sviði var ekki beðið formlegrar niðurstöðu í EES-samningnum og tíminn nýttur til að hrinda samstarfinu af stað. Þetta tókst svo vel að hagskýrslusamstarfið var þegar komið á þungan skrið er EES-samningurinn tók gildi.

Segja má að hagskýrslusamstarfið fari einkum um fjóra meginfarvegi. Það eru hagstofustjórafundir, starf og fundir vinnunefnda Eurostat, samskipti hagstofa og annarra stofnana EFTA-ríkjanna við Eurostat og starf innan eða í tengslum við Eurostat.

### 3.1 Hagstofustjórafundir EES

Sem fyrr segir fer nefnd hagstofustjóra EES með stefnumótun og skipulag hagskýrslusamstarfsins samkvæmt bókun 30. Í reynd var þessi nefnd nær strax í upphafi felld að hinni reglubundnu nefnd hagstofustjóra ESB (Statistical Programme Committee, SPC) sem er æðsta nefnd framkvæmdastjórnarinnar í hagskýrslumálefnum. Lengst af hefur því enginn greinarmunur verið gerður á því hvort fjallað er um málefni sem strangt til tekið eru sameiginleg samkvæmt EES-samningnum eða snerta einungis ESB-ríkin. Þessi aðgreining er í reynd orðin býsna óljós þar sem samstarfið hefur smám saman spannað flest svið hagskýrslna. Hagstofustjórafundir voru í fyrstu tveir á ári en var fjölgað í fjóra um það leyti sem EES-samningurinn tók gildi. Fundirnir standa í einn dag en einu sinni á ári bætist við fundur í sérstakri samráðsnefnd hagskýrslufólks og notenda hagtalna og í annað sinn bætist við tveggja daga fagleg ráðstefna hagstofustjóra og helstu aðstoðarmanna þeirra. Síðastnefndi fundurinn er haldinn í einhverju aðildarríkja ESB en aðrir fundir eru ýmist í Lúxemborg eða Brussel. Á hagstofustjórafundum er fjallað um starfsáætlanir samstarfsins, tillögur um nýjar reglugerðir eru afgreiddar formlega og rætt um stefnumótandi mál og þróunarstarf.

Starfsáætlanir eru bæði til fimm ára og til eins árs í senn. Þær taka til alls samstarfsins, bæði milli ESB-ríkjanna einna og EES-ríkjanna og er samstarfsáætlun EES formlega hluti af heildaráætluninni. Upphaflega voru þessar áætlanir ekki sérlega beysnar og var talsverður greinarmunur gerður á ESB- og EES-hluta þeirra. Undanfarin ár hefur hins vegar verið unnið mikið að því að kröfu hagstofustjórnanna og í samráði við þá að bæta þessar áætlanir. Meðal annars er verkefnum nú forgangsraðað og greint frá umfangi nýrra verkefna og breyttra og kostnaði af þeim. Áætlanirnar eru unnar af Eurostat en aðildarríkin koma að þeim á undirbúningsstigi og taka EFTA-ríkin fullan þátt í því starfi. Nú orðið er mun minni greinarmunur gerður á ESB-áætlun og EES-áætlun en var í upphafi.

Hagstofustjórafundir fjalla um stefnumótun, nýmæli í hagskýrslugerð, breytingar gildandi tilhögunar o.þ.h. Sé sæmileg sátt um þessi atriði fer nánari undirbúningur fram innan

einhverra hinna fjölmörgu vinnunefnda Eurostat. Að því loknu ganga formlegar tillögur um nýjar gerðir eða breytingar eldri gerða til hagstofustjórafunda til afgreiðslu. Það vinnulag hefur nýlega verið tekið upp að með stöðluðum tölvupóstsamskiptum er fyrir fram leitað álit hagstofustjóranna á málum sem bera á upp til atkvæðagreiðslu eða til álitgerðar á hverjum fundi. Hagstofur EFTA taka fullan þátt í þessu. Andmæli og athugasemdir geta leitt til breytinga á tillögum eða a.m.k nánara samráðs um ágreiningsmál. Hagstofustjórar EFTA-ríkja hafa ekki atkvæðisrétt við formlegar atkvæðagreiðslur en álit þeirra sem heildar er ævinlega látið í ljós við atkvæðagreiðslu og þess getið sérstaklega í fundargerð.

Fyrir nokkrum árum var komið á fót sérstakri samráðsnefnd innan vébanda hagstofustjóranefndarinnar. Samráðsnefndin var skipuð fimm hagstofustjórum ESB-ríkja og átti hún að fjalla óformlega um samstarfið, hagstofustjórafundina o.þ.h. EFTA-ríkin komu inn í þessa nefnd í ársbyrjun 1998. Nefndin var lengi vel máttlítil enda var hún í reynd umboðslaus. Eftir mikið þóf var nefndin lögð niður á árinu 1999 og hún endurreist í nýrri mynd. Hafði hún þá fengið umboð og ákveðið hlutverk, henni settar verklagsreglur og skipan fulltrúa ákveðin. Einn hagstofustjóri EFTA-ríkja á eftir það fast sæti í nefndinni ásamt hagstofustjórum núverandi, fyrrverandi og verðandi formennskuríkja ESB, forstjóra Eurostat og einum hagstofustjóra sem er valinn af hagstofustjórahópnum til að gegna formennsku í nefndinni. Nefndin hittist nú þrisvar til fjórum sinnum á ári til að undirbúa hagstofustjórafundi og fjalla um samstarf ríkjanna og Eurostat. Nefndin er þegar farin að hafa góð áhrif á samstarfið, sérstaklega á undirbúning, vinnubrögð og skilvirkni hagstofustjórafundanna. Hagstofustjóri Íslands hefur verið fulltrúi EFTA-ríkjanna í nefndinni frá því að þau fengu aðild að henni en hinn norski starfsbróðir hans tekur við því hlutverki um mitt ár 2000.

### 3.2. Vinnunefndir Eurostat

Sem fyrr segir starfa fjölmargar vinnunefndir á vegum Eurostat. Hlutverk þeirra er yfirleitt að efla hagskýrslugerðina og samhæfa flokkanir, aðferðir, skýrgreiningar og vinnubrögð í aðildarríkjunum. Jafnframt fjalla vinnunefndirnar sérstaklega um drög að tillögum Eurostat um nýjar reglugerðir og tilskipanir og breytingar eldri gerða. Í þessu starfi gætir oft nokkurrar togstreitu milli fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar, sem er oftast Eurostat, og hagstofa aðildarríkjanna. Kröfur framkvæmdastjórnarinnar um hagskýrslugerð hafa kallað á sífellt umfangsmeira starf hagstofanna og skjótvirkari vinnubrögð en áður. Þar á meðal er krafist aukinna og sundurgreindari upplýsinga frá fyrirtækjum og almenningi. Hagstofurnar benda á að í þessu felist mótsagnir því að á sama tíma lofi framkvæmdastjórnin að draga úr upplýsingabyrði fyrirtækja og auka trúnað í meðferð upplýsinga. Hvort tveggja sé í mótsögn við kröfur um sundurgreindari gögn og skýrslugerð. Þá sé mjög erfitt að gera skýrslugerðina sundurgreindari, nákvæmari og áreiðanlegri jafnframt því sem hún verði skjótvirkari og skili niðurstöðum fyrr en áður. Loks bíti framkvæmdastjórnin og ríkisstjórnir aðildarríkja höfuðið af skömminni með því að draga úr fjárframlögum til hagskýrslugerðar, bæði á vettvangi Evrópusamstarfsins og heima fyrir. Nefndarfundir einkennast oft af þessari togstreitu. Framkvæmdastjórnin í líki Eurostat sækir á um aukin verkefni, sundurgreindari, vandaðri, tímanlegri og fjárfrekari. Hagstofurnar eru í sífelldri vörn að gæta þess að kröfurnar séu raunhæfar og nýjungar og breytingar framkvæmanlegar svo og að fé fái til umfangsmeiri starfsemi.

EFTA-ríkin eiga fullan aðgang að vinnunefndum Eurostat og hafa þar tillögurétt og málfrelsi. Hið sama gildir um ýmsar skammtímanefndir sem starfa að sameiginlegum verkefnum ESB og EFTA eða fjalla um samstarfið innan Eurostat. Í fyrstu var allur gangur

á því hvernig móttökur fulltrúar EFTA-ríkjanna fengu hjá Eurostat í þessum nefndum en nú orðið eru lítil vandkvæði uppi í þessu efni og lítill sem enginn greinarmunur gerður á fulltrúum ESB og EFTA. Mjög mikilvægt er að EFTA-ríkin taki virkan þátt í ýmsum lykilnefndum sem fjalla um þau svið þar sem samstarfið er hvað mest. Annars vegar fer undirbúningur nýrra gerða og breytinga á gerðum fram í vinnunefndunum og þetta er helsti vettvangurinn sem ríkin hafa til að hafa áhrif á efni gerða. Hins vegar fer heilmikið þróunarstarf fram í nefndunum sem hagskýrslustofnanir EFTA-ríkjanna fylgjast með, taka þátt í og njóta góðs af. Þetta er ekki síst brýnt fyrir íslenskar hagskýrslustofnanir enda hafa þær naumast bolmagn til að stunda starfsemi af þessu tagi einar og sér.

### 3.3. Samskipti innlendra hagskýrslustofnana og Eurostat

Bein samskipti hagstofa EFTA-ríkja og Eurostat snúast nú orðið aðallega um öflun og afhendingu gagna og um tiltekin samstarfsverkefni sem um kann að vera samið. Hvað öflun gagna og afhendingu snertir var í upphafi gert ráð fyrir að EFTA-skrifstofan í Lúxemborg hefði milligöngu milli EFTA-ríkjanna og Eurostat. Frá þessu hefur verið horfið og talið betra að samskiptin væru sem beinust og án milliliða. Skrifstofa hagskýrsluráðgjafans fylgist hins vegar með hvernig móttöku og varðveislu gagna frá EFTA-ríkjunum er háttað í gagnasöfnum Eurostat og þau síðan nýtt til útgáfu. Hefur reynst full þörf á þessu enda er það eitt meginmarkmiðið með samstarfinu að hagtolur EFTA-ríkja birtist sem víðast með evrópskum tölum, hvort heldur þeim er miðlað rafrænt eða á pappír. Með samstarfsverkefnum er átt við sérstök verkefni sem hagstofur eða aðrar hagskýrslustofnanir EFTA-ríkja takast á hendur til að breyta hagskýrslugerð sinni og bæta hana og þar sem samkomulag verður um að Eurostat greiði hluta kostnaðarins. Öll núverandi EFTA-ríki hafa notið góðs af þessu. Þessi tilhögun á rætur að rekja til þess að EFTA-ríkin greiða árlegt framlag til almenns hagskýrslustarfs á vegum Eurostat og geta á þennan hátt fengið hluta af því til baka í formi kostnaðarhlutdeildar.

### 3.4. Starf innan eða í tengslum við Eurostat

Fjórði meginfarvegur hagskýrslusamstarfsins, sem nefndur var hér á undan, var starf innan eða í tengslum við Eurostat. Hér er meðal annars um að ræða störf sérfræðinga frá hagskýrslustofnunum EFTA-ríkja hjá Eurostat. Í hagskýrslusamstarfinu hefur sú leið verið farin að sérfræðingarnir eru í leyfi frá föstum störfum sínum í heimalandinu, þeir eru ráðnir sem starfsmenn EFTA en starfa innan Eurostat og lúta verkstjórn þar. Þetta fyrirkomulag var fyrst tekið upp á árinu 1992 sem hluti af hinu svonefnda Lúxemborgarferli, en var svo þróað og útvíkkað á árunum 1993 og 1994. Þegar EFTA-ríkin innan EES voru 6 að tölu var u.þ.b. hálfur þriðji tugur hagskýrslusérfræðinga frá EFTA-ríkjunum starfandi við Eurostat. Nú eru fimm sérfræðingar hjá Eurostat, þar af einn Íslendingur. Þessi tilhögun hefur þótt gefa mjög góða raun.

Annar þáttur starfsins innan Eurostat er í höndum skrifstofu hagskýrsluráðgjafa EFTA. Skrifstofan hefur umsjón með samstarfinu, hún kemur fram fyrir hönd EFTA-ríkjanna í ýmsum greinum, fylgist með störfum sérfræðinganna, með fjármálum samstarfsins og með móttöku, meðferð og miðlun hagskýrslna EFTA-ríkjanna. Starfsmenn skrifstofunnar eru nú þrjú að tölu, voru sex þegar mest var.

Þriðji þáttur starfsins innan eða í tengslum við Eurostat eru störf að ýmsum verkefnum sem ekki tilheyra formlega hagskýrslusamstarfinu innan ramma EES-samningsins en sem EFTA



hefur samið sérstaklega um að verja fé til. Hér má aðallega telja þrjú verkefni, þróunaraðstoð á sviði hagskýrslugerðar við fyrrverandi austantjaldsríki í tengslum við Phare-sjóðinn svonefnda, svipaða aðstoð við tólf Miðjarðarhafsríki í tengslum við svonefnt Medstat-verkefni og þátttöku í svonefndu TES-verkefni sem lýtur að menntun hagskýrslufólks (TES stendur fyrir Training of European Statisticians).

### 3.5. Samráð hagstofa EFTA-ríkja

Hagstofur EFTA-ríkjanna hafa haft með sér víðtækt samráð um samstarfið innan Evrópska efnahagssvæðisins allt frá upphafi samninga um það. Þetta samráð hefur nú síðustu árin aðallega farið fram á vettvangi þriggja nefnda. Nefnd hagstofustjóra hefur yfirumsjón með hagskýrslusamstarfi ríkjanna, bæði því sem fellur beinlínis undir EES-samninginn og hinu sem er utan hans. Þá eru tvær undirnefndir, rekstrarnefnd sem fjallar um ýmis mál sem tengjast fjármálum hagskýrslusamstarfsins, ráðningu sérfræðinga o.fl. og laganefnd sem fjallar um upptöku nýrra gerða og aðlögun að þeim. Svisslendingar taka þátt í störfum þessara nefnda að svo miklu leyti sem málin snerta ekki beinlínis EES-samninginn.

## 4. *Reynslan af hagskýrslusamstarfinu*

Eins og sjá má af frásögninni hér undan hefur hagskýrslusamstarf ESB og EFTA-ríkja verið umfangsmikið. Það hófst snemma, fór fljótlega vaxandi og nær nú til flestra sviða hagskýrslugerðarinnar. Ýmsir hnökror voru á samstarfinu í byrjun en þeim hefur fækkað í tímans rás. Segja má að það hafi orðið æ liprara eftir því sem því hefur fleygt fram og nánari kynni tekist með hlutaðeigandi stofnunum og starfsmönnum þeirra. Að þessu leyti hefur samstarfið orðið beinna og óformlegra og hefur yfirleitt tekist ágætlega að fjalla um og útkljá álitamál sem upp hafa komið milli hagskýrslustofnana EFTA-ríkja og Eurostat um söfnun og afhendingu gagna. Á hinn bóginn hefur Eurostat lagt á það vaxandi áherslu undanfarin ár að festa hagskýrslusamstarfið innan ESB, og þar með innan EES eftir því sem við á, sem mest í formlegar reglugerðir, tilskipanir og ákvarðanir. Samstarfið hefur því orðið æ formbundnara að þessu leyti. Enn fremur hefur orðið æ erfiðara fyrir EFTA-ríkin að semja um undanþágur frá reglugerðum, um sérákvæði eða sérstaka fresti umfram það sem aðildarríki ESB njóta á grundvelli beinna ákvæða reglugerðanna. Ástæðan er sú að slíkar undanþágur þykja gefa slæmt fordæmi í samskiptum Eurostat og hagskýrslustofnana ESB-ríkjanna. Er þá á það bent að EFTA-ríkin hafi góða möguleika til að hafa áhrif á samningu og setningu reglugerða á vegum vinnunefnda Eurostat og í nefnd hagstofustjóranna.

Þetta er að hluta til rétt en að öðru leyti ekki enda engin trygging fyrir því að sjónarmið EFTA-ríkja fái hljómgrunn. Enn fremur eru áhrif EFTA-ríkjanna takmörkuð við umræður innan ramma EES-samstarfsins, þ.e. á fundum hagstofustjóranefndarinnar og vinnunefndanna. Verði mikill ágreiningur milli aðildarríkja ESB í hagstofustjóranefndinni, sem ekki tekst að leysa á þeim vettvangi, gengur ágreiningsmálið áfram til nefnda framkvæmdastjórnarinnar eða ráðsins og er þá leitt til lykta á þeim vettvangi. Þar hafa EFTA-ríkin engin áhrif. Hið sama gildir um gerðir sem Evrópuþingið á aðild að ásamt ráðinu eins og nú færast í vöxt, að þar geta EFTA-ríkin ekki haft áhrif á efni og gang mála. Af þessum sökum hafa hagstofustjórar EFTA-ríkjanna að undanfögnu beitt sér meira og oftar en áður við umfjöllun og afgreiðslu tillagna.

Reynsla Íslendinga af hagskýrslusamstarfinu er í öllum aðalatriðum ágæt. Enginn vafi er á að samstarfið hefur verið íslenskri hagskýrslugerð til mikils framdráttar, bæði hvað snerir

umfang og gæði. Þessi framvinda hefur vitaskuld haldist í hendur við framþróun í stjórnkerfinu innanlands og aukna áherslu heima fyrir á meiri, betri og tímanlegri hagskýrslur en áður og sem mest sambærilegar við evrópskar skýrslur og alþjóðlegar. Íslenskar hagtölur eru nú tiltækar í miklu fleiri útgáfum og gagnaböndum í Evrópu og raunar víðar í heiminum en áður var. Eftirspurn eftir íslenskum hagtölum og hagskýrslum hefur einnig farið ört vaxandi undanfarin ár en jafnframt er nú orðið mun auðveldara að sinna henni, meðal annars með hagnýtingu og tilvísun til innlendra og erlendra gagnabanka og hagskýrslna, ekki síst evrópskra.

Hagstofa Íslands er í fyrirsvari í þessu samstarfi og leitast við að samræma það heima fyrir. Stefna Hagstofunnar undanfarin ár hefur verið sú að reyna að tengja sem mest innlendar þarfir og evrópskar og raunar alþjóðlegar þegar því er að skipta. Oft fara þær saman en ekki alltaf. Í ýmsum greinum þarf að sinna innlendum þörfum án tillits til þess hvort hagtölurnar nýtast á erlendum vettvangi. Í öðrum greinum getur verið mikilvægt að sinna eftirspurn eftir hagtölum frá Eurostat eða öðrum erlendum stofnunum og fyrirtækjum þótt þær teljist ekki bráðnaðsynlegar á heimavelli. Er þá um það að ræða að íslenskar hagskýrslur séu til þess fallnar að vekja traust á íslenskri stjórnsýslu og efnahags- og félagsmálum meðal erlendra viðsemjenda, viðskiptamanna, lánardrottna, fjárfesta eða annarra þeirra sem Íslendingar hafa hag af að skipta við.

Evrópusamstarfið í hagskýrslugerð hér á landi nær að heita má til allra stofnana sem fást við hagskýrslur eða gögn til þeirra, eftir því sem verkefni hvernar þeirra gefa tilefni til. Hagstofan tekur einkum beinan þátt í samstarfinu um hagskýrslugerð um verðvísitölur, verðlagsmál og jafnvirðisreikninga, utanríkisverslun, laun, fiskafla, iðnaðarframleiðslu, mannfjölda, vinnumarkað, ferðaþjónustu og samgöngur, félagsmál, heilbrigðismál og almannatryggingar, umhverfismál og menntamál. Þá sinnir hún margháttaðri gagnaöflun frá innlendum stofnunum og annast afhendingu gagna til Eurostat. Þjóðhagsstofnun sinnir hagskýrslusamstarfi á sviði þjóðhagsreikninga og atvinnuvegaskýrslna, Seðlabankinn á sviði greiðslujafnaðar og lánsfjármarkaðar og Ríkisbókhald á sviði ríkisfjármála. Af öðrum stofnunum, sem taka þátt í samstarfinu, yfirleitt í nánnum tengslum við Hagstofuna, má nefna Kjararannsókarnefnd, Hagþjónustu landbúnaðarins, Fjármálaeftirlitið, Rannsóknarráð Íslands og Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Flestar stofnanirnar hafa jafnframt átt fulltrúa í vinnunefndum Eurostat. Að áliti Hagstofunnar er þetta mjög mikilvægt. Í fyrsta lagi er brýnt að innlendu stofnanirnar og starfsmenn þeirra kynnist verkefnunum að fullu, öðlist skilning á tilgangi þeirra og geti borið saman bækur sínar við starfssystkin, bæði innan Eurostat og frá öðrum hagstofum, um aðferðir, flokkanir og vinnubrögð. Í öðru lagi er mikilvægt að innlendar stofnanir og sérfræðingar fylgist sem best með og njóti góðs af því þróunarstarfi sem unnið er innan vébanda eða á vegum nefnda Eurostat. Í þriðja lagi skiptir miklu að Íslendingar séu sýnilegir í samstarfinu og sérfræðingar Eurostat komist í kynni við íslenska sérfræðinga og íslenska hagskýrslugerð. Þetta léttir allt samstarfið og verður til þess að oft má ná lausnum í málum sem íslenskar stofnanir eiga erfitt með að sinna og þar sem snöggir blettir eru á íslenskri hagskýrslugerð. Verður þá að hafa í huga að snöggu blettirnir eru í reynd allmargir sé miðað við hagskýrslugerð nágrannaríkjanna sem við berum okkur helst saman við. Til marks um hversu ríka áherslu Hagstofa Íslands leggur á starfið í vinnunefndum Eurostat má nefna að á árinu 1999 sóttu alls 22 starfsmenn hennar 44 fundi í vinnunefndum og starfshópum í tengslum við EES-samstarfið.

## 5. *Hugsanlegar breytingar við aðild að ESB*

Þótt mikil reynsla sé fengin af hagskýrslusamstarfinu á grundvelli EES-samningsins er erfitt að fullyrða hvaða breytingar yrðu á samstarfinu ef Íslendingar gerðust aðilar að ESB. Hér á eftir er leitast við að fjalla um þetta með hliðsjón af nokkrum meginatriðum sem snerta umfang hagskýrslugerðarinnar.

1. Hafa þarf hliðsjón af því hvernig Hagstofunni og öðrum innlendum hagskýrslustofnunum tekst að standa við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Í því efni verður að telja að staðan sé allgóð en þó engan veginn fullkomin. Í ýmsum greinum er íslenska skýrslugerðin í eftirdrætti án þess að athugasemdir hafi verið gerðar við það vegna þess að fyrir liggur að unnið er að úrbótum og nýrri skýrslugerð. Þetta á m.a. við um breytingar á kerfi þjóðhagsreikninga, um framleiðsluskýrslur og skýrslugerð um umsvif atvinnugreina. Á nokkrum sviðum er unnið að þróun hagskýrslna sem tiltækar þurfa að vera eftir 1-3 ár. Þetta á meðal annars við um skýrslur um laun, tekjur og atvinnu. Sýnt er að ef unnt á að vera að standa við þessar skuldbindingar þarf að efla skýrslugerðina enn frekar jafnvel þótt ekki komi til aðildar að ESB. Loks er íslensk hagskýrslugerð enn svo fátækleg í nokkrum greinum að hún stendur ekki undir fyrirheitum um gagnaöflun og skýrsluskil. Þetta á t.d. við um ýmis viðfangsefni á sviði samgöngumála. Líklegt er að ef kæmi til aðildar yrði gengið ríkara eftir því en nú er gert að skýrslugerðin spannaði öll svið þar sem þegar eru gerðar formlegar kröfur þar að lútandi. Þetta myndi kosta talsvert átak, ekki síst vegna þess að líklegt er að í ýmsum tilvikum yrði ekki hægt að hagnýta stjórnvaldsgögn heldur yrði að koma á nýrri reglubundinni gagnasöfnun frá fyrirtækjum eða beita umfangsmiklum og fjárfrekum könnunum til gagnaöflunar.
2. Íslendingar komast nú hjá að taka þátt í ýmsum hliðarverkum eða aukaverkum sem tengjast hagskýrslugerðinni og þróun hennar. Hér er m.a. um að ræða ýmsar forkannanir og athuganir vegna áforma um breytingar á hagskýrslugerðinni eða gagnasöfnun til hennar. Líklegt má telja að kröfur um þátttöku í þess háttar verkefnum eða gagnaöflun til þeirra ykjast við aðild að ESB.
3. Hagskýrslusamstarfið nær nú fyrst og fremst til almennra hagskýrslna en ekki til sértækrar gagnasöfnunar og skýrslugerðar sem aðildarríki ESB þurfa að sinna vegna ýmissa styrkja- og stýrikerfa sem ESB beitir. Samstarfið tekur heldur ekki til hagskýrslna um einstök landsvæði. Engu verður slegið föstu um hvernig þessu kann að verða komið fyrir ef til aðildar kemur, það hlýtur að fara eftir efni og ákvæðum aðildarsamnings. Þó sýnist mega fullyrða að vegna þessara þátta yrðu gerðar mun meiri kröfur til gagnasöfnunar og skýrslugerðar en nú er gert.
4. Gera má ráð fyrir að aðild að ESB mundi leiða til víðtækara samstarfs á ýmsum sviðum en EES-samningurinn gerir, svo og á sviðum sem EES-samningurinn spannar ekki. Enn fremur gætu opnast leiðir til fjármögnunar einstakra verkefna um sameiginlega sjóði. Vafalaust fælist í þessu aukin þörf fyrir söfnun og úrvinnslu upplýsinga. Hagskýrslusamstarfið er þegar mun víðtækara og spannar í reynd fleiri svið en formlega er kveðið á um í EES-samningnum.
5. Loks er ekki loku fyrir það skotið að við aðild yrðu gerðar ríkari kröfur til skila á mánaðar- og ársfjórðungstölum en nú er.

Niðurstaða þessa er sú að aðild að ESB hlýtur að leiða til þess að styrkja þarf íslenska hagskýrslugerð og veita talsvert meira fé til íslenskra hagskýrslustofnana en nú er gert. Raunar er þegar þörf á að halda áfram að styrkja hagskýrslugerðina til þess hún fái risið undir núverandi skuldbindingum.

Að lokum skal á það minnt að hiklaust verður að telja að EES-samningurinn hafi verið og sé íslenskri hagskýrslugerð til framdráttar. Á sama hátt verður að ætla að í aukinni hagskýrslugerð og endurbætttri vegna aðildar að ESB mundi ekki aðeins felast aukin byrði heldur ekki síður ávinningur og framfarir sem yrðu til hagsbóta fyrir stjórnvöld, atvinnulíf og almenning.

**Gagnlegar vefslóðir um hagskýrslugerð:**

Hagstofa Íslands: <http://www.hagstofa.is/>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/comm/dgs/eurostat/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/eurostat/index_en.htm)

# 11. kafli

## Félagaréttur

### Samantekt

*Aðlögun að félagaréttarákvæðum EES hefur gengið vel en þar eð þróun þessa þáttar hefur ekki verið ör undanfarin ár og rétturinn tiltölulega fastmótaður hefur samstarfið ekki verið mjög virkt. Samræming reglna á þessu sviði eykur traust og auðveldar alþjóðlegt samstarf. Gallinn við framkvæmdina hefur verið að breytingar á þessu sviði eru sérstaklega lengi í mótun innan ráðherraráðsins og Evrópuþingsins þar sem EFTA/EES-ríkin hafa engan aðgang. Aðild að ESB myndi þó litlu sem engu breyta um setningu löggjafar.*

### 1. Almenn

Ein af meginreglum Evrópska efnahagssvæðisins felur í sér rétt til að stofnsetja og reka félög eða fyrirtæki í svæðisríkjum með sama rétti og landsmenn þar, sbr. 31. og 34. gr. EES-samningsins. Í 77. gr. samningsins segir síðan að XXII. viðauki við samninginn geymi sérstök ákvæði um félagaréttinn. Í viðaukanum er að finna upptalningu á níu tilskipunum, með áorðnum breytingum, og einni reglugerð. Í félagaréttargerðunum er stefnt að því að samræma réttarreglur ríkja á sviði félagaréttar og skapa nýja möguleika í samstarfi þeirra. Tilskipanirnar geyma ákvæði um verndarráðstafanir varðandi hlutafélög, einkahlutafélög og fleiri félög, reglur um samruna og skiptingu hlutafélaga, ársreikninga félaga og einkahlutafélög eins aðila. Í reglugerðinni er fjallað um evrópska fjárhagslega hagsmunafélagið svonefnda sem stofna má t.d. um sameiginleg innkaup á hráefnum.

Upptaka gerða á grundvelli EES-samningsins í landsrétt fór á sínum tíma fram með breytingu á lögum um hlutafélög, setningu nýrra laga um einkahlutafélög, nýrra laga um evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög, nýrra bókhaldslaga og sérstakra laga um ársreikninga. Sérstakar reglugerðir hafa jafnvel siglt í kjölfarið.

### 2. Samstarfið innan EES

Aðlögun að félagaréttarákvæðum EES-samningsins hefur gengið vel. Smábreytingar hafa síðan litið dagsins ljós. Formlegt samstarf við Evrópubandalagið á sviði félagaréttarins hefur ekki verið mikið þar eð fátt markvert hefur verið að gerast þar að undanfögnu. Stafar það fyrst og fremst af því að lengi hefur verið djúpstæður ágreiningur innan ESB um reglur um atvinnulýðræði sem tengja á fyrirhuguðum reglugerðum um evrópsk félög. Breytingar þessar snúa að svonefndu evrópsku hlutafélagi, evrópsku samvinnufélagi, evrópskum samtökum og evrópska gagnkvæma félaginu, svo og væntanlegri 10. tilskipun um samruna hlutafélaga þvert á landamæri, sem kæmu til viðbótar gildandi reglum og geta skapað sóknarfæri, ekki síst evrópska hlutafélagið.

Atvinnulýðræðisreglurnar fela í sér upplýsingar til starfsmanna og samráð við þá, t.d. ef loka á fyrirtækjum eða flytja þau. Strandar atvinnulýðræðismálið nú á Spánverjum sem hafa ekki viljað fallast á að sú staðreynd, að 25% starfsmanna aðildarfélags að evrópsku hlutafélagi hafa búíð við atvinnulýðræði í sínu heimalandi, leiði til atvinnulýðræðis í evrópska hlutafélaginu sem slíku. Einnig hefur ágreiningur Spánverja og Breta um Gíbraltar verið tengdur þessum og fleiri málum, t.d. drögum að 13. félagaréttartilskipuninni um yfirtökutilboð. Atvinnulýðræðisákvæði tengdust hins vegar ekki framangreindri reglugerð um evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög. Óvíst

er hvenær leyst verður úr þessum ágreiningsmálum. Talið er að Ísland geti valið einn af þeim möguleikum sem í boði eru varðandi atvinnulýðræði ef önnur EFTA-ríki, sem eru aðilar að EES, svo og ESB-ríkin, geta það.

Á sviði félagaréttar á Evrópska efnahagssvæðinu eiga Íslendingar óreglulegt samstarf við EFTA- og ESB-ríki í félagaréttarnefnd sem kalla má saman eftir þörfum. Þá hafa þeir tekið þátt í fundum ársreikninganefndar og sérstakrar ráðgjafanefndar um ársreikninga. Umræður hafa m.a. verið þar um reikningsskilastaðla, einkum um aðlögun evrópsku reikningsskilastaðlanna, sem fram koma í 4. félagaréttartilskipuninni um ársreikninga, að alþjóðlegum reikningsskilastöðlum. Þá hefur verið rætt um reikningsskilastaðla á sviði umhverfiskostnaðar fyrirtækja. Íslendingar eiga einnig formlega aðild að nefnd um evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög.

### **3. Hugsanleg breyting við aðild að ESB**

Ekki er vitað til þess að gildissvið félagaréttar í ESB sé víðtækara en samstarfið innan EES en hitt er ljóst að samráð um nýjar reglur, einkum á síðari stigum þegar mál eru til meðferðar í ráðherraráði og á Evrópuþinginu, yrði mun nánara en nú er.

Hvað löggjöf varðar hefur það ekki mikil áhrif að gerast aðili að ESB þar eð innan EES er þegar flest sú löggjöf á þessu sviði sem í gildi er. Ljóst er þó að með aðild gæti náðst aukin áhrif á móttun lagasetningar í mikilvægum málum þar eð aðild fengist að ráðherraráðinu og Evrópuþinginu.

## 12. kafli

### Rannsóknir og þróun

#### *Samantekt*

*Fyrir tilstuðlan EES-samningsins hafa Íslendingar verið fullgildir aðilar að rannsóknar- og þróunarsamstarfi ESB síðan 1995. Íslenskir vísinda- og tæknimenn hafa tekið virkan þátt í evrópskum samstarfsverkefnum. Engar breytingar yrðu við fulla aðild Íslands að ESB að öðru leyti en þær að með þátttöku í ákvarðanatöku innan ráðherraráðs sambandsins og með íslenska þingmenn á Evrópuþinginu hefðu Íslendingar aukna möguleika til áhrifa á mótun rannsókna- og vísindastefnu ESB.*

#### **1. Inngangur**

Við gildistöku EES-samnings árið 1994 varð Ísland fullgildur þátttakandi í samstarfsáætlunum ESB á sviði rannsókna og þróunar. Langstærsti hluti aðildargjalds þess sem Íslendingar greiða vegna EES-samningsins er framlag til samstarfsáætlana og verkefna á stjórnslusviði menntamálaráðuneytisins. Vísinda- og tæknisamstarfið er langviðamest eða u.þ.b. 85%, mælt sem hlutfall af heildaraðildargjaldi Íslands til EES-samstarfsins og í styrkveitingum til verkefna með íslenskri þátttöku.

#### **2. Markmið og þróun samstarfs um rannsóknir og þróun**

Fram til ársins 1971 náði samstarf þáverandi Efnahagsbandalagsríkja um rannsóknir aðeins til stál-, kola- og kjarnorkugeirans. Lagalegur grunnur var sáttmálinn um Kola- og stálbandalag Evrópu og sáttmálinn um kjarnorkusamvinnu (EURATOM).

Árið 1971 hófst svonefnt COST-samstarf vegna óska aðildarríkjanna og annarra ríkja í Evrópu. Nítján Evrópuríki voru stofnaðilar en Ísland gerðist aðili að samstarfinu árið 1991. COST er dæmi um evrópskt samstarf þar sem ESB er þátttakandi með einstökum Evrópuríkjum en stjórnar ekki samstarfinu.

Á níunda áratugnum var ákveðið að styrkja samstarf ESB-ríkjanna á sviði rannsókna og þróunar. Var það m.a. gert með einingarlögunum árið 1987 sem veittu Evrópusambandinu frekari heimild til aðgerða á þessu sviði. Hvatinn, sem þar lá að baki, var að Japan og Bandaríkin höfðu á þessum tíma markað sér yfirburðastöðu í hátækniiðnaði og Evrópusambandsríkin óttuðust að þau væru að tapa samkeppnishæfni. Því var stefnt að því að efla vísindalegan og tæknilegan grundvöll evrópsks iðnaðar og efla alþjóðlega samkeppnisstöðu hans með markvissara samstarfi aðildarríkjanna á þessu sviði.<sup>65</sup> Samstarfinu er ætlað að stuðla að hagkvæmari verkaskiptingu milli ríkja sambandsins og koma í veg fyrir tvíverknað og hvetja rannsóknaraðila til að leita yfir landamæri eftir samstarfsaðilum. Fjórar leiðir eru farnar í þessum efnum:

<sup>65</sup> Samstarf ESB á sviði rannsókna og þróunar var styrkt með einingarlögunum, Maastricht samningnum og með Amsterdam-samningnum.



1. Evrópusambandið stendur sjálft að rannsóknarverkefnum á vegum Vísinda- og rannsóknarmiðstöðvar ESB (*Joint Research Centre (JRC)*). Á vegum þessarar miðstöðvar starfa átta stofnanir, sem eru í fimm ESB-ríkjum.<sup>66</sup> Starfsmenn rannsóknarmiðstöðvar ESB eru u.þ.b. 2500 og hafa þeir einnig samstarf við 800 opinberar stofnanir og einkaaðila. Rannsóknirnar ná til þeirra sviða raunvísinda sem talin eru hafa gildi fyrir öll aðildarríkin. Kostnaður við rekstur miðstöðvarinnar er um 300 milljónir evra á ári. Fjárveiting kemur að hluta úr sjóðum sambandsins. Vaxandi hluta fjármagns JRC er aflað með styrkjum úr rammaáætlun í samkeppni við umsóknir frá öðrum en að auki fást rekstrartekjur af þjónustu við utanaðkomandi aðila.
2. Rannsóknar- og þróunarstarf ESB byggist einkum á rammaáætlunum sem standa í 4-5 ár hver. ESB fjármagnar að hluta (allt að 100% umframkostnaðar) rannsóknir og þróunarstarf innan háskóla, sem og (allt að 50%) opinberra stofnana og fyrirtækja. Er sérstök áhersla lögð á umfjöllun um rammaáætlanir í þessum kafla.
3. Í þriðja lagi eru rannsóknir sem ESB fjármagnar ekki beint. Fjárstuðningi er í þessum tilvikum beint til stjórnunar fjölþjóðlegra samvinnuverkefna. Dæmi um slík verkefni eru CERN, EMBL og ESA.<sup>67</sup>
4. Sumt af rannsóknar- og þróunarstarfi ESB fellur ekki undir ofangreinda þrjá flokka heldur felur í sér samstarf þar sem framkvæmdastjórn ESB, auk aðildarríkja og ríkja og alþjóðastofnana utan ESB, er þátttakandi í áætlunum. Dæmi um slíkt samstarf er COST, INTAS og EUREKA. Frá og með fjórðu rammaáætluninni er fé veitt til þessa samstarfs úr áætluninni nema til EUREKA-samstarfsins sem er fjármagnað af þátttökulöndunum sjálfum.

### 3. **Rammaáætlanir ESB á sviði rannsókna og þróunar**

Fyrsta rammaáætlun ESB á sviði rannsókna og þróunar hófst 1984 og stóð til 1987. Helstu forgangssvið voru landbúnaður, orkumál, iðnaður og hráefni. Íslendingar höfðu ekki rétt til þátttöku í áætluninni.

Önnur rammaáætlunin (1987-1991) var byggð á nýjum lagagrunni einingarlaganna og var átta forgangssviðum skipt á 32 undiráætlanir. Áhersla var lögð á að kynna til sögunnar nýja tækni í hefðbundnum atvinnugreinum og 60% styrkja var veitt til atvinnuvegatengdra rannsókna, einkum í iðnaði. Upplýsingatækniátakið hófst með verkefnum í þessari rammaáætlun og stendur enn. Sem fyrr voru Íslendingar ekki þátttakendur í áætluninni.

Í þriðju rammaáætlun (1990-1994) birtust að auki áherslur á umhverfisrannsóknir, líftækni og á bættu möguleika fyrir vísindamenn til að halda til dvalar og rannsókna í öðrum aðildarlöndum. Árið 1994 áttu íslenskir aðilar hlut í nokkrum verkefnum sem

<sup>66</sup> Stofnanirnar eru: The Institute for Reference Materials and Measurements í Geel í Belgíu; The Institute for Transuranium Elements í Karlsruhe í Þýskalandi; The Institute for Systems, Informatics and Safety, The Environment Institute, The Space Applications Institute, The Institute for Health and Consumer Protection sem allar eru í Ispra á Ítalíu; The Institute for Advanced Materials í Petten í Hollandi og The Institute for Prospective Technological Studies í Sevilla á Spáni.

<sup>67</sup> Centre Européenne Recherche Nucleaire, European Molecular Biology Laboratory, European Space Agency.

tilheyrðu þessari áætlun. Frá gildistöku EES-samningsins hefur Ísland tekið fullan þátt í þessu samstarfi.

Fjórða rammaáætlunin stóð yfir frá 1994 til 1998 og í áherslunum endurspegluðust breytt viðhorf sem fólust í því að vísindi og tækni geti lagt sitt af mörkum til að styrkja grundvöll atvinnugreina í álfunni og aukið lífsgæði þegnanna. Athygli var beint að rannsóknum sem komið gætu að gagni á mörgum sviðum atvinnu- og þjóðlífs. Nýjum viðfangsefnum var bætt við, s.s. samgöngutækni og félags- og hagrannsóknnum. Þá var íhugað hvaða hlutverki ný þekking gæti gegnt í framkvæmd stefnu ESB á öðrum sviðum. Tengsl rannsókna og menntunar voru árétuð og nýsköpun sett í forgrunn. Einnig var meiri áhersla lögð á alþjóðlegt samstarf sem birtist m.a. í þáttöku EFTA/EES-ríkjanna á grundvelli EES-samningsins. Breytingar á lagagrundi samstarfsins voru gerðar með Maastricht-samningnum og rýmkuðu möguleikar til samstarfsins enn frekar. Þáttöku Íslendinga í fjórðu rammaáætluninni verður lýst síðar í þessari umfjöllun um rannsóknir og þróun innan ESB.

#### *Fimmta rammaáætlunin*

Fimmta rammaáætlun ESB um rannsóknir og tækniþróun nær til árána 1998 - 2002. Með 5. rammaáætluninni hafa orðið breytingar á vísindastefnu ESB miðað við fyrri áætlanir. Þó að meginmarkmið í rammaáætlunum fram til þessa hafi grundvallast á hagrænu gildi þeirra fyrir aðildarríkin voru flestar umsóknir markaðar vísindastefnu liðins tíma. Skipting vísindanna sjálfra í fræðigreinar, sem að margra mati eiga fátt sameiginlegt, var sá grunnur sem fyrri áætlanir byggðust á og mat á verkefnum tók mið af þessum viðhorfum. Í 5. rammaáætlun dugir hins vegar ekki eingöngu að kynna verkefni sem standast vísinda- og tæknilegar kröfur heldur verður sérhver umsókn að standast mat á nýnæmi þess sem unnið er að. Grunnviðhorfið er yfirskrift 5. rammaáætlunarinnar: „Vísindi og tækni fyrir þegnana.“

Viðfangsefnum 5. rammaáætlunarinnar er skipað í þemaáætlanir. Jafnframt eru þrjár áætlanir, sem ganga þvert á þemaáætlanirnar. Nýjung með 5. rammaáætlun er að skipta viðfangsefnum þemaáætlana í *lykilaðgerðir*, og *grunntækni* eða *innviði*. Í *lykilaðgerðum* skulu rannsóknir og þróun á ákveðnum viðfangsefnum komin það langt að hagnýting sé í sjónmáli. Jafnframt þurfa umsækjendur að hafa gert áætlun um með hvaða hætti niðurstöður verða nýttar. Í síðarnefnda flokknum, *grunntækni og innviðir*, er á hinn bóginn fengist við verkefni er miða að nýjungum í tækniþróun og þekkingu. Engu að síður skal leitast við að niðurstöður slíkra verkefna komi að margvíslegu gagni, allt frá því að leggja grunn að vísindaverkefnum til beinnar hagnýtingar. Áhersla er lögð á að tengja saman vísindagreinar og vonast er til að slíkar samtengingar ólíkra fræðigreina, aðferða og kenninga fæði af sér nýja þekkingu.

Heildarframlag ESB og EFTA/EES-ríkja til 5. rammaáætlunarinnar nemur alls 13,7 milljörðum evra. Til viðbótar veitir ESB 979 milljónir evra til kjarnorkurannsókna en EFTA/EES-ríkin taka ekki þátt í slíku rannsóknarsamstarfi. Að neðan er að finna yfirlit yfir 5. rammaáætlunina.

- Pemaáætlun - Lífsgæði og lífrænar auðlindir	- Pemaáætlun - Upplýsingasamfélagið	- Pemaáætlun - Samkeppni og sjálfbær vöxtur	- Pemaáætlun - Orka, umhverfi og sjálfbær þróun
Fæða, næring og heilbrigði ➤ Smitsjúkdómar ➤ Fruman sem „verksmiðja“ (líftækni) ➤ Sjálfbær landbúnaður, fiskveiðar og skógrækt ➤ Öldrun og fötlun ➤ Innviðir og grunntækni	➤ Upplýsingaveitur og þjónusta við þegnana ➤ Rafræn viðskipti og nýskipan starfa ➤ Margmiðlun: Efni og búnaður ➤ Innviðir og grunnþekking ➤ Ný þekking og tækni ➤ Nettenging vísindastofnana ➤ Innviðir og grunntækni	➤ Vörur, ferlar og skipulag ➤ Samþættar og sjálfbærar samgöngur ➤ Landflutningar og sjávartækni ➤ Flug- og geimferðatækni ➤ Innviðir og grunntækni	➤ Vatnsbúskapur/vatnsgæði ➤ Hnattrænar breytingar, loftslag, ➤ Lífskrúð ➤ Líffræðileg fjölbreytni (lífskrúð), sjálfbær vistkerfi sjávar ➤ Borg framtíðar og menningararfurinn ➤ Hreinar orkulindir ➤ Hagkvæm samkeppnishæf orka ➤ Innviðir og grunntækni
<p><b>Þveráætlanir</b></p> <p><b>Alþjóðlegt samstarf</b></p> <p><u>Viðfangsefni:</u> Samstarf við umsóknarlönd, samstarf við NIS og CEEC-lönd sem ekki hafa sótt um aðild, við Miðjarðarhafslönd, þróunarlönd, ríki í SA-Asíu og önnur iðnríki. Samstarf við alþjóðasamtök og stofnanir, m.a. COST, EUREKA og INTAS.</p> <p><b>Nýsköpun og aukin þátttaka lítilla og miðlungsstórra fyrirtækja</b></p> <p><u>Viðfangsefni:</u> Nýsköpun, aukin þátttaka lítilla og meðalstórra fyrirtækja, nýting á niðurstöðum úr rannsóknum á vegum ESB, nýjar leiðir við tækniyfifærslu, miðlun upplýsinga, einkaréttarmál, aðgangur að áhættufjármagni, tilurð nýsköpunar- og sprötafyrirtækja.</p> <p><b>Bættur mannauður til rannsókna - betri félags- og hagfræðiþekking</b></p> <p>Annars vegar verkefni sem eiga það sammerkt að hafa þýðingu fyrir þveráætlanir allar en einnig er um að ræða sérstaka lykilaðgerð sem fjallar um félags- og hagrannsóknir:</p> <p>I ) Bættur mannauður til rannsókna: Stuðningur við þjálfun og skipti á vísindamönnum, netverk fyrir þjálfun vísindamanna, Marie Curie styrkir, bættur aðgangur að stórum rannsóknartækjum (innviðir), einstök vísinda- eða tækniáætlaða, vísindaráðstefnur, viðhorf almennra borgara o.fl.</p> <p>II) Bættur grunnur félags- og hagfræðiþekkingar: Framvinda og félagslegar breytingar, tækni, samfélag og atvinna, stjórnun og þegnskapur, ný líkön til að þróa atvinnutækifæri og hagvöxt, stuðningur við mótun vísinda- og tæknistefnu í Evrópu, greining á pólitískum deiluefnum, samræmdur grunnur hagtalna vísinda, tækni og nýsköpunar o.fl</p>			
<p><b>Vísinda- og rannsóknarmiðstöð ESB (JRC)</b></p>			

## Annað samstarf

Til COST-samstarfsins var stofnað 1971 með þátttöku 19 Evrópuríkja til að efla samvinnu og samskipti um verkefni sem kostuð eru af þátttökulöndunum sjálfum. Ísland gerðist þátttakandi í COST-samstarfinu árið 1991 og eru þátttökulöndin nú um 30 talsins. ESB leggur COST til fjármuni fyrir hönd aðildarríkja sinna og EFTA/EES-ríkja sem taka þátt í 5. rammaáætluninni. Féð er notað til að efla samskipti milli vísindamanna sem vinna að skyldum verkefnum en ekki er borinn kostnaður af verkefnum sjálfum. Féð er tekið af þeim lið rammaáætlunar sem fjallar um alþjóðlegt samstarf (sjá að ofan yfirlit yfir 5. rammaáætlunina).

INTAS eru alþjóðleg samtök stofnuð árið 1991. Aðild eiga ESB, Ísland, Noregur, Sviss og Ísrael. Samtökin stuðla að vísindaaðstoð, einkum á sviði grunnrannsókna, við fyrrverandi lýðveldi Sovétríkjanna. Styrkfyrirkomulag er með þeim hætti að 80% fjár renna til vísindamanna í lýðveldunum en 20% til vestrænna samstarfsaðila. INTAS rekur skrifstofu í Brussel með framlagi ESB og frjálsum framlögum einstakra vestrænna aðildarríkja. Íslendingar gerðust aðilar að INTAS árið 1995. Ekki fylgir sérstakur aukakostnaður fyrir Ísland af þessari aðild þar sem það kemur í gegnum þátttökugjald Íslands til 5. rammaáætlunarinnar.

Ekki yrðu breytingar á þátttöku við inngöngu í ESB en með aðild fengist réttur til þátttöku í umfjöllun og ákvörðunum stofnana ESB um málefni COST og INTAS. Framkvæmdastjórn ESB er áhrifamikill aðili innan þessa samstarfs og með ESB-aðild væri greiðari leið fyrir íslensk stjórnvöld til að hafa áhrif á afstöðu framkvæmdastjórnarinnar.

## **4. Mat á þátttöku Íslands í fjórðu rammaáætlun ESB 1994-1998**

Fjórða rammaáætlunin var fyrsta rammaáætlun sem Ísland átti fulla aðild að frá byrjun. Gert er ráð fyrir að síðustu verkefnum áætlunarinnar ljúki árið 2001.

Fjárskuldbindingar ESB til 4. rammaáætlunarinnar námu alls 13,2 milljörðum evra á tímabilinu 1994-1998. Þar af runnu 1,3 milljarðar evra til kjarnorkurannsókna sem ekki falla undir EES-samninginn. Sá hluti 4. rammaáætlunarinnar, sem Íslendingar tóku þátt í, fékk því fjárveitingu að upphæð 11,9 milljarðar evra. Greiðslur til verkefna dreifast á nokkru fleiri ár þar sem þau fóru af stað á mismunandi tíma. Á grundvelli EES-samningsins skuldbundu íslensk stjórnvöld sig til að greiða í hlutfalli við þjóðarframleiðslu til rammaáætlunarinnar um 800 milljónir íslenskra króna í heild. Þessar greiðslur dreifast á sama tímabil og ESB greiðir til verkefnanna.

Öll verkefni, sem 4. rammaáætlunin styrkti, voru samstarfsverkefni aðila í a.m.k. tveimur löndum. Oftast voru fleiri en einn aðili frá hverju landi í verkefni. Í þeim samstarfsverkefnum, sem Ísland hefur tekið þátt í náði samstarfið til 30 landa og 400-500 þátttakenda víðs vegar í Evrópu.

## **Íslensk þátttaka í 4. rammaáætlun ESB**

Árið 1998 lét menntamálaráðuneytið vinna skýrslu um þátttöku Íslands í fjórðu rammaáætlun ESB. Skýrslan ber heitið: *Áhrif á Íslandi. Fjórða rammaáætlun ESB*

**um rannsóknir og þróun, 1994-1998.**<sup>68</sup> Fram kom í skýrslunni að íslenskir aðilar sendu 343 umsóknir til ESB frá upphafi áætlunarinnar fram til þess tíma sem skýrslan var unnin. Þar af höfðu 144 verkefni verið samþykkt eða um 42% af innsendum umsóknum. Hlutfall styrkveitinga var mismunandi eftir undiráætlunum en hlutfall samþykkttra umsókna innan hverrar áætlunar fór aldrei niður fyrir 29%.

Í skýrslunni er m.a. vikið að rekstri og stjórnýslu 4. rammaáætlunarinnar hér á landi. Kostnaður íslenskra stjórnvalda vegna starfa stjórnarnefndarfulltrúa er að hluta til endurgreiddur frá ESB og sama má segja um kostnað vegna stuðnings og aðgerða stjórnvalda í þágu umsækjenda. Menntamálaráðuneytið hefur á sínum vegum vísindafulltrúa með aðsetur í Brussel sem sinna verkefnum tengdum rammaáætlunum en ekki er unnt að líta á það sem beinan kostnað vegna áætlunarinnar þar sem þeir sinna einnig ýmsum öðrum verkefnum.

Rekstur Kynningarmiðstöðvar Evrópurannsókna er greiddur sameiginlega af íslenskum aðilum og ESB. Auk framlags ESB kemur mótframlag frá Rannsóknarráði Íslands, Iðntæknistofnun og Rannsóknþjónustu Háskólans með fjárframlögum, vinnu og aðstöðu og er það metið til jafns við hinn beina fjárstyrk ESB.

Í skýrslunni er áætlað að kostnaður stjórnvalda vegna 4. rammaáætlunarinnar hafi numið 60-70 milljónum króna. Vinnuframlag vegna stjórnarnefndarfulltrúa og kostnaður vegna vísindafulltrúa í sendiráði Íslands í Brussel er þá ekki talinn. Athuga ber að sumir kostnaðarliðir koma þegar fram, m.a. ferðakostnaður, kostnaður vegna undirbúnings umsókna og kostnaður vegna stuðningsaðgerða. Á hinn bóginn kemur greiðsla íslenskra stjórnvalda og fjárstuðningur ESB sem og mótframlag þátttakenda fram á vinnslutíma verkefna. Gert er ráð fyrir að fjárstreymi vegna verkefnaskuldbindinga 4. rammaáætlunar nái yfir átta ára tímabil.

*Heildaryfirlit. Kostnaður og fjármögnun.*

Tegund kostnaðar og fjárframlags	Upphæð	Tímabil
Greiðsla þátttökugjalds fyrir aðgang	800 milljónir	Kostnaður dreifist á meðan verkefnin standa yfir
Kostnaður vegna undirbúnings umsókna	190 milljónir	Kostnaður kominn fram
Rekstur stuðningsumhverfis	60-70 milljónir	Kostnaður kominn fram
Verkefnastyrkir ESB til íslenskra þátttakenda. Beint fjárframlag	1.294 milljónir	Kostnaður dreifist á meðan verkefnin standa yfir
Mótframlag þátttakenda. Fjárframlag, vinnuframlag, aðstaða og tæki	1.000 milljónir	Kostnaður dreifist á meðan verkefnin standa yfir

<sup>68</sup> Menntamálaráðuneytið, desember 1998.

Þátttökugjald ríkissjóðs Íslands vegna aðildar að 4. rammaáætluninni, 800 milljónir króna, myndar veltu í íslensku rannsóknar- og vísindaumhverfi og hjá fyrirtækjum sem þjónusta þessa aðila sem nemur áætluðum 2,5 milljörðum íslenskra króna. Þetta fé er þó aðeins að hluta til viðbót við fjármagn sem varið er til íslenska þróunar- og rannsóknarumhverfisins hvort heldur er í rannsóknarstofnunum, háskólum eða fyrirtækjum. Ætla má að þessari auknu veltu fylgi margs konar virðisauki og margföldunaráhrif inn í hagkerfið, m.a. aukin tækifæri fyrir menntað fólk við rannsóknar- og þróunarstörf, aukin neysla, kaup á tækjum, rekstrarvöru og þjónustu til rannsókna o.fl. Samkvæmt mati þátttakenda telja þeir að þegar frá líður og niðurstöður úr verkefnum sjá dagsins ljós gæti áhrifa í nýjungum í atvinnulífi, s.s. nýjum afurðum og aðferðum, þótt enn hafi það ekki orðið raunin þegar skýrslan um áhrif fjórðu rammaáætlunarinnar var skrifuð.

Meðal niðurstaðna skýrslunnar er að íslenskir vísinda- og tæknimenn hafa tekið virkan þátt í evrópskum samstarfsverkefnum innan 4. rammaáætlunarinnar. Samstarfið hafi almennt gengið vel, bæði við undirbúning umsókna og síðar við framkvæmd verkefna. Árangur birtist aðallega í aukinni hæfni starfsfólks og nánari tengslum við skóla og fyrirtæki í Evrópu. Samstarfið var ekki talið hafa skilað sýnilegum árangri í þróun nýrra aðferða eða afurða en í því sambandi er rétt að hafa í huga að á þeim tíma sem skýrslan kom út var enn unnið að mörgum verkefnum. Þátttaka rannsóknarhópa við háskóla á Íslandi er almennt minni en hópa sem starfa við erlenda háskóla.

Á næstu árum er talið mikilvægt, að mati skýrsluhöfunda, að fylgjast með áhrifum aukins fjármagns og þekkingar á íslenskt vísindaumhverfi og atvinnulíf vegna þátttöku í rammaáætlunum ESB. Meta þarf hvort þátttakan auki samkeppnishæfni fyrirtækja og stofnana og hvernig það birtist í efnahagslífinu í heild. Fylgjast þarf með og taka þátt í alþjóðlegu samstarfi sem miðar að því að þróa betri vísbendingar um það hverju vísinda- og tæknistarfsemin skilar.

Í lokaorðum skýrslu menntamálaráðuneytisins segir:

Þátttaka Íslands í 4. rammaáætlun ESB hefur skilað góðum árangri. Íslenskir vísinda- og tæknimenn hafa sannað að þeir eru fullgildir þátttakendur í evrópsku samstarfi, hver á sínu sviði. Árangurinn verður ekki einvörðungu mældur á fjárhagslegum forsendum því að hann felst ekki síst í því að styrkja innviði íslensks samfélags og stuðla að sameiginlegri evrópskri úrlausn á verkefnum sem verða ekki leyst af einstökum ríkjum. Opnaður hefur verið nýr markaður fyrir hugmyndir og hugvit þar sem Íslendingar eiga að láta meira að sér kveða, fyrirtæki, stofnanir og háskólar. Reynslan af 4. rammaáætluninni sýnir jafnframt að vinna þarf með markvissari hætti að því að nýta niðurstöður rannsókna Íslendinga sem best í hagnýtum tilgangi.

### *Staða Íslands í alþjóðlegri samvinnu*

Í skýrslu Rannsóknarráðs fyrir árið 1998 kemur fram að flestir geri sér grein fyrir að engin þjóð getur ein og sér skapað og náð tökum á því að hagnýta á sem hagvæmastan hátt alla þekkingu sem hún þarfnast. Þjóðir verði að skipta með sér verkum eða eiga með sér samvinnu til að leysa verkefni, hvort sem er á sviði hátækni, læknisfræði og heilbrigðisþjónustu, orkumála, efnahags- og atvinnumála, umhverfismála, náttúruauðlinda, öryggismála, þróunarmála o.m.fl. Vísindarannsóknir og tækniþróun gegnir lykilhlutverki í því að mæta nýjum, hnattrænum vandamálum sem komið hafa í

ljós. Samstarf þjóða á flestum sviðum mun í vaxandi mæli styðjast við rannsóknir og vísinda- og tæknisamstarf.

Að mati Rannsóknarráðs Íslands er smæð íslensks vísindasamfélags helsti veikleiki þess miðað við fjölbreytni verkefna og kröfur þjóðarinnar um framúrskarandi lífsgæði og lífsgæði á alþjóðlegan mælikvarða. Helsti styrkur þess er hins vegar talinn vera hæft fólk með góða alþjóðlega menntun og næman skilning á þörfum þjóðfélagsins.

Íslendingar hafa á fáum árum haslað sér völl í alþjóðasamstarfi á sviði vísinda og tækni, fyrst aðallega í norrænu samstarfi, síðar í samvinnu innan Evrópu sérstaklega með aðgangi að rammaáætlun ESB. Skjót viðbrögð og góður árangur stofnana og fyrirtækja í sókn á vettvangi 4. rammaáætlunar ESB hefur vakið athygli.

Með aðgangi Norðurlandþjóða að rammaáætlun Evrópusambandsins, og sérstaklega við inngöngu Finna og Svía í ESB, hefur dregið úr virkni í norrænu samstarfi. Skipulag norræns samstarfs og stefna er í endurskoðun, m.a. með tilliti til breyttra aðstæðna, ekki síst vegna vaxandi þátttöku landanna í samstarfi á vettvangi ESB sem að sumu leyti getur komið í stað norrænnar samvinnu og um leið styrkt hana undir öðrum formerkjum. Má nú merkja vissan áhuga á eflingu norræns samstarfs á nýjan leik. Að hluta til hefur norrænt samstarf fengið framgang í Evrópusamstarfi og reynslan af þátttöku í norrænu samstarfi hefur reynst Íslendingum góður grunnur að standa á í víðtækara alþjóðasamstarfi.

## **5. Hugsanlegar breytingar við aðild Íslands að ESB**

Fyrir tilstuðlan EES-samningsins hafa Íslendingar verið fullgildir aðilar að rannsóknar- og þróunarsamstarfi ESB síðan 1995. Í því felst m.a. þátttaka í stjórnarnefndum undirráetlana rammaáætlunarinnar. Þær fjalla um áherslur og útfærslur í árlegum vinnuáætlunum hverrar undirráætlunar og um tillögur matsmanna og framkvæmdastjórnar um styrki. Alls sitja 18 fulltrúar Íslands í níu nefndum. Með setu í nefndunum gefst kostur á að halda íslenskum áherslum á lofti og fylgjast með því að umsóknir með íslenskri þátttöku hljóti sanngjarna meðferð.<sup>69</sup> Vísinda- og tæknisamstarfið er að því leyti frábrugðið öðrum tækifærum til samstarfs að þar eiga Íslendingar aðild að CREST sem er vísindastefnunefnd ESB. CREST er nefnd sem fundar á vegum ráðherraráðs sambandsins en ekki er um að ræða aðild að öðrum ráðherraráðsnefndum á grundvelli EES-samningsins. Fyrir utan CREST eiga Íslendingar aðild að ráðherraráðsnefndum í Schengen-samstarfinu.

Eins og fram hefur komið í þessu kafla hefur fimmtu rammaáætlun ESB verið hleypt af stokkunum með ákvörðun ráðherraráðs ESB. Nokkur töf varð á að fella ákvörðunina inn í EES-samninginn, þó um sé að ræða framhald á samstarfi sem verið hefur við lýði í nokkur ár. Ástæðurnar mátti annars vegar rekja til kröfu Spánverja um að deilur um framlag EFTA/EES-ríkja til þróunarsjóðs skyldu fyrst leystar áður en síðarnefndu ríkin gætu tekið þátt í rammaáætluninni. Þegar sú deila hafði verið leyst varð þingmeðferð í Noregi til þess að málið tafðist frekar. Hafði þetta m.a. haft í för með sér að fulltrúum EES/EFTA-ríkjanna var meinuð þátttaka í stjórnunarnefndum

<sup>69</sup> Margir íslenskir sérfræðingar hafa verið kallaðir til þess að meta umsóknir í rammaáætlunum. Með þátttöku í mati á umsóknum kynnast þeir hvernig að þessu er staðið hjá framkvæmdastjórn ESB og fá reynslu sem nýtist við svipuð verkefni sem styrkt eru af íslenskum stjórnvöldum. Engar breytingar yrðu á þessu við aðild að ESB.

áætlunarinnar þar til að fyrrgreind ákvörðun var felld inn í EES-samninginn, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar. Það er mat margra sem best til þekkja að skapast hafi nokkur óvissa á meðal íslenskra þátttakenda í verkefnum. Þeirri óvissu hefur nú að fullu verið eytt. Engar breytingar yrðu við fulla aðild Íslands að ESB að öðru leyti en þær að Íslendingar hefðu aukna möguleika á að beita áhrifum sínum á mótun stefnu ESB á sviði rannsókna og vísinda þar sem aukin aðild að ákvörðunartöku fengist. Þetta á einkum við um aðild að föstum og tímabundnum nefndum á vegum ráðherraráðsins, m.a. COREPER II og Groupe Recerche, um nefndir sem kallaðar eru saman á vegum framkvæmdastjórnar, svo og umfjöllun nefnda á vegum Evrópuþingsins.



## **Gagnlegar vefslóðir um rannsóknir og þróun innan Evrópusamvinnunnar:**

Menntamálaráðuneyti: <http://mrn.stjr.is>

Rannsóknarráð Íslands: <http://www.rannis.is/>

Kynningarmiðstöð Evrópurannsókna: <http://www.rthj.hi.is/kynning/>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/rd/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/rd/index_en.htm)

CORDIS: <http://www.cordis.lu/>

EUREKA: <http://www3.eureka.be/Home/>

COST: <http://www.netmaniacs.com/cost/>

Háskóli Íslands: <http://www.hi.is/>

Rannsóknþjónusta háskólans: <http://www.rthj.hi.is>

Hafrannsóknastofnun: <http://www.hafro.is/hafro/sjalf.html>

Orkustofnun: <http://www.os.is/>

Iðntæknistofnun: <http://www.iti.is/>

## 13. kafli

### Mennta- og æskulýðsmál

#### *Samantekt*

*Evrópusambandið hefur ekki sameiginlega menntastefnu og forræði í málaflokknum er hjá stjórnvöldum hvers aðildarríkis. Íslendingar taka þátt í samstarfsverkefnum ESB á sviði mennta- og æskulýðsmála á grundvelli EES-samningsins. Við aðild Íslands að ESB yrði því ekki önnur breyting en sú að Íslendingar ættu fullan aðgang að ákvörðunartöku um samstarfsverkefni ESB á sviði mennta- og æskulýðsmála en með EES-samningnum eru möguleikar íslenskra stjórnvalda til áhrifa að mestu á mótunarstigi.*

*Í EES-samningnum er í bókun 29 ákvæði þess efnis að einstakir samningsaðilar hafi heimild til að taka hærri skólagjöld af erlendum námsmönnum sé hefð fyrir því. Þessu ákvæði hafa Bretar beitt gagnvart námsmönnum frá Íslandi, Noregi og Liechtenstein. Breyting yrði þar á við aðild Íslands að ESB.*

#### **1. Inngangur**

Evrópusambandið (ESB) hefur ekki sameiginlega menntastefnu og forræði í málaflokknum er hjá stjórnvöldum hvers ríkis. Menntamálasamstarf aðildarríkjanna hefur þó farið vaxandi. Menntamálaráðherrar sambandsins hittast reglulega, taka ákvarðanir um samstarfsverkefni og gefa út yfirlýsingar um stefnumál sem þeir eru sammála um að fylgja í löndum sínum.

Menntamálasamstarfið byggist á samstarfsverkefnum, einkum í þeim tilgangi að gera ungu fólki, bæði háskólanemum og öðrum, og einnig kennurum auðveldara að kynnast öðrum ESB-löndum en heimalöndum sínum og stunda þar nám og störf. Einnig hefur verið unnið að því að efla samstarf milli skóla og tengsl háskóla og atvinnulífs, einkum á sviði tækniþjálfunar. Markmiðið er að hvetja nemendur, með skipulögðu styrkjakerfi og sameiginlegum reglum um námsmat, til að afla hluta menntunar sinnar í öðru Evrópulandi.

#### **2. Menntamálaáætlanir - Leonardó da Vinci og SÓKRATES**

Annar hluti menntamálaáætlananna, Leonardó da Vinci og SÓKRATES, hófst fyrri hluta árs 2000 og stendur til ársloka 2006. Heildarfjárveiting á tímabilinu til Leonardó-áætlunarinnar er rúmur milljarður evra og um 1,8 milljarðar til SÓKRATES-áætlunarinnar. Íslendingar munu taka þátt í þessum áætlunum í beinu framhaldi af samnefndum fyrri áætlunum. Þær stóðu yfir frá 1995 til 1999.

Annar hluti áætlananna er í grundvallaratriðum eins upp byggður og fyrri áætlanir. Fjárveiting er aukin og verða umsvifin því að sama skapi meiri. Meiri áhersla verður

nú lögð á símenntun og að nýta upplýsingatækni. Einnig verður leitast við að læra af verkefnum sem vel hafa tekist og auka tengslin milli skyldra áætlana. Þá er stefnt að einföldun á stjórnskipulagi og aukinni dreifingu ábyrgðar til landsskrifstofa sem hafa umsjón með framkvæmd áætlana í hverju þáttökuríki og þykir þetta mikil stefnubreyting. Mun stærri hluti fjárveitinga og styrkja, eða u.þ.b. 80% sem veittir verða í þessum nýju áætlunum, verður nú afgreiddur beint af landsskrifstofunum.

## 2.1 Þátttaka Íslendinga í fyrsta hluta Leonardó da Vinci

Fyrsti hluti Leonardó da Vinci, starfsmenntaáætlunar ESB, hófst í desember 1994 og lauk í árslok 1999. Meginmarkmið var að efla starfsmenntun og þjálfun í þáttökuríkjunum og auka samstarf og miðlun þekkingar milli landa. Áætlunin tók til allra stiga starfsmenntunar, grunnstarfsmenntunar, starfstengdrar símenntunar og starfsþjálfunar á háskólastigi. Í Leonardó voru sameinaðar ýmsar af smærri áætlunum ESB: PETRA (grunnstarfsmenntun), FORCE (starfstengd símenntun), COMETT (háskólar og fyrirtæki), EUROTECNET (starfsréttindi og tækninýjungar) og að hluta LINGUA (tungumál).

Áherslur í styrkveitingu í fyrsta hluta Leonardó beindust að þremur þáttum:

1. eflingu starfsmenntakerfa í þáttökuríkjunum;
2. samstarfi háskóla og fyrirtækja til að efla starfsþjálfun;
3. eflingu tungumálakunnáttu og útbreiðslu nýjunga á sviði starfsþjálfunar.

Styrkir voru veittir m.a. til mannaskipta og tilrauna- og rannsóknarverkefna.

Á tímabilinu 1995-1999 tóku samtals 412 Íslendingar þátt í framangreindu starfi á vegum Leonardó.<sup>70</sup> Fjölmennasti hópurinn eru nemendur á framhaldsskólastigi, eða 38% af heildarfjölda. Þá var hátt hlutfall ungs fólks á vinnumarkaði eða 32%. Nemendur á háskólastigi koma þar á eftir (21%) en lestina reka leiðbeinendur og stjórnendur með 9% af heild.

Einstaklingar sækja ekki um styrki til mannaskipta beint til Landsskrifstofu Leonardó eða ESB, heldur eru það fyrirtæki, skólar eða aðrir lögaðilar sem sækja um fyrir þeirra hönd. Mikill meirihluti framhaldsskóla og skóla á háskólastigi hafa tekið þátt í Leonardó-mannaskiptum. Alls hafa 16 fyrirtæki og 7 opinberir aðilar fengið styrki til mannaskipta en mun fleiri aðilar tóku á móti fólki í starfsþjálfun.

Meðal nemenda á háskólastigi voru viðskiptafræðinemar mest áberandi, eða 24%. Heilbrigðisgreinar stunduðu tveir af hverjum 10 en þar á eftir koma náttúruvísindi og verk- og tæknigreinar (16% hvort svið).

51% þátttakendanna voru konur og voru þær fjölmennari í öllum tegundum mannaskipta nema einni, þ.e. meðal nemenda á framhaldsskólastigi.

Alls voru 13 lönd af 15 löndum ESB heimsótt, öll nema Lúxemborg og Portúgal. Þrjú lönd voru sérstaklega vinsæl meðal Íslendinga. Þau voru Bretland (26%), Danmörk (18%) og Ítalía (12%).

<sup>70</sup> Bráðabirgðatölur í óbirtri úttekt menntamálaráðuneytis og ESB.

Yfirlit yfir styrkgreiðslur til Leonardó-verkefna á Íslandi í evrum 1995-1999.

Viðfangsefni	1995	1996	1997	1998	1999	Evra	Ísl. kr.
Forverkefni	677.500	477.347	462.647	457.000	368.379	2.074.494	188.101.221
Kannanir og athuganir	0	0	187.524	0	0	187.524	14.439.348
Mannaskipti I	154.081	154.934	154.934	142.146	190.270	796.365	61.320.105
Mannaskipti II	73.425	149.051	164.255	55.365	172.834	442.096	47.349.610
<b>Samtals</b>	<b>905.006</b>	<b>781.332</b>	<b>969.360</b>	<b>654.511</b>	<b>731.483</b>	<b>4.041.692</b>	<b>311.210.284</b>

Rannsóknþjónusta Háskólans hefur rekið landsskrifstofu Leonardó da Vinci á Íslandi samkvæmt sérstökum samningi við menntamálaráðuneytið.

## 2.2 Þróunarmiðstöð ESB um starfsmenntun - CEDEFOP

Frá árinu 1996 hefur Ísland átt aðild að CEDEFOP, þróunarmiðstöð ESB um starfsmenntun. Menntamálaráðuneytið annast formleg tengsl en Rannsóknþjónusta Háskóla Íslands og MENNT, samstarfsvettvangur skóla og atvinnulífs, hafa umsjón með íslenskri þátttöku. Íslendingar hafa tekið þátt í fjórum verkefnum:

1. „Documentary Information Network“: Upplýsinganet allra þátttökulanda um starfsmenntun og starfsmenntarannsóknir.
2. „Study Visits Programme“: Skipulagðar náms- og kynnisferðir. Árið 1996 fengu 12 Íslendingar styrki en frá og með 1997 var fjöldinn takmarkaður við 8 manns á ári. Hver styrkur er um 100 þús. kr.
3. Skýrslu um íslenska starfsmenntakerfið er lokið og í undirbúningi eru útgáfur á ensku, þýsku og frönsku í ritröð um starfsmenntakerfin í Evrópu.
4. Skýrsla um menntun starfsnámskennara var framlag Íslands í ritröð um menntun og þjálfun starfsnámskennara í Evrópu

## 2.3 Þátttaka Íslendinga í SÓKRATES

Fyrsti hluti SÓKRATES-áætlunarinnar hófst í mars 1995 og gildi til ársloka 1999. Eins og fram hefur komið var hún nýverið framlengd til 2006. Almennt markmið áætlunarinnar er að auka gæði menntunar í Evrópu með því að efla samvinnu og auka tækifæri til menntunar. Áætlunin er að veita námsmönnum á öllum aldri og af ólíkum félagslegum uppruna innsýn í „evrópska vídd“ námsgreinanna sem þeir leggja stund á, að auka þekkingu á öðrum Evrópulöndum, að efla evrópska samkennd (*European identity*) og að auka færni til þess að skapa og aðlagast breytingum í efnahagslegu og félagslegu umhverfi.

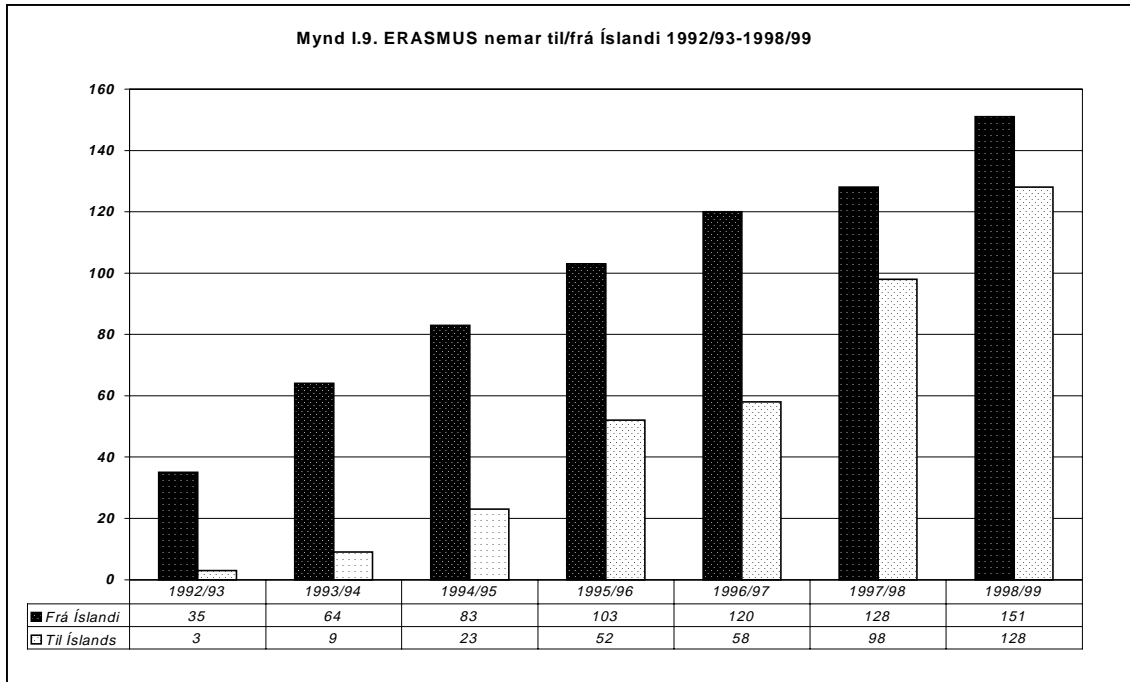
SÓKRATES-áætlunin skiptist í sex undiráætlanir: Háskólamenntun (Erasmus), menntun að háskóla (Comenius), tungumálanám (Lingua), opið nám og fjarnám (ODL), fullorðinsfræðslu og miðlun upplýsinga og reynslu og stefnumótun. Erasmus er langviðamest og því vikið sérstaklega að henni hér.

Erasmus-áætlun ESB hófst árið 1987 og var markmiðið að auka nemenda- og kennaraskipti á háskólastigi í aðildarríkjunum. Með slíku samstarfi var ætlunin að

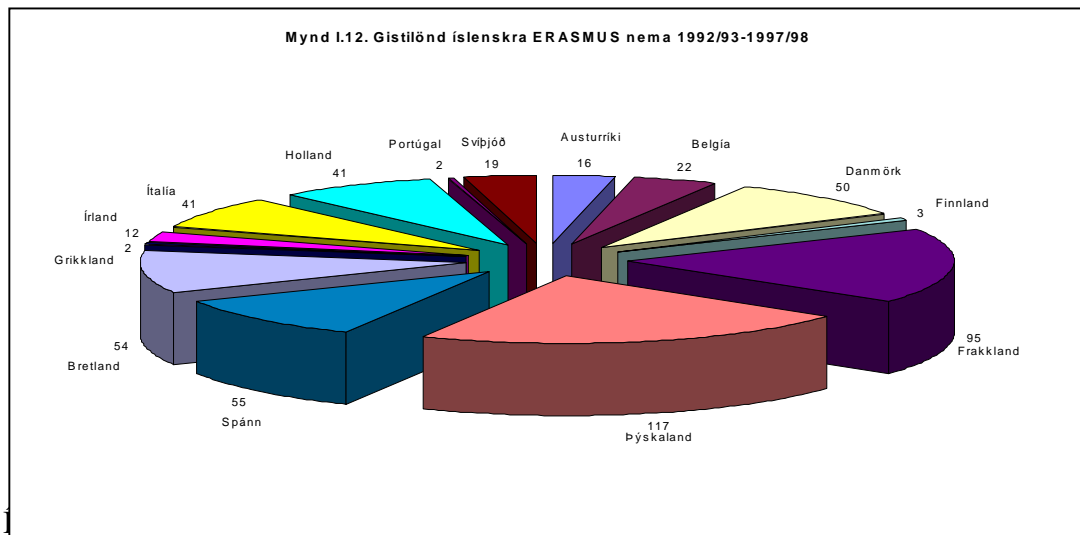
styrkja stoðir evrópskrar háskólamenntunar og gera háskóla færi um að standast vaxandi alþjóðlega samkeppni. Annað meginmarkmið Erasmus-áætlunarinnar var að stuðla að aukinni samkennd meðal íbúa ESB og víðtæku samstarfi aðildarríkja á sviði félags- og efnahagsmála. Fram til ársins 1995 nýttu um 300.000 nemendur og 10.000 kennarar sér þau tækifæri sem áætlunin bauð upp á.

Árið 1995 varð Erasmus-áætlunin hluti af SÓKRATES-áætluninni. Fjárveitingar Erasmus-hluta SÓKRATES-áætlunarinnar skiptast í styrki til stúdenta- og kennaraskipta, þróunar sameiginlegra reglna um námsmat, þróunar námskeiða og námsbrauta, sérstakra tungumálanámskeiða, evrópskra námsbrauta, stuttra samstarfsnámskeiða, undirbúningsheimsóknna og til sk. þemaneta.

Meirihluti þess fjár, sem borist hefur frá framkvæmdastjórn ESB til Íslands, hefur verið ætlaður til nemendastyrkja (um 75-80%). Þátttaka Íslands hófst skólaárið 1992/93 og fyrstu erlendu Erasmus-nemarnir komu hingað til lands ári síðar. Nemendaskipti hafa allt frá upphafi verið uppistaðan í þátttöku Íslands, sem og annarra þátttökuríkja.



Á myndinni kemur fram að fjöldi íslenskra nemenda, sem fóru utan á vegum Erasmus, þrefaldaðist á fimm árum. Fjölgunin hélst nokkuð stöðug með markverðri aukningu á milli tveggja síðustu skólaára. Jafnframt hefur stórfjölgað erlendum nemendum sem hingað koma. Ástæður fyrir fjölgun erlendra nemenda eru m.a. aukin framboð námskeiða á ensku hér á landi og fjölgun samstarfsamninga milli íslenskra og erlendra háskóla.



á mynd I.12. Á árunum 1992-1998 fóru flestir Erasmus-nemar til Frakklands og Þýskalands en umtalsverður fjöldi til Spánnar og Ítalíu. Danmörk er við meðallag en bæði Svíþjóð og Finnland á meðal þeirra landa sem íslenskir Erasmus-skiptinemar fóru síst til. Ekki var leyfilegt að styrkja íslenskan nema til náms í Noregi (eða öfugt) á vegum Erasmus þar sem a.m.k. annað ríkið sem tekur þátt í tilteknum nemendaskiptum verður að vera aðili að ESB. Frá 1995 hafa ríflega 500 íslenskir háskólanemar haldið til náms í öðrum Evrópulöndum á vegum Erasmus. Á móti hafa 330 evrópskir Erasmus-nemar stundað tímabundið nám hér á landi.

Háskólakennarar hafa kynnt sér kennslu og námshætti í löndum Evrópu og í samvinnu við evrópska skóla hefur verið unnið að þróun námsefnis og kennsluhátta.

Þótt þátttaka í SÓKRATES-áætluninni hafi verið mest á háskólastigi hafa aðrir skólar í ríkari mæli tekið þátt í samstarfsverkefnum í Comenius og Lingua. Skólaárið 1995 tóku 9 skólar þátt í verkefnum í Comenius I en á síðasta skólaári voru þeir 29. Skólaárið 1997/98 fóru 72 íslenskir nemendur utan á vegum Lingua og um þriðjungur félagsmanna í Samtökum tungumálakennara (u.þ.b. 190 kennarar) hefur sótt endurmenntunarnámskeið. Hefur Ísland staðið vel hvað fjármagn til þessa þáttar varðar, miðað við önnur þátttökuríki.

Alþjóðaskrifstofa háskólastigsins starfrækir landsskrifstofu fyrir SÓKRATES á Íslandi samkvæmt sérstökum samningi við menntamálaráðuneytið.

## 2.4 Önnur verkefni

Upplýsinganet um menntamál (*EURYDICE*) hefur einnig það hlutverk að bera saman menntakerfi í Evrópu, sem og úrbætur og nýjungar í menntamálum. Lögð er áhersla á að uppfæra þessar upplýsingar jafnharðan og breytingar eru gerðar. Rekstur EURYDICE á Íslandi er í höndum menntamálaráðuneytisins.

*Arion* er áætlun ESB um námsheimsóknir starfsmanna menntakerfisins. Ísland varð þátttakandi í *Arion* árið 1994. Fyrstu tvö árin voru þátttakendur fjórir en eftir það þrír. Alls hafa því 20 Íslendingar farið í slíkar námsheimsóknir. Þeir telja þetta gott tækifæri til að auka skilning og þekkingu á menntakerfum annarra EFTA og ESB-landa og læra af reynslu þeirra. Ísland hefur boðið upp á námsheimsóknir annað hvort ár.

Upplýsingamiðstöðvar um gagnkvæmt námsmat og viðurkenningu háskólaprófa (*NARIC*-skrifstofur) í aðildarríkjunum með það hlutverk að hvetja til aukinna nemenda-, kennara- og vísindamannaskipta, auka upplýsingastreymi um æðri menntun og auðvelda gagnkvæmt námsmat og viðurkenningu prófgráðna. Háskóli Íslands rekur *NARIC*-skrifstofu á Íslandi.

## 3. Æskulýðsmál

Í Evrópu eru um 113 milljónir einstaklinga undir 25 ára aldri og eru 60 milljónir á aldrinum 15–25 ára. Síðasliðin tíu ár hefur hálf milljón ungmenna haldið til dvalar í öðru landi með tilstyrk ESB, 2.300 ungmenni hafa tekið þátt í sjálfboðaliðastarfi í öðru landi og veittur hefur verið stuðningur við 1.500 önnur verkefni í þágu ungmenna.

Í lok árs 1999 lauk tveimur áætlunum ESB fyrir ungt fólk, „Youth for Europe“ (Ungt fólk í Evrópu - UFE) og „European Voluntary Service“ (Evrópsk sjálfboðapjónusta - EVS). Ný áætlun er í undirbúningi hjá stofnunum ESB og ber hún heitið „Youth“. Með EES-samningnum urðu Íslendingar þátttakendur í UFE-áætluninni og í EVS-áætluninni 1997. Sú þátttaka hefur gefið íslenskum ungmendum tækifæri til að vinna að fjölbreyttum verkefnum heima og heiman með tilstyrk ESB.

### 3.1 Ný áætlun: „YOUTH“

Nýja áætlunin „YOUTH“ hefst um mitt árið 2000. Áætlunin stendur í 7 ár og til hennar munu renna 520 millj. evra. Í áætluninni er gert ráð fyrir skýrari tengslum samstarfsins að æskulýðsmálum við áætlanir sambandsins í menntamálum, Leonardó og SÓKRATES og eru sömu markmið lögð til grundvallar. Í hinni nýju æskulýðsáætlun eru meginmarkmiðin þrjú:

- efling samstaða;
- virk þátttaka í þróun Evrópu;
- hvatning til frumkvæðis og athafnasemi ungs fólks.

Fimm gerðir verkefna verða styrktar;

1. einstaklingsstyrkir í sjálfbóðaliðastarfi í almannajónustu;
2. styrkir til hópa til mannaskipta;
3. aukið sjálfstæði ungs fólks;
4. sameiginleg verkefni í menntun og þjálfun;
5. önnur hliðstæð verkefni.

### 3.2 Þátttaka Íslendinga í áætluninni „Ungt fólk í Evrópu“ (UFE)

UFE-áætlunin hófst árið 1988. Ísland varð aðili að UFE með gildistöku EES-samningsins í ársbyrjun 1994. Með þátttöku í verkefnum á vegum áætlunarinnar fékk ungt fólk tækifæri til að kynnast menningu annarra Evrópuþjóða og afla sér um leið reynslu og þekkingar. UFE-áætlunin skiptist í 5 flokka. Ungmennaskipti voru sá viðamesti en auk þess voru veittir styrkir til frumkvæðisverka ungmenna í æskulýðsmálum, til eflingar samvinnu starfsfólks í æskulýðsstarfi, til samvinnu stofnana á sviði æskulýðsmála, til ungmennaskipta við ríki utan ESB og til stuðnings við samvinnu um miðlun upplýsinga um ungt fólk.

Framlag ESB til íslenskra verkefna UFE í evrum á árunum 1994-1999

Ár	A.1	A.II.1	B.1	C	E.1	Alls
1994	113.489	0	0	0	0	113.489
1995	118.857	0	17.599	0	0	136.456
1996	120.000	0	15.556	0	0	135.556
1997	116.111	0	16.667	0	0	132.778
1998	119.900	17.027	15.840	5.000	4.000	161.767
1999	130.000	32.200	17.000	5.500	4.000	188.700
Samtals	718.358	49.228	82.663	10.500	8.001	868.750

Styrkveitingar ESB til íslenskra verkefna á sviði æskulýðsmála hafa því numið alls um 70 milljónum króna frá árinu 1994.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Miðað við gengi evru = 80 íslenskra krónur.



### 3.3 Þátttaka í Evrópskri sjálfboðaliðþjónustu (EVS)

Evrópsk sjálfboðaliðþjónusta hófst sem tilraunaverkefni fyrir ungt fólk 1996-'97 til að virkja sjálfboðaliða til þátttöku í samfélagsverkefnum vítt og breitt um álfuna. Ungu fólki var gefinn kostur á að kynna menningu annarra þjóða, læra tungumál og afla sér reynslu af alþjóðlegum samskiptum og um leið vinna að gagnlegum verkefnum.

Um tíma árið 1998 voru blikur á lofti um þátttöku EFTA/EES-ríkjanna, m.a. í þessu verkefni, sökum deilna um framlag EFTA-ríkjanna til Þróunarsjóðs EFTA. Um miðjan október komu boð þess efnis frá framkvæmdastjórn ESB að fryst hefðu verið framlög ESB til þátttöku Íslands í EVS. Snemma árs 1999 bárust boð um að fáeinar þjóðir, sem lögðust gegn þátttöku EFTA/EES-ríkjanna, hefðu látið af andstöðu sinni.

Á Íslandi eru UFE- og EVS-áætlanirnar á ábyrgð menntamálaráðuneytisins. Gerður var samstarfssamningur milli ráðuneytisins og Íþróttá- og tólmstundaráðs Reykjavíkur um rekstur landskrifstofu verkefnisins.

## 4. Íþróttir

Líkt og í mennta- og æskulýðsmálum hafa aðildarríki Evrópusambandsins forræði í málefnum íþróttá. Í stofnsamningum Evrópusambandsins eru engin ákvæði um íþróttir. Reglur um ríkisstyrki gilda ekki um íþróttafélög. Hin almennu ákvæði um frjálsa för vinnuafis hafa hins vegar haft umtalsverð áhrif á einstakar hópíþróttir, s.s. knattspyrnu, hand- og körfuknattleik. Úrskurður Evrópudómstólsins árið 1995 í sk. Bosman-máli fól í sér að löggjöf ESB um frjálsa för fólks ætti einnig við innan íþróttá eins og í annarri atvinnustarfsemi innan ESB. Það á einnig við um Evrópska efnahagssvæðið. Í kjölfarið hefur íþróttaliðum verið heimilt að tefla fram ótakmörkuðum fjölda leikmanna frá löndum innan EES en áður var fjöldi erlendra leikmanna takmarkaður.

## 5. Hugsanlegar breytingar við aðild Íslands að ESB

Innan Lúxemborgarferilsins (sjá kafla 2) gerðu Íslendingar tvíhliða samstarfssamning við ESB um þátttöku í tveimur verkefnum á sviði menntamála, COMETT II, sem var undanfari Leonardó-áætlunarinnar, og Erasmus. Þátttaka Íslendinga í COMETT hófst árið 1990 og í Erasmus árið 1992. Frá gildistöku EES-samningsins hafa Íslendingar verið fullgildir aðilar í samstarfsáætlunum ESB í mennta- og æskulýðsmálum. Þátttaka EFTA/EES-ríkja í áætlununum hefur gengið nokkuð snurðulaust fyrir sig með þeirri undantekningu þó að framkvæmdastjórn ESB hefur lýst því yfir að ekki geti orðið af þátttöku í stjórnarnefnd um SÓKRATES fyrr en ákvörðun ráðsins um annan hluta SÓKRATES-áætlunarinnar hefur verið felld inn í EES-samninginn. Er gert ráð fyrir því að þátttaka í stjórnarnefnd verði með eðlilegum hætti frá og með sumrinu 2000 og þess er vænst að áhrifin á verkefnaþátttöku verði óveruleg eða engin.

Íslenskir námsmenn, ásamt námsmönnum frá Noregi og Liechtenstein þurfa að greiða jafnhá skólagjöld í Bretlandi og aðrir erlendir námsmenn frá löndum utan ESB. Námsmenn frá ESB-ríkjunum greiða sömu skólagjöld og breskir námsmenn. Í samningaviðræðum um Evrópska efnahagssvæðið á sviði menntamála var af hálfu EFTA-ríkjanna lögð áhersla á jafnan aðgang námsmanna frá EFTA-ríkjunum að

menntun og þjálfun innan Evrópska efnahagssvæðisins og á að námsmenn nytu sömu réttinda við æðri menntastofnanir í ESB-ríkjunum og heimamenn. Þetta náðist með bókun 29 við EES-samninginn en í bókuninni er einnig ákvæði þess efnis að einstakir samningsaðilar hafi heimild til að taka hærri skólagjöld af erlendum námsmönnum en heimamönnum sé hefð fyrir því. Þessu ákvæði hafa Bretar beitt gagnvart námsmönnum frá Íslandi, Noregi og Liechtenstein.

Íslensk stjórnvöld hafa alls fjórum sinnum komið á framfæri áhyggjum sínum og ósk um lagfæringar við bresk stjórnvöld vegna þessa, án árangurs. Svör hafa verið á þann veg, enn sem komið er að, vonlítið sé að hægt verði að semja um að Íslendingar greiði sömu skólagjöld og ESB-þegnar.

Við fulla aðild Íslands að ESB yrði sú breyting á að Íslendingar myndu sitja við sama borð í ákvörðunartöku um samstarfsverkefni ESB á sviði mennta- og æskulýðsmála. ESB hefur samið tvíhliða við nokkur ríki um þátttöku í verkefnum, einkum þau ríki sem sótt hafa um aðild að sambandinu en einnig er starfrækt samstarf við Bandaríkin og Kanada.

Eins og fram kom í byrjun þessa kafla er forræði í menntamálum hjá aðildarríkjunum. Við fulla aðild yrði því engin breyting á valdsviði íslenskra stjórnvalda í menntamálum.

**Gagnlegar vefslóðir um mennta- og æskulýðsmál:**

Menntamálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/mrn>

Alþjóðaskrifstofu háskólastigsins - SÓKRATES: <http://www.ask.hi.is/>

Rannsóknþjónusta háskólans - LEONARDÓ: <http://www.rthj.hi.is/leonardo/>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/educ/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/educ/index_en.htm)

## 14. kafli

### Meningarmál, hljóð- og myndmiðlun

#### *Samantekt*

*Samstarf innan Evrópusambandsins í menningarmálum byggist á samvinnu þar sem aðildarríkin hafa áfram forræði í menningarmálum. Samstarfið á vettvangi ESB er því viðbót við stefnu einstakra aðildarríkja í menningarmálum. Sérstaklega er kveðið á um að ESB sé óheimilt að taka ákvarðanir sem skylda aðildarríkin til að samræma löggjöf á sviði menningarmála. Íslendingar taka þátt í samstarfi ESB á sviði menningarmála á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.*

*Stuðningsaðgerðir ESB á sviði hljóð- og myndmiðlunar miða m.a. að því að hvetja til framleiðslu á evrópsku kvikmynda- og sjónvarpsefni.*

#### **1. Samstarf um menningarmál innan ESB og þátttaka Íslands**

Frá árinu 1970 hefur evrópskt samstarf á sviði menningarmála verið að þróast. Evrópuhljómsveit æskunnar var t.d. komið á fót árið 1976 og árið 1985 var í fyrsta skipti valin menningarborg Evrópu en Reykjavíkurborg er ein þeirra árið 2000.

Það var þó ekki fyrr en við gildistöku Maastricht-samningsins árið 1994 sem ESB hafði heimild í samningum sínum til að hefja samstarf á sviði menningarmála. Dæmi voru þó áður um að aðildarríkin kæmu á fót samstarfsverkefnum sem voru þá samþykkt hvert og eitt innan ráðherraráðsins. Með gildistöku Maastricht-samningsins er kveðið á um þrjúþætt markmið ESB í menningarmálum:

- að styrkja menningarflóru aðildarríkja Evrópu en virða á sama tíma margbreytileika í menningu þjóða og landsvæða;
- að virkja sameiginlegan menningararf Evrópu;
- að styðja við menningarsamvinnu við ríki utan ESB og ýmis alþjóðasamtök.

Samstarfið byggist á samvinnu þar sem aðildarríkin hafa áfram forræði í menningarmálum. Samstarfið á vettvangi ESB er því viðbót við stefnu einstakra aðildarríkja í menningarmálum. Sérstaklega er kveðið á um að ESB sé óheimilt að taka ákvarðanir sem skylda aðildarríkin til að samræma löggjöf á sviði menningarmála. Aðildarríkin skuldbinda sig því í raun pólitískt til þátttöku í samstarfinu þegar einróma ákvarðanir í menningarmálum er teknar innan ráðherraráðsins. Ráðherraráð menningarmála kemur að jafnaði saman einu sinn eða tvisvar á ári og er það með því minnsta sem gerist innan ráðherraráðsins.

## 1.1 Samstarfsáætlanir í menningarmálum

Evrópusambandið hefur undanfarin ár rekið samstarfsáætlanir á sviði menningarmála og hefur Ísland tekið þátt í þeim og átt fulltrúa í stjórnnum þeirra. Áætlanir hafa ekki átt að koma í stað þess margbrotna menningarstarfs sem fram fer í aðildarríkjunum heldur sem viðbót og hvatning til frekara samstarfs, eins og áður hefur komið fram. Forgangsatridin hafa verið annars vegar menningarleg arfleifð, t.d. bækur og lestur ásamt listrænni sköpun, og hins vegar myndmiðlun.

*RAPHAËL-áætlun* Evrópusambandsins um verndun menningararfleifðar Evrópu (1996–2000) hvatti til samvinnu og miðlunar þekkingar, reynslu og verklags milli ríkjanna á sviðum sem tengjast menningararfi álfunnar. Studd voru samstarfsnet og alþjóðasamvinna á menningarsviðinu, rannsóknir, starfsþjálfun og nýsköpun. Þá var leitað leiða til að auðvelda aðgang að menningararfi Evrópu sem og að auka fræðslu og aðra kynningu. Verkefni voru víðtæk og var áherslum skipt í flokka sem voru mismunandi frá ári til árs. Árið 1997 var áhersla lögð á dreifingu upplýsinga um evrópska menningu og viðburði til að kynna evrópskan menningararf, þemasýningar og aukið samstarf safna, þjálfun og símenntun starfsfólks, rannsóknir og varðveislu á ytra byrði bygginga, viðgerðir og endurbyggingu. Almenn regla var að fjárhæð styrks nam að hámarki 50% heildarkostnaðar verkefnis. Á tímabilinu 1996-1999 hlutu þrjú íslensk verkefni styrk úr Raphaël-áætluninni samtals að upphæð 139.000 evra. Að auki áttu Íslendingar aðild að tveimur samstarfsverkefnum er hlutu 500.000 evra styrk.

*ARIANE-bókmenntaáætluninni* (1996-2000) var m.a. ætlað að efla þýðingar á nútímabókmenntum, leikritum og fræðiverkum. Þá voru veittir styrkir til kynningar á evrópskum bókmenntum og stuðlað að bættum aðgangi að bókmenntum og auknum áhuga almennings í Evrópu á lestri bóka. Þá hafa verið í boði styrkir til þjálfunar fagfólks og þýðenda. Á tímabilinu 1996-1999 hlutu níu íslensk verkefni styrk úr Ariane-áætluninni samtals að upphæð 157.152 evrur. Að auki áttu Íslendingar aðild að einu samstarfsverkefni er hlaut 17.395 evra styrk. Þá hafa erlend útgáfufyrirtæki fengið styrk til að þýða tíu íslensk skáldverk á önnur evrópsk tungumál.

*KALEIDOSCOPE* (1996–1998) fólst í að útbreiða evrópska menningu, ýta undir menningarleg samskipti Evrópubúa og kynningu á þeim listgreinum sem áætlunin náði til, þ.e. byggingarlist, dansi, höggmyndalist, hönnun, leiklist, ljósmyndun, margmiðlun, myndlist, óperum og annari tónlist. Veittir voru styrkir til menningarviðburða, listrænna og menningarlegra samstarfsverkefna sem byggðust á samvinnu aðila frá þremur eða fleiri ríkjum, svo og þjálfun listamanna og fagfólks. Á tímabilinu 1996-1999 hlutu fjögur íslensk verkefni samtals 154.741 evrur í styrki úr KALEIDOSCOPE-áætluninni.

Með *CONNECT*-verkefninu var reynt að tengja saman nútímataækni og mennta- og menningarstarfsemi. Reykjavík, menningarborg Evrópu árið 2000, var einn skipuleggjanda að verkefninu „Raddir Evrópu“ sem hlaut 350.000 evra styrk úr *CONNECT*-áætluninni síðla árs 1999 og var það hæsti styrkur sem veittur var úr þeirri áætlun. Þar fyrir utan hefur Reykjavík, menningarborg Evrópu hlotið, frekari styrki af framlagi ESB til menningarborga.

Í fjórum framangreindum menningaráætlunum hafa samstarfsverkefni með íslenskri þátttöku frá árinu 1996 fengið alls 1,3 milljónir evra eða rúmar 100 milljónir króna í styrki frá ESB. Árið 1999 komu tæplega 800 þús. evrur eða rúmlega 56 milljónir króna í hlut íslenskra samstarfsverkefna. Í menningaráætlununum hafa starfað stjórnarnefndir og Íslendingar átt aðild að þeim öllum. Upplýsingaþjónusta um menningaráætlanir ESB á Íslandi (*Cultural Contact Point*) hefur frá árinu 1996 annast verkefni sem tengjast framkvæmd menningaráætlana samkvæmt sérstökum samningi við menntamálaráðuneytið með framlagi frá ESB.

## 1.2 Ný menningarmálaáætlun, Culture 2000

Ný rammaáætlun ESB um menningarmál, Culture 2000, hefst fyrri part árs 2000. Fjárveiting til áætlunarinnar, sem nær fram til 2004, er um 167 milljónir evra. Íslendingar verða þátttakendur í rammaáætluninni og hafa átt aðild að undirbúningi hennar. Sem fyrr er markmið rammaáætlunarinnar að þróa sameiginlegan menningararf Evrópu með því að efla samstarf skapandi listamanna, þátttakenda í menningarlífi og menningarstofnana í aðildarlöndunum.

## 1.3 Tilskipun á sviði menningararfs

Árið 1996 var lögfest, með breytingum á þjóðminjalögum, efnisákvæði tilskipunar ráðs ESB frá 1993 um skil menningarminja sem hafa verið fluttar ólöglega frá yfirráðasvæði aðildarríkis. Þá var einnig tekið mið af reglum ráðs ESB nr. 3911/92/EBE, um útflutning menningarminja, sem tengjast ákvæðum fyrrnefndrar tilskipunar. Í lögnum koma fram almenn stefnumið varðandi útflutning þeirra menningarminja sem hafa sérstakt gildi fyrir íslenska þjóðmenningu, án tillits til skilyrða fyrrnefndrar tilskipunar, og um almennt bann við innflutningi erlendra menningarminja, fari sá flutningur fram í andstöðu við löggjöf í því ríki sem flutt er frá.

## 2. **Hljóð og myndmiðlun**

Hlutverk fjölmiðla verður sífellt mikilvægara í nútímaþjóðfélagi. Fjölmiðlar innan ESB lúta þeim almennu reglum sem gilda um frjáls þjónustuviðskipti innri markaðarins. Sérstökum stuðningsaðgerðum hefur þó verið komið á, sem ná til hljóð- og myndmiðlunar.

### 2.1 MEDIA-áætlunin

MEDIA II áætlun Evrópusambandsins til stuðnings á sviði sjónvarps- og kvikmyndamála nær fram til ársloka 2000. MEDIA er skammstöfun á „*Measures to Encourage the Development of the European Industry of the Audiovisual Production*“, þ.e. „Átak til eflingar evrópskum kvikmynda- og sjónvarpsiðnaði“. Ísland, Noregur og Liechtenstein eiga aðild að áætluninni í gegnum EES-samninginn.

Um miðjan desember 1999 lagði framkvæmdastjórnin fram tillögur um endurnýjaða áætlun, „MEDIA-Plus“, sem áætlað er að muni gilda frá 2001 til 2005. Gert er ráð fyrir að MEDIA-Plus skiptist í tvö megin svið, þ.e. annars vegar um endurmenntun

innan sjónvarps- og kvikmyndageirans og hins vegar til þróunar, dreifingar og markaðssetningar. Samtals er áætlað framlag til MEDIA-Plus 400 milljónir evra eða rúmlega 30 milljarðar króna.

### *Þátttaka í MEDIA II*

MEDIA II er ætlað að efla evrópskan sjónvarps- og kvikmyndaiðnað með stuðningi við:

- menntun fagfólks;
- undirbúning kvik- og sjónvarpsmynda og margmiðlunarverka;
- þróun framleiðslufyrirtækja og dreifingu myndverka.

Í flestum tilfellum er þessi stuðningur í formi vaxtalausra og skilyrtra lána en í sumum tilfellum er einnig um styrki að ræða.

MEDIA II áætlunin hófst 1996 og stendur til ársloka 2000. Fjárveiting til áætlunarinnar er 310 milljón evrur (tæpir 24 milljarðar króna). Fjárhæðinni var skipt þannig að á þessu fimm ára tímabili færu 45 milljónir evrur (tæpir 3,5 milljarðar króna) í að styrkja þjálfun og endurmenntun og 265 milljónir evrur (rúmlega 20,5 milljarðar króna) til undirbúnings, þróunar og dreifingar á kvikmynda- og sjónvarpsefni.

Árið 1993 var formlega samþykkt að EFTA/EES-ríkin fengju aðild að MEDIA '95 áætluninni. Aðild ríkjanna að MEDIA II áætluninni var endurskoðuð haustið 1995 og ljóst er að hún verður óbreytt þar til henni lýkur í árslok 2000.

Þrjátíu íslensk fyrirtæki hafa fengið lán eða styrki til undirbúnings á þrjátíu og sjö kvikmyndum og heimildarmyndum. Átta íslensk fyrirtæki hafa fengið lán eða styrki til dreifingar á evrópskum kvikmyndum og myndböndum á Íslandi. Erlendir dreifingaraðilar hafa fengið lán eða styrki til að sýna fimm íslenskar kvikmyndir í allt að sex Evrópulöndum og tvö sjónvarpsverkefni hafa fengið víkjandi lán til að undirbúa dreifingu til evrópskra sjónvarpsstöðva. Einnig hafa tvö íslensk kvikmyndahús fengið árlegan styrk síðastliðin sex ár til að sýna evrópskar kvikmyndir. Árið 1999 fengu íslensk fyrirtæki lán og styrki til verkaefna á sviði margmiðlunar en slík verkefni voru tekin inn í MEDIA II áætlunina sem tilraunaverkefni á árinu 1998.

Aðildargjöld Íslands að MEDIA-áætluninni hafa árlega numið 4 milljónir króna frá því að þátttaka Íslands hófst eða rúmlega 20 milljónir í heild. Á sama tímabili hefur verið úthlutað hátt í þrjú hundruð milljónum króna til íslenskra aðila. Þátttaka í námskeiðum og kynningarráðstefnum sem MEDIA áætlunin hefur styrkt hefur þótt mjög gagnleg íslensku fagfólki. Frá upphafi þátttöku hefur hlutfall íslenskra umsókna sem hlotið hafa styrki verið með þess sem best gerist. Árið 1999 var Ísland t.d. í öðru sæti ef litið er til þessa hlutfalls.

Málefni áætlunarinnar á Íslandi annast Upplýsingaþjónusta MEDIA á Íslandi sem er sjálfseignarstofnun rekin af MEDIA II áætluninni, Kvikmyndasjóði Íslands og menntamálaráðuneytinu.

## 2.2 Sjónvarpsrekstur

Í tilskipun ráðherraráðs ESB frá 1989 er fjallað um samræmingu í lögum og stjórnsýslufyrirmælum um sjónvarpsrekstur. Tilskipunin hefur verið felld inn í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Sjónvarpssendingar eru skilgreindar sem þjónusta og er eitt af meginmarkmiðum hennar að afnema höft á dreifingu sjónvarpssendinga innan Evrópu. Í tilskipuninni er fjallað um leiðir til að greiða fyrir og afnema höft á dreifingu sjónvarpssendinga innan Evrópu. Settar er lágmarksreglur til þess að tryggja samræmingu á reglum um sjónvarpsrekstur til að tryggja frelsi til sjónvarpssendinga og fjallað er um leiðir til þess að örva framleiðslu á evrópsku efni, og auka hlut evrópsks dagskrárefnis í sjónvarpi.

Meginreglur tilskipunarinnar eru eftirfarandi: Aðildarríki skuldbindur sig til þess að sjá til þess að allar sjónvarpsendingar innan lögsögu þess séu í samræmi við löggjöf þess. Aðildarríki EES gangast undir að tryggja frelsi til viðtöku á sjónvarpssendingum frá öðrum ríkjum markaðssvæðisins og jafnframt að setja ekki hömlur á endurútsendingar þeirra innan lögsögu sinnar. Undir vissum kringumstæðum eru slíkar hömlur þó heimilar tímabundið. Heimilað er að stöðva útsendingu áfengisauglýsinga í kapalkerfum.

Til að efla framleiðslu og dreifingu á evrópskum kvikmyndum og sjónvarpsefni er í tilskipuninni að finna tvenns konar ákvæði. Í fyrsta lagi skal aðildarríki leitast við að hlutfall evrópsks myndefnis sé 50% af heildarútsendingartíma að frátöldum þeim tíma sem varið er til fréttu, íþróttaviðburða, leikja, auglýsinga og textavarps. Orðalag gefur kost á ákveðnum sveigjanleika við túlkun. Aðildarríkin skulu skila framkvæmdastjórn skýrslu um framkvæmd greinarinnar hjá einstökum sjónvarpsstöðvum. Ákvæði þetta á ekki við um staðbundnar sjónvarpssendingar sem ekki eru hluti af landsjónvarpskerfi. Í öðru lagi skal aðildarríki leitast við að tryggja að 10% útsendingartíma sé varið til útsendingar evrópskra verka sem framleidd eru af aðilum utan sjónvarpsstofnunar. Til þess að fyrirbyggja að sjónvarpsstöðvar kaupi einvörðungu ódýrt dagskrárefni frá sjálfstæðum framleiðendum og dragi þannig úr framleiðslu á dagskrárefni utan stofnana geta aðildarríkin valið að miða fremur við 10% af heildardagskrárgerðarfé. Aðildarríkjum er heimilt að setja nákvæmari eða strangari reglur varðandi sjónvarpsdagskrár sjónvarpsstöðva sem þau hafa lögsögu yfir telji þau það nauðsynlegt vegna tungumálastefnu sinnar. Auglýsingar eru einungis heimilaðar milli dagskrárliða, en þó er heimilt í vissum tilvikum að rjúfa dagskrárlið með auglýsingum. Sett eru takmörk á hlutfall auglýsingatíma af heildarútsendingartíma. Fjallað er um kostun og er megininntakið að hún megi ekki hafa áhrif á sjálfstæði sjónvarpsstöðva þannig, t.d. að efnistöki beri merki áhrifa frá kostunaraðila. Samkvæmt þessum reglum er óheimilt að kosta fréttir eða fréttatengt efni. Ákvæði skuldbindur aðildarríki til þess að gera viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að dagskrárefni hafi ekki skaðleg áhrif á þroska barna og ungmenna. Að síðustu eru í tilskipuninni ákvæði um rétt til andsvara sem miða að því að gefa einstaklingum eða lögaðilum kost á að tryggja lögmæta hagsmuni sína.



## **Gagnlegar vefslóðir um menningarmál, hljóð og myndmiðlun**

Menntamálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/mrn>

Vefsetur ESB - menningarmál: [http://europa.eu.int/pol/cult/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/cult/index_en.htm)

Menningarborg Evrópu: [http://europa.eu.int/comm/culture/capeurcult\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/culture/capeurcult_en.html)

Menningarmálaráðuneyti: <http://europa.eu.int/comm/culture/adresses.html>

Vefsetur ESB - hljóð og myndmiðlun: [http://europa.eu.int/pol/av/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/av/index_en.htm)

## 15. kafli

# Samgöngur

### *Samantekt*

*Í EES-samningnum er sérstakur kafli um samgöngur sem felur í sér að sömu reglur eiga að gilda innan EES og í aðildarríkjum ESB. Hugsanleg aðild Íslands að ESB myndi því engu breyta um þann ávinning sem við þegar njótum á sviði samgangna innan EES-samningsins. Við aðild að ESB myndu Íslendingar hins vegar vera þátttakendur í hinni pólitísku stefnumörkun á þessu sviði eins og öðrum sem af aðild leiddi. Reynslan hefur leitt í ljós að aukið frjálsræði, vaxandi samkeppni og bætt aðgengi að mörkuðum hefur verið meðal helstu ávinninga EES-samningsins í samgöngumálum. Jafnframt eru hertari öryggisákvæði og bætt löggjöf á sviði neytendaverndar og umhverfismála meðal þeirra þátta sem hafa haft jákvæð áhrif á umhverfi samgöngumála hér á landi.*

### **1. Inngangur**

#### 1.1. Almennt

Í Rómarsamningnum er mælt fyrir um mótnun sameiginlegrar stefnu á þremur sviðum, þ.e. landbúnaði, utanríkisverslun og samgöngum. Dómar Evrópudómstólsins hafa einnig haft veruleg áhrif á þróun og stefnumótun á þessum sviðum.

Samgöngur eru mjög stór atvinnugrein sem veitir 6 milljónum manna vinnu innan ESB og stendur undir 7% af þjóðarframleiðslu í Evrópusambandinu. Til samanburðar er samsvarandi hlutfall landbúnaðar tæplega 5%.

Gert er ráð fyrir því að vægi samgangna innan ESB eigi eftir að aukast og tengist það m.a. auknum frítíma og ferðalögum fólks. Það hefur þó ekki gengið þrautalaust að koma á hinum innri markaði í samgöngum. Á fyrstu 30 árum sambandsins tókst m.a. að samræma aðgang að starfsgreininni og koma í veg fyrir mismunun í sambandi við fargjöld jafnframt því að tekist hafði að samræma samkeppnisskilyrði að nokkru marki í innanlandssamgöngum.

Þrátt fyrir ýmsar umbætur þá voru vöruflutningar á landi enn þá háðir kvótafyrirkomulagi og járnbrautarsamgöngur voru enn þá háðar miklum ríkisafskiptum. Evrópusambandið hafði ekki látið til sín taka varðandi heildarskipulagningu samgangna og siglingar og flug var aðeins háð almennum samkeppnisreglum en ekki neinum sérstökum reglum ESB. Það má því segja að stefna ESB í samgöngumálum á þessum tíma hafi ekki verið í samræmi við aðra efnahagslega þróun á hinum innri markaði. Evrópuþingið álasaði ráðherraráði ESB

fyrir að hafa ekki beitt sér meira á þessu sviði og tók Evrópudómstóllinn undir þau sjónarmið með áliti sínu 22. maí 1985.

Aðgerðaleysi ráðherraráðsins var ekki að ástæðulausu en pólitískar skuldbindingar voru annaðhvort ekki fyrir hendi eða þær stóðust ekki þegar á reyndi. Enn fremur er þetta svið óvenju erfitt að mörgu leyti, mismunandi uppbygging samgöngukerfa í aðildarríkjunum gerði mönnum erfitt fyrir en ekki má gleyma að verið er að tala um allt að fimm tegundir samgöngukerfa í flestum aðildarríkjunum.

Hvort sem það var vegna þrýstings frá öðrum stofnunum ESB eða frá markaðnum og almenningi þá tóku málin nýja stefnu upp úr miðjum níunda áratugnum og á það sérstaklega við um siglingar, flug og vöruflutninga á vegum. Á sviði siglinga, en 85% af útflutningi ESB fer siglingaleiðina, var ákveðið að koma á reglum sem stuðluðu að frjálsri samkeppni og frjálsum aðgangi að greininni. Einnig var gripið til aðgerða til þess að koma í veg fyrir ósanngjarna samkeppni og til að auka frelsi í innanlandssiglingum.

Aukin samkeppni í flugi og afnám einokunar á einstökum flugleiðum hefur opnað nýjum fyrirtækjum leið inn á markaði og bætt þjónustu. Fargjöld hafa lækkað þótt enn séu þau há miðað við Bandaríkin. Enn er unnið að því að greiða fyrir aðgang að mörkuðum og bæta þarf flugvelli vegna vaxandi umferðar.

Aðgerðir ESB á sviði landflutninga eftir vegum hafa skilað verulegum árangri. Fyrir tíu árum hefðu fáir þorað að spá því að ESB tækist að afnema kvótafyrirkomulag á vöruflutningum eftir vegum á milli landa og í staðinn giltu almennar reglur um aðgang að starfsgrein sem er öllum opin að uppfylltum almennum skilyrðum. Hvað innanlandsflutninga varðar þá hafa þeir smám saman opnast en kvótar, sem settir voru, eru að leggjast af. Enn er þó mikið verk óunnið og nokkur viðfangsefni brýn. Samþætting samgöngukerfanna í lofti, láði og legi er eitt þeirra. Umhverfismengun frá samgöngum er annað vandamál.

Sú hugsun ryður sér nú rúms innan ESB að við stefnumótun í samgöngumálum verði að taka tillit til ytri kostnaðar samgangna (mengunar, slysa, tafa og viðhalds) og sjá til þess að þessi kostnaður verði greiddur af notendum en leggist síður á samfélagið í heild sinni. Þetta yrði grunnur að sjálfbærum samgöngum í framtíðinni.

Áhersla hefur verið lögð á að jafna samkeppnisskilyrði ólíkra flutningaleiða en líta þá jafnframt til þess að járnbrautir, vatna- og siglingaleiðir eru alla jafna umhverfisvænni en t.d. vegasamgöngur. Vegakerfið við helstu borgir annar ekki lengur álagi.

## 1.2. Sérstök ákvæði Rómarsamningsins

Í 83. grein Rómarsamningsins er kveðið á um að siglingar og flug sé undanskilið ákvæðum 4. kafla samningsins. Fjallar samgöngukafli Rómarsamningsins því einungis um vegi, járnbrautir og skipgengar vatnaleiðir. Hins vegar er kveðið á um það í 84. gr. að ráðherraráðið geti með samröma ákvörðun víkkað út ákvæði 83. gr. þannig að hún nái til sjó- og loftflutninga.

## 1.3. Samgöngur í EES-samningnum

Í 47.-52. gr. EES-samningnum er fjallað um flutningastarfsemi og gerðir, sem varða þá starfsemi, eru taldar upp í XIII. viðauka samningsins. Ástæða þess að fjallað er sérstaklega um flutningastarfsemi í EES-samningnum, en ekki með umfjöllun um aðra þjónustustarfsemi, er sú að ýmsar sérreglur gilda um flutningastarfsemi sem eiga ekki við um aðrar þjónustugreinar.

Meginreglur EES-samningsins um flutningastarfsemi eiga að setja ramma sem tryggja frelsi til að veita flutningaþjónustu, afnema hindranir á frjálsri samkeppni, afnema ríkisafskipti, auka öryggi, bæta mengunarvarnir o.s.frv.

Þess ber að geta að þær greinar EES-samningsins, sem fjalla um flutninga, eiga eingöngu við um landflutninga. Hinn lagalegi rammi eða grunnur fyrir afskiptum af sjó- og loftflutningum er byggður á hinum almennu reglum samningsins. Þær gerðir, sem samningurinn geymir um sjó- og landflutninga, eru hins vegar vistaðar í XIII. viðauka samningsins.

## **2. Landflutningar**

### **2.1. Almennt**

Talsverður hluti Evrópulöggjafar á ekki við á Íslandi og má þar nefna reglur um járnbrautir, skipgengar vatnaleiðir og vegasamgöngur milli ríkja. Reglurnar hafa þó áhrif á flutninga íslenskra afurða og starfsemi íslenskra flutningsaðila í Evrópu.

Almenn markmið ESB um sameiginlegan markað fyrir vöru og þjónustu þar sem allir búa við sömu samkeppnisskilyrði komst til framkvæmda í landflutningum í áföngum allt fram til ársins 1997.

Í upphafi var um að ræða kvóta og tvíhliða leyfi til flutninga. Stærstu breytingarnar urðu með einingarlögunum 1985 en þá voru stærstu skrefin í átt til frjálsræðis stigin. Með þeim breytingum var að nokkru horfið frá kvótafyrirkomulagi en tekið upp almennt leyfakerfi þar sem flutningsaðilar þurfa að uppfylla ákveðin almenn skilyrði sem snúa að fjárhag, öryggi og tæknimálum til þess að öðlast leyfi til flutninga á svæðinu.

### **2.2. Nánar um landflutninga**

Landflutningakafli EES-samningsins hefur að geyma margvíslegar reglur um öryggi og gerð flutningatækja, um skattlagningu á flutningaþjónustu, um vinnuvernd og fleiri félagsleg atriði á þessu sviði. Einnig er fjallað um aðgang að markaði og um rétt einstaklinga og fyrirtækja til millilanda- og innanlandsflutninga í öðrum aðildarríkjum. Í öryggiskaflanum eru reglur um þyngd og stærð ökutækja, skoðanir, hjólbarða, ökuskírteini, notkun öryggisbelta og um ökurita. EES-ríkin hafa einnig þurft að aðlaga sig að Evrópureglum um vinnumarkað þeirra sem við flutninga starfa, þ.e. varðandi gagnkvæma viðurkenningu atvinnuskírteina, lágmarkspjálfun og skipulag vinnutíma.

Vöruflutningar á vegum í Evrópu hafa verið háðir kvótum frá upphafi samningsins en unnið hefur verið að afnámi þess kerfis og kvótarnir smám saman felldir niður.

Sérstakur aðlögunarsamningur var gerður milli ESB og Austurríkis um ferðir í gegnum austurrísku Alpana. Þar eru í gildi takmarkanir á fjölda ferða vegna umhverfisverndarsjónarmiða. Ísland hefur haft kvóta upp á 100 ferðir fram og til baka í gegnum Austurríki samkvæmt samningi sem gerður var þar að lútandi.

Viðræður við Svisslendinga eru í þann veginn að hefjast um samgöngusamning milli landanna þar sem m.a. verður rætt um aðgang íslenskra vöruflutningaaðila að kvótum í gegnum svissnesku Alpana.

### 2.3. Vöruflutningar á landi

Meginreglan í vöruflutningum á landi er að allir hafa rétt til þess að setja á stofn flutningafyrirtæki á Evrópska efnahagssvæðinu að uppfylltum almennum skilyrðum um fjárhag, öryggi og ýmis tæknileg mál. Flutningar milli landa eru algerlega frjálsir og á þeim eru engin höft. Innanlandsflutningar (*e. Cabotage*) eru þó enn háðir kvótum sem eru auknir ár frá ári og verða þeir afnumdir í áföngum. Íslensk yfirvöld hafa leyfi til þess að gefa út tíu leyfi á ári til íslenskra vöruflutningafyrirtækja til þess að starfrækja innanlandsflutninga í öðru aðildarríki EES. Eitt leyfi gildir fyrir eitt ökutæki í þrjá mánuði í senn. Þessi kvóti mun aukast síðan ár frá ári eins og áður sagði.

Til að öðlast leyfi þarf rekstraraðili að fara á námskeið þar sem fjallað er um alla þá þætti sem taldir eru skipta máli í rekstri vöruflutningafyrirtækja samkvæmt EES-reglum og á þetta bæði við um vöru- og farþegaflutninga. Enn sem komið er hefur ekki verið gefið út nema eitt slíkt leyfi til íslensks flutningafyrirtækis.

### 2.4. Farþegaflutningar á landi

Í stórum dráttum gilda sömu reglur um farþegaflutninga á landi og um vöruflutninga og eru ákvæði EES-samningsins og löggjöf ESB sams konar hvað þetta varðar.

Hver sem uppfyllir almenn skilyrði til reksturs fyrirtækis getur hafið starfsemi á Evrópska efnahagssvæðinu hafi hann þar staðfesturétt. Sömu skilyrði eru sett og varðandi vöruflutninga, þ.e. gerðar eru kröfur til fjárhagsstöðu, mannorðs, tækni og öryggismála ýmiss konar.

## 3. **Siglingar og sjóflutningar**

### 3.1. Almennt

Langstærsti hluti allra vöruflutninga innan Evrópusambandsins fer sjóleiðis, eða um 80%. Þessi málaflokkur skiptir Ísland sérstaklega miklu máli þar sem nær öll vöruviðskipti til og frá landinu fara siglingaleiðina.

Markmið Evrópusambandsins á þessu sviði var í upphafi fyrst og fremst að reyna að koma í veg fyrir ósanngjarna samkeppni. Reglur á þessu sviði eru í fullu samræmi við samþykktir og reglur Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar.

Reglur EES-samningsins um sjóflutninga lúta fyrst og fremst að málefnum kaupskipaútgerðar og þá fyrst og fremst með það að markmiði að skapa sameiginlegan markað fyrir þjónustu hennar og styrkja stöðu greinarinnar í alþjóðlegri samkeppni. Evrópsk kaupskipaútgerð hefur farið heldur halloka í samkeppni við kaupskipaútgerðir sem reknar eru undir hentifánum, þ.e. skip eru skráð í ríkjum sem gera litlar kröfur til öryggis og aðbúnaðar skipverja, félagsleg réttindi eru takmörkuð og skattar lágir. Laun eru oft lág þar sem skipverjar koma frá láglaunaríkjum og þeim greitt í samræmi við það. Reglur á þessu sviði innan EES-samningsins hafa ekki síst leitast við að snúa þessari þróun við.

Þau mál, sem hafa verið efst á baugi, eru öryggismál sjómanna, sérstök öryggismál kaupskipa og farþegaskipa, hafnarríkiseftirlit sem gefur yfirvöldum kost á skyndiskoðunum skipa við bryggju, flutningur á hættulegum efnum, þjálfun sjómanna og viðurkenning á réttindum. Ein nýjasta og stærsta breytingin á þessu sviði varð árið 1992 þegar síðustu hindrunum var rutt úr vegi í innanlandssiglingum og þær gerðar með öllu frjálssar.

### 3.2. Nánar um siglingar

Viðleitni ESB til að koma á heilbrigðri samkeppni í sjóflutningum hefur skilað ágætum árangri og hefur verið tekið mið af reglum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar í því sambandi.

Öryggi í siglingum hefur einnig verið mikið til umfjöllunar innan ESB um langa hríð. Tilskipanir á þessu sviði eru nokkrar sem snúa að kröfum til flutningaskipa sem flytja olú, gas o.fl. Þess er krafist að farið sé eftir reglum um leiðsögn, mönnun og vinnuáætlun. Nú eru einnig sérstakar reglur um hafnarríkiseftirlit, mengun og öryggi ferja komnar til framkvæmda innan svæðisins. Hvað varðar flutning á hættulegum farmi þá hefur ESB einnig látið til sín taka á þessu sviði þar sem ferðir slíkra skipa eru nú allar skráðar. Enn fleiri reglur er hægt að nefna á þessu sviði eins og alþjóðlegar reglur sem aðilum innan svæðisins er gert að fara eftir um öryggi á hafinu (SOLAS) og samning um verndun hafsins fyrir mengun frá skipum (MARPOL). Tilskipanir ESB kveða einnig á um skráningu farþega um borð í farþegaskipum, sérstakar reglur eru um skoðun skipa, um öryggisframmistöðu og búnað um borð sem og um lækkun hafnargjalda vegna betri búnaðar skipa.

Í nýlegri skýrslu ESB um málefni kaupskipaútgerðarinnar kemur fram að þótt að tekist hafi að koma á auknu frelsi og hraða alþjóðavæðingu innan kaupskipaútgerðar, þá sé fækkun starfa í atvinnugreininni áhyggjuefni sem og hversu mikið sé um útflöggun, þ.e. að útgerð skrái skipin sín í öðru landi. Vegna þessa er lagt til að tryggja öryggi og samkeppni í siglingum enn frekar með reglum sem hafnarríki setur. Þær reglur skuli gilda bæði gagnvart ESB-ríkjum og þriðju ríkjum, þ.e. taka til skipa sem skráð eru undir fána annarra en ESB-ríkja. Þannig væri hægt að opna markaði enn frekar og auka samkeppni í greininni.

Kjarnann í EES-gerðum á þessu sviði er að finna í nokkrum reglugerðum. Í þeim er skilgreindur frjáls aðgangur að kaupskipasiglingum til og frá markaðssvæðinu. Ekki má mismuna útgerðum með kvótum, forgangi að flutningum eða öðrum sambærilegum aðgerðum. Kveðið er á um afnám tvíhliða samninga og um kvótaskiptingu milli ríkja í sjóflutningum. EES-reglurnar mæla einnig fyrir um að

undirboð á farmgjöldum í skjóli ríkisaðstoðar séu bönnuð og að allir rekstrarstyrkir eða forréttindi, sem fánaríki innan EES veitir útgerðum sínum, geti orðið tilefni aðgerða af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA.

Flutningar með kaupskipum í skilningi EES-samningsins eru í fyrsta lagi millilandaflutningar á alþjóðlegum siglingaleiðum og strandflutningar innan efnahagslögsögu einstaks EES-ríkis. Í öðru lagi er um að ræða strandflutninga innan annars ríkis en fánaríkis og í þriðja lagi þjónustu við neðansjávarborun og vinnslu og olíu sem snýr ekki enn sem komið er að okkur.

## **4. Loftflutningar/flug**

### **4.1. Almennt**

Eins og áður hefur verið nefnt voru loftflutningar eins og sjóflutningar undanskildir í samgöngukafla Rómarsamningsins sem og EES-samningsins en almennar samkeppnisreglur látnar gilda um þessa starfsemi. Þar sem flest flugfélög voru í ríkiseign, ólíkt því sem var með skipafélögin sem flest voru í einkaeign, var talið erfðara að að koma á sama frelsi í loftflutningum og í sjóflutningum. Löggjöf ESB á þessu sviði byggist á reglum Alþjóðflugmálastofnunarinnar (ICAO) en öll aðildarríki ESB og EES-samningsins eru aðilar að ICAO.

Reglur um leyfisveitingar til flugrekstraraðila leggja línurnar fyrir þau skilyrði, tæknileg sem og efnahagsleg, sem þarf að uppfylla til þess að hljóta leyfi til flugreksturs. Reglugerð um aðgang að flugleiðum innan markaðarins og á alla flugvelli tryggir aðgang að markaði. Reglur um verð fyrir flugþjónustu tryggja réttindi neytenda sem og reglur um bætur vegna yfirbókana.

### **4.2. Nánar um loftflutninga/flug**

Flugmálareglur EES-samningsins marka tímamót í flugmálum álfunnar en flugrekstur innan ESB var gefinn frjálss í þremur áföngum á árunum 1989-1993. Sams konar frelsi var komið á með EES-samningnum. Þetta hefur haft það í för með sér að hverju flugfélagi innan svæðisins er heimilt að hafa áætlunarflug milli hvaða tveggja flugvalla á svæðinu sem það kys. Frelsi til innanlandsflutninga hefur hins vegar verið komið á í áföngum og er nú svo komið að þar ríkir einnig fullt frelsi. Með þessum breytingum eru afnumdar allar sérleiðir og einkaréttur til reksturs á þeim.

Ekki er gerður greinarmunur á áætlunarflugi og öðrum loftflutningum. Heimilt er þó að setja kvaðir um loftflutninga í opinberri þágu. Norðmenn og Íslendingar hafa þetta ákvæði varðandi flug til fámennra og afskekktara staða en setja þarf skilyrði fyrir flugtíðni og sætaframboði.

Samkvæmt EES-samningnum eru fargjaldaákvörðanir frjálssar og ýtarlegar reglur eru um leyfisveitingar til flugrekstraraðila og er í þeim bæði hugað að tæknilegri og fjárhagslegri stöðu. Einungis er nú miðað við ríkisfang flugrekstraraðila í einhverju af ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins í stað ríkisfangs í einstöku ríki áður. Reglur um leigu flugvéla eru einnig mjög strangar og til þess gerðar að tryggja öryggi og til að koma í veg fyrir flugrekstur lítt ábyrga aðila.

Samkeppnisreglur EES-samningsins gilda um flugrekstur almennt á svæðinu. Eftirlitsstofnun EFTA er þó heimilt að veita undanþágur frá samkeppnisreglunum með svokölluðum „blokk-undanþágum“. Blokk-undanþágur geta náð til flugáætlana, fargjalda, samreksturs á nýjum áætlunarleiðum, notkunar stæða á flugvöllum og tölvubókunarkerfa. Þegar slíkar undanþágur eru veittar er byggt á því sjónarmiði að bæði rekstraraðilar og neytendur hagnist og ábati sé meiri en tjón sem samkeppnishömlur kunna að valda.

Fleira mætti telja af þeim atriðum sem fram koma í flugmálareglum EES-svæðisins, svo sem ákvæði um úthlutun flugvélastæða við flugstöðvar, um bókunarkerfi, samræmingu á hávaðareglum, reglur um flugrekstrarleyfi, starfsréttindi, reglur um skaðabætur vegna yfirbókana o.fl.

Almennt má segja að sameiginlegur frjáls markaður fyrir flugþjónustu á EES-svæðinu hafi haft miklar breytingar í för með sér. Stofnuð hafa verið fjölmörg ný flugfélög, leyfishöfum flugrekstrarleyfa hefur fjölgað stöðugt og ódýrari flugleiðum innan svæðisins fjölgað verulega og þjónusta er fjölbreyttari og ódýrari.

Flugöryggismál svæðisins hafa að mestu tekið mið af alþjóðlegum reglum Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO). Eurocontrol hefur þó séð um samræmingu flugumferðar aðildarríkjanna og mikill áhugi er á að styrkja enn frekar þessa stofnun. Ísland er ekki aðili að Eurocontrol en Norðmenn eru það hins vegar.

Samningaviðræður standa yfir um sameiginlegt flugsvæði milli ESB, Íslands, Noregs og tíu Mið- og Austur- Evrópuríkja.

## **5. Sérstakar áætlanir**

### **5.1. Samþætt flutningakerfi fyrir Evrópu (TEN)**

Áætlunin um samþætt flutningakerfi fyrir Evrópu (*Trans European Network (TEN)*) verður sífellt mikilvægari fyrir samgöngukerfi Evrópu. Íslendingar eiga ekki hlut í þeirri áætlun. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur nýlega gefið út skýrslu um framgang og framtíðaráform sameiginlegrar samgönguáætlunar.

Rétt er að taka það fram að Ísland er ekki formlegur aðili að áætluninni um Trans European Network og borgar ekki til hennar. Áætlunin er ekki hluti af EES-samningnum en boðið hefur verið upp á að EES-þjóðirnar hafi aðgang að þessari áætlun engu að síður. Þessi áætlun Evrópusambandsins um Trans European Network tekur til þriggja meginþátta, þ.e. samgangna, fjarskipta og orkumála.

Verulegu fé verður varið til hins samþætta flutningakerfis, einkum verkefna sem teljast þjóna sameiginlegum hagsmunum. Fé þetta kemur að hluta beint af fjárlögum en einnig lánar Evrópski fjárfestingarbankinn og Evrópski fjárfestingarsjóðurinn. Svæðisbundinn þróunarsjóður ESB getur styrkt verkefni á Spáni, í Portúgal, Grikklandi og á Írlandi. Rúmlega 30% fjárlaga ESB frá 1994 hafa runnið til samþætta flutningakerfisins. Megináherslan hefur verið á vegi og járnbrautir. Nú er fyrirhugað að hafnarframkvæmdir, siglingar og flugsamgöngur verði stærri hluti þess verkefnis og geta þá myndast fleiri samstarfsfletir Íslands og ESB hvað þetta varðar. Þegar



hefur íslenskum stjórnvöldum borist fyrirspurn um hvaða flugvellar og hafnir á Íslandi geti talist til þessarar áætlunar. Fjárveitingar úr sameiginlegum sjóðum renna þó aðeins til verkefna innan aðildarríkja ESB.

## 5.2. Gervihnatta- og staðsetningarkerfi fyrir Evrópu (GNSS)

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lengi viljað efla gervihnattakerfi fyrir Evrópu. Evrópusambandið geti ekki látið sitt eftir liggja í þeirri hröðu þróun sem á sér stað í gervihnattafjarskiptum í heiminum, hvort heldur er sem staðsetningarkerfi eða til gagnaflutninga ýmis konar.

Framkvæmdastjórn ESB hefur unnið að því að greina helstu vandamálin sem tengjast þessu verkefni. Í fyrsta lagi er litið svo á að ekki sé viðunandi fyrir Evrópu að byggja á þriðju ríkja kerfum eins og t.d. GPS-kerfi Bandaríkjamanna. Það kerfi byggist á hagsmunum Bandaríkjanna og Bandaríkjahers. Aðrir hafa aðgang að því en með ákveðinni innbyggðri bjögun. Evrópa hefur því talið sig þurfa að koma sér upp kerfi sem er undir eigin stjórn.

Framkvæmdastjórnin hefur kannað hvernig Bandaríkin, Rússland og Evrópusambandið geti nálgast það sameiginlega að móta og vinna að evrópsku kerfi og kanna jafnframt kostnaðarhliðar. Í þessu samhengi er rétt að minna á að Bandaríkjamenn eru þegar að þróa GPS-kerfið sitt frekar og munu ekki hvika frá þeirri ákvörðun sinni. Enn fremur liggur það ljóst fyrir að þeir eru ekki tilbúnir til þess að dreifa ábyrgð, stjórn eða eignarhaldi kerfisins til annarra. Þeir eru þó tilbúnir til samstarfs á ýmsum sviðum þessu tengdum. Rússar eru hins vegar tilbúnir til fulls samstarfs. Það liggur því orðið mikið á fyrir Evrópusambandið að hraða þessu verkefni ef það ætlar ekki að verða langt á eftir Bandaríkjamönnum á þessu sviði.

### Samningur um GNSS

Á síðasta ári var gerður samningur á milli Evrópusambandsins, Evrópsku geimferðastofnunarinnar og Evrópusamtaka um öryggi siglingafræða í flugi um þróun *Global Navigation Satellite System* (GNSS). Markmiðið með þessum samningi er að koma á samstarfi milli þessara þriggja aðila sem á að tryggja hlut Evrópu varðandi gervihnattafjarskipti. Enn fremur er tilgangurinn að koma á gervihnattaþjónustu fyrir almenning í Evrópu þar sem það getur talist hagkvæmt. Í samninginn eru sett niður markmið samstarfsins, framlög samningsaðila, skilgreiningar o.fl.

Meginhugsunin er að þróa þetta nýja kerfi samtvinnað GALILEO-áætluninni. Þar er sérstaklega hnykkt á því að Evrópusambandið hafi mikil tækifæri á sviði gervihnatta um staðsetningar fjarskipta sem eru að verða miðdepill allra samgangna. Gervihnattakerfi muni leika lykilhlutverk í að samþætta samgöngukerfi Evrópu og til að tryggja virkni innri markaðarins. Stjórnvöldum beri skylda til að tryggja leiðsögn og björgunarþjónustu og GNSS sé best til þess fallið.

### Fjármögnun kerfisins

Ein af lykilspurningunum í þessu er hvernig á að fjármagna uppbyggingu kerfisins. Ljóst er að svo lengi sem Bandaríkjamenn taka ekkert gjald fyrir staðsetningar þarf opinbert fé til þess að fjármagna þróun GALILEO. Lögð hefur verið til af

framkvæmdastjórninni stefna varðandi fjármögnun sem felur í sér að fjármögnun skuli fyrst og fremst fara fram innan Evrópu í gegnum fjárlög Evrópusambandsins, TEN-áætlunina (Trans-European Transport Network) og Geimferðastofnun Evrópu.

### Uppbygging verkefnisins

Sagt er að GALILEO-verkefnið sé einstakt í sinni röð. Í því samvinnast og kristallast pólitískir og efnahagslegir hagsmunir Evrópusambandsins sem og öryggishagsmunir þess. Það mun því þurfa á sérstakri stofnanauppbyggingu að halda sem endurspeglar þessa hagsmuni alla. Framkvæmdastjórnin hefur lagt til eftirfarandi:

- að stofnanir Evrópusambandsins taki allar stefnumótandi ákvarðanir varðandi verkefnið; framkvæmdastjórnin myndi þannig leiða alþjóðlegar samningaviðræður m.a. við Rússa, um kerfið sem byggt yrði á leiðsögn frá ráðherraráðinu.
- að sett verði sérstök stjórn yfir verkefnið sem hefði vald til að taka allar fjárhagslegar ákvarðanir, efna til útboða o.fl.; þessi stjórn yrði síðan í framtíðinni stjórn GALILEO þegar kerfið væri komið í gagn.

### Ísland og GNSS

Ráðherraráð ESB hefur nú fyrir skömmu sent frá sér ályktun sem er ekki bindandi á neinn hátt heldur lýsir vilja ráðherraráðsins. Þessi ályktun verður að öllum líkindum tekin upp í EES-samninginn og með þeim hætti munu Íslendingar tengjast þessu verkefni. Einnig tengjast Íslendingar því í gegnum fjármögnun þess en hluti af því verður fjármagnaður í gegnum fimmtu rammaáætlunina sem Ísland greiðir til á hverju ári. Önnur tengsl Íslands við þetta verkefni verða í gegnum stýrinefnd verkefnisins en þar hafa Íslendingar málfrelsi og tillögurétt en stýrinefndin mun hefja vinnu við laga- og stofnanaleg mál og fjármögnun verkefnisins á næstu misserum.

**Gagnlegar vefslóðir um samgöngumál:**

Samgönguráðuneytið: <http://www.stjr.is/sam>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/trans/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/trans/index_en.htm)

Trans-European Network: [http://europa.eu.int/pol/trans/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/trans/index_en.htm)

## 16. kafli

### Orkumál

#### **Samantekt**

*Orkustefnan í ESB hefur einkennst fremur af markmiðum og hagsmunum einstakra ríkja en sameiginlegri stefnu sambandsins enda er ekki að finna ákvæði í Rómarsamningnum um orkustefnu. Við mótun innri markaðarins hefur þó verið lögð aukin áhersla á orkumál og unnið hefur verið að því að fella þau inn í hinn sameiginlega markað. Segja má að gerðir Evrópusambandsins um orkumál, sem teknar hafa verið upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES), hafi einkum lotið að neytendasjónarmiðum, umhverfisþáttum og vilja til að auka hagkvæmni í rekstri orkufyrirtækja og koma á markaðsbúskap í viðskiptum með raforku og jarðgas með því að opna aðgang að flutnings- og dreifikerfum ríkjanna. Þó að „orka“ sé flokkuð innan EES-samningsins á meðal „frjálsra vöruflutninga“ hefur Ísland nokkra sérstöðu á því sviði vegna legu landsins og þeirrar staðreyndar að raforkukerfi Íslands er ekki tengt orkukerfi annarra ríkja.*

*Almennt má segja að aðild að EES-samningnum hafi haft jákvæð áhrif á sviði orkumála á Íslandi þó að áhrifin séu minni á Íslandi en á meginlandi Evrópu vegna þess að raforkukerfið er ekki tengt kerfi annarra ríkja. Þannig verður m.a. opnað fyrir samkeppni á orkumarkaði en með tilkomu EES-samningsins hefur samkeppni aukist verulega á flestum sviðum atvinnulífsins, sem leitt hefur til aukinnar hagkvæmni. Þar sem tilskipanir og reglur í ESB á orkusviði gilda að jafnaði á EES-svæðinu er sama sem enginn efnislegur munur á aðild að ESB annars vegar og að EES hins vegar.*

#### **1. Almennt um orkumál innan ESB og EES**

Orkustefnan í Evrópu hefur einkennst fremur af markmiðum og hagsmunum einstakra ríkja en sameiginlegri stefnu sambandsins. Í Rómarsamningnum er ekki að finna ákvæði um orkustefnu þess. Við mótun innri markaðarins hefur þó verið lögð aukin áhersla á orkumál og unnið hefur verið að því að fella þau inn í hinn sameiginlega markað.

Í hvítbók Evrópusambandsins um orkumál, sem gefin var út í árslok 1995, er stefnumótun sambandsins í orkumálum skýrð. Í orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 1997 er að finna yfirlit yfir stefnumótun og aðgerðir í orkumálum.

Með gildistöku EES-samningsins og í kjölfarið hafa verið teknar upp ýmsar gerðir Evrópusambandsins á sviði orkumála. EES-aðild hefur því haft nokkur áhrif á orkumál á Íslandi.

Segja má að gerðir Evrópusambandsins um orkumál, sem teknar hafa verið upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, hafi einkum lotið að neytendasjónarmiðum, umhverfisþáttum og vilja til að auka hagkvæmni í rekstri orkufyrirtækja og koma á stigvaxandi markaðsbúskap í viðskiptum með raforku og jarðgas með því að opna aðgang að flutnings- og dreifikerfum ríkjanna. Þessar gerðir hafa leitt til nokkurra breytinga og

nýmæla í löggjöf um orkumál á Íslandi en of snemmt er að spá fyrir um raunveruleg áhrif þessara breytinga.

## **2. Áhrif EES-samningsins á orkumál á Íslandi**

Almennt má segja að aðild að EES-samningnum hafi haft jákvæð áhrif á sviði orkumála á Íslandi þó að áhrifin séu minni á Íslandi en á meginlandi Evrópu vegna þess að raforkukerfið er ekki tengt kerfi annarra ríkja. Þetta á ekki síst við um setningu löggjafar í samræmi við það sem gerist innan Evrópu og þær kröfur sem því fylgja fyrir ríki, sveitarfélög, atvinnulíf og einstaklinga. Þannig verður m.a. opnað fyrir samkeppni á raforkumarkaði en með tilkomu EES-samningsins hefur samkeppni reyndar aukist verulega á flestum öðrum sviðum atvinnulífsins og samkeppnisreglur verið hertar verulega, með afleiðingum aukinnar samkeppni og hagkvæmni sem er því samfara fyrir atvinnulíf og neytendur.

Í 24. gr. EES-samningsins er að finna ákvæði um orkumál. Í greininni er vísað til IV. viðauka samningsins en þar er að finna þær gerðir sem teknar hafa verið upp í samninginn. Meðal þeirra má nefna tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 96/92/EB um sameiginlegar reglur um innri markað fyrir raforku sem kveður á um aðskilnað milli framleiðslu, flutnings, dreifingar og sölu á raforku, auk þess sem kveðið er á um samkeppni í framleiðslu og sölu á raforku.

Hornsteinar tilskipunarinnar um innri markað á sviði raforku eru í fyrsta lagi afnám einkaréttar starfandi orkufyrirtækja, sé hann fyrir hendi, til að framleiða og selja rafmagn, í öðru lagi aðskilnaður vinnslu, flutnings, dreifingar og sölu raforku, a.m.k. í bókhaldi, og hvað flutningskerfið varðar er einnig krafist stjórnunarlegs aðskilnaðar og í þriðja lagi lágmarksaðgangur þriðja aðila að flutningskerfum þannig að þeir orkukaupendur, sem fullnægja tilteknum skilyrðum sem hvert ríki fyrir sig setur á grundvelli tilskipunar, geti gert samninga um orkukaup og fengið orkuna flutta um flutnings- og dreifikerfin.

Samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 168/1999 hefur Ísland tveggja ára aðlögunartíma frá þeim tíma sem stjórnskipulegum fyrirvara er aflétt. Tilskipunin gæti því tekið gildi í maí 2002.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur um langt skeið unnið að því að auka frelsi milli ríkja sambandsins í viðskiptum með raforku og jarðgas. Árið 1990 voru lögfestar tilskipanir annars vegar um gagnsæi verðlagningar á rafmagni og jarðgasi og hins vegar um flutning á rafmagni og jarðgasi um flutningskerfi þriðja ríkis. Þessar tilskipanir gilda á Evrópska efnahagssvæðinu en Ísland hefur undanþágu frá tilskipunum um gagnsæi verðlagningar og gegnumflutning á jarðgasi.

Við gildistöku EES-samningsins var lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, breytt á þá lund að einstaklingar og lögaðilar innan Evrópusambandsins hafa sama rétt og íslenskir ríkisborgarar og aðrir íslenskir aðilar til að eiga réttindi til vatnsfalla og jarðhita.

Aðild að EES-samningnum hefur einnig eflt samstarf Íslands og annarra EES-ríkja í orkumálum með ýmsum verkefnum og rannsóknum. Þannig er Ísland aðili að nokkrum áætlunum Evrópusambandsins á sviði orkumála, svo sem SAVE (áætlun um orkusparnað) og ALTENER (áætlun um aðra orkugjafa). Þá er Ísland aðili að rannsóknar- og þróunarstarfi Evrópusambandsins, m.a. er varðar orkumál.

### **3. Helsti munur á aðild að ESB og aðild að EES á sviði orkumála**

Þar sem tilskipanir og reglur í ESB á orkusviði gilda að jafnaði á EES-svæðinu er sama sem enginn efnislegur munur á aðild að ESB annars vegar og að EES hins vegar.

Telja verður að helsti munur á aðild að ESB og EES sé þátttaka í stefnumótun og stjórnun innan framkvæmdastjórnarinnar, í ráðherraráðinu og í Evrópuþinginu.

Með aðild að EES-samningnum fengu EFTA/EES-ríkin aðgang að nefndum innan framkvæmdastjórnarinnar og njóta þeirra áhrifa og upplýsingastreymis sem því fylgir. Með því skapast möguleikar til að hafa áhrif á mótun og tilurð reglna innan framkvæmdastjórnarinnar m.t.t. sérhagsmuna Íslands. Hins vegar hafa EFTA/EES-ríkin engan aðgang að starfsemi innan ráðherraráðsins. Má geta þess að á orkusviði eru starfandi nefndir hjá ráðherraráðinu þar sem fundað er að jafnaði einn dag í viku hverri allan ársins hring um hin margvíslegustu málefni er varða orkumál. Þetta starf í vinnunefndum gefur til kynna þá miklu vinnu sem fram fer innan ráðsins á einstökum sviðum en EFTA/EES-ríkin hafa engan aðgang að þessu starfi þótt þau taki upp megnið af þeim lögum sem þessir aðilar fjalla um. Veigamesti og stærsti hluti af starfi starfslíðs sendiráða aðildarríkja ESB snýr að þeirri starfsemi sem fram fer innan ráðsins í vinnunefndum.

Á orkusviði hefur það tíðkast að fyrir fundi í ráðherraráðinu eru haldnir stuttir óformlegir norrænir ráðherrafundir, s.s. í formi morgunverðarfunda sem standa í um einn og hálfan klukkutíma. Tilgangur slíkra funda er að ræða óformlega dagskrárefni ráðsfundanna. Í þessu sambandi er þess einnig að geta að mjög erfitt, ef ekki ómögulegt getur verið að ná í þau gögn sem lögð eru fram í vinnunefndum ráðsins, þar sem þessi gögn eru trúnaðarmál. Afla þarf því slíkra gagna frá höfuðborgum viðkomandi ríkja, þar sem nær ómögulegt er að afla þeirra í Brussel.

Hafa ber í huga að Ísland hefur mikla sérstöðu gagnvart aðildarríkjum Evrópusambandsins hvað varðar orkumál. Á Íslandi er nýting endurnýjanlegra orkugjafa til raforkuframleiðslu mun meiri en í Evrópusambandsríkjunum og þarfir Íslands í þessum málum að hluta aðrar en núverandi aðildarríkja. Þess er því ekki að vænta að löggjöf frá ESB taki alltaf tillit til þessarar sérstöðu.

#### **Gagnlegar vefslóðir um orkumál:**

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti: <http://www.stjr.is/ivr>

Framkvæmdastjórn ESB: [http://europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_en.htm)

## 17. kafli

### Fjarskipti og upplýsingatækni

#### *Samantekt*

*Aukið frelsi í fjarskiptum er alþjóðlegt fyrirbæri. Ef Íslendingar hefðu verið utan EES er útilokað að sama þróun hefði átt sér stað hér á landi og raunin varð. Margt bendir þó til þess að aðildin að EES hafi ýtt undir að einkaréttur var afnuminn. Almenn má því segja að þátttaka Íslands í Evrópusamvinnu um fjarskipti og upplýsingatækni hafi verið til hagsbóta fyrir Ísland. Alger umbylting hefur orðið á lagaumhverfi í fjarskiptum og ljóst er að markaðurinn er að taka verulega við sér. Næstu misseri munu því leiða það í ljós hvort fjarskiptalög byggð á Evrópureglum marki vaxandi fjarskiptamarkaði réttan ramma. Nauðsynlegt er að reglugerðarumhverfi sé í takt við nýja tíma og að brugðist sé strax við þörfum markaðarins á þessu sviði.*

*Aðild Íslands að ESB hefði ekki í för með sér breytingar á efnisreglum á fjarskiptasviðinu þar sem öll löggjöf Evrópusambandsins á þessu sviði heyrir í dag undir EES-samninginn.*

#### **1. Almenn**

Á síðustu misserum hafa orðið gagngerar breytingar á fjarskiptalöggjöf. Fyrir aðeins örfáum árum var rekstur fjarskiptakerfisins í höndum ríkisrekkinna símastjórna sem yfirleitt nutu einkaréttar á starfsemi sinni. Ísland var í engu frábrugðið í þessum eignum. Breytt viðhorf hefur þó víða um heim valdið því að einkaréttur hefur verið afnuminn. Breytingu fjarskiptalaga í Evrópu má rekja til lagasetningarstarfs ESB sem síðar hefur orðið hluti EES-réttar og þar með skuldbundið Ísland til breytinga á fyrri réttarástandi.

Með grænbók ESB frá árinu 1987 um aukið frelsi í fjarskiptum var lagður grunnur að áætlun um samkeppni og þróun innri markaðar fjarskiptaþjónustu. Árið 1990 markar hins vegar upphaf breytinga á fjarskiptamarkaðnum í Evrópu því að þá voru gefnar út tvær tilskipanir sem hafa leitt til umbyltingar á fjarskiptalöggjöf. Tilskipun nr. 90/388/EBE var fyrsta tilskipun ESB sem kvað á um samkeppni á fjarskiptamarkaði. Tilskipunin, sem hefur verið hluti af reglum EES samningsins frá upphafi, kvað á um afnám einkaréttar á fjarskiptaþjónustu, að undanskildum talsíma. Í fyrstu tók tilskipunin ekki heldur til telexþjónustu, farsíma, ýmisskonar boðkerfa og gervihnattaþjónustu en með síðari breytingum var þessi þjónusta felld undir gildissvið hennar.

Fullri samkeppni í fjarskiptum var komið á með tilskipun 96/19/EB en í henni sagði að aðildarríki ESB og þar með EES ættu að afnema einkarétt á fjarskiptaþjónustu og rekstri fjarskiptaneta eigi síðar en 1. janúar 1998. Þann dag urðu merk tímamót í fjarskiptasögu Íslendinga því að einkaréttur ríkisins til að veita fjarskiptaþjónustu og eiga og reka fjarskiptanet var afnuminn. Hér á landi þurfti þó ekki sérstaka lagabreytingu til að heimila samkeppni því að lög um fjarskipti nr. 143/1996 voru samin með fyrirhugað afnám einkaréttar í huga.

## **2. Meginatriði stefnu Evrópusambandsins í fjarskiptamálum og upplýsingatækni**

Almennt er litið svo á að helstu vaxtarsprotar innri markaðarins séu fjarskipti og upplýsingatækni. Áhersla ESB á fjarskiptamál kemur fram í mörgum myndum, þar á meðal áttakinu *eEurope* sem að sögn framkvæmdastjórnar ESB er mikilvægasta verkefni sambandsins um þessar mundir. Með *eEurope* er aðildarríkjum ESB bent á lið fyrir lið, hvaða breytingar þarf að gera á lögum og hvaða framkvæmdir þarf að ráðast í á tímabilinu 2000-2004 svo framþróun verði mest. Einnig eru sérstök átaksverkefni nú í gangi sem hafa það markmið að efla vitund borgaranna um upplýsingaþjófélagið, þróa og rannsaka upplýsingatækni í Evrópu, efla samkeppni í fjarskiptum og efla upplýsingatækni sem eykur samkeppni og fjölgar störfum.

Það veldur framkvæmdastjórninni talsverðum áhyggjum að Bandaríkin hafa að mörgu leyti forskot á Evrópu þegar kemur að fjarskipta- og upplýsingatækni. Þetta stafar af því að samkeppnismarkaður komst á fyrir í Bandaríkjunum auk þess sem almenningur í S-Evrópu virðist ekki hafa tileinkað sér tölvutækni í ríkum mæli. Norðurlönd hafa hins vegar góða stöðu, einkum hvað varðar farsímatækni. Vegna þess hve ástand fjarskiptamarkaða er orðið mikilvægt fyrir alla atvinnustarfsemi hefur verið lögð á það áhersla að þeir verði opnaðir enn frekar og ríkisfyrirtæki einkavædd.

Löggjöf Evrópusambandsins hefur að markmiði að tryggja frjáls viðskipti með því að örva samkeppni og með því að hindra að markaðsráðandi fyrirtæki misnoti stöðu sína á markaðnum. Hraður samruni fjarskipta, sjónvarps og tölvutækni, nýjar þarfir, ný tækni og ný þjónusta hefur leitt til þess að nú er unnið markvisst að endurskoðun allrar fjarskiptalöggjafar Evrópusambandsins í svokallaðri 1999 endurskoðun. Á undanförunum misserum hefur mikil umræða farið fram um leiðir sem geta örvað fjarskipta- og upplýsingatækni, þannig að hámarksafrakstur náist. Bent hefur verið á opinn aðgang nýrra fjarskiptafyrirtækja að heimtaug markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækja sem hugsanlega leið í þessu sambandi. Með aðgangi að heimtaug er átt við það að fjarskiptafyrirtæki sem á eitt símalínu til notanda skuli leigja öðrum hana á kostnaðarverði að viðbættum hæfilegum hagnaði.

Ef ungt fjarskiptafyrirtæki hefur ekki lagt nýja heimtaug til viðskiptavinar síns verða engin viðskipti. Því heimtaugin er tenging fjarskiptafyrirtækisins og notandans. Í flestum ríkjum Evrópu var lögbundinn einkaréttur á rekstri fjarskiptaneta til 1. janúar 1998 og því mátti enginn annar en símastjórnin byggja heimtaugar fyrir fjarskiptakerfið. Þetta veldur nú hindrunum fyrir ný fjarskiptafyrirtæki sem þurfa nú sjálf að leggja í miklar fjárfestingar til að leggja heimtaugar.

Aðgangur að heimtaug markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækis örvar og tryggir samkeppni á almennum notendamarkaði. Stafar það m.a. af því að kostnaður við lagningu línu til venjulegs notanda er yfirleitt mun meiri en sem nemur tekjum af fjarskiptaþjónustu. Framkvæmdastjórn ESB hefur látið vinna fyrir sig sérfræðiskýrslur á þessu sviði þar sem fjallað er um hvernig best sé að koma á leiguskyldu að heimtaugarnetum markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækja. Í undirbúningi eru tilmæli til aðildarríkja ESB, þar sem lagt er til að þau opni aðgang að heimtaug. Hins vegar mæla Evrópureglur ekki enn á um skyldu til að opna aðgang að heimtaug. Lög nr. 110/1999 um fjarskipti ganga að þessu leiti lengra en skylt er samkvæmt tilskipunum um fjarskiptamál.



Aðgangur að heimtaugum ætti að leiða til meiri samkeppni í innabæjar- og langlínusímtölum. Með opnum aðgangi munu framfarir í tækni fyrir heimtaugar og þjónustu vegna þeirra aukast og ljóst er að almenningi mun standa meiri gagnaflutningur fyrir minna verð til boða. Opinn aðgangur að heimtaug er einnig talin geta dregið úr ríkisafskiptum á fjarskiptamarkaðnum, því samkeppni á öllum stigum leiðir til innra aðhalds í greininni og minni hættu á misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þegar fram líða stundir er líklegt að fleiri en einn aðili muni leggja heimtaugar í nýbyggingar, þannig mun einokunarstaða fyrrum sérleyfishafa fjara út.

## 2.1 Réttargrundvöllur ESB

Allar réttarheimildir Evrópusambandsins þurfa að sækja stoð sína í Rómarsamninginn og eru fjarskiptareglur þar engin undantekning. Eins og fyrr sagði voru það tvær tilskipanir sem mörkuðu upphafið að frelsi í fjarskiptum. Önnur þeirra var tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 90/388/EBE frá 28. júní 1990 um samkeppni á mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu sem sótti stoð sína í 86. gr. Rómarsamningsins (áður 90. gr.).

Ákvæði 86. gr. takmarkar svigrúm aðildarríkja ESB til að veita fyrirtækjum sem starfrækja þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu, einkaleyfi eða sérréttindi. Til þess að sérréttindi hamli ekki viðskiptum á þann veg að það sé andstætt hagsmunum sambandsins hefur framkvæmdastjórninni verið falið að beina tilskipunum og ákvörðunum til aðildarríkjanna. Tilskipun 90/388/EBE var einmitt sett í þeim tilgangi. Tilskipuninni var síðar breytt með tilskipun 96/19/EB sem kvað á um afnám einkaréttar 1. janúar 1998 og var þar með búið að afnema sérréttindi í rekstri fjarskiptaneta og fjarskipta þjónustu. 86. gr. Rómarsamningsins hefur því enga þýðingu við lagasetningu á sviði fjarskipta í bili.

Meginréttarheimild sambandsins á sviði fjarskipta var tilskipun ráðsins 90/387/EB frá 28. júní 1990 um myndun innri markaðar fyrir fjarskiptaþjónustu með því að koma á frjálsum aðgangi að netum. Hún sótti stoð sína í 95. gr. Rómarsamningsins (áður 100a gr.).

Ákvæði 95. gr. Rómarsamningsins eftir breytingar skv. Amsterdam-samningnum er nú helsti réttargrunnur ESB um fjarskiptamál. Þannig er ljóst að löggjöf á sviði fjarskipta er ætlað að ná markmiðum innri markaðarins um að samningsríkin verði svæði án innri landamæra þar sem frjálsir vöruflutningar, frjáls för fólks, frjáls þjónustuviðskipti og frjálsir fjármagnsflutningar eru tryggðir.

## 2.2 Afleiddar réttarheimildir í fjarskiptastefnu sambandsins

Allur tíundi áratugurinn hefur einkennst af umfangsmiklu lagasetningarstarfi framkvæmdastjórnar og ráðherraráðs ESB sem hefur sett fjölmargar tilskipanir og beint fjölmörgum ákvörðunum og tilmælum til aðildarríkja ESB. Skulu nú þær helstu raktar en talningin er ekki tæmandi.

*Stofnun innri markaðar fyrir fjarskiptaþjónustu*

Tilskipun ráðsins 90/387/EBE frá 28. júní 1990 um myndun innri markaðar fyrir fjarskiptaþjónustu með því að koma á frjálsum aðgangi að netum var breytt með tilskipun 97/51/EB sem ætlað var að stuðla að aðlögun að samkeppnisumhverfi í fjarskiptum. Yngri breytingartilskipunin fól í sér umtalsverðar breytingar á rammatilskipuninni enda breytti hún átta af tólf ákvæðum hennar. Í hinni breyttu tilskipun var markmið opins netaðgangs skilgreint nánar og rýmkað og eldri skilgreiningar voru teknar út en nýjum bætt inn eftir því sem hæfði samkeppnisumhverfi fjarskipta. Breytingartilskipun 97/51/EB fól einnig í sér breytingar á leigulínutilskipun ráðsins 92/44/EBE frá 5. júní 1992 um skilyrði fyrir frjálsum aðgangi að netum fyrir leigulínur.

Ein af meginstoðunum í frelsisvæðingu fjarskiptamarkaðsins í Evrópu er stofnun sjálfstæðra eftirlits og framkvæmdaraðila í aðildarríkjunum. Á Íslandi gegnir Póst- og fjarskiptastofnun þessu hlutverki sbr. lög nr. 110/1999. Systurstofnunum Póst- og fjarskiptastofnunar er falin framkvæmd fjarskiptalaga, þ.m.t. veiting fjarskiptaleyfa og eftirlit með leyfishöfum, úthlutun rása á tíðnisviðinu ofl. Rekstur og hlutverk þessara eftirlitsstofnana verður sífellt umfangsmeiri og mikilvægari fyrir fjarskiptamarkaðinn eftir því sem breidd í þjónustuframboði og fjölgun rekstarleyfishafa vex.

Á Evrópuvettvangi hefur verið rætt um stofnun eins fjarskiptaeftirlitsaðila fyrir allan innri markaðinn. Þessi hugmynd hefur þó að svo komnu máli verið lögð til hliðar og það talið heppilegra að einstök aðildarríki sjái um eftirlit og framkvæmd á markaðnum. Hins vegar er mikið samráð milli þessara eftirlitsstofnana auk þess sem einstakar tilskipanir mæla fyrir sérstakar samráðsnefndir.

#### *Samtenging fjarskiptaneta á innri markaðnum*

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/33/EB fjallar um samtengingu í fjarskiptum með tilliti til þess að tryggja altæka þjónustu og rekstrarsamhæfi með beitingu meginreglna um frjálstan aðgang að netum (ONP).

Samtenging einstakra fjarskiptaneta er forsenda þess að aðilar sem eru í viðskiptum hjá ólíkum fjarskiptafyrirtækjum geti átt samskipti sín á milli. Þetta leiðir til þess að fjarskiptafyrirtæki sem hefur verið einrátt á markaðinum gæti útilokað samkeppni með því að synja fjarskiptafyrirtækjum með takmarkaða útbreiðslu um samtengingu. Ofurvald fyrrum einkaréttarhafa á fjarskiptaþjónustu og rekstri fjarskiptaneta leiðir til þess að mikilvægt er að þeir sem veita þjónustu eigi jafnan aðgang að netum markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækja.

Talið er að virk samtenging fjarskiptafyrirtækja örví ekki aðeins samkeppni heldur hvetji til aukinnar fjárfestingar og vaxtar fjarskiptageirans í heild sinni. Ætlast er til að samtengingarsamningar náist í frjálsum samningum milli fyrirtækja en undir eftirliti fjarskiptastofnanna aðildarríkjanna sem einnig hafa það hlutverk að leysa úr ágreiningsmálum sem upp kunna að koma. Endurgjald fyrir samtengingu á að vera byggt á kostnaði að viðbættum hæfilegum hagnaði þegar um fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild er að ræða. Til þess að meta endurgjald fyrir samtengingu á grundvelli kostnaðar þarf fullnægjandi kostnaðarbókhald að liggja fyrir.

Tilskipanir 90/387/EBE um innri markað, tilskipun 92/44/EB fyrir opinn aðgang að leigulínum á almenna fjarskiptanetinu, tilskipun 98/10/EB um opinn aðgang að netum

á sviði talsímaþjónustu og alþjónustu sem og tilskipun 97/33/EB um samtengingu neta eiga það allar sameiginlegt að þar er opinn aðgangur að fjarskiptanetum augljóslega meginmarkmið sambandsins. Enn fremur hafa verið gefin út tilmæli um kostnaðarbókhald og aðskilnað mismunandi þjónustu í bókhaldi til að skýra betur kostnaðargrundvöll samtengingar og opins netaðgangs.

Í samtengingartilskipuninni 97/33/EB er kveðið á um númeraflutning og fast forval. Tilskipuninni var breytt með tilskipun 98/61/EB til þess að skerpa enn frekar á ákvæðum samtengingartilskipunarinnar auk þess sem tímamörkum til að koma á númeraflutningi var flýtt til 1. janúar 2000. Báðar hafa þessar tilskipanir öðlast gildi í EES-rétti og því á númeraflutningur að hafa komist á. Með flutningi númera er átt við þann rétt símnotenda að þeir geti flutt viðskipti sín frá einu fjarskiptafyrirtæki til annars án þess að skipta um símanúmer. Þessi réttur símnotenda er álitinn ein grundvallarforsenda virkrar samkeppni í fjarskiptum. Stór fyrirtæki sem hafa eytt miklum tíma og fjármunum í að kynna símanúmer sín telja mikil verðmæti fólgin í þeim. Það kann því að valda tregðu við að skipta um fjarskiptafyrirtæki ef fórna þarf gamla símanúmerinu. Í flestum ríkjum heims er nú unnið að því að koma á flutningi símanúmer í þágu notenda.

#### *Leyfisveitingar á innri markaðnum*

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/13/EB frá 10. apríl 1997 fjallar um samræmda löggjöf fyrir almennar heimildir og rekstrarleyfi á sviði fjarskiptaþjónustu.

Tíðni er takmörkuð gæði sem finna þarf leiðir til þess að úthluta á réttlátan og hagkvæman hátt. Grænbók um tíðnirófið hefur þegar verið gefin út og nú fer fram umfangsmikið starf innan ESB sem hefur það markmið að auka réttareiningu í tíðnimálum. Núgildandi tilskipanir mæla þegar fyrir um nokkrar útlínur varðandi úthlutun tíðni. Það er hlutverk eftirlitsstofnana á sviði fjarskipta að skilgreina not tíðnirófsins og úthluta tíðni samkvæmt leyfisveitingartilskipuninni 97/13/EB. Hér á landi er það Póst- og fjarskiptastofnun samkvæmt fjarskiptalögum nr. 107/1999. Einnig er kveðið á um samráð við alþjóðlegar stofnanir svo sem CEPT og ITU við skipulagningu tíðnirófsins.

Mikil umræða er um hvort taka skuli gjald fyrir notkun tíðni, hvernig henni skuli úthlutað og hvort verslun með tíðni á eftirmarkaði sé æskileg. Val leiða mun hafa mikil áhrif á fjarskiptamarkaðinn og alla þá sem hann nýta. Sá ókostur getur t.d. fylgt úthlutun tíðni á grundvelli útboðs að verð fjarskiptaþjónustu hækki verulega. Þeir ókostir fylgja hins vegar endurgjaldslausri úthlutun að hún getur alið á spillingu og komið í veg fyrir hagkvæm not tíðnirófsins. Jafnframt er ljóst að frjálst framsal á tíðni á eftirmarkaði mun auka aðgengi nýrrar þjónustu því milliganga stjórnvalda hefur oft valdið miklum töfum.

#### *Skýldur fjarskiptafyrirtækja í talsímaþjónustu*

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 98/10/EB frá 26. febrúar 1998 fjallar um beitingu ákvæða um opinn netaðgang (ONP) í talsímaþjónustu og alþjónustu í samkeppni á fjarskiptamarkaði. Tilskipunin tekur við af fyrri tilskipun 95/62/EB um sama efni sem hefur verið felld úr gildi. Tilskipunin, sem almennt gengur undir heitinu talsímatilskipunin, tekur tillit til þeirra breytinga er urðu árið 1998 þegar einkaréttur ríkisins á talsímaþjónustu var afnuminn. Talsímatilskipunin fjallar einnig um samræmingu fyrirkomulags alþjónustu í fasta fjarskiptanetinu. Markmið

tilskipunarinnar er að tryggja framboð gæðafjarskiptaþjónustu fyrir alla notendur, þar á meðal neytendur. Gera þarf þann fyrirvara við talsímatilskipunina að hún fjallar almennt ekki um farsímaþjónustu.

Alþjónusta er hugtak sem notað er um kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtækin um að veita tiltekna þjónustu. Í hugtakinu alþjónustu felast afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra. Það eru póst- og fjarskiptastofnanir í aðildarríkjum ESB sem setja áskilnað um alþjónustu í fjarskiptaleyfi fyrirtækjanna í samræmi við gildandi löggjöf á hverjum tíma. Um alþjónustu er fjallað í talsímatilskipuninni 98/10/EB.

Skilgreint er með tæmandi hætti hvaða þjónusta má skilgreina sem alþjónustu sem greiða má fyrir úr jöfnunarsjóði. Vert er að nefna að þessi þjónusta hefur verið nokkuð umdeild, þ.e. útfærsla og framkvæmd í hverju ríki fyrir sig. Það má ennfremur nefna að hugmyndir um útvíkkun alþjónustu eru ofarlega á blaði við 1999 endurskoðun fjarskiptalöggjafar sambandsins. Sérfræðingaskýrslur sem framkvæmdastjórnin hefur látið gera vara við frekari útvíkkun hugtaksins þar sem það geti haft ýmsar óæskilegar afleiðingar á fjárfestingarstefnu fjarskiptafyrirtækjanna. Í þessu sambandi má benda á að vilji stjórnvöld jafna kostnað umfram það sem heimilt er á grundvelli alþjónustu getur verið heimilt að gera það með greiðslum úr ríkissjóði

#### *Innflutningur á fjarskiptabúnaði á innri markaðnum*

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/5/EB frá 9. mars 1999 fjallar um útvarpstæki og fjarskiptabúnað og gagnkvæma viðurkenningu á gerðarprófunum. Þegar tilskipunin tekur gildi á innri markaði Evrópusambandsins á næsta ári mun hún hafa verulegar breytingar í för með sér á öllu eftirliti með innflutningi á fjarskiptabúnaði. Núgildandi tilskipun 98/13/EB um notendabúnað í fjarskiptakerfum og gervihnattastöðvar, þar á meðal um gagnkvæma samræmisviðurkenningu mun hins vegar falla úr gildi við gildistöku tilskipunar 1999/5/EB.

#### *Réttarheimildir án beinna lagaáhrifa*

Einnig hafa verið samþykktar fjölmargar ályktanir og tilmæli sem EES-ríkjunum ber að taka mið af. Þar má nefna eftirfarandi: Ályktun ráðsins 96/C 376/01 frá 21. nóvember 1996 um nýja forgangsroðun við stefnumótun um upplýsingaþjófélagið. Ályktun ráðsins 97/C 303/01 um stefnu í númeramálum vegna fjarskiptaþjónustu. Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar 98/80/EB um breytingu á II. viðauka tilskipunar ráðsins 92/44/EBE. Tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 98/195/EB um samtengingargjöld. Tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 98/322/EB um samtengingarbókhald. Tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 98/511/EB um samtengingargjöld og ákvörðun Evrópuþingsins og ráðsins 710/97/EB um gervihnattaþjónustu fyrir einstaklinga.

### **3. Löggjöf Evrópska efnahagssvæðisins á sviði fjarskipta og upplýsingatækni**

#### **3.1 Réttargrundvöllur**

Fjarskipti og upplýsingatækni falla undir EES-samninginn eins og önnur þjónustuviðskipti. Í meginmáli samningsins eru ýmis ákvæði sem þýðingu kunna að hafa við túlkun fjarskiptalaga og í 2. mgr. 36. gr. er vísað til sérstakra ákvæða í IX.-XI. viðaukum um frelsi til að veita þjónustu. Í XI. viðauka eru taldar upp afleiddar réttarheimildir sem gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins um fjarskiptaþjónustu. Stefnt er að því að viðaukinn hafi að geyma allar sömu réttarheimildir og gilda innan ESB á hverjum tíma enda er markmið EES-samningsins einsleitt efnahagssvæði. Viss hætta er þó á því að afleiddur réttur öðlist gildi innan ESB áður en hann verður hluti af löggjöf EES.

Í VI. kafla EES-samningsins um samvinnu utan fjórþætta frelsisins, segir í 78. gr. að samningsaðilar skuli efla og auka samvinnu innan ramma starfsemi sambandsins á nánar greindum sviðum. Þessi svið eru m.a. rannsóknar og tækniþjónsta, upplýsingaþjónusta og hljóð og myndmiðlun.

### 3.2 Aðild að nefndum innan ESB

Á grundvelli EES-samningsins hefur Ísland aðgang að mikilvægum nefndum er fjalla um fjarskipti og upplýsingatækni. Á grundvelli 100. gr. EES-samningsins stendur íslenskum sérfræðingum á sviði fjarskipta til boða að sækja fundi ONP-nefndarinnar, leyfisveitinganefndarinnar og nefndar um rafræn viðskipti.

ONP nefndin var sett á fót með stoð í 9. gr. tilskipunar 90/387/EBE um samkeppni í fjarskiptum. Hlutverk nefndarinnar er ráðgjöf til framkvæmdastjórnarinnar um það hvernig komið verði á samræmdum skilmálum fyrir opnu netframboði fjarskiptaneta með skilvirkum hætti. Leyfisveitinganefndin var sett á fót með stoð í 14. gr. tilskipunar 97/13/EB um leyfisveitingar í fjarskiptum. Hlutverk nefndarinnar er að vera samráðsvettvangur í leyfisveitingamálum og ber framkvæmdastjórninni að leggja fyrirhugaðar breytingar á þeim málaflokki undir nefndina. Nefnd um rafrænar undirskriftir var sett á fót með stoð í 9. gr. tilskipunar 1999/93/EB um rafrænar undirskriftir. Hlutverk nefndarinnar er að gæta þess að túlkun á ákvæðum tilskipunarinnar og viðaukum hennar sé í samræmi við staðla.

Ísland er einnig aðili að rammaáætlunum skv. 81. gr. EES-samningsins. Meðal verkefna má nefna aðild að INFO 2000, Promise-áætluninni og áætlun um öruggari not Internetsins. Auk þessara formlegu áætlana eru ýmis átaksverkefni sem sérfræðingar Íslands fylgjast með án þess að um sé að ræða formlegt samstarf. Þar á meðal má nefna *The High-Level Committee of National Telecommunications Regulators*, *The Satellite Action Plan*, *The Forum on the Information Societ*. Vegna svokallaðrar 1999 endurskoðunar fjarskiptastefnu ESB fer einnig fram ýmisskonar starf sem eflaust mun leiða til lagabreytinga í framhaldinu. Íslensk stjórnvöld fylgjast með því starfi eftir föngum.

### 3.3 Einsleitnimarkmið EES

Í 1. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið segir að markmið hans sé að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði. Í þessu felst eitt helsta markmið EES-samningsins að koma á einsleitu evrópsku efnahagssvæði.

Í fjarskiptum hefur einsleitnimarkmiðið náðst í grófum dráttum. Óhætt er að fullyrða að það réttarástand sem er á Íslandi eftir setningu nýrra fjarskiptalaga nr. 107/1999 og nýrra laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 110/1999, uppfylli þær kröfur sem gilda um fjarskipti hvort sem miðað er við EES eða ESB. Enn sem komið er hafa því engin stórvandamál komið upp vegna þess að ólíkar efnisreglur gildi innan EES annars vegar og ESB hins vegar.

#### **4. Niðurlag**

Þrjú mánuðir þykja langur tími á Internetinu enda hafa tæknibreytingar og þarfir markaðarins kallað á grundvallarbreytingar á fjarskiptalöggjöfinni síðustu ár. Aukinn samkeppni elur af sér nýjar afurðir og nýjar þarfir. Samruni tals, myndar og gagna gerir það að verkum að ómögulegt er að ætla sér að halda einhverju sviði utan samkeppni. Uppbyggingu grunnnetsins er meira og minna lokið og almannahagsmunir þykja ekki lengur réttlæta ríkisrekstur og einkarétt á fjarskiptum. Fjarskipti eru viðskipti sem hafa gríðarleg áhrif á lífskjör og hagsæld þjóða enda eru vestræn samfélög að breytast úr iðnaðarsamfélögum sem framleiða áþreifanleg verðmæti í samfélög upplýsingatækni og þekkingar sem framleiða annars konar verðmæti.

Í þessu nýja samfélagi er hlutverk stjórnvalda gerbreytt; í stað þess að stjórna markaðnum og veita sjálfa þjónustuna er það hlutverk stjórnvalda að koma á almennum leikreglum og tryggja eðlilega samkeppni á meðan fyrirtækin á markaðnum njóta frelsis til athafna.

Ekki er útilokað að sama þróun hefði átt sér stað hér á landi þó að Íslendingar hefðu verið utan EES enda er aukið frelsi í fjarskiptum alþjóðlegt fyrirbæri. Margt bendir þó til þess að aðildin að EES hafi ýtt undir að einkaréttur var afnuminn 1. janúar 1998. Almennt má því segja að þátttaka Íslands í Evrópusamvinnu um fjarskipti og upplýsingatækni hafi verið til hagsbóta fyrir Ísland. Alger umbylting hefur orðið á lagaumhverfi í fjarskiptum og ljóst er að markaðurinn er að taka verulega við sér. Næstu misseri munu því leiða það í ljós hvort fjarskiptalög byggð á Evrópureglum marki vaxandi fjarskiptamarkaði réttan ramma. Nauðsynlegt er að reglugerðarumhverfi sé í takt við nýja tíma og að brugðist sé strax við þörfum markaðarins á þessu sviði.

Aðild Íslands að ESB myndi ekki hafa í för með sér breytingar á efnisreglum á fjarskiptasviði, þar sem öll löggjöf Evrópusambandsins á þessu sviði heyrir nú undir EES-samninginn. Aðild að ESB myndi hins vegar hafa í för með sér aukna réttareiningu við túlkun Evrópulöggjafar þar sem EFTA-dómstóllinn yrði lagður niður. Einnig er ljóst að þýðing Evrópureglna myndi stóraukast vegna réttaráhrifa þeirra gagnvart Alþingi, framkvæmdavaldi og dómstólum sem EES reglurnar skortir.

Velferð og hagvöxtur þjóða mun í vaxandi mæli byggjast á notkun upplýsingatækni og þekkingu. Þróun á þessu sviði hefur orðið til þess að vinnuaðferðir, tengsl, menntun og þjálfun ýmisskonar og hvernig fólk hefur samskipti hefur breyst gífurlega á stuttum tíma. Upplýsingatæknin er þegar orðin lykilþáttur í samkeppnishæfni evrópskra fyrirtækja. Það er því mjög mikilvægt að ryðja úr vegi öllum hindrunum

sem geta staðið í veginum fyrir þróun upplýsingatækninnar þannig að hægt sé að fá út úr henni hámarksafkastur.

### **Gagnlegar vefslóðir um fjarskipti og upplýsingatækni**

Samgönguráðuneytið: <http://www.stjr.is/sam>

Framkvæmdastjórn

[http://europa.eu.int/comm/dgs/information\\_society/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/information_society/index_en.htm)

ESB:

## 18. kafli

### Lítill og meðalstór fyrirtæki

#### *Samantekt*

Lítill og meðalstór fyrirtæki eru burðarásinn í evrópsku atvinnulífi. Innan Evrópusambandsins hefur sérstök áhersla verið lögð á að efla slík fyrirtæki. Aðild að EES-samningnum hefur haft veigamikla kosti og þýðingu fyrir hagsmuni og samkeppnishæfni lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem og alls íslensks atvinnulífs. Nær öll fyrirtæki á Íslandi teljast lítill eða meðalstór. Þessir hagsmunir eru ekki síst mikilvægir ef höfð er hliðsjón af aukinni alþjóðavæðingu atvinnulífsins. Við aðild Íslands að ESB yrðu þær breytingar að full þátttaka fengist í ákvörðunartöku á þeim sviðum sem varða lítill og meðalstór fyrirtæki.

#### **1. Almenn um lítill og meðalstór fyrirtæki innan ESB og EES**

Sameiginlegur markaður Evrópusambandsins gefur ekki eingöngu stórum fyrirtækjum tækifæri til útrásar, heldur einnig hinum smærri. Staðreyndin er sú að lítill og meðalstór fyrirtæki eru burðarásinn í atvinnulífi álfunnar og drifkraftur nýsköpunar. Af þeim sökum hefur ESB lagt áherslu á að efla samkeppnishæfni þeirra með sérstakri áætlun og verkefnum henni tengdum. Þá hefur verið lögð áhersla á að tryggja hagstætt starfsumhverfi evrópskra fyrirtækja með einföldun ólíkrar löggjafar aðildarríkjanna og regluumhverfis. Allt þetta miðar að því að lækka kostnað fyrirtækja.

Lítill og meðalstór fyrirtæki eru skilgreind sem fyrirtæki með færri en 250 starfsmenn, með innan við 40 milljóna evra ársveltu eða efnahagsreikning lægri en 27 milljónir evra. Að auki er miðað við að þau fyrirtæki, sem eru stærri en skilgreiningin gerir ráð fyrir, eigi ekki meira en 25% hlutafjár viðkomandi fyrirtækis til þess að þau geti talist lítill eða meðalstór. Þetta þýðir að í undantekningartilvikum falla íslensk fyrirtæki utan þessa ramma. Stærstur hluti fyrirtækja í Evrópu fellur undir skilgreiningu ESB um lítill og meðalstór fyrirtæki.

Sérstök stefna Evrópusambandsins varðandi fyrirtæki og þjónustu fellur utan sviðs hins fjórþætta frelsis. Þótt samstarfið sé í öðru formi en samstarf á sviði fjórþætta frelsisins er það mikilvægt til þess að ná markmiði EES-samningsins og því er það fellt undir EES-samstarfið.

Gripið hefur verið til ýmissa aðgerða til að bæta starfsaðstæður lítilla og meðalstórra fyrirtækja innan Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins. Aðgerðir þessar felast ýmist í áætlunum, sérstökum verkefnum eða upplýsingamiðlunum. Stærsta og mikilvægasta áætlunin er þriðja aðgerðaáætlunin um lítill og meðalstór fyrirtæki sem er í gildi frá árinu 1997 til 2000, en ný áætlun tekur við af henni á árinu 2001. Helstu markmið áætlunarinnar eru:

- *bætt og einfaldað laga- og stjórnsýsluumhverfi atvinnurekstrar.* Unnið verði að einföldun laga, reglugerða og stjórnsýslu sem taki tillit til hagsmuna lítilla og



meðalstórra fyrirtækja í ýmsum verkefnum og til stefnumiða Evrópusambandsins (og í EES-ríkjum).

- *Bætt fjárhagsleg rekstrarskilyrði atvinnufyrirtækja.* Fjármögnunarkostir verði bættir, s.s. aðgangur að lánum og áhættufjármögnun, og þróað verði frekar tölvumiðlunarnet Samtaka evrópskra verðbréfamiðlara (EASDAQ).
- *Aukin alþjóðavæðing með upplýsinga- og samstarfsverkefnum.* Bætt verði upplýsinga- og samstarfsþjónusta fyrir fyrirtæki er auka vilja evrópskt samstarf og alþjóðleg viðskipti. Þetta verði m.a. gert með frekari þróun upplýsingamiðstöðva um Evrópumálefni (Euro Infoskrifstofurnar), bættum aðgangi lítilla og meðalstórra fyrirtækja að upplýsingasamfélaginu, þróun og hvatningu undirverktakastarfsemi milli landa og auknum samstarfsmöguleikum fyrirtækja með viðskipta- og samstarfsnetum (Interprise, Europartenariat, BC- og BCC-netin o.fl.).
- *Bætt samkeppnisstaða lítilla og meðalstórra fyrirtækja og betri aðgangur þeirra að rannsóknnum, nýsköpun og þjálfun.* Þetta verði gert m.a. með auknum alþjóðlegum athugunum, bættum aðgangi að rannsóknnum, nýsköpun og þjálfun, auknum stjórnunarhæfileikum og aðlögun að umhverfiskröfum.
- *Efld viðskipti og frumkvöðlastarfsemi.* Efldar verði athuganir og stuðningur við frumkvöðla í atvinnulífi, s.s. unga atvinnurekendur, konur í fyrirtækjarekstri og fyrirtæki sem rekin eru af atvinnurekendum úr þjóðfélagshópum sem lakara eru settir en aðrir. Einnig verði efldur stuðningur við handverksfyrirtæki, lítil fyrirtæki og örfyrirtæki, sem og fyrirtæki í dreifingu og viðskiptum.
- *Efld stefnumótun.* Þetta verði m.a. gert með sérstöku samráði við samtök lítilla og meðalstórra fyrirtækja í Evrópu, auk betri tölulegra upplýsinga um lítil og meðalstór fyrirtæki.

Sá munur er á eðli EES-samstarfsins á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja og t.d. á sviðum hins fjórþætta frelsis að í því fyrirnefnda er einkum um að ræða samstarfsverkefni en ekki upptöku skuldbindandi gerða í EES-rétt. Framkvæmdastjórnin gefur þó út tilmæli á þessu sviði sem ekki eru skuldbindandi fyrir aðildarríki ESB. Þær lúta einkum að hvatningu til einföldunar laga og reglugerða á þeim sviðum er tengjast litlum og meðalstórum fyrirtækjum.

Innan EES-samningsins taka EFTA/EES-ríkin þátt í flestum þeim verkefnum sem þeim standa til boða á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Þess er einnig að geta að fyrirtækjum gefst einnig kostur á að taka þátt í verkefnum á öðrum sviðum EES-samningsins en því sem fjallar um lítil og meðalstór fyrirtæki. Helst er að nefna verkefni á sviði upplýsingamiðlunar, s.s. Euro Infoskrifstofurnar en á Íslandi er sú skrifstofa starfrækt á vegum Útflutningsráðs. Hún veitir fyrirtækjum og einstaklingum alhliða upplýsingar um EES-samninginn, s.s. varðandi lán og stuðning, rannsókn- og þróunarverkefni, opinber útboð o.fl. Einnig er að nefna verkefni, s.s. Interprise og Europartenariat, en þessi verkefni stuðla að aukinni samvinnu fyrirtækja á milli landa og hafa fjölmörk íslensk fyrirtæki tekið þátt í þessum verkefnum sem gefist hafa vel. Þá má nefna verkefni eins og BC- og BCC-netin, sem einnig stuðla að samstarfi á milli landa, verkefni á sviði frumkvöðlastarfsemi, áhættufjármagns, samanburðarrannsóknna á samkeppnishæfni og fleira mætti nefna.

Hin einstöku verkefni, sem ætluð eru fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki, eru í vaxandi mæli einnig að opnast fyrir stærri fyrirtæki þó að áherslur séu á að hanna verkefni á þann hátt að það nýtist sem best smærri fyrirtækjum. Áherslur innan framkvæmdastjórnarinnar á seinustu mánuðum hafa verið í þá átt að móta alhliða samkeppnishæfnisstefnu þar sem

ekki er gert upp á milli fyrirtækja. Vænta má frekari aðgerða innan framkvæmdastjórnarinnar í þessa veru á næstu mánuðum.

Þótt lítil og meðalstór fyrirtæki innan EFTA/EES-ríkjanna hafi aðgang að fjármagni í gegnum ýmis verkefni Evrópusambandsins, sem eru tilgreind að ofan, þá er rétt að geta þess að fyrirtæki innan ESB njóta jafnframt möguleika á styrkjum úr uppbyggingarsjóðum sambandsins.

## **2. Helsti munur á aðild að ESB og aðild að EES á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja**

Með tilkomu innri markaðarins hefur samkeppni á markaði almennt aukist í Evrópu. Með aðild Íslands að EES hefur atvinnulífinu hér á landi gefist möguleiki á þátttöku í ýmsum verkefnum ESB á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Þá hefur breytt lagaumhverfi innri markaðarins haft í för með sér miklar breytingar. Þróunin hefur því verið sú að starfsskilyrði þessara fyrirtækja hafa þróast í samræmi við þær áherslur sem stefnt var að. Helstu breytingar frá því sem áður var hafa verið þær að möguleiki íslenskra fyrirtækja til þátttöku í verkefnum á sviði lítilla og meðalstórra fyrirtækja hefur vaxið til muna. Ávinningur af þátttöku íslenskra fyrirtækja í þessum verkefnum er ótvíræður og hefur stuðlað að aukinni samkeppnishæfni og verðmætasköpun þeirra.

Eins og útskýrt hefur verið framar í skýrslu þessari er EFTA/EES-ríkjunum gefinn sá kostur að koma að mótnun tillagna framkvæmdastjórnar ESB, m.a. í gegnum sérstaka nefnd á vegum EFTA/EES-ríkja um lítil og meðalstór fyrirtæki fjármálaþjónustu (*Working Group on Small and Medium Sized Enterprises*). Einnig taka Íslendingar þátt í nefndum um lítil og meðalstór fyrirtæki innan framkvæmdastjórnar ESB en það skiptir nefnd um stefnumörkun í málefnum lítilla og meðalstórra fyrirtækja mestu máli (*Article 4 Committee*). Á þessu sviði eiga EFTA/EES-löndin aðgang að ráðuneytisstjóranefnd um lítil og meðalstór fyrirtæki en sú nefnd hittist að meðaltali einu sinni á ári. Þó hefur komið fyrir að fulltrúum frá EFTA/EES-löndunum sé ekki boðið á slíka fundi. Í þessu sambandi er þess einnig að geta að þrátt fyrir málaleitan hefur ekki tekist að fá aðgang að ráðuneytisstjóranefnd á sviði iðnaðar þar sem fjallað er um stefnumótun og samkeppnishæfni atvinnulífs.

Helsti og veigamesti ávinningur með aðild að ESB væri þátttaka í stefnumótun og stjórnun æðstu ráðamanna og ráðherra, í ráðherraráðinu og Evrópuþinginu. Stjórnámálamenn og æðstu embættismenn frá Íslandi fengju þá jafnan aðgang að lagasetningarferlinu.

### **Gagnlegar vefslóðir um málefni lítilla og meðalstórra fyrirtækja:**

Euro Info Centre á Íslandi: <http://www.icetrade.is>

Framkvæmdastjórn ESB: [http://europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/enterprise/index_en.htm)

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti: <http://www.stjr.is/ivr>

## 19. kafli

### Samvinna á sviði dóms- og innanríkismála

#### *Samantekt*

*Samstarf Evrópusambandsríkjanna á sviði dóms- og innanríkismála var lengst af hefðbundið milliríkjasamstarf utan stofnanaramma ESB og er Schengen-samstarfið þekktasta dæmið um slíkt.<sup>72</sup> Með Amsterdam-samningnum varð breyting á þessu og málaflökkurinn var formlega færður undir Evrópusambandið en þó þannig að hluti málefna lýtur áfram lögmálum hefðbundins milliríkjasamstarfs þar sem krafist er einróma samþykkis allra aðildarríkja fyrir framgangi mála.*

*EES-samningurinn tekur ekki til dóms- og innanríkismála. Samstarf Íslands við ESB á sviði innanríkismála byggist því á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu en í þessum kafla er nánari grein gerð fyrir því hvaða málefni falla undir það. Ísland á hins vegar ekki annað samstarf við ESB á sviði innanríkismála. Þátttaka Íslands í mótun ákvarðana á sviði Schengen-samstarfsins er tryggð með sérstökum samningi, Brussel-samningnum, þar sem gert er ráð fyrir þátttöku fulltrúa Íslands í öllu ferli undirbúnings að ákvarðanatöku.*

*Með Brussel-samningnum er staða Íslands gagnvart Schengen-samstarfinu tryggð, a.m.k. til skemmri tíma litið. Á hinn bóginn eru ýmsir mikilvægir þættir í samstarfi ESB á þessu sviði sem við núverandi aðstæður verða ekki felldir undir samstarf Íslands og ESB og má þar t.d. nefna samstarf á sviði einkamálaréttar, s.s. um fullnustu dóma, og á sviði sífjamálefna.*

*Afmörkun á þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu kann að verða vandasöm þar sem skiptar skoðanir kunna að vera hverju sinni um hvort tiltekið atriði tengist Schengen-samstarfinu eða öðrum þáttum samstarfs ESB á sviði innanríkismála. Þetta kann svo að verða enn vandmeðfarnara er fram í sækir því að sú aðgreining, sem var áður milli Schengen-málefna og annarra innanríkismála, kann smám saman hverfa innan ESB. Að lokum er rétt að hafa í huga að Íslandi er ekki tryggð þátttaka í málum er varða samskipti við þriðju ríki.*

#### **1. Inngangur**

Formlegt samstarf aðildarríkja ESB á sviði dóms- og innanríkismála á sér stutta sögu en hefur þróast hratt undanfarin ár frá því að vera hefðbundið milliríkjasamstarf yfir í það að vera nú í flestum atriðum komið undir stofnanaramma ESB þar sem framkvæmdastjórnin gegnir lykilhlutverki. Dóms- og innanríkismál eru þó eðli málsins samkvæmt meðal viðkvæmstu málaflökka hvers ríkis og gilda því að mörgu

---

<sup>72</sup> „Justice and Home Affairs“. Innan þessa hluta ESB fer fram samstarf á sviði lögreglumála, útlendingamálefna, dómsmála og réttarsamvinnu í refsimálum og á sviði einkamálaréttar eins og um fullnustu dóma og á sviði sífjamála.

leyti sérreglur um meðferð þeirra þar sem aðildarríkjunum er gert hærra undir höfði á kostnað hins yfirþjóðlega valds sem stofnanir ESB fara endranær með.<sup>73</sup>

Hér á eftir verður farið yfir starfsemi ESB á sviði dóms- og innanríkismála og jafnframt gerð grein fyrir stöðu Íslands gagnvart því starfi. Fjallað verður um tengsl við Schengen-samninginn eftir því sem tilefni gefst til auk þess sem leitast verður við að gera grein fyrir öðru alþjóðlegu samstarfi sem Ísland tekur þátt í á viðkomandi sviði. Verður að lokum leitast við að leggja mat á stöðu Íslands í þessu samhengi.

## 2. Söguleg atriði

Aðildarríkin áttu um langt skeið með sér samstarf á ýmsum afmörkuðum sviðum dóms- og innanríkismála án þess að fella það undir stofnanaramma ESB. Ýmsir sameiginlegir hagsmunir gerðu það að verkum að aðildarríkin tóku upp nánara samstarf utan ESB á tilteknum sviðum og er þar nærtækt að nefna baráttuna gegn hryðjuverkum sem um skeið herjuðu á mörg aðildarríki, auk samstarfs gegn ofbeldi á knattspyrnuvöllum.

Með tilkomu innri markaðarins varð nauðsynlegt að efla samstarf aðildarríkjanna á sviði dóms- og innanríkismála þar sem innri markaðurinn með hinu frjálsa flæði vöru, þjónustu, fjármagns og fólks reyndist vera opinn og frjáls afbrotamönnum ekki síður en grandvörum borgurum og fyrirtækjum. Var af þessum sökum talið eðlilegt að fella samstarfið í formlegan ramma innan sáttmála ESB. Mættu þessi áform andstöðu í ýmsum aðildarríkjum sambandsins sem m.a. endurspeglast í niðurstöðu þjóðaratkvæðagreiðslu í Danmörku um Maastricht-samninginn og naumu samþykki hans í Frakklandi.

Eftir gildistöku Maastricht-samningsins í maí 1993 hefur uppbyggingu ESB verið líkt við þrjár stoðir þar sem:

- *fyrsta stoðin* inniheldur Evrópubandalagið (EB) með reglur innri markaðarins og störf stofnana ESB að reglusetningu og eftirliti með því að reglum sé fylgt;
- *önnur stoðin* hefur að geyma sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnu;
- *þriðja stoðin* er samstarf aðildarríkjanna á sviði dóms- og innanríkismála.

Fyrsta stoðin sker sig úr gagnvart hinum með því að þar hefur stofnunum ESB verið fengið ákveðið yfirþjóðlegt vald meðan samstarf aðildarríkjanna innan hinna tveggja er í grundvallaratriðum hefðbundið milliríkjasamstarf án yfirþjóðlegra þátta.

Nánar tiltekið þýðir þetta að samstarf ríkjanna innan þriðju stoðarinnar, eða á sviði dóms- og innanríkismála, er áfram hefðbundið milliríkjasamstarf þar sem framkvæmdastjórn ESB hefur engin bein völd gagnvart aðildarríkjunum þótt hún taki beinan þátt í samstarfinu. Evrópudómstóllinn hefur enga lögsögu í þessum málefnum.

Á þessum tíma höfðu þegar verið gerðir sérstakir samningar um frjálsa för fólks á milli einstakra aðildarríkja ESB, ýmist án eftirlits eða með verulegum slökunum á því. Má þar helst nefna Benelux-samninginn,<sup>74</sup> Saarbrücken-samninginn<sup>75</sup> og sameiginlegt

<sup>73</sup> M.a. þar sem málaflokkar þessir varða skipti á viðkvæmum upplýsingum, viðkvæm réttindi einstaklinga o.s.frv.

<sup>74</sup> Milli Belgíu, Hollands og Lúxemborgar.

ferðasvæði Bretlands og Írlands. Ekki má svo gleyma Norræna vegabréfasambandinu sem kannski er réttnefnd fyrirmynd sumra hinna enda búið að vera til staðar síðan um miðjan sjötta áratuginn.<sup>76</sup>

Sum ESB-ríkjanna lögðu meiri áherslu en önnur á að geta hrint í framkvæmd markmiði ESB um frjálsa för fólks án landamæraeftirlits. Þegar ljóst var orðið að það markmið næðist ekki fram innan vébanda ESB þróuðu þau þennan þátt samstarfsins frekar utan þess og árið 1985 undirrituðu fimm aðildarríki ESB svokallað Schengen-samkomulag.<sup>77</sup> Var því fylgt eftir með sérstökum framkvæmdarsamningi, svonefndum Schengen-samningi, árið 1990.<sup>78</sup>

Öll aðildarríki ESB, utan Bretland og Írland, urðu á endanum aðilar að Schengen-samningnum, auk þess sem samstarfssamningur var gerður við Ísland og Noreg árið 1999, svonefndur Brussel-samningur. Schengen-samningurinn er að fullu kominn til framkvæmda í tíu aðildarríkjum. Stefnt er að því að samningurinn komi að fullu til framkvæmda á öllum Norðurlöndunum samtímis; væntanlega fyrri hluta árs 2001.

Schengen-samstarfið þróaðist hratt fyrstu árin eftir undirritun samningsins. Þar við bættist að þróunin innan ESB setti mark sitt á starfið þar sem sambandið tók með - samningnum upp samstarf á ýmsum þeim sviðum sem einnig var að finna innan Schengen.

Með árunum óx einnig gagnrýni á fyrirkomulag Schengen-samstarfsins. Innan stofnana ESB, s.s. Evrópuþingsins, kom fram gagnrýni þess efnis að óeðlilegt væri að svo mikilvægur þáttur í stefnu ESB sjálfs skyldi ekki rúmast innan stofnanaramma þess og að óeðlilegt væri að þetta samstarf, sem þó snerti í nokkrum mæli innri-markaðsmálin, s.s. frjálsa för launafólks, sætti ekki eftirliti kjörinna fulltrúa. Tengd þessu var sú gagnrýni að skortur væri á gegnsæi í Schengen-samstarfinu; þ.e. að starfið færi fram fyrir luktum dyrum og aðgangur að skjölum væri takmarkaður.

Með gerð Schengen-samningsins og eftir gerð Maastricht-samningsins var staðan sú að tvær stofnanir, að meira eða minna leyti sömu aðildarríkja, voru að fjalla um sams konar málefni. Var þar ekki einungis um að ræða frjálsa för fólks í þröngum skilningi heldur einnig ýmsar stuðningsaðgerðir sem ætlað er að styrkja öryggi innan aðildarríkjanna eftir afnám eftirlits á innri landamærum. Má þar nefna lögreglusamstarf í landamæraheruðum, réttaraðstoð á sviði sakamála og almennt samstarf um málefni útlendinga, t.d. um ábyrgð á meðferð umsókna um hæli. Má segja að frumkvæði á sviði frjálsrar farar fólks hafi að nokkru leyti færst frá ESB og yfir á vettvang Schengen-samstarfsins og gildi það einnig um einstök svið stuðningsaðgerða. Þannig varð því ekki neitað að með þessu fyrirkomulagi var kominn á tvíverknaður og með hliðsjón af því þurfti ekki að koma á óvart þótt aðildarríkin leituðust við að draga samstarfið innan Schengen með einum eða öðrum hætti aftur undir hatt ESB. Það tókst á síðustu ríkjaráðstefnu ESB sem nú er kennd við Amsterdam en um leið var í samningstexta aðildarríkja ESB kveðið á um að samstarfi

---

<sup>75</sup> Um slökun á eftirliti á sameiginlegum landamærum Frakklands og Þýskalands.

<sup>76</sup> Samningur Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar um afnám vegabréfaskoðunar við landamæri milli Norðurlandanna.

<sup>77</sup> Belgía, Frakkland, Holland, Lúxemborg og Þýskaland.

<sup>78</sup> Samningar þessir fela í sér að persónueftirlit er afnumið á sameiginlegum (innri) landamærum ríkjanna auk þess sem nánara samstarf er tekið upp á ýmsum sviðum, s.s. varðandi lögreglusamvinnu.

skyldi haldið áfram við Ísland og Noreg og um það gerður sérstakur samningur svo sem vikið verður að.

### **3. Tengsl Íslands við samstarf ESB á sviði innanríkismála**

#### **3.1 Almennt**

EES-samningurinn hefur ekki að geyma ákvæði er gefa tækifæri til samstarfs við ESB á því sviði er hér um ræðir. Það var því ekki fyrr en Schengen-samstarfið var sameinað ESB með gildistöku Amsterdam-samningsins 1. maí 1999 sem forsendur sköpuðust til samstarfs við ESB sem slíkt á þessu sviði. Brussel-samningurinn um þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu, svo sem það hafði verið sameinað ESB, var undirritaður 18. maí 1999.

#### **3.2 Samstarf um Schengen**

Brussel-samningurinn er byggður upp með þeim hætti að miðað er við að Ísland taki fullan þátt í framkvæmd allra þeirra Schengen-gerða er samþykktar höfðu verið fyrir gildistöku Amsterdam-samningsins. Til viðbótar þessu er miðað við að Ísland taki og þátt í frekari þróun flestra þeirra sömu gerða sem snerta Schengen-samstarfið. Í þessu felst strax sú takmörkun að Ísland tekur ekki þátt í öllu samstarfi ESB á sviði dóms- og innanríkismála heldur einvörðungu þeim þáttum er teljast varða Schengen.

Þátttaka í samstarfinu á þeim sviðum, er teljast varða Schengen, fer fram í nefnd sem sett var upp sérstaklega fyrir samstarfið og telst formlega vera utan stofnanaramma ESB.

Svo sem hér hefur verið greint frá takmarkast þátttaka Íslands við þá þætti er teljast varða Schengen. Ákvörðun þessa efnis er á endanum í höndum ESB og er hún alla jafna tekin án þess að Ísland taki þátt í þeim umræðum er um það fara fram. Á hinn bóginn sér samningurinn og málsmeðferðarreglur honum tengdar Íslandi fyrir tækifærum til að taka mál af þessu tagi upp, jafnvel á vettvangi ráðherra.

#### **3.3 Annað alþjóðasamstarf**

Þegar staða Íslands er metin verður einnig að taka til greina alþjóðlegt samstarf utan ramma ESB þar sem Ísland getur tekið þátt. Aðgangur Íslands að því starfi getur á ýmsum sviðum veitt fullnægjandi aðkomu að mótun reglna á sviði innanríkismála.

Má hér fyrst nefna Evrópuráðið þar sem um 40 ríki Evrópu eiga með sér samstarf á ýmsum sviðum. Meðal þeirra eru svið er teljast til dóms- og innanríkismála. Evrópuráðið er um margt mjög ólíkt starfsemi ESB. Fyrir það fyrsta er ekki að finna í starfsemi ráðsins yfirþjóðlega þætti svo sem finna má innan ESB auk þess sem aðildarríki eru mun fleiri en innan ESB. Að því er varðar skipulag starfs ráðsins þá starfar það á hefðbundnum þjóðréttarlegum grunni þar sem ákvarðanir verða ekki teknar nema með einróma samþykki allra aðildarríkja. Ákvarðanir þess eru í formi samninga, tilmæla og ályktana sem beint er til aðildarríkjanna. Að því er varðar innanríkismál þá hefur Ísland með þátttöku sinni í starfi ráðsins gerst aðili að ýmsum sáttmálum og samningum sem fram til þessa hafa verið sá grundvöllur sem samstarf Íslands við önnur ríki Evrópu hefur byggst á. Má í því sambandi nefna samninga á

sviði framsals sakamanna, réttaraðstoðar í sakamálum, flutning dæmdra manna, vernd persónuupplýsinga o.fl. Almennt má segja um mörg þessi atriði að ESB hefur innan sinna vébanda milli aðildarríkjanna 15 unnið að sömu þáttum en þá oft og tíðum náð sátt um að ganga lengra í beinu samstarfi en tíðkast innan Evrópuráðsins.

Í annan stað má nefna svonefnda Haag-ráðstefnu sem á rætur að rekja allt aftur til ársins 1893 og starfar á sviði alþjóðlegs einkamálaréttar og er vettvangur ríkja að því er varðar gerð marghliða þjóðréttarsamninga á sviði einkamálaréttar í víðtækum skilningi. Ísland er ekki meðal aðildarríkja samstarfsins sem eru nú 47 hvaðanæva úr heiminum. Ísland hefur þó á síðustu árum fullgilt nokkra samninga sem gerðir hafa verið á vettvangi ráðstefnunnar, einkum á sviði sifjaréttar, s.s. að því er varðar réttarstöðu barna.

Í þriðja lagi má nefna að starf á þessu sviði fer einnig fram innan Sameinuðu þjóðanna þar sem gerðir hafa verið sáttmálar sem varða baráttu gegn fíkniefnum og skipulagðri afbrotastarfsemi.

## **4. Stofnanarammi dóms- og innanríkismála**

### **4.1 Fyrsta stoð ESB**

Með Amsterdam-samningnum varð sú meginbreyting að verulegur hluti samstarfs aðildarríkjanna á sviði innanríkismála var fluttur úr þriðju stoð sambandsins yfir í þá fyrstu. Svo sem fyrr greinir einkennir fyrstu stoðina að innan hennar fara stofnanir ESB að ákveðnu marki með yfirþjóðlegt vald og má þar til frekari skýringa nefna frumkvæðisrétt framkvæmdastjórnar ESB að nýrri löggjöf og eftirlitshlutverk með framkvæmd hennar, vald Evrópudómstólsins til að skera úr um túlkun EB-reglna, víðtækt eftirlitshlutverk Evrópuþingsins og aukna þátttöku þess í lagasetningu auk ákvarðanatöku í ráðherraráðinu með auknum meirihluta.

Aðildarríkin hafa almennt verið mjög varkár í stefnu sinni þegar kemur að hlutverki ESB á sviði dóms- og innanríkismála. Endurspeglast það m.a. í niðurstöðum Amsterdam-samningsins þar sem ekki náðist sátt um að fella allt samstarf á sviði innanríkismála undir fyrstu stoðina. Aðildarríkin áskildu sjálfum sér rúman aðlögunartíma hvað varðar ákvarðanatöku ráðherraráðsins með auknum meirihluta og settu ýmsar aðrar sérreglur um meðferð þessara mála undir fyrstu stoðinni.

Hér er ekki síður vert að nefna að aðildarríkin slógu þann varnagla að þessi breyting skyldi ekki hafa áhrif á framkvæmd aðildarríkjanna á skyldum sínum til að viðhalda lögum og reglum og til að tryggja innra öryggi ríkjanna. Er vissulega spurning hversu rúmt þetta getur túlkast en ástæða er til að ætla að með þessu sé leitast við að koma í veg fyrir að stofnanir ESB hafi áhrif á löggjöf og aðgerðir aðildarríkjanna sem þau telja hverju sinni nauðsynlegt að grípa til og grundvallast á þeirra mati á stöðu mála á afmörkuðum sviðum innanlands.

Svo sem áður greinir fela sáttmálar ESB í sér að framkvæmdastjórnin hefur ein rétt til að leggja fram tillögur að nýrri löggjöf, svonefndan frumkvæðisrétt, auk þess sem hún hefur víðtækt eftirlitshlutverk með aðildarríkjunum að því er varðar framkvæmd löggjafar og getur í því efni eftir atvikum dregið aðildarríki fyrir Evrópudómstólinn

telji hún að löggjöf hafi ekki verið hrint í framkvæmd með fullnægjandi hætti. Auk þess kemur framkvæmdastjórnin almennt fram fyrir hönd allra aðildarríkjanna á alþjóðavettvangi á þeim efnissviðum er falla undir fyrstu stoðina en það felur m.a. í sér að það er framkvæmdastjórnin er gerir alþjóðlega samninga á grundvelli umboðs sem hún sækir hverju sinni til aðildarríkjanna.

Með Amsterdam-samningnum urðu aðildarríkin ásátt um að draga nokkuð úr þessu hlutverki framkvæmdastjórnarinnar þegar kom að dóms- og innanríkismálum. Þannig er nú kveðið á um að á fimm ára aðlögunartíma skuli aðildarríkin hvert fyrir sig og framkvæmdastjórnin fara með frumkvæðisréttinn. Að þeim tíma loknum flyst frumkvæðisrétturinn að fullu til framkvæmdastjórnarinnar en henni mun þó verða skylt að íhuga hverju sinni beiðni aðildarríkis um að framkvæmdastjórnin leggi fram tillögu um tiltekið atriði.

Hvað varðar eftirlitshlutverk framkvæmdastjórnar með framkvæmd aðildarríkjanna á reglum tengdum innanríkismálum munu almennar reglur ESB gilda en þó með þeim takmörkunum er greinir hér síðar að því er varðar hlutverk Evrópudómstólsins.

Ákvarðanir innan fyrstu stoðarinnar eru almennt teknar af ráðherraráðinu með auknum meirihluta. Á grunni Maastricht-samningsins voru allar ákvarðanir á sviði innanríkismála teknar með einróma samþykki innan þriðju stoðarinnar. Við flutning á þeim þáttum samstarfsins sem nú hafa verið felldir undir fyrstu stoðina náðist ekki samkomulag meðal aðildarríkjanna að taka upp reglur um ákvarðanatöku með auknum meirihluta. Varð því niðurstaðan sú að um fimm ára aðlögunarskeið yrðu ákvarðanir teknar með einróma samþykki á sviðum innanríkismála innan fyrstu stoðarinnar. Til að breyta því að liðnu þessu aðlögunarskeiði þarf einróma samþykki ráðherraráðsins. Frá þessu eru þó undantekningar að því er varðar samþykkt aðgerða á sviði vegabréfsáritana.

Samkvæmt Maastricht-samningnum hafði Evrópudómstóllinn takmörkuðu hlutverki að gegna á sviði innanríkismála. Líkt og með spurninguna um ákvarðanatöku voru aðildarríkin varkár þegar kom að ákvörðunum um hlutverk dómstólsins á þessu sviði. Er því að finna takmarkanir á hlutverki hans samkvæmt Amsterdam-samningnum.

Auk þeirrar almennu takmörkunar, sem getið var hér að framan og snertir heimildir aðildarríkjanna, að viðhalda lögum og reglu og tryggja innra öryggi, er kveðið á um það í sáttmálanum að dómstóllinn skuli ekki hafa lögsögu að því er varðar aðgerðir eða ákvarðanir sem teknar eru um frjálsa för fólks og til að viðhalda lögum og reglu eða til að tryggja innra öryggi. Auk þess er að finna í samningnum frekari takmarkanir sem gera það að verkum að málum verður í mun minna mæli vísað til dómstólsins en almennar reglur sáttmálans kveða á um að því er varðar önnur svið innan fyrstu stoðarinnar.

Hlutverk Evrópuþingsins á þessu sviði var í flestum tilvikum takmarkað á grunni Maastricht-samningsins og þá í raun þannig að þingið var einungis upplýst um einstakar ákvarðanir. Þingið gat hins vegar náð fram óbeinum áhrifum, s.s. í gegnum afgreiðslu fjárlaga sambandsins. Með Amsterdam-samningnum er slakað nokkuð til gagnvart þinginu og kveðið á um að samráð skuli haft við það hverju sinni en það felur í sér að almennar reglur sáttmálanna um hlutverk þingsins gagnvart ráðherraráðinu koma ekki til framkvæmda á þessu efnissviði en þeirri skipan getur



ráðherraráðið breytt með einróma samþykki og þar með veitt þinginu aukið vald á þessu efnissviði.

## 4.2 Þriðja stoð

Svo sem áður greinir var þriðja stoð ESB sett á stofn með Maastricht-samningnum í því skyni að koma á formlegu samstarfi aðildarríkjanna á sviði dóms- og innanríkismála. Var samstarfinu komið fyrir með þeim hætti að það yrði hefðbundið milliríkjasamstarf án þess að þeir yfirþjóðlegu þættir ættu við sem er að finna í fyrstu stoðinni.

Með Amsterdam-samningnum hafa mikilvægir þættir þessarar samvinnu verið fluttir úr þriðju stoðinni yfir í þá fyrstu. Um þau samstarfssvið, sem eftir eru í þriðju stoðinni, gilda áfram sérstakar reglur ólíkar þeim sem er að finna í þeirri fyrstu. Þó voru með Amsterdam-samningnum samþykktar formreglur sem í nokkrum mæli færa starfið innan þriðju stoðarinnar nær því ferli sem gildir innan þeirrar fyrstu.

Einnig er rétt að hafa í huga að ráðherraráðið getur með einróma samþykki ákveðið að flytja þau efnissvið, sem enn er að finna innan þriðju stoðarinnar, yfir í þá fyrstu og jafnframt ákveðið með sama hætti hvernig þeim þáttum skuli þar fyrir komið.

Fyrst er til að taka að með Amsterdam-samningnum hefur hlutverk framkvæmdastjórnarinnar aukist frá því sem var á grunni Maastricht-samningsins. Nú er gert ráð fyrir því að framkvæmdastjórnin hafi frumkvæðisrétt að tillögugerð innan þriðju stoðarinnar með sama hætti og aðildarríkin en áður var frumkvæðisréttur að meginstefnu til einvörðungu í höndum aðildarríkja.

Með sama hætti og samkvæmt Maastricht-samningnum tekur ráðherraráðið ákvörðun með einróma samþykki um tillögur innan þriðju stoðarinnar.

Samkvæmt Maastricht-samningnum hafði Evrópudómstóllinn engu hlutverki að gegna í málefnum er vörðuðu þriðju stoðina. Með Amsterdam-samningnum er opnuð leið fyrir aðildarríkin til að ákveða sjálf hvort þau kjósi að fela dómstólnum vald til að kveða upp forúrskurði á þessum sviðum. Er það gert með því að kveðið er á um að aðildarríki geti gefið yfirlýsingu þessa efnis. Skýrt er kveðið á um að dómstólnum verði ekki fengið hlutverk að því er varðar lögregluáðgerðir sem gripið er til vegna innra öryggis viðkomandi aðildarríkis.

Samkvæmt Amsterdam-samningnum er hlutverk Evrópuþingsins takmarkað með þeim hætti að gert er ráð fyrir að einvörðungu verði leitað umsagnar þess.

## 4.3 Staða Bretlands, Írlands og Danmerkur

Í samhengi við það sem að framan greinir og til viðbótar við það sem fram hefur komið í skýrslu þessari um ákvæði sáttmála ESB um sveigjanlegan samruna er nauðsynlegt að gera sérstaka grein fyrir þeirri sérstöðu sem sáttmálar ESB hafa fengið Bretlandi, Írlandi og Danmörku á því sviði er hér um ræðir.

Eins og fram kemur hér að framan hafa ekki öll aðildarríki ESB tekið þátt í Schengen-samstarfinu auk þess sem Danir hafa tiltekna sérstöðu vegna fyrirvara sinna við

Maastricht-samninginn. Var því ljóst að ekki yrði unnt að ná fram þeirri niðurstöðu í Amsterdam-samningnum sem að framan greinir nema veita þessum ríkjum sérstaka stöðu þegar kæmi að innanríkismálum. Er það gert með sérstökum bókunum að því er varðar ríkin þrjú.

Bretum og Írum er veitt heimild til að standa að fullu utan þess fyrirkomulags sem greinir að framan að því er varðar þá þætti er falla undir fyrstu stoð ESB. Geta þeir þó tekið þátt í einstökum aðgerðum auk þess sem þeim er veitt svigrúm til að koma inn í samstarfið á hvaða stigi sem er að hluta eða öllu leyti. Af þessu leiðir að ákvarðanir á þessum sviðum verða ekki bindandi fyrir ríkin tvö.

Staða Dana er með svipuðum hætti en þó er réttur þeirra ekki eins rúmur og Breta og Íra til að velja og hafna tilteknum þáttum og málum.

## **5. Einstök efnissvið samstarfs ESB í dóms- og innanríkismálum**

### 5.1 Efnissvið Evrópubandalagsins (1. stoð)

Meðal meginbreytinga, sem samþykktar voru með Amsterdam-samningnum á sviði dóms- og innanríkismála, var að flytja mikilvæga þætti samstarfsins undir fyrstu stoð sambandsins, þ.m.t. nokkurn hluta Schengen-samstarfsins. Er fjallað um þessi atriði í nýjum þætti samninganna um svokallað svæði frelsis, öryggis og réttlætis. Enn fremur hefur ESB samþykkt aðgerðaáætlun á sviði dóms- og innanríkismála þar sem gerð er ýtarleg grein fyrir þeim aðgerðum sem grípa ber til innan tiltekins tíma á hverju einstöku sviði. Verður, eftir því sem við á, gerð grein fyrir þeirri áætlun hér á eftir í tengslum við einstaka efnisþætti. Jafnframt ber að hafa í huga að leiðtogar aðildarríkja ESB hafa á sérstökum leiðtogafundi í október 1999 lagt enn frekari línur um stefnuna á einstökum sviðum.

#### *Frjáls för fólks og tengd atriði*

Meðal meginmarkmiða Rómarsamningsins er að afnema hindranir við frjálsri för fólks. Er þetta og einn þáttur í svokölluðu fjórfrelsi sem fólst í stofnun innri markaðarins á árinu 1992 en með honum var m.a. stefnt að því að leggja af landamæraeftirlit með fólki og vörum á markaðssvæðinu.

Fyrir lok ársins 1992 hafði aðildarríkjunum tekist að ná samkomulagi um nauðsynlega löggjöf til að hrinda í framkvæmd innri markaðnum að öðru leyti en því að ekki hafði náðst samkomulag um frjálsa för fólks og hafa einkum Bretar staðið gegn því að framangreindu markmiði verði hrint að fullu í framkvæmd innan ESB.

Samkvæmt sáttmála ESB er gert ráð fyrir að innan fimm ára hafi ráðherraráð ESB m.a. samþykkt aðgerðir til að tryggja afnám eftirlits á innri landamærum og aðgerðir varðandi för yfir ytri landamæri aðildarríkjanna sem m.a. skuli beinast að framkvæmd eftirlits, reglum um vegabréfsáritanir til skammrar dvalar o.fl.

Í aðgerðaáætlun ESB er að finna fyrirætlanir um samkomulag aðildarríkjanna um ýmis atriði sem varða vegabréfsáritanir s.s. lista yfir þau ríki sem krefjast skal áritunar frá.

Auk þessa urðu leiðtogar aðildarríkjanna ásáttir um það á fundi sínum í október 1999 að áhersla skyldi lögð á nánari samvinnu við erlend ríki í tengslum við baráttuna gegn ferðum ólöglegra innflytjenda. Jafnframt var kveðið á um nánara samstarf sendiskrifstofa aðildarríkjanna á erlendri grundu með því að setja á fót sameiginlegar skrifstofur aðildarríkjanna er annist útgáfu vegabréfsáritana. Var einnig vikið að nánara samstarfi milli yfirvalda aðildarríkjanna á sviði landamæraeftirlits, svo sem í formi tæknilegs samstarfs, einkum og sér í lagi að því er varðar landamæri á sjó.

### *Innflytjenda- og hælismálefni*

Meðal þeirra efnisþátta, sem með Amsterdam-samningnum hafa verið fluttir úr þriðju stoðinni yfir í þá fyrstu, er samstarf aðildarríkjanna á sviði innflytjenda- og hælismálefna. Straumur innflytjenda til aðildarríkja ESB á undanförunum árum hefur gert það að verkum að þessi þáttur í starfi ESB verður sífellt viðameiri. Aðildarríkin leitast við að samræma stefnu sína og viðbrögð á sem flestum sviðum í því skyni að bregðast við þeim vanda sem blasir við flestum þeirra. Markast það m.a. af því að sum aðildarríkjanna hafa mátt þola þyngri straum innflytjenda og hælisleitenda en önnur. Sú staðreynd að landamæraeftirlit milli sumra aðildarríkjanna hefur þegar verið afnumið leiðir og til þess að nauðsynlegt er að marka samræmdar reglur á þessu sviði, bæði í því skyni að vernda hagsmuni aðildarríkjanna sjálfra en ekki síður til að tryggja réttarstöðu þeirra einstaklinga er hér um ræðir. Í öllum tilfellum markast viðbrögð ESB af þeim alþjóðlegu sáttmálum sem þegar gilda á þessu sviði og má þar einkum nefna Genfarsáttmálann um stöðu flóttamanna.

Á þessu sviði er gert ráð fyrir að ráðherraráðið samþykki aðgerðir varðandi hæli í samræmi við Genfarsáttmálann um stöðu flóttamanna og aðra viðeigandi sáttmála er m.a. varði viðmiðanir og kerfi til að ákveða hvaða aðildarríki skuli bera ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli sem lögð er fram af borgara þriðja ríkis í einu aðildarríkjanna auk lágmarksviðmiðana varðandi ýmis atriði, s.s. móttöku hælisleitenda. Einnig er gert ráð fyrir að grípa til aðgerða að því er varðar flóttamenn sem m.a. eiga að stuðla að jafnvægi milli aðildarríkjanna vegna móttöku þeirra og jafna byrðar vegna þess. Að lokum er ráðgert að grípa til aðgerða í málefnum innflytjenda sem m.a. taki á skilyrðum fyrir komu og dvöl auk lágmarksviðmiðana um útgáfu aðildarríkja á vegabréfsáritunum til lengri tíma og útgáfu þeirra á dvalarleyfum.

Í aðgerðaáætlun ESB er gert ráð fyrir að gripið verði til aðgerða sem m.a. taki til mats á framkvæmd Dyflinnarsamningsins<sup>79</sup> þar sem kannaður verði fýsileiki þess að breyta grunni hans í annað lagaform innan fyrstu stoðarinnar. Jafnframt skuli hefja skoðun á einstökum atriðum í því skyni til að bæta beitingu hans auk þess að hrinda í framkvæmd svonefndu EURODAC-kerfi sem safnar og miðlar upplýsingum um fingraför hælisleitenda og tiltekinna annarra innflytjenda í aðildarríkjunum en gera má

<sup>79</sup> Inniheldur reglur um með hvaða hætti ákveðið skuli hvaða ríki skuli bera ábyrgð á meðferð umsóknar um hæli á ESB-svæðinu.

ráð fyrir að það falli undir Brussel-samninginn um stöðu Íslands og Noregs líkt og Dyflinnarsamningurinn.

Þegar kemur að þeim efnisþáttum er hér um ræðir verður Ísland á grunni Brussel-samningsins einvörðungu bundið af hluta þeirra ákvarðana er teknar hafa verið og tekur með sama hætti einvörðungu þátt í mótun ákvarðana á afmörkuðum sviðum. Þannig munu atriði, er tengjast ákvörðun um hvar farið skuli með umsókn um hæli, falla undir samstarfið við Ísland en ætla verður að reglur um útgáfu áritana til lengri tíma komi ekki til með að falla hér undir, a.m.k. að svo komnu máli.

#### *Réttarsamvinna á sviði einkamála*

Aðildarríkjum ESB hefur orðið ljóst að samræming reglna á þessu sviði verður sífellt mikilvægari í takt við aukna virkni innri markaðarins. Gildir þetta bæði að því er varðar fyrirtæki sem starfa á markaðnum og einstaklinga sem í auknum mæli ferðast á milli einstakra aðildarríkja og taka upp búsetu þar. Snerta þessi atriði m.a. dóma og fullnustu þeirra auk þess sem samræming á sviði sífjamála kemur einnig til athugunar. Í flestum tilvikum er leitast við að ná fram gagnkvæmri viðurkenningu dóma og úrskurða milli aðildarríkjanna jafnframt því að draga úr hindrunum sem kunna að vera í vegi þess að aðilar frá einu aðildarríki geti notið þjónustu dómstóla í öðru aðildarríki.

Í aðgerðaáætlun ESB er kveðið á um aðgerðir á þessu sviði sem skuli einfalda reglur og efla tengsl og samskipti milli stjórnvalda í aðildarríkjunum. Hið sama gildir um fullnustu dómsúrlausna þar sem leitast er við að samræma reglur aðildarríkjanna til að ná þessu markmiði. Jafnframt er markmiðið að auka samstarf dómstóla aðildarríkjanna einkum á sviðum er varða daglegt líf borgara sambandsins. Stefnir er að því m.a. að samþykkja aðgerðir er lúta að endurskoðun Brussel-Luganó-samninganna.<sup>80</sup> Auk þess kveður aðgerðaáætlunin á um að kannaðir verði möguleikar þess að samræma löggjöf um skilnaði. Á því sviði liggur þegar fyrir svonefndur Brussel II samningur um lögsögu, viðurkenningu og fullnustu dóma. Stefnan er að stuðla að samkomulagi um reglur er kveði á um hvaða lög gildi hverju sinni til að koma í veg fyrir óeðlilega tilfærslu varnarþinga í þessum málefnum. Leiðtogar aðildarríkjanna hafa og orðið ásáttir um að efla þennan þátt í samstarfi innan ESB m.a. með því að kynna íbúunum réttarstöðu hvað varðar aðgang að dómstólum í öðrum aðildarríkjum auk þess sem leitað verður leiða til að veita fólki réttaraðstoð til málarekstrar milli aðildarríkjanna. Er í þessu efni lögð sérstök áhersla á að styrkja stöðu einstaklinga í neytendamálefnum. Hið sama gildir að því er varðar bætur til þolenda afbrota.

Hvað varðar stöðu Íslands á þessum vettvangi þá eru þessi atriði ekki hluti af Schengen-samstarfinu. Þannig er eina samstarfið við ESB á þessu sviði nú um stundir á sviði Luganósáttmálans. Á hinn bóginn skal þess getið að á sumum sviðum, er hér falla undir, hefur Ísland fullgilt samninga á vettvangi Haag-ráðstefnunnar sem að ýmsu leyti kunna að ná þeim markmiðum sem ESB hefur náð eða stefnir að á þessu sviði.

---

<sup>80</sup> Luganó-samningurinn er samningur milli EFTA-ríkjanna Íslands, Noregs og Sviss og aðildarríkja ESB á sama efnissviði og Brussel-samningurinn, þ.e. á sviði meðferðar og fullnustu dóma í einkamálum.

## 5.2 Efnissvið Evrópusambandsins (3. stoð)

### *Lögreglusamvinna*

Á sviði lögreglusamvinnu er gert ráð fyrir að aðildarríkin leiti samkomulags um ýmsar reglur og samstarf á vettvangi lögreglu- og tollayfirvalda í því skyni að koma í veg fyrir, upplýsa og rannsaka afbrot. Er í þessu sambandi lögð áhersla á baráttu gegn skipulagðri afbrotastarfsemi, hryðjuverkum, fíkniefnum, sölu á fólki og afbrotum gegn börnum. Er EUROPOL ætlað hlutverk á þessum sviðum á grunni fyrirliggjandi heimilda sinna og heimilda sem gert er ráð fyrir að samþykktar verði á næstu árum. Kveðið er á um að hlutverk EUROPOL verði ávallt að vera lögregluvöldum aðildarríkja sambandsins til aðstoðar en hafi ekki sjálfstætt lögregluvald á landsvæði aðildarríkja.

Í aðgerðaáætlun ESB er sérstaklega vikið að ýmsum atriðum er snúa að frekari þróun á starfsemi EUROPOL, s.s. að því er varðar markvissari notkun tæknibúnaðar, samræmingu gagnabanka o.fl. Einnig er kveðið á um virkara samstarf á tilteknum brotasviðum, s.s. hryðjuverk og ólöglega innflytjendur. Jafnframt verði virkni EUROPOL í framkvæmd lögregluaðgerða efl. Auk þess er vikið að öðrum aðgerðum á þessum vettvangi, s.s. skoðun og þróun í tæknimálum í lögregluannsóknnum auk þess sem kveðið er á um skoðun á heimildum lögreglu eins aðildarríkis til að vinna á landsvæði annars jafnframt því sem samstarf lögregluvirkna við framkvæmd lögregluaðgerða verði þróað og eflt. Stefnt er að hinu sama með samstarf tollayfirvalda.

Ljóst er að þessi málaflokkur nýtur mikillar athygli leiðtoga aðildarríkjanna sem urðu að auki ásáttir á leiðtogafundi í október 1999 að efla enn frekar baráttu ESB gegn afbrotastarfsemi.

### *Samvinna á sviði réttaraðstoðar í sakamálum*

Almennt er markmið samvinnu á sviði réttaraðstoðar í sakamálum að greiða fyrir framsali sakamanna og að samræma löggjöf í aðildarríkjunum að svo miklu leyti sem slíkt er nauðsynlegt til að ná því markmiði.

Í aðgerðaáætlun ESB er kveðið frekar á um nánara samstarf aðildarríkjanna innan samskiptanets þeirra á þessu sviði. Jafnframt er lögð áhersla á að ljúka gerð nýs samnings um réttaraðstoð í sakamálum auk þess að efla samstarf ríkjanna að því er varðar framsal sakamanna og kanna möguleika á heimildum yfirvalda eins aðildarríkis til starfa á landsvæði annars. Að auki er gert ráð fyrir að efla baráttu aðildarríkjanna gegn peningapvætti.

Til viðbótar hafa leiðtogar aðildarríkjanna orðið ásáttir um aðgerðir á þessum sviðum sem m.a. gera ráð fyrir afnámi formlegrar málsmeðferðar í framsalsmálum milli aðildarríkjanna að því er varðar einstaklinga er flúið hafa eftir að hafa hlotið endanlegan refsidóm og taka þess í stað upp einfalda málsmeðferð að því er varðar handsömun og flutning slíkra einstaklinga til afplánunar. Framkvæmdastjórn ESB er

ætlað að leggja fram tillögur um hröðun framsalsmála á grunni Schengen-samningsins.

### *Samvinna á sviði refsilöggjafar*

Með Amsterdam-samningnum var tekið upp samstarf aðildarríkjanna um refsilöggjöf vegna skipulagðrar afbrotastarfsemi, hryðjuverka og fíkniefna.

Með aðgerðaáætlun ESB er áformað að fara nánar yfir og skilgreina það hátterni og afbrotamynstur sem hér gæti fallið undir. Einnig er kveðið á um athugun á gildandi reglum um haldlagðan hagnað af afbrotastarfsemi, einkum m.t.t. stöðu grandlausra þriðju aðila.

Auk þessa hafa leiðtogar aðildarríkja ESB orðið ásáttir um að efla baráttuna gegn afbrotum innan ESB m.a. með sérstakri áherslu á forvarnir og skulu sérstakar áætlanir gerðar til að ná þessum markmiðum. Enn fremur er áformað að koma á sérstöku samstarfi ákærufirvalda aðildarríkjanna í því skyni að samræma aðgerðir við rannsókn og ákærumeðferð í refsimálum, m.a. í því skyni að einfalda málsmeðferð. Leiðtogarnir lögðu og sérstaka áherslu á að samþykkt yrði fyrirhuggjandi áætlun um baráttuna gegn fíkniefnum fyrir tímabilið 2000-2004.

## **6. Staða Íslands**

Þegar staða Íslands er metin á þeim sviðum er hér um ræðir er til ýmissa þátta að líta. Hafa ber í huga að tilvist norræna vegabréfasamstarfsins byggist við núverandi aðstæður á því að Ísland taki þátt í samstarfi ESB á ýmsum sviðum dóms- og innanríkismála, a.m.k. með þeim hætti sem gert er nú á grunni Brussel-samningsins.

Líkt og Brussel-samningurinn er úr garði gerður er ljóst að aðgangur íslenskra stjórnvalda að mótun ákvarðana er tryggður allt frá því að framkvæmdastjórn ESB undirbýr tillögur sínar og til þess að ráðherraráð ESB samþykkir þær eða hafnar. Þannig er staða Íslands að mörgu leyti betri en á grunni EES-samningsins.

Ljóst er miðað við núverandi aðstæður að Ísland mun á grunni Brussel-samningsins hrinda í framkvæmd mörgum þeirra gerða er þegar falla undir þennan þátt ESB og auk þess taka þátt í frekari þróun þeirra að svo miklu leyti sem slík þróun er talin falla undir samstarfið við Ísland og Noreg. Á hinn bóginn er efnissvið þátttöku Íslands skýrt takmarkað við Schengen-samstarfið sem fyrst og fremst snýr að frjálsri för fólks án persónueftirlits, ásamt nauðsynlegum hliðaraðgerðum. Byggist skilgreiningin á þeim gerðum er greinir í viðaukum við Brussel-samninginn en þannig er gert ráð fyrir þátttöku Íslands í meðferð allra mála er á þeim gerðum byggjast. Með þessu eru undanskildir samstarfinu stórir hlutar réttarsamvinnu í saka- og einkamálum, auk þess sem ýmsir þættir útlendingamálefna og lögreglusamvinnu koma ekki undir samninginn. Hvað varðar lögreglusamvinnu ber þó að hafa í huga að ráðgert er að ganga til samninga við EUROPOL um samstarf. Jafnframt er rétt að hafa í huga að Ísland nær fram samstarfi á ýmsum þeim sviðum er hér um ræðir á vettvangi Evrópuráðsins auk þess sem forsendur eru fyrir hendi til að efla þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi á sviði einkamálaréttar með því að gerast aðili að Haag-ráðstefnunni. Jafnframt er ástæða til að ætla að unnt væri að efla þátttöku Íslands í

alþjóðlegu samstarfi utan ESB á sviði útlendingamálefna, s.s. innan Sameinuðu þjóðanna og stofnana þess.

Staða Íslands í dag, að því er varðar þátttöku í mótun ákvarðana innan Schengen-samstarfsins, er almennt skýr. Eftir því sem löggjöf ESB á þessu sviði þróast áfram ásamt annarri löggjöf er snertir dóms- og innanríkismál kann að verða örðugra að afmarka aðkomu Íslands og Noregs að mótun nýrrar löggjöfar. Ljóst er að um margt væri æskilegt að samstarf við ESB væri víðtækara á grunni Brussel-samningsins í því skyni að Ísland sæti að fullu við sama borð og aðildarríki ESB. Gætir á stundum tilhneingingar hjá einstökum aðildarríkjum til að takmarka umfang samningsins í meira mæli en ástæða er til ef heildarhagsmunir svæðisins eru hafðir í huga.

Einnig er rétt að geta þess að Brussel-samningurinn tryggir Íslandi ekki þátttöku í starfi ESB er varðar samskipti við þriðju ríki á þeim efnissviðum er hér um ræðir. Samskipti af því tagi eru hins vegar sífellt mikilvægari m.a. að því er varðar útlendingamálefni þar sem í auknum mæli er leitað samstarfs við upprunaríki útlendinga við lausn einstakra vandamála. Í hnotskurn má því segja að með Brussel-samningnum hafi Ísland tryggt sér viðunandi þátttöku í þeim hluta samstarfs ESB að dóms- og innanríkismálum sem almennt er kennt við Schengen þó vissulega sé það með nokkrum takmörkunum. Þessi þátttaka er mikilvæg til að tryggja að frjáls för fólks sé með sama hætti innan Evrópska efnahagssvæðisins og Evrópusambandsins, til að tryggja áframhald norræna vegabréfasambandsins og til að auka og bæta möguleika íslenskra lögreglu- og tollyfirvalda til að berjast við alþjóðlega afbrotastarfsemi.

Það er jafnljóst að fullri aðild að Evrópusambandinu fylgdi aðgangur að ýmissi samvinnu á þessu sviði sem gengur lengra og kann að reynast aðildarríkjunum mikilsverð í baráttu þeirra við skipulagða afbrotastarfsemi á tímum alþjóðavæðingar afbrotamanna jafnt sem annarra. Gildir hið sama að því er varðar aukið samstarf innan ESB á sviði einkamálaréttar sem til lengri tíma litið má ætla að verði borgurum svæðisins í heild til hagsbóta að því er varðar aðgang að dómstólum aðildarríkjanna.

Þar kemur á móti að framsal á valdheimildum á sviði dóms- og innanríkismála til alþjóðlegra stofnana er mjög viðkvæmt og að hægt er að ná að nokkru leyti sambærilegu samstarfi á vegum Evrópuráðsins og með þátttöku í Haag-ráðstefnunni.

**Gagnlegar vefslóðir um samvinnu á sviði dóms- og innanríkismála:**

Framkvæmdastjórn ESB: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s22000.htm>

Ráðherraráð ESB: <http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=en>

Haag-ráðstefnan: <http://www.hcch.net/e/index.html>

Evrópuráðið: <http://www.coe.fr/index.asp>

Dóms- og kirkjumálaráðuneyti: <http://www.stjr.is/dkm>



## 20. kafli

### ESB-aðild og íslenskur landbúnaður

#### *Samantekt*

*Ljóst er að ESB-aðild myndi hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. Það er hins vegar erfitt að spá fyrir um það með fullri nákvæmni hvað aðlögun að hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB myndi þýða fyrir afkomu landbúnaðar hér á landi. Gera má þó ráð fyrir að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðsla og jafnvel nautgriparækt myndi geta vegnað þokkalega – og betur en öðrum búgreinum – fyrst og fremst vegna fremur greiðs aðgangs að stuðningi frá ESB. Sérstaklega myndi ýmis umhverfis- og harðbýlisstuðningur, sem tengist flatarmáli ræktaðs lands, nýtast þessum búgreinum. Hins vegar er svo til enginn stuðningur til svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðslu fjármagnaður af ESB. Nokkuð öruggt er að matvælaíðnaðurinn myndi einnig eiga undir högg að sækja gagnvart frjálsum innflutningi og bændur hér á landi gætu þar með lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.*

*Hugsanlegar undanþágur frá reglum sambandsins um frjáls viðskipti með landbúnaðarafurðir milli aðildarríkjanna gætu byggst á sérstöðu Íslands hvað varðar sjúkdómahættu. Ef slíkar undanþágur fengjust gætu þær takmarkað innflutning lifandi dýra auk ýmissa afurða úr hráu kjöti og ógerilsneyddri mjólk frá vissum löndum innan ESB.*

*Ekki er unnt að áætla með fullri nákvæmni hvaða fjárhæðir íslenskur landbúnaður fengi frá ESB. Stuðningur ESB til íslensks landbúnaðar og mótframlög íslenskra stjórnvalda gætu numið samtals meira en 5 milljörðum kr., að því gefnu að skilgreiningar á harðbýli og stuðningsbærri framleiðslu væru svipaðar og gerist í norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands. Möguleikar eru einnig fyrir hendi á að veita innlenda viðbótarstyrki – bæði tímabundna og viðvarandi – svipað og gert hefur verið í Svíþjóð og Finnlandi. Ástæða er til að taka áætlun sem þessari með vissum fyrirvara, sérstaklega sökum óvissu um þróun landbúnaðarstefnu ESB í náinni framtíð.*

#### **1. Inngangur**

Ljóst er að gengi Ísland í ESB yrði sú landbúnaðarstefna, sem rekin er hér á landi, með tilheyrandi stuðningskerfi, löguð að sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB. Hér verður í stuttu máli fjallað um hvaða áhrif hugsanleg aðild að ESB muni geta haft í íslenskum landbúnaði.

Þó að vitað sé að landbúnaðarstefna ESB myndi taka við er vissum erfiðleikum háð að spá fyrir um hvernig íslenskum landbúnaði gæti reitt af. Vitað er hvernig landbúnaðarstefna sambandsins lítur út nú en sökum áætlaðrar útvíkkunar sambandsins til austurs og viðræðna innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar ríkir mikil óvissa um hvernig hún mun líta út eftir nokkur ár.

Þá er ekki síður mikilvægt að gera sér grein fyrir því að niðurstöður mögulegra aðildarviðræðna milli ESB og íslenskra stjórnvalda geta skipt sköpum fyrir stöðu sumra greina landbúnaðargeirans eftir hugsanlega aðild, sérstaklega hvað varðar möguleika á undanþágum sem lytu að möguleikum á að takmarka innflutning á hráum afurðum og að

möguleikum á að fá halda áfram innlendum stuðningi eftir inngöngu í ESB. Þessi atriði þýða að verkum að vangaveltum um hvernig íslenskum landbúnaði gæti vegnað við hugsanlega aðild verður að taka með miklum fyrirvara.

## 2. **Bakgrunnur**

### 2.1. Alþjóðasamningar sem varða landbúnað

Það eru fyrst og fremst tveir nýlegir samningar, sem Ísland er aðili að, sem vert er að fjalla um í tengslum við breytingar á alþjóðlegu umhverfi íslensks landbúnaðar. Þetta eru EES-samningurinn og niðurstöður Úrúgvæ-lotunnar (GATT-samningurinn).

*Hvað fól EES-samningurinn í sér fyrir íslenskan landbúnað?*

EES-samningurinn tekur ekki á landbúnaðarmálum í heild sinni og er sameiginleg landbúnaðarstefna ESB ekki hluti af EES-samningnum. Þeir fáu þættir, er varða landbúnað, eru þó þess eðlis að rétt er að fjalla hér um þá í stuttu máli.

Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins var ekki tekin inn í EES-samninginn á sínum tíma. Hins vegar er í 19. grein viljayfirlýsing samningsaðila um að stuðla að frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir. Sérstakur tvíhliða samningur um viðskipti með tilteknar suðrænar landbúnaðarafurðir var gerður samtímis EES-samningnum og kveður hann á um einhliða tollalækkunar Íslands. Árstíðabundnar lækkunar á nokkrum tegundum afskorinna blóma og grænmetis hafa haft nokkur áhrif. Bókun 3 um viðskipti með iðnvarning úr landbúnaðarhráefni var ekki fullfrágengin þegar samningurinn var undirritaður og hafa viðræður haldið áfram fram á þennan dag. Áhrifin á íslenska framleiðslu vegna alls þessa hafa ekki reynst vera mikil.

Með samningnum voru teknar upp samræmdar reglur um gæði og eiginleika ýmissa vörutegunda sem falla undir landbúnað, svo sem kjöts, mjólkurvara, jurta og sáðvara. Flóknar reglur gilda einnig um heilbrigði lifandi dýra sem flutt eru á milli aðildarríkjanna.

Samkvæmt EES-samningnum eru tollar og magntakmarkanir á innflutningi og útflutningi milli samningsaðila bannaðar en þar sem samningurinn nær ekki nema að takmörkuðu leyti til landbúnaðarvara eru áhrifin svo til engin í raun. Undantekning er þó verslun og viðskipti með iðnaðarvörur úr landbúnaðarhráefni sem falla undir bókun 3.

I. viðauki hefur að geyma sérstök ákvæði um fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna. Á þessu viðkvæma og flókna sviði reyndist ekki unnt að samræma allar reglur við upptöku EES-samningsins. Öll EFTA-ríkin nema Ísland samþykktu að taka upp samræmdar reglur í EES-samningnum um heilbrigði dýra, með nokkrum undantekningum þó. Ísland hélt í sérstakar undanþágur sem eru mjög víðtækar á grundvelli sérstöðu landsins sem snýr að langvarandi einangrun íslenskra búfjárstofna og viðkvæmni fyrir farsóttum. Löggjöf um fóður og plöntur var hins vegar samræmd í EES-samningnum með fáeinum undantekningum. Sú samræming gildir líka fyrir Ísland.

Samningurinn kom þannig ekki í veg fyrir að innflutningsbanni á lifandi dýrum og vissum búfjárafurðum, sem í gildi var, yrði áfram beitt af íslenskum stjórnvöldum. Rétt er að geta þess að hinar víðtæku undanþágur, sem Ísland hefur frá I. viðauka, er skylt að taka til

reglulegrar endurskoðunar af samningsaðilum. Slík endurskoðun hefur ekki farið enn fram en framkvæmdastjórn ESB minnir Ísland á þetta ákvæði með reglulegu millibili og kemur þeirri skoðun sinni á framfæri á fundum að Íslandi beri að taka upp allan I. viðauka. Viðræður milli Íslands og framkvæmdastjórnarinnar um upptöku alls þess sem viðaukinn inniheldur munu væntanlega hefjast á þessu ári skv. eldra samkomulagi sem gert var.

Evrópusambandið hefur talið að innan þessa sviðs, þ.e. heilbrigðis dýra og plantna, sé nauðsynlegt að samræma allar reglur og landsrétt aðildarríkjanna að fullu. Með því sé hægt að tryggja frjálst flæði landbúnaðarvara. Reglur um heilbrigðisvarnir á þessu sviði eru mjög viðkvæmt mál þar sem reglum í landsrétti er ætlað að vernda almennt heilbrigði. Reglur af þessu tagi hafa hins vegar oft verið notaðar sem tyllíástæða til að hindra viðskipti og vernda innanlandsframleiðslu gegn erlendri samkeppni.

### *Hvað fól GATT-samningurinn í sér fyrir íslenskan landbúnað?*

Eftir langa samningalotu sem hófst í Úrúgvæ 1986 tókst aðildarríkjum GATT að ná samkomulagi árið 1994 um verulegar breytingar í átt til aukins frelsis í alþjóðaviðskiptum, m.a. með landbúnaðarafurðir. Samningnum um búvöruviðskipti má skipta í þrjá meginþætti, þ.e.a.s. skuldbindingar um markaðsaðgang, innanlandsstuðning og útflutningsstuðning, auk sérstaks kafla um heilbrigðis- og sjúkdómavarnir.

Meginniðurstaðan varðandi **markaðsaðgang** er fólgin í því að tollar leystu af hólmi magntakmarkanir og aðrar innflutningshindranir. Þá skuldbundu aðildarríki Úrúgvæviðræðnanna sig til að draga úr tollvernd í áföngum á árunum 1995-2001 (bæði ár meðtalin), að meðaltali um 36%, þó þannig að fyrir enga vöru skyldi lækkunin vera minni en 15%. Jafnframt skyldi leyfa tiltekinn lágmarksaðgang á lægri tollum auk þess að tryggja þann markaðsaðgang sem ríkti á viðmiðunartímanum (1986-1988). Lágmarksmarkaðsaðgangurinn á lægri tollum skyldi á samningstímabilinu aukast úr 3% í 5% af magni innanlandsneyslu eins og hún var á viðmiðunartímanum. Samið var um sérstök varnaglaákvæði sem heimila tollahækkningar ef innflutningur vöru fer fram úr ákveðnu marki eða ef verðfall verður á heimsmarkaði.

Í útfærslunni hér á landi eru lagðir tollar (magntollar) á landbúnaðarvörur í stað innflutningsbanns sem miðast við það að tryggja markaðsstöðu innlendrar framleiðslu og þeir lækkaðir í áföngum eins og samkomulagið segir fyrir um. Auk almennra tolla eru lagðir á lægri tollar sem gilda fyrir vörur sem fluttar eru inn samkvæmt tollkvótum. Þær vörur, sem falla undir **lágmarksmarkaðsaðgang**, eru ýmsar ferskar eða unnar kjötvörur, egg, smjör og ostar. Tollkvótarnir fyrir þessar vörur eru misstórir eftir vörutegundum, t.d. er ostakvótinn á næsta kvótaári, þ.e.a.s. sem hefst 1. júlí nk., 119 tonn, í unnum kjötvörum er hann 86 tonn og kjöt af alifuglum er 59 tonn, svo að dæmi sé tekið.

Skuldbindingarnar um **ríkjandi markaðsaðgang** eiga við vörur sem fluttar höfðu verið inn samkvæmt undanþágum frá innflutningsbanni. Hér er um að ræða margs konar landbúnaðarvörur sem fluttar eru inn án nokkurra magntakmarkana, eða með öðrum orðum á „opnum kvótum“. Þá falla blóm og grænmeti undir ríkjandi markaðsaðgang. Við innflutning á blómum er yfirlétt ekki beitt magntakmörkunum. Innflutningi á grænmeti er stjórnað með misháum tollum og fer upphæð þeirra eftir framboði innanlands. Magntakmörkunum er ekki beitt við innflutning á grænmeti.

Í þeim tilfellum þar sem um kvótaúthlutanir er að ræða er auglýst eftir umsóknum. Ef eftirspurn eftir kvótum er meiri en það magn sem til úthlutunar er er úthlutun ákveðin með því

að leita eftir tilboðum í kvótann. Í framkvæmd hafa íslensk stjórnvöld eingöngu farið þá leið undanfarið að leita eftir tilboðum í kvótann en fallið frá því að beita útdrætti.

Hingað til hafa magntollarnir veitt íslenskum landbúnaði verulega vernd. Svo til enginn innflutningur er stundaður utan tollkvótanna. Tollkvótarnir hafa hins vegar stuðlað að auknum innflutningi – einkum þar sem heilbrigðiskröfur hafa ekki hindrað innflutning.

Reiknaður var út *innanlandsstuðningur*, með fáeinum undanþágum, sem veittur var að meðaltali árin 1986-1988. Stuðningurinn var síðan skilgreindur eftir því hvort hann var talinn markaðstruflandi (framleiðsluhvetjandi) eða ekki. Þann stuðning, sem taldist markaðstruflandi, skuldbundu aðildarríkin sig til að lækka í jöfnum áföngum, alls um 20% á 6 árum frá gildistöku Úrúgvæsamningsins. Sökum þess að markaðstruflandi stuðningur við íslenskan landbúnað hafði lækkað töluvert síðan á viðmiðunartímabilinu hefur Ísland uppfyllt skuldbindingar sínar án sérstakra aðgerða.

Draga skyldi úr *stuðningi til útflutnings* bæði í formi fjárframlaga og að því er varðar vörumagn sem nýtur útflutningsbóta. Magn þeirra vara, sem nýtur útflutningsbóta, á að dragast saman um 21% og fjárframlög til útflutningsbóta eiga að lækka um 36% á samningstímanum. Útflutningsbætur fyrir landbúnaðarafurðir voru aflagðar að mestu hér á landi fyrir nokkrum árum og því auðvelt að uppfylla skuldbindingar.

Samkvæmt sérsamningnum um *heilbrigðis- og sjúkdómavarnir* voru reglur um innflutningshömlur á grundvelli slíkra varna hertar verulega. Verða þær að byggjast á vísindalegum rökum. Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins þarf að fullnægja ákveðnum skilyrðum og á það einkum við um hrátt kjöt, vörur úr ógerilsneyddri mjólk og hráum eggjum.

Fram til þess að GATT-samningurinn gekk í gildi hafði íslenskur landbúnaður verið verndaður á þann hátt að bannað var að flytja inn lifandi dýr og ýmsar landbúnaðarafurðir. Aðalástæðan fyrir þessu var reynsla Íslendinga af farsóttum á liðnum áratugum og öldum. Til dæmis má nefna fjárkláðann sem kom upp á átjándu öld og er enn vandamál og riðu, sem var flutt til Íslands 1882 með hrúti frá Danmörku sem var upphaflega frá Bretlandi. Þessar sýkingar hafa valdið og valda enn sauðfjárþændum ómældu tjóni. Þá má nefna þær sýkingar sem bárust hingað með karakúlfé árið 1933 en með þessum innflutningi komu þrjár farsóttir í einu – þurramæði, votamæði og garnaveiki. Tveimur þeim fyrstnefndu hefur verið útrýmt en garnaveiki er enn vandamál bæði í sauðfé og nautgripum. Aðrir sjúkdómar, sem tekist hefur verið á við á Íslandi, eru, svo að eitthvað sé nefnt, berklar í nautgripum (síðast 1959) og svínunum sem kemur fyrir öðru hvoru og svínapest (1953).

Eins og áður var nefnt er grundvallarregla samningsins um heilbrigði plantna og dýra (SPS-samningurinn) sem gerður var í Úrúgvælotunni að aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar skuldbinda sig til að leyfa innflutning á lifandi dýrum, landbúnaðarvörum og vörum sem unnar eru úr þeim. Helsta undanþágan er sú að innflutning má banna ef hægt er að sýna fram á með vísindalegum rökum að heilsu manna og dýra sé stefnt í hættu. Sem dæmi má nefna að ef óskað er eftir heimild til að flytja inn lifandi búfenað til landsins þá þarf seljandi að leggja fram rök fyrir því að heilbrigði dýra í útflutningslandinu sé sambærilegt eða betra en á Íslandi og að heilsu manna og dýra væri ekki stefnt í hættu ef af þessum innflutningi yrði. Á sama hátt yrðu íslensk stjórnvöld að sanna hið gagnstæða ef koma ætti í veg fyrir slíkan innflutning.

Hið sama gildir um matvæli en um innflutning þeirra gildir reglugerð þar sem kveðið er á um að innflutningur sé háður leyfi yfirdýralæknis enda sé slíkt aðeins leyfilegt frá löndum sem hafa jafn gott heilsufar búfjár og Ísland eða betra. Það má því segja að banni við innflutningi hafi verið aflétt í raun þótt ekki hafi reynt á þetta varðandi lifandi dýr þar sem enginn hefur óskað eftir innflutningi frá svæðum þar sem heilbrigðisástand er svipað eða betra en á Íslandi.

### **3. *Hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB***

Landbúnaður nýtur mikils stuðnings í ESB og meira en helmingi útgjalda sambandsins er varið ýmist til beins stuðnings við landbúnaðarframleiðslu eða til málaflokka sem tengjast landbúnaði, s.s. umhverfis- og byggðamála.

Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins á rætur sínar að rekja til stofnunar ESB. Litið er á hana sem eina af meginþáttum sambandsins, hvort sem litið er til starfsemi stofnana, fjárlaga eða pólitísku vægis. Hún er að mörgu leyti fyrirrennari innri markaðarins og á drjúgan þátt í því að halda saman mismunandi hlutum sambandsins. Landbúnaðarstefnan ber þess enn merki að hún var byggð upp og mótuð á þeim tíma í Evrópu þegar álfan var ekki sjálfri sér næg hvað matvæli snertir. Staðan er núna sú að ESB er stærsti innflytjandi og næststærsti útflytjandi landbúnaðarvara og matvæla í heiminum.

Meginmarkmið landbúnaðarstefnunnar skv. 33 gr. Rómarsamnings (áður 39. gr) eru og hafa frá upphafi verið:

1. að tryggja viðunandi lífsviðurværi landbúnaðarsamfélaga,
2. að auka framleiðni í landbúnaði,
3. að tryggja stöðugleika á mörkuðum,
4. að tryggja nægt framboð matvæla og
5. að tryggja sanngjarnt verð til neytenda.

Allt frá gildistöku sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB hefur landbúnaður haft nokkra sérstöðu gagnvart öðrum atvinnugreinum. Sérstaðan er fólgin í mikilli vernd og stuðningi úr sameiginlegum sjóðum sambandsins. Hið margslungna stuðningskerfi landbúnaðarins miðar almennt að því að hafa áhrif á verð og framboð í gegnum miðstýrðar aðgerðir (kvóta, markaðs hlutun o.fl.), takmarkanir á innflutningi og álagningu tolla.

Allt til ársins 1988 jókst framleiðsla í landbúnaði um að meðaltali 2% á ári en á sama tíma jókst neyslan aðeins um 0,5% á ári. Þetta leiddi til þess að byggja þurfti upp dýrt íhlutunarkerfi sem byggdist fyrst og fremst á uppkaupum og geymslu birgða ásamt niðurgreiðslum á útflutning. Að auki var framleiðslan innan svæðisins vernduð gegn innflutningi með háum tollum og öðrum höftum. Þessi mikla íhlutun leiddi til þess að heimsmarkaðsverð á ýmsum vörum lækkaði verulega – ekki síst á kornvörum – og leiddi eðlilega til megnrar óánægju þeirra landa sem styrktu landbúnað sinn lítt eða ekki.

Á vissum svæðum leiddi landbúnaðarstefnan til neikvæðra áhrifa á umhverfið, auk þess sem hún þótti ekki taka nóg tillit til smærri bænda og tekna þeirra. Þetta var erfitt að sætta sig við á sama tíma og útgjöld til landbúnaðarmála jukust stöðugt og námu á tímabili um tveimur þriðju af fjárlögum ESB. Í byrjun tíunda áratugarins var auk þess ljóst að væntanlegur GATT-samningur gæti orðið til þess að erfitt yrði að halda til streitu landbúnaðarstefnunnar í óbreyttri mynd. Það er í þessari stöðu sem endurskoðun á landbúnaðarstefnu ESB er gerð árið 1992.

## *Landbúnaðarstefnan eftir 1992*

Í júní árið 1992 náðist samkomulag um róttæka endurskoðun landbúnaðarstefnunnar. Helstu breytingarnar felast í lækkun á verði til framleiðenda, auknu vægi beinna greiðslna og áherslu á stuðning við ýmis verkefni sem tengjast umhverfismálum og byggðasjónarmiðum. Segja má að meginmarkmið endurskoðunarinnar hafi verið að landbúnaður ESB yrði samkeppnisfær í verði og gæti með þeim hætti mætt aukinni samkeppni á heimsmarkaði. Einnig var stefnt að því að aðlaga framleiðsluna að markaðnum og stuðla að betra jafnvægi, ekki síst til að draga úr útgjöldum ESB vegna birgðahalds og útflutningsbóta.

Þá er ekki síður athyglisverð í þessari endurskoðun sú áhersla sem lögð er á umhverfisþætti og hið svokallaða fjölpætta hlutverk landbúnaðarins. Samkvæmt þessu gegnir landbúnaðurinn ekki eingöngu hlutverki matvælaframleiðanda heldur einnig mikilvægu hlutverki sem umhverfis-, menningar- og byggðaþáttur í samfélaginu.

Mikilvægur hluti landbúnaðarstefnu ESB er að tryggja bændum lágmarksverð fyrir ákveðnar afurðir sem þýðir að ef verð á mörkuðum fer niður fyrir þetta ákveðna verð veitir ESB styrki til að kaupa eða geyma umframbirgðirnar með það að markmiði að selja þær þegar og ef verð hækkar aftur. Þetta lágmarksverð á kornvörum til bænda var lækkað allverulega en í staðinn fengu þeir í sinn hlut auknar beinar greiðslur frá ESB. Lækkunin á lágmarksverði átti einnig að koma neytendum til góða – ekki síst vegna þess að gert var ráð fyrir að framleiðslukostnaður ýmissa kornfrekra búfjárafurða myndi lækka – og þörfin á útflutningsbótum átti jafnframt að minnka. Heimsmarkaðsverð á kornvörum hækkaði hins vegar um svipað leyti og hélt uppi markaðsverði innan sambandsins. Það má því segja að bændum hafi verið bættur skaði sem þeir urðu ekki fyrir.

Annarri endurskoðun á landbúnaðarstefnunni lauk í mars 1999. Breytingarnar voru hluti af stærri endurskoðun ESB á fjármálum og innri starfsemi (svokölluð Agenda 2000). Markmið þessarar endurskoðunar var m.a. að gera ESB kleift að taka á móti nýjum aðildarríkjum frá Mið- og Austur-Evrópu.

Í samkomulaginu, sem náðist, felst að dregið verður úr framleiðslustyrkjum til landbúnaðar í áföngum fram til ársins 2006. Áfram var haldið á þeirri braut að styrkja bændur og bændasamfélög frekar en framleiðslu. Styrkir verða þó áfram greiddir og veittir til að þróa nýjar afurðir, gera framleiðsluna umhverfisvænni, til nýrra greina innan landbúnaðargeirans og til ferðaþjónustu. Að baki býr enn og aftur hugmyndafræðin um hið fjölpætta hlutverk landbúnaðarins. Einnig standa vonir til að endurskoðunin dragi úr hvata til offramleiðslu.

Breytingarnar voru reyndar mun minni en sumar þjóðir höfðu vonast til. Lágmarksverð á korni lækkar enn og nú einnig lágmarksverð á afurðum nautgripa – og er bændum bættur skaðinn með beingreiðslum. Með þessu lækkar íhlutunarverð á smjöri og mjólk um 15% í þremur þrepum árin 2003 til 2006 og verð á kornframleiðslu lækkar um 10% árið 2000 og önnur 10% árið 2001. Enn fremur var ákveðið að ESB styrki geymslu á nautakjöti ef verð fer niður fyrir 176 kr./kg og kaupi kjötið fari verðið niður fyrir 123 kr./kg.

Áætlað hefur verið að samkomulagið lækki áætlaða fjárhæð heildarframlags til landbúnaðar frá upphafi árs 2000 til loka árs 2006 úr 289,5 milljörðum evra í 283 milljarða evra. Sparnaðurinn, sem er 6,3 milljarðar evra, nemur 500 milljörðum ísl. kr. Hugmyndin er síðan

sú að framlög til landbúnaðar verði nokkuð stöðug eftir þetta eða um 40,5 milljarðar evra á ári, u.þ.b. 3.200 milljarðar ísl. kr.

Heildarframlög ESB miðað við óbreytta löggjöf geta aldrei orðið meiri en sem nemur 1,27 hundraðshlutum af vergri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna. Sá fjárlagarammi, sem fylgir hér með til glöggvunar, gerir ráð fyrir að útgjöldin næstu árin verði töluvert fyrir neðan þá tölu eða á bilinu 1,13 til 1,19 hundraðshlutar.

#### **Fjárlagarammi ESB 2000-2006 (í þús. evra)**

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Landbúnaður	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Uppb. þróunarsj.	32.045	31.455	30.865	30.245	29.595	29.595	29.170
Aðrar áætlanir	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
Utánríkismál	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Stjórnun	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Varasjóðir	900	900	650	400	400	400	400
Styrkir A-Evrópa	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
<b>Alls:</b>	<b>91.995</b>	<b>93.385</b>	<b>93.850</b>	<b>93.005</b>	<b>91.465</b>	<b>90.795</b>	<b>90.260</b>

Eins og sjá má af töflunni hér að ofan á aukning útgjalda til landbúnaðarmála að heyra sögunni til en þau eru tæplega helmingur allra útgjalda ESB.

Eins og áður sagði er undirrót þeirra hugmynda um breytingar, sem settar hafa verið fram af framkvæmdastjórninni, m.a. tengdar þeirri staðreynd að á næstu árum má búast við að ríki Austur-Evrópu tínist eitt af öðru inn í sambandið. Þessar þjóðir eiga það flestar sameiginlegt að byggja mikið á landbúnaði sem er mun vanþróaðri en landbúnaður innan sambandsins. Vegna þessa hefur verið talið nauðsynlegt innan sambandsins að reyna að endurskipuleggja landbúnaðarstefnuna með tilliti til þessa.

Jafnframt hefur komið fram að Þjóðverjar, sem greiða hæsta fjárhæð allra aðildarríkjanna til sambandsins, eru ekki tilbúnir til þess að hækka fjárlög þess þrátt fyrir fjölgun aðildarríkja, heldur skuli spila áfram úr nánast óbreyttum framlögum til landbúnaðarmála. Framkvæmdastjórnin hefur því haft uppi hugmyndir um að draga úr styrkjum til núverandi aðildarríkja og leggja í sjóði til seinni tíma þegar hinar vanþróaðri landbúnaðarþjóðir koma inn í sambandið.

Framkvæmdastjóri landbúnaðarmála lýsti niðurstöðunni sem góðum grunni gerðum til þess að tryggja framtíðarþróun landbúnaðarmála innan sambandsins. Skiptar skoðanir eru á því hvort þetta hefur tekist eða hvort frekari umbóta er þörf.

#### *Er frekari endurskoðun á landbúnaðarstefnu ESB óhjákvæmileg?*

Sérfræðingar eru ekki á einu máli um hvort frekari breytinga á landbúnaðarstefnunni er þörf áður en ESB stækkar til austurs. Ef framleiðslustyrkir þeir sem nú eru fyrir hendi frá ESB myndu einnig gilda fyrir hin væntanlegu aðildarríki í Mið- og Austur-Evrópu er hætt við að fjárlög ESB myndu sprengja núverandi ramma. Uppi hafa verið skoðanir um að óeðlilegt sé að ESB-kerfið verði yfirfært í heild sinni á ný aðildarríki þar sem allt önnur skilyrði ríkja í landbúnaði en í núverandi aðildarríkjum ESB. Aðrir telja að óeðlilegt sé að hin nýju aðildarríki ESB verði meðhöndluð eins og einhvers konar B-þjóðir og því sé nauðsynlegt að

breyta landbúnaðarstefnunni þannig að útgjöldin verði viðráðanleg og henti aðstæðum í sambandinu öllu.

Flestir eru þó sammála um að gera megi ráð fyrir aukinni áherslu á styrki sem ekki eru markaðstruflandi – sérstaklega umhverfis- og byggðastyrki – á kostnað framleiðslutengds stuðnings. Það sem mælir enn frekar með því að þetta verði ofan á er að í nýhafinni samningalotu, á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, um alþjóðaviðskipti með landbúnaðarvörur má gera ráð fyrir hertum skuldbindingum um áframhaldandi lækkun markaðstruflandi stuðnings – þ.m.t. greiðslna sem miðast við flatarmál akurlendis og fjölda búfjár. Þessar greiðslur voru undanþegnar lækkunarskyldu í GATT-samningnum frá 1994.

### **Sjúkdómavarnir innan ESB**

Það kerfi, sem farsóttarvarnir ESB byggjast á, er í grundvallaratriðum þannig að dýralæknayfirvöld á hverju svæði fyrir sig bera ábyrgð á að vörur eða dýr sem, sett eru á markað, uppfylli sameiginlegar kröfur sem gilda fyrir allt EES-svæðið (gildir eingöngu um fisk hvað Ísland varðar). Meginþunginn í þessu kerfi er eftirlit á upprunastað, þ.e.a.s. að aðeins vörur, sem uppfylla öll skilyrði, séu settar á markað. Þessar reglur eru að mestu samræmdar innan EES-svæðisins. Sama gildir um allar vörur sem unnar eru úr þessum dýrum og þann aðbúnað sem krafist er við framleiðslu og/eða innflutning þeirra.

Kröfur þær sem hér um ræðir eru til þess ætlaðar að tryggja að landbúnaðarvörur séu unnar úr heilbrigðum dýrum við viðunandi aðstæður – svokallað „*stable to table concept*“. Þetta eru reglur um aðbúnað, fóður og vatn, lyf, bann við hormónum, kynbætur o.s.frv. Reglurnar ná yfir alla ævi húsdýrsins (frá því að vera á egg- og/eða sæðisstigi) og áfram allt til þess að matvælin eru keypt í versluninni. Til að auðvelda eftirlit og skráningu hafa verið settar reglur um skráningu húsdýra. Þetta á sérstaklega við um nautgripi þar sem kálfar eru skráðir og auðkenndir stuttu eftir fæðingu. Auðkennin fylgja þeim alla ævi og áfram og, þegar kerfið verður komið í fulla notkun, allt til neytanda. Markmiðið er að hægt verði að rekja kjötstykkið, sem neytandinn tekur við í versluninni, til ákveðins nautgrips eða, ef um unna vöru er að ræða, til ákveðins hóps af nautgripum.

Sömu kröfur eru gerðar til þeirra vara sem fluttar eru inn til sambandsins. Þær þurfa að vera framleiddar við sömu eða svipaðar (jafngildar) aðstæður og ríkja í EES en dýralæknayfirvöldum viðkomandi lands er treyst til að framfylgja þessum reglum. Með vörum frá ríkjum utan EES þarf að fylgja vottorð, undirritað af dýralæknayfirvöldum upprunalandsins, sem jafngildir tryggingu fyrir því að viðkomandi vörur séu framleiddar og fluttar á viðeigandi hátt.

Eini raunhæfi mismunurinn er að vörur og dýr frá löndum utan EES eru skoðuð frekar við ytri landamæri ESB en í flestum tilfellum er hér um að ræða skoðun á vottorðum og skoðun á því hvort þau auðkenni, sem er að finna í fylgiskjölum, sé einnig að finna á sendingunni sjálfri. Ákveðið hlutfall sendinga er svo skoðað enn frekar, sendingar opnaðar og sýni tekin. Ef um lifandi dýr er að ræða þá fara þau í gegnum öll þrjú þrepin við skoðun á landamærum.

Hverju aðildarríki er skylt að setja upp neyðaráætlanir varðandi allar helstu farsóttir og eru þær mjög viðamiklar og nákvæmar. Ef upp kemur smitsjúkdómur innan ESB er ákveðnum svæðum lokað og er þetta ekki bundið við þjóðlönd eins og áður var, heldur við svæði enda getur farsótt náð til fleiri en eins lands.



Á undanförnum áratugum hefur heilsufar dýra innan ESB batnað smám saman. Þar sem þetta hefur gerst mishratt eftir svæðum hefur þurft að hanna aðferðir til að viðurkenna mismunandi heilsufar á ákveðnum svæðum innan ESB. Þetta er framkvæmt með því að veita ákveðnu svæði rétt til að krefjast þess að próf séu framkvæmd á húsdýrum sem flytja á inn á viðkomandi svæði. Þessar aukakröfur eru kallaðar viðbótarábyrgðir (*additional guarantees*) og geta annaðhvort varðað einn ákveðinn sjúkdóm eða fleiri eftir því sem við á.

Það getur verið langur ferill að sækja um slíkar viðbótarábyrgðir þar sem viðkomandi aðildarríki þarf/þurfa að sanna með vísindalegum aðferðum að sjúkdómurinn, sem sækja á um ábyrgðirnar fyrir, sé ekki fyrir hendi á svæðinu eða að unnið sé að útrýmingu hans. Ákvörðunin sjálf um að veita slíkar viðbótarábyrgðir er síðan tekin innan fastanefndar dýralæknayfirvalda samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnarinnar.

Rannsóknir tengdar þessari sönnunarbyrði geta verið dýrar og hafa t.d. Norðmenn varið umtalsverðum fjármunum í slíkar rannsóknir. Ástæða þess að ESB krefst svo nákvæmra og afgerandi sannana er sú að reynt er að koma í veg fyrir að þessar viðbótarábyrgðir séu notaðar sem tylliástæða til þess að hindra eðlileg viðskipti. Á sama tíma er það markmið ESB að bæta heilsufar dýra innan svæðisins og vernda búfé gegn farsóttum eins og auðið er.

#### **4. Möguleg áhrif ESB-aðildar á íslenskan landbúnað**

Ljóst er að við inngöngu í Evrópusambandið myndi Ísland þurfa að leggja niður landbúnaðarstefnu sína í núverandi mynd. Verðlag Evrópusambandsins á landbúnaðarafurðum yrði ráðandi frá fyrsta degi og íslenskir bændur fengju aðgang að styrkjakerfi ESB. Samtímis yrði opnað fyrir innflutning frá aðildarríkjunum og íslenskir bændur gætu flutt út afurðir óhindrað á innri markaðinn.

Það er ekki síst hinn frjálsi innflutningur frá ESB-svæðinu sem hefði miklar breytingar í för með sér. Hingað til hefur verulegur hluti opinbers stuðnings við landbúnað hér á landi verið fólgin í verndun gegn innflutningi á ódýrum afurðum. Verð til framleiðenda er almennt lægra í ESB en hér á landi og fyrir vissar búgreinar er munurinn verulegur.

Á móti kemur að ESB styrkir landbúnað aðildarríkjanna umtalsvert og styrkjaflóran er fjölbreytt. Þar má nefna, fyrir utan framleiðslutengdar greiðslur, styrki til reksturs búa á harðbýlum svæðum, styrki til fjárfestinga, til samstarfs bænda og ekki síst umhverfisstyrki. En þó að hérlendir bændur myndu fá óskertan aðgang að styrkjakerfi ESB er vafasamt að það myndi duga í heild til þess að veita upp á móti lægra afurðaverði og afnám þeirra opinberu framlaga sem íslensk landbúnaðarframleiðsla nýtur í dag.

##### **4.1. Hugsanlegur stuðningur til íslensks landbúnaðar við ESB-aðild**

Hér verður stiklað á stóru yfir nokkrar tegundir stuðnings sem, miðað við núverandi landbúnaðarstefnu ESB, gætu nýst í íslenskum landbúnaði. Nokkurn fyrirvara verður að gera um nákvæmni upplýsinganna.

##### ***Greiðslur fyrir búffjáreiningu (headage payments)***

Greiðslur þessar eru fjármagnaðar að fullu af ESB og nema töluverðum upphæðum. Þannig eru greiddar við slátrun allt að 244 evrur (meira en 17.000 kr.) fyrir geldneyti eldri en 22 mánaða en helmingi minna fyrir geldneyti milli 6 og 22 mánaða. Stuðningur af þessu tagi er hins vegar ekki greiddur fyrir mjólkurkýr. Hvað sauðfé varðar eru greiðslurnar u.þ.b. 1.600 kr.

árlega fyrir hverja vetrarfóðraða á. Að auki eru um þessar mundir greiddar 2.000 kr. í slátrunarpremíu fyrir nautgripi – þar með taldar mjólkurkúr.

### ***Greiðslur vegna fæðar búpenings (extensive farming)***

Um er að ræða viðbótargreiðslur til þeirra sem fá greiðslu fyrir hverja búfjäreiningu þar sem fjöldi búfjár er undir vissum mörkum á hverja flatarmálseiningu lands (í Svíþjóð er miðað við færri en 1,4 búfjäreingar á hvern hektara lands). Gera má ráð fyrir að stór hluti nautakjötsframleiðslu hér á landi muni eiga rétt á slíkum greiðslum. Greiðslur þessar nema rúmlega 7.000 kr. fyrir yngri geldneytin og 14.000 kr. fyrir eldri geldneytin. Stuðningur þessi er fjármagnaðar að fullu af ESB.

### **Harðbýlisstyrkir (LFA-greiðslur<sup>81</sup>)**

Styrkjum þessum er m.a. ætlað að vegna upp á móti mismun á framleiðslukostnaði milli svæða vegna erfiðra skilyrða sökum veðurfars og annarra staðhátta. Á þessum harðbýlli svæðum er mögulegt að fá viðurkenningu ESB á að viðbótarstuðnings sé þörf. Í aðildarviðræðum Noregs, Finnlands og Svíþjóðar var „*norðlægur landbúnaður*“ skilgreindur sem nýtt hugtak í flóru styrkja til landbúnaðar innan ESB. Miðað er við svæðið norðan við 62°N, með vissum undanþágum þó. Þetta var byggt á þeim grunni að erfiðara væri að stunda landbúnað svo norðarlega, bæði vegna rýrari landgæða og vegalengda frá mörkuðum. Tekið er tillit til hversu þéttbýl svæði eru og hversu vel þau nýtast undir landbúnaðarframleiðslu. Stuðningurinn skal fyrst og fremst vera í formi greiðslna á hverja búfjäreiningu eða flatarmál lands.

Harðbýlisstyrkir til íslensks landbúnaðar ættu að geta orðið þó nokkrir þar sem gera má ráð fyrir að íslenskur landbúnaður í heild sinni gæti fallið undir skilgreiningar ESB á harðbýlum svæðum – og þá sérstaklega norðlægum landbúnað. Fjármögnun ESB í þessari tegund stuðnings er yfirleitt 25-50%<sup>82</sup>.

Hversu miklir styrkir yrðu mögulegir fer nokkuð eftir niðurstöðum í hugsanlegum samningaviðræðum. Ef tekið er mið af útfærslu Finnlands á samningnum við ESB er einnig ljóst að heimildir til innlands viðbótarstuðnings til norðlægs landbúnaðar eru mjög rúmar. Allar innlendar stuðningsaðgerðir verða þó að hafa hlotið samþykki ESB áður en þeim er hrint í framkvæmd.

Í norðurhluta Svíþjóðar er harðbýlisstuðningur greiddur m.a. vegna sauðfjár, kartöfluræktar, nautgripa, mjólkurkúa, svína og kornræktar auk berja- og grænmetisræktar. Fjárhæð stuðnings fer eftir svæðum en getur verið allt að 14.000 kr. fyrir hvern hektara graslendis og kartöflugarða, u.þ.b. 22.000 kr. fyrir hvern hektara grænmetisgarða og rúmlega 500 kr. fyrir hverja vetrarfóðraða á.

### ***Stuðningur til umhverfisverndar***

Ýmsar greiðslur eru inntar af hendi innan ESB til umhverfisverndar og töluvert svigrúm er fyrir hendi hjá aðildarríkjunum til að hanna aðgerðir í umhverfismálum eftir aðstæðum. Stuðningur þessi er fjármagnaður af aðildarríkjunum og ESB til helminga. Stór hluti umhverfisstuðningsins hefur farið til að stemma stigu við neikvæðum áhrifum landbúnaðarstefnunnar, eins og t.d. óhóflegri notkun áburðar og skordýraeiturs. Gert er ráð fyrir að stuðningur þessi fjármagni þann aukakostnað sem bændur verði fyrir vegna umhverfisverndar. Óhætt er þó að fullyrða að þessu skilyrði hafi ekki verið fylgt strangt eftir. Hér á landi eru vissir möguleikar fyrir hendi á stuðningi til viðhalds beitarlanda og graslendis.

<sup>81</sup> LFA = Less Favoured Areas

<sup>82</sup> Í norðurhluta Svíþjóðar um 25% en að meðaltali 45% í norðurhluta Finnlands.

Að auki er veittur stuðningur til m.a. vistvænnar/lífrænnar ræktunar, viðhalds landslags og varðveitingar viðkvæmra svæða.

Sem dæmi um umhverfisstuðning í sænskum landbúnaði má nefna að tæplega 4.700 kr. hafa verið greiddar á hvern hektara til viðhalds beitarlanda og túna.

### ***Annar stuðningur***

#### *Greiðslur til ræktanlegra svæða (Arable area payments)*

Stærsti einstaki útgjaldaliður landbúnaðarsjóða ESB er stuðningur til framleiðenda kornvara og olúfræjaræktar. Greiðslur þessar byggjast á flatarmáli ræktaðs lands og meðaluppskeru á hvern hektara og fjármagnast að fullu af ESB. Stuðningur yrði að líkindum veittur til framleiðslu byggs hér á landi að upphæð u.þ.b. 15.000 kr. á hvern hektara.

Í samningaviðræðunum um Agenda 2000 náðist samkomulag um að greiðslur þessar gætu einnig náð til framleiðslu votheys í Svíþjóð og Finnlandi. Í Svíþjóð munu greiðslur þessar geta að hámarki numið upphæð sem samsvarar framleiðslu á 100 þúsund hekturum. Stuðningur á hvern hektara er sambærilegur stuðningnum til kornframleiðslu, sem nemur allt frá 11.000 kr. í norðurhluta landsins til 40.000 kr. í suðri. Gera má ráð fyrir að framleiðsla votheys myndi einnig geta notið stuðnings hér á landi en hvort sá stuðningur yrði í takt við það sem gerist í Svíþjóð og Finnlandi er erfitt að spá fyrir um.

#### *Stuðningur til yngri bænda til að hefja búskap*

Yngri framleiðendur geta fengið styrki til að hefja sjálfstæðan rekstur í landbúnaði. Stuðningurinn er fjármagnaður með allt að 75% framlagi frá ESB í norðlægustu héruðum Svíþjóðar og Finnlands. Hámarksupphæð er tæplega 2 milljónir kr. fyrir hvern einstakling.

#### *Fjárfestingarstuðningur*

Stuðningur til fjárfestinga í landbúnaði er fjármagnaður með allt að 75% framlagi frá ESB. Stuðningurinn er fyrst og fremst ætlaður til fjárfestinga vegna umhverfismála, aðbúnaðar dýra og vinnuaðstæðna í landbúnaði. Einnig geta fjárfestingar, sem stuðla að aukinni framleiðni sem og ferðaþjónustu, notið stuðnings. Samkvæmt sænskum tillögum til ESB myndi fjárfestingarstuðningur geta numið allt að 50% af fjárfestingarkostnaði í nyrstu héruðum þar á landi, upp að ákveðinni hámarksupphæð.

#### *Stuðningur í tengslum við íhlutunaraðgerðir ESB*

Innan þessa sviðs má nefna að ESB stendur fyrir birgðahaldi og útflutningsbótum, ásamt ýmsum afmörkuðum aðgerðum til markaðssetningar afurða. Meðal þeirra afurða, sem geta notið góðs af birgðahaldi ESB, eru nautakjöt, kind- og lambakjöt, svínakjöt, undanrennuduft, ostar og smjör. Útgjöld ESB vegna birgðahalds og útflutningsbóta fara mjög eftir markaðsaðstæðum hverju sinni.

### ***Samanlagður stuðningur***

Áætlun á því heildarfjármagni, sem runnið gæti til íslensks landbúnaðar úr sjóðum ESB, er mikilli óvissu háð. Stuðningsupphæðir á hverja einingu eru vissulega þekktar og hægt er að styðjast við núverandi aðstæður (t.d. búfjárfjölda og flatarmál ræktaðs lands) við útreikning á vissum tegundum stuðnings. Það er hins vegar ekki eins einfalt að sjá fyrir niðurstöður samningaviðræðna um t.d. umhverfis- og harðbýlisstuðning eða möguleika á stuðningi til votheysgerðar. Þetta á við um bæði heildarupphæðir og hlut ESB í fjármögnun.

Ef ESB myndi samþykkja að skilgreina tún og beitarlönd hér á landi á svipaðan hátt og gert hefur verið í Finnlandi og Svíþjóð, og stuðningsupphæðir svipaðar og þar gerist, má gera ráð fyrir að stuðningur, sem tengist flatarmáli graslendis, gæti numið umtalsverðum upphæðum. Hér er fyrst og fremst um að ræða umhverfis- og harðbýlisstuðning ásamt mögulegum stuðningi við votheysgerð. Þessu til viðbótar yrði um að ræða stuðning sem tengist fjölda búfjár, ýmsa umhverfis- og harðbýlisstyrki, auk fjárfestingarstyrkja og annarra minni háttar styrkja. Samkvæmt ofangreindum forsendum er líklegt að heildarstuðningurinn gæti numið meira en 5 milljörðum króna. Hluttur ESB þar af yrði allt að 65-70%. Mögulegur innlendir viðbótarstuðningur er hér ekki meðtalinn.

### ***Innlendur stuðningur***

Aðildarríkjum ESB er heimilt að styðja landbúnað sinn, beint eða óbeint, en þó innan vissra takmarkana. Til þess að tryggja að innlendir stuðningur mismuni ekki samkeppnisstöðu aðildarlandanna innbyrðis er nauðsynlegt að fá blessun ESB áður en hafist er handa. Hér er m.a. um að ræða stuðning til rannsóknar- og þróunarvinnu, leiðbeiningarþjónustu og félagsmála og skattaávilnanir svo að eitthvað sé nefnt. Ef mið er tekið af niðurstöðum aðildarviðræðna Norðurlandanna um miðjan síðasta áratug er ljóst að svigrúm getur verið fyrir hendi fyrir stjórnvöld til að veita töluverðan viðbótarstuðning til landbúnaðar. Innlendir viðbótarstuðningur má ekki verða til þess að samanlagður stuðningur eða stuðningsbært magn sé umfram það sem raunin var fyrir aðild.

Innlendi stuðningurinn getur verið a.m.k. tvenns konar:

- 1) viðvarandi stuðningur til búgreina sem að öðrum kosti hefðu farið verulega halloka við aðild – fyrst og fremst innan þeirra svæða sem falla undir skilgreininguna um „norðlægur stuðning“;
- 2) tímabundinn stuðningur til aðlögunar með lækkanði greiðslum yfir 5 ára tímabil eftir aðild.

Fyrir vissar búgreinar í norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands hefur innlendi stuðningurinn verið mikilvæg tekjuuppbót, ekki síst í þeim búgreinum þar sem ESB veitir litla eða enga styrki. Í norðurhluta Svíþjóðar eru það þannig svína- og eggjabændur ásamt kartöflu- og grænmetisframleiðendum sem njóta töluverðra innlendra styrkja. Í Finnlandi er stuðningur þessi einnig umtalsverður (hærri en í Svíþjóð). Í niðurstöðum aðildarviðræðna Noregs var einnig gert ráð fyrir verulega háum upphæðum til þessara og fleiri búgreina, bæði vegna aðlögunar sem og viðvarandi stuðnings vegna lakari skilyrði til landbúnaðarframleiðslu í norðlægustu héruðunum.

#### **4.2. Hvernig myndi íslenskum landbúnaði reiða af innan ESB?**

Út frá þessu lauslega yfirliti yfir stuðningsmöguleika hér að ofan er hægt að velta fyrir sér hvernig helstu búgreinum myndi reiða af við hugsanlega ESB-aðild.

**Sauðfjárbúskapur:** Verð það sem sauðfjárbændur hérlendis fá fyrir framleiðslu sína er nokkuð sambærilegt því verði sem starfsbræður þeirra innan ESB fá fyrir sambærilegar afurðir. Spurningin er hvort stuðningur frá ESB getið vegið upp á móti afnámi beingreiðslna við hugsanlega aðild. Að því gefnu að stuðningur á hverja vetrarfóðraða á, harðbýlisgreiðslur (LFA), umhverfisgreiðslur og norðlægur stuðningur yrði svipaður og í Svíþjóð og Finnlandi má gera ráð fyrir að tekjur sauðfjárbænda gætu orðið svipaðar og nú er – og líklega hærri.

**Mjólkurframleiðslan:** Við ESB-aðild myndu tekjur mjólkurframleiðenda, þegar afnám beingreiðslna er meðtalið, lækka um ríflega helming. Við aðild myndu mjólkurbændur þó einnig eiga rétt á ýmsum greiðslum úr sjóðum ESB. Ef gengið er út frá þeim stuðningi sem veittur er mjólkurbændum í Norður-Svíþjóð (greiðslur á hvern hektara graslendis, innlendir stuðningur fyrir hvern framleiddan lítra af mjólk, harðbýlisgreiðslur og umhverfisstuðningur), gæti hinn samanlagði stuðningur farið langt með að vega upp afnám beingreiðslnanna og lægra verð.

En það er í mjólkurframleiðslunni sem óvissan er hvað mest varðandi form áframhaldandi stuðnings og hvort kvótar muni áfram takmarka framleiðslu. Í endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB, sem lauk á síðasta ári, er gert ráð fyrir að lágmarksverð til framleiðenda muni lækka á næstu árum en beinar greiðslur á hverja búfjáreiningu munu vega það upp að mestu leyti.

**Nautakjötsframleiðsla:** Tekjur af framleiðslu nautakjöts hér á landi myndu lækka verulega við ESB-aðild. Líkt og mjólkurframleiðendur geta framleiðendur nautakjöts átt von á að geta nýtt sér styrkjakerfi ESB og hugsanlegan innlendan stuðning. Hvort þetta myndi duga til að bæta þann tekjumissi sem yrði að öðru óbreyttu við ESB-aðild er hins vegar erfitt að segja til um án nákvæmari skoðunar.

**Svín, kjúklingar og egg:** Í þessum búgreinum myndi verð til framleiðenda að líkindum lækka svo mikið að þeir stæðu berskjaldaðir gagnvart samkeppni frá ESB-svæðinu – nema því aðeins að veittur yrði innlendir stuðningur svipaður þeim sem veittur er innan hins „norðlæga stuðnings“ í Svíþjóð og Finnlandi. Svína- og kjúklingarækt innan ESB er rekin með meiri hagkvæmni í stærri einingum. Svo til enginn stuðningur til þessara greina er fjármagnaður af ESB. Það kæmi í ljós í samningaviðræðum hvort íslenskum stjórnvöldum yrði heimilt að beita stuðningi við framleiðendur svínakjöts, kjúklinga og eggja. Taka þarf þó tillit til breytinga á fóðurverði.

**Grænmeti og blóm:** Nú er flutt inn umtalsvert magn ýmissa tegunda grænmetis og blóma – en sá innflutningur á sér stað svo til eingöngu þegar innlend framleiðsla liggur niðri eða birgðir eru uppnar. Að segja fyrir um hvað gerast myndi ef frjáls innflutningur frá ESB yrði að veruleika er hins vegar erfiðara en fyrir þær greinar sem nefndar hafa verið hér að ofan. Fjarlægðarvernd er að sjálfsögðu umtalsverð fyrir vissar grænmetistegundir og getur dugað langt ef verðmunur er ekki þeim mun meiri. Ef litið er til nágrannalandanna er einnig verulegt svigrúm fyrir hendi hvað varðar innlendan stuðning til grænmetis- og kartöfluræktar.

Gæði hinnar innlendu grænmetisframleiðslu skiptir sköpum í samkeppninni við innflutt grænmeti og ástæða er til að ætla að við aðild að ESB gæti hin innlenda framleiðsla haldið markaðshlutdeild sinni í mörgum mikilvægum tegundum grænmetis. Þetta hefur sýnt sig nú þegar þar sem tollkvótar hafa verið opnir og tollfrjálsir en enginn innflutningur átt sér stað.

Erfitt er að átta sig á því hvernig útiræktinni myndi vegna en líklegt má teljast að yfirburðir í ferskleika og gæðum gætu dugað langt til að standast samkeppnina frá ESB-löndunum. Hérlend blómarækt myndi að líkindum eiga erfiðara uppdráttar.

**Unnar afurðir:** Jafnvel þótt styrkir af ýmsu tagi geti orðið til þess að afkoma íslenskra bænda myndi ekki versna til muna við ESB-aðild er ekki eins líklegt að unnar landbúnaðarafurðir geti staðist samkeppni við innflutning. Verð á hráefnum til matvælavinnslu myndi vissulega lækka en sökum smæðar íslenska markaðarins er illmögulegt fyrir úrvinnslugreinarnar að ná

þeirri hagkvæmni í framleiðslu sem gengur og gerist í ýmsum aðildarlöndum ESB. Sem dæmi má nefna að stór sláturhús í Danmörku eða Þýskalandi gætu slátrað öllum íslenska svínastofninum á u.þ.b. tveimur vikum og að í einu héraði í Skotlandi - the Borders - eru þrisvar sinnum fleiri kindur en á Íslandi. Almennt má telja að framleiðnin í vinnslu kjöts hér á landi sé minni en gerist í flestum nágrannalöndunum. Því má gera ráð fyrir að erfitt verði fyrir kjötiðnaðinn að standast frjálsan innflutning frá ESB.

Sama má segja um vörur unnar úr mjólk eins og rjómaís, ost og jógúrt. Það er viss fjarlægðarvernd fyrir ferska mjólk sem gæti haldið verði á mjólk hærra á Íslandi en annars staðar í Evrópu en verð á unnum mjólkurvörum myndi að öllum líkindum lækka verulega.

Það er því nokkuð öruggt að hinn íslenski matvælaíðnaður myndi eiga undir högg að sækja og íslenskir bændur gætu þar með lent í töluverðum vandræðum með afsetningu afurða við hugsanlega ESB-aðild. Tryggð neytenda við innlenda framleiðslu gæti, a.m.k. til að byrja með, dregið úr skellinum. Það er þó líklegt að innlend landbúnaðarframleiðsla mundi minnka þegar til lengdar lætur.

### ***Undanþágur?***

Á sínum tíma hefðu hugsanlega einhverjar undanþágur verið mögulegar ef Ísland hefði verið í samfloti með hinum EFTA-ríkjunum í aðildarviðræðum. Nú er ekki eins líklegt að undanþágur fengjust frá hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Undanþágur eða aðlögun að verðlagi ESB er ekki líkleg þótt ekki sé nema vegna þess að Norðmönnum tókst ekki að semja um slíkt á sínum tíma og tilhneiging hefur verið til að fækka undanþágum frekar en hitt. Enn fremur eru Austur- og Mið-Evrópuríkin tilbúin til að leggja óhemju mikið á sig til að komast inn í sambandið og verður þá örugglega vísað til þeirrar stöðu í viðræðum við betur stað lönd.

Hugsanlegur flötur á undanþágum gæti byggst á íslenskri sérstöðu í sambandi við sjúkdómahættu. Slík sérstaða náðist fram í EES-samningnum á sínum tíma og var byggð á langvarandi einangrun þeirra dýrastofna sem hér eru og viðkvæmni fyrir sjúkdómum. Í GATT-samningnum eru slíkar innflutningstakmarkanir viðurkenndar ef hægt er að sýna fram á sjúkdómahættu. Ef slíkt næði fram að ganga í aðildarviðræðum þýddi það að innflutningur á lifandi dýrum, hráu kjöti og kjötafurðum og vörum unnum úr ógerilsneyddri mjólk gæti takmarkast, a.m.k. frá vissum löndum innan ESB.

Ef taka má mið af aðildarsamningum Norðurlandanna á sínum tíma má telja líklegt að Ísland fengi heimildir fyrir viðbótarábyrgðum varðandi einhverja af þeim sjúkdómum sem ekki eru til á Íslandi en er að finna í löndum ESB. Forsenda þess að slíkar viðbótarábyrgðir fáist er að sannað sé með vísindalegum aðferðum að viðkomandi sjúkdómur sé ekki fyrir hendi eða ef sjúkdómur er fyrir hendi að verið sé að útrýma honum.

### ***Heilbrigði manna og dýra***

Ef Ísland gengi í ESB og ekki yrði samið um neinn sérstakan aðlögunartíma yrði líklega um frjálst flæði á öllum landbúnaðarvörum að ræða til og frá Íslandi frá fyrsta degi aðildar. Íslenskir innflytjendur gætu t.d. farið til hvaða lands sem er innan ESB og keypt lifandi búfenað og sent heim til Íslands. Seljandinn þarf einungis að fá heilbrigðisvottorð frá þarlandum dýralæknafrivöldum, dýrin þurfa að vera flutt við aðstæður sem uppfylla dýraverndarlöggjöf en að öðru leyti eru engar hindranir að öllu jöfnu.

Sama gildir um erfðæfni, íslenskur innflytjandi gæti farið til hvaða lands ESB og EFTA/EES-lands og keypt sér fósturvísa eða sæði fyrir hvaða húsdýr sem er. Eina skilyrðið, sem þarf að uppfylla, er að erfðæfnið komi frá fyrirtækjum sem hafa leyfi til að stunda slík viðskipti og að heilbrigðisvottorð fylgi frá viðkomandi yfirvöldum. Hvað varðar vörur gildir nánast sama regla. Varan er skoðuð af dýralækni á framleiðslustað eða fyrirtækið, sem sendir vöruna, er undir eftirliti dýralæknayfirvalda, allt eftir því um hvaða vöru er að ræða. Ferskt kjöt, þ.e.a.s. ósoðið og ómeðhöndlað að öðru leyti en frosið, er undir beinu eftirliti dýralæknis á framleiðslustað en fyrirtæki, sem framleiða fuglakjöt eða unnar kjötvörur, eru undir eftirliti dýralæknis þótt ekki sé í öllum tilfellum nauðsynlegt að dýralæknir sé stöðugt til staðar í fyrirtækinu.

Helsta breytingin, sem þetta kerfi felur í sér, frá því sem nú er við lýði á Íslandi og var áður í ýmsum aðildarlöndum ESB, er að innflytjendur lifandi dýra og annarra landbúnaðarvara þurfa að treysta því kerfi sem er í öðrum, jafnvel fjarlægum, löndum.

Þó að um töluverðan innflutning á landbúnaðarvörum hafi verið að ræða á undanförunum árum vegna GATT-samningsins má telja víst að inn- og útflutningur á landbúnaðarvörum, og jafnvel á lifandi dýrum, ykist enn verulega ef Ísland yrði aðildarríki ESB. Allir flutningar skapa einhverja smithættu en erfitt er að gera fulla grein fyrir því að óathuguðu máli hversu mikil sú aukning yrði og hvort þær varúðarráðstafanir og fjárhagslegu tryggingar, sem vissulega fylgja aðild, myndu vega þar á móti. Ef grípa þarf til aðgerða vegna búfjárjúkdóma innan ESB, t.d. slátrunar á búfjárstofni á tilteknu svæði, ber að bæta skaðann úr sameiginlegum sjóðum.

Eins og málum er háttað nú þarf íslensk landbúnaðarframleiðsla að fá leyfi frá framkvæmdastjórn ESB til að selja vörur til aðildarríkja ESB. Þó að slíkt eigi ekki að hafa neikvæð áhrif á viðskipti er það raunin af tæknilegum ástæðum. Þessar aðgerðir, og aðrar svipaðar, hafa stundum verið nefndar „Veterinary Barriers to Trade“, eða viðskiptahindranir af völdum dýralæknayfirvalda. Þessar hindranir myndu í stórum dráttum heyra sögunni til ef Ísland gengi í sambandið.

Í fljótu bragði mætti ætla að íslenskir neytendur njóti góðs af auknu framboði ódýrs landbúnaðarvarnings. Reynslan frá Finnlandi og Svíþjóð bendir þó til þess að verðlækkun skili sér ekki öll til neytenda.

## **Gagnlegar vefslóðir um landbúnaðarmál á Íslandi og innan ESB**

Framkvæmdastjórn ESB: [http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_en.htm)

Landbúnaðarráðuneytið: <http://www.stjr.is/lan>

Vefur íslensks landbúnaðar: <http://www.bondi.is>



## 21. kafli

### Sjávarútvegsmál

#### *Samantekt*

*EES-samningurinn tryggði betri kjör á evrópskum markaði fyrir íslenskar sjávarafurðir og samræmingu heilbrigðiseftirlits. Fullt tollfrelsi fékkst hins vegar ekki. Sjávarútvegsstefna ESB er utan samnings. Þó markmið hennar séu svipuð og íslenskra stjórnvalda hefur framkvæmd verið gjörólík á mörgum sviðum. Sjávarútvegur á Íslandi er grundvöllur atvinnulífs í landinu. Sjávarútvegur flestra aðildarríkja Evrópusambandsins er í gjörólíkri stöðu og treystir að verulegu leyti á byggðastyrki. Ef Ísland yrði aðili að ESB flyttist ákvarðanataka í mikilvægum málum til stofnana Evrópusambandsins, s.s. ákvörðun leyfilegs heildarafla og stjórnun veiða úr flökkustofnum á borð við úthafskarfa, kolmunna og norsk-íslenska síld. Undanþága sú sem fékkst í EES-samningi frá fjárfestingafrelsi í sjávarútvegi yrði torsótt svo ekki sé meira sagt.*

#### **1. Inngangur**

Í þessum kafla er fjallað um helstu þætti í samskiptum Íslands og Evrópusambandsins (ESB) á sjávarútvegssviðinu. Áhersla er lögð á að gera grein fyrir stöðunni eins og hún er nú, þ.e. með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum), og tengdum þáttum. Þá er stefna Íslands í sjávarútvegsmálum borin saman við hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins og reynt að greina þá þætti þar sem eitthvað ber í milli.

Ekki er um að ræða tæmandi greiningu, heldur er reynt að draga upp heildarmynd af þessum málaflokki og vekja athygli á þáttum sem betur þarf að skoða. Öll meginatriði koma þó fram. Gengið er út frá núgildandi reglum og ekki gerð tilraun til að meta möguleika til að ná fram breytingum eða undanþágum fyrir Ísland frá ákvæðum sjávarútvegsstefnunnar en meginreglan er sú að varanlegar undanþágur fást ekki við aðild að ESB. Ekki er heldur reynt að leggja mat á möguleikana sem felast kunna í þeirri endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar sem undirbúningur er hafinn að og á að ljúka á árinu 2002. Undirbúningsstarfið bendir þó ekki til þess að grundvallarbreytinga sé að vænta.

Fyrst er fjallað um EES-samninginn sem er grundvöllur samskipta ESB og Íslands. Farið er stuttlega yfir stöðuna m.t.t. veiða, vinnslu og markaðar. Þá tekur við lýsing á helstu þáttum sjávarútvegsstefnu ESB og að lokum er reynt að máta fiskveiðistjórnun á Íslandi við hana.

#### **2. EES-samningurinn og tvíhliða samningur um skipti á veiðiheimildum**

EES-samningurinn nær ekki til fiskveiða sem slíkra, þ.e.a.s. ákvörðunar hámarksafla, tæknilegra reglna varðandi veiðarfæri, veiðisvæða, skipastærðar, reglna um sölu afla o.fl. Aftur á móti eru samræmdar reglur í EES-samningnum um heilbrigði og hollustu við

framleiðslu á sjávarafurðum og ná þær m.a. til aflameðferðar, framleiðslu og búnaðar um borð í fiskiskipum. Einnig getur samningurinn haft áhrif á sjávarútveg með reglum um aðbúnað, hollustu afurðanna, vinnutíma, ríkisstyrki og fleiri atriði.

## 2.1. Bókun 9

Fjallað er um viðskipti með sjávarafurðir í bókun 9 við EES-samninginn. Þar eru ákvæði um fyrirkomulag í viðskiptum með sjávarafurðir. Um er að ræða afnám tolla í innflutningi á sumum af mikilvægustu afurðum Íslendinga til ESB eða tollalækkanir í áföngum um 70%, og var þeirri aðlögun lokið 1997. Þessi lækkun nær til meginhluta útflutnings sjávarafurða frá Íslandi enda séu þær upprunnar þar, sbr. upprunareglur sem fjallað er um í sérstakri bókun við EES-samninginn. Í bókun 9 eru einnig ákvæði um að ríkisstyrkir til sjávarútvegs skuli afnumdir og markaðsskipulagið skuli ekki vera með þeim hætti að samkeppni verði raskað. Þetta ákvæði nær þó ekki til fjárframlaga úr sjóðum Evrópusambandsins eða styrkja sem framkvæmdastjórnin hefur heimilað. Þá er kveðið á um það í bókuninni að fiskiskip, sem sigla undir fána samningsaðila, skuli hafa jafnan aðgang að höfnum og markaðsmannvirkjum og skip sem sigla undir fána heimaríkis. Þó er heimild til að banna löndun á fiski úr fiskistofnum sem alvarlegur ágreiningur er um stjórnun á. Þessu ákvæði hafa íslensk yfirvöld beitt varðandi löndun skipa frá Evrópusambandinu á grálúðu sem þau hafa veitt við Grænland.

Einn stærsti ávinningur íslensks sjávarútvegs við EES-samninginn voru þær tollalækkanir sem náðust þó að þær hafi ekki náð til allra tegunda, en síld og humar eru dæmi um mikilvægar tegundir sem ekki njóta tollfrelsis. Bókun 9 kveður einnig á um að þar sem fyrri samningar gefi viðkomandi EFTA-ríkjum betri viðskiptakjör en gert er í bókun 9 skuli þau ákvæði gilda. Kemur þetta Íslandi vel en árið 1973 tók gildi fríverslunarsamningur milli Íslands og Evrópusambandsins þar sem fjallað var um viðskipti með sjávarafurðir í bókun 6. Íslendingar fengu með þeim samningi góð kjör varðandi tolla á þeim tegundum og afurðum sem um var fjallað þannig að þó að bókun 9 hafi tekið gildi hafa Íslendingar að ýmsu leyti betri markaðsaðgang en t.d. Norðmenn, m.a. fyrir rækju. Norðmenn hafa þó samið sérstaklega um tollkvóta á einstökum afurðum.

## 2.2. Fjárfestingar í sjávarútvegi

Íslendingar hafa skv. EES-samningnum heimild til að koma í veg fyrir að útlendingar fjárfesti í íslenskum sjávarútvegi og eru í lögum ákvæði sem banna útlendingum að eiga íslensk fyrirtæki sem stunda veiðar og frumframleiðslu á sjávarafurðum. Með slíku ákvæði er reynt að tryggja að útlendir aðilar geri ekki út skip undir íslenskum fána á Íslandsmiðum þannig að þau komi í raun aldrei til Íslands heldur sæki þjónustu og selji allan sinn afla á erlendum mörkuðum. Þannig gætu verðmæti þess afls, sem þau veiða, í raun farið fram hjá íslensku efnahagskerfi.

## 2.3. I. viðauki við EES samninginn

I. viðauki við EES-samninginn fjallar um hollustu og heilbrigði dýra og dýraafurða. Í upphafi tók Ísland einungis upp örfáar gerðir á þessu sviði. Hinn 1. janúar 1999 tók nýr og endurskoðaður I. viðauki við EES-samninginn gildi og hefur Ísland tekið upp þann hluta viðaukans sem snertir viðskipti með sjávarafurðir. Þar með færðist Ísland inn fyrir

landamæri ESB í þeim skilningi að ekki verður lengur litið á Ísland sem svokallað þriðja ríki m.t.t. innflutnings á sjávarafurðum og hvað varðar heilbrigði og hollustu afurðanna. Í þessu felst að yfirvöld á Íslandi bera ábyrgð á að kröfum ESB til framleiðslunnar sé fullnægt og því er unnt að flytja vöru frá fyrirtækjum, sem fá opinbert vinnsluleyfi, á markaði í ESB án tímafrekra og dýrra skoðana við landamæri ESB.

Árið 1997 voru teknar upp samræmdar heilbrigðisreglur í viðskiptum með dýr og dýraafurðir, þ.m.t. fiskafurðir. Þær fela í sér að í viðskiptum milli aðildarríkja ESB með umræddar afurðir er meginreglan sú að heilbrigðiseftirlit fer einungis fram á sendingarstað. Heilbrigðiseftirlit og gjaldtaka við innflutning frá ríkjum utan EES, sem í þessu sambandi kallast þriðju ríki, er samræmd og felur í sér ítarlegri skoðun, aukið eftirlit og hærri gjaldtöku en tíðkaðist áður í aðildarríkjum ESB. Þar sem 60-70% íslenskra sjávarafurða hafa á síðustu árum verið flutt út til ESB var ljóst að ef ekkert yrði að gert mundu samræmdar heilbrigðisreglur ESB gagnvart þriðju ríkjum hafa verulegar breytingar í för með sér fyrir íslenskan sjávarútveg. Eftirlit með íslenskum sjávarafurðum hefði aukist úr litlu sem engu upp í 20–50% af sendingum, sem hefði leitt til þess að eftirlit á landamærum hefði orðið tímafrekt, auk þess sem einungis hefði verið heimilt að senda sjávarafurðir til tiltekinna hafna og flugvalla í ESB. Þar að auki hefði kostnaður vegna eftirlitsins aukist. Aðgangur íslenskra fyrirtækja að mörkuðum í ESB hefur því orðið mun betri eftir að eftirlit með framleiðslunni var fært til íslenskra yfirvalda.

Eins og áður segir er meginreglan sú að eftirlit með framleiðslunni sé í höndum útflutningsríkisins og á ábyrgð þess. Þeir aðilar, sem vilja markaðssetja fiskafurðir innan EES, þurfa að uppfylla þær kröfur um heilbrigði og hollustu afurðanna, sem þar gilda, og hefur íslensk löggjöf á þessu sviði verið samræmd reglum ESB. Öllum aðilum, er uppfylla þær, er úthlutað svokölluðu vinnsluleyfi. Móttökuríki hafa eigi að síður heimild til að gera skyndiskoðanir. Slík skoðun er þó einungis heimil innan þröngra marka, t.d. ber móttökuríkinu að senda framkvæmdastjórn ESB áætlun um hvernig það hyggst beita fyrrgreindum skyndiskoðunum innan ESB, eða ESA varðandi Ísland og Noreg, og er áætlunin háð samþykki fyrrgreindra aðila. Skyndiskoðunum skal beita þannig að þær mismuni ekki aðilum.

Í viðaukanum er einnig svokallað öryggisákvæði sem aðilar geta gripið til í sérstökum tilvikum. Komi til dæmis upp tilteknir dýrasjúkdómar í tilteknu ríki á EES-svæðinu utan Íslands eða annað sem kann að stofna heilbrigði dýra eða almennings í alvarlega hættu geta íslensk stjórnvöld gripið til öryggisráðstafana gagnvart viðkomandi ríki. Aðrir aðilar að EES-samningnum geta gripið til sams konar aðgerða gagnvart Íslandi að sömu skilyrðum uppfylltum. Hér er um sjálfstæða heimild samningsaðila að ræða, sem er óháð aðgerðum annarra, og taka öryggisráðstafanir gildi um leið og aðrir samningsaðilar hafa verið upplýstir um beitingu þeirra. Ráðstafanirnar geta ýmist falist í algjöru innflutningsbanni eða setningu sérstakra skilyrða um innflutning frá því ríki sem sjúkdómur kemur upp í. Viðræður milli aðila skulu þó hefjast án tafar og finnist ekki lausn er heimilt að vísa málinu til sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Jafnframt því að taka ábyrgð á eftirliti og framleiðslu íslenskra framleiðenda tóku Íslendingar upp eftirlit með því að sjávarafurðir, sem fluttar eru inn frá þriðju ríkjum, uppfylli samræmdar kröfur um hollustu. Á Íslandi snýr þetta eftirlit einkum að heilfrystum fiski sem fluttur er inn frá Rússlandi til frekari vinnslu. Allur innflutningur

frá hinum svonefndu þriðju ríkjum skal fara um tiltekna landamærastöðvar<sup>83</sup> þar sem fram fer eftirlit sem er í höndum Fiskistofu á Íslandi.

Samningsaðilar geta gripið til sérstakra öryggisráðstafana gagnvart þriðju ríkjum komi upp tiltekinn dýrasjúkdómur eða annað sem kann að stofna heilbrigði dýra eða almennings í alvarlega hættu. Ráðstafanirnar taka gildi um leið og öllum samningsaðilum hefur verið tilkynnt um þær og ber öllum aðilum að beita samsvarandi öryggisráðstöfunum nema þeir álíti að þær séu ekki réttlætanlegar. Komi upp ágreiningur um beitingu öryggisráðstafana gagnvart þriðja ríki er heimilt að vísa honum til sameiginlegu EES-nefndarinnar. Öryggisráðstafanirnar geta ýmist falist í algjöru innflutningsbanni eða setningu sérstakra skilyrða um innflutning frá því ríki sem sjúkdómur eða tiltekið ástand kemur upp í.

#### 2.4. Tvíhliða samningur um skipti á veiðiheimildum

Samhliða EES-samningnum gerðu Ísland og ESB samning um gagnkvæm skipti á veiðiheimildum. Skip frá ESB geta veitt allt að 3.000 tonn af karfa á tilteknum svæðum við Ísland og Íslendingar fá í staðinn að veiða 30.000 tonn af loðnu. Um er að ræða veiðiheimild sem ESB kaupir af Grænlandi. Þar sem sjaldan hefur tekist að veiða allan loðnukvótann í samningum Íslands, Færeyja, Grænlands og Noregs er það mat Íslendinga að þeir hafi ekki getað nýtt sér þá loðnu sem samningurinn færir þeim. Þetta mat er erfitt vegna eðlis loðnusamningsins þar sem Ísland fær í sinn hlut þann kvóta sem ekki er nýttur 15. febrúar, utan ákveðins magns sem Færeyjar og Grænland geta veitt eftir þann tíma. Á vertíðinni 1997/1998 varð heildarveiðin 1.245 þúsund tonn af 1.265 þúsund tonna heildarkvóta og verður því að draga þá ályktun að a.m.k. 10.000 tonn af kvótanum frá ESB hafi nýst þá vertíðina. Skipum ESB hefur ekki gengið vel að nýta sér karfaheimildirnar en undanfarin ár hafa þau sýnt veiðunum meiri áhuga. Samfara breyttu útgerðarmynstri ásamt nokkrum tilslökunum frá Íslendingum hefur aflinn aukist og var 236 tonn árið 1998 og 1.353 tonn árið 1999.

#### 2.5. Stækkun Evrópusambandsins

Fyrirsjáanleg stækkun ESB til austurs mun án efa hafa þýðingu fyrir íslenskan útflutning. Ísland hefur með öðrum EFTA-ríkjum gert fríverslunarsamninga við ýmis ríki í austanverðri Evrópu og tryggja þessir samningar m.a. fullt tollfrelsi í viðskiptum með sjávarafurðir. Flest þessara landa hafa sótt um aðild að ESB. Einkum gæti innganga þeirra í ESB komið niður á síldarútflutningi þangað en síld er meðal afurða sem seldar hafa verið til þessara ríkja. Samkvæmt reglum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) ber ESB skylda til að ganga til viðræðna við Ísland um bættan markaðsaðgang þegar markaðsaðgangur skerðist við inngöngu nýrra aðila í ESB. Yfirleitt eru veitt tollfríðindi fyrir tiltekið magn á ári og ræðst magnið af innflutningi á tilteknu þriggja ára tímabili en hugsanlega yrði tekið tillit til vaxtarmöguleika. Þar með skerðast þeir möguleikar sem eru fyrir hendi í þessum löndum fyrir útflutning á íslenskum afurðum þegar efnahagur þar fer að batna.

---

<sup>83</sup> Sem stendur eru landamærastöðvar á eftirtöldum stöðum: Reykjavík, Hafnarfirði, Akureyri, Eskifirði, Ísafirði og Keflavíkurlugvelli. Auk þess eru útibú frá þeim á 6 stöðum. Eins og fram kemur í Inngangi er uppi ágreiningur um vald ESA til að samþykkja landamærastöðvarnar.

### 3. Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB

Ráðherraráð ESB tekur allar meiri háttar ákvarðanir í sjávarútvegsmálum, s.s. um leyfilegan heildarafla og tekur stefnumarkandi ákvarðanir um sjávarútvegsstefnuna. Það er síðan framkvæmdastjórnin sem sér um daglegan rekstur og tekur vissar ákvarðanir sem ráðherraráðið hefur falið henni að taka. Þótt Evrópuþingið móti hvorki stefnu né taki ákvarðanir í sjávarútvegsmálum með beinum hætti er engu að síður ljóst að það hefur veruleg áhrif og mun í framtíðinni beita sér enn frekar fyrir því að öðlast meiri áhrif á þessu sviði sem mörgum öðrum.

Reglur, er náðu til alls sjávarútvegs í Evrópusambandinu, voru fyrst settar í upphafi áttunda áratugarins. Um var að ræða reglur um aðgang að veiðisvæðum, markaðsskipulag og uppbyggingu eða styrkjakerfi. Árið 1983 náðist síðan samkomulag um sameiginlega sjávarútvegsstefnu eftir margra ára erfiðar viðræður. Þá var einstökum aðildarríkjum ákvörðuð föst aflahlutdeild í þeim tegundum sem sættu takmörkunum í leyfilegum heildarafla. Var að mestu leyti miðað við aflareynslu einstakra ríkja á tímabilinu 1973–1978. Þar með var búið að leggja grunninn að hinu svokallaða hlutfallslega jafnvægi (*relative stability*) sem má segja að sé einn af hornsteinum sjávarútvegsstefnunnar.

Ýmsir vankantar eru á slíku samstarfi. Ákvarðanataka er í flestum tilvikum tímafrek, sérstaklega varðandi ýmsa tæknilega þætti því að fara þarf í gegnum ákveðinn feril áður en ákvörðun er tekin þar sem öll ríkin þurfa að fá að skoða tillögur og tjá sig um þær. Þetta gerir kerfið svifaseint og veldur því að ef sérstakar aðstæður koma upp verða viðbrögð oft og tíðum sein. Þó er einstökum ríkjum heimilt að setja reglur sem varða einungis skip sem sigla undir þeirra flaggi og nægir þá að tilkynna framkvæmdastjórninni um þær ráðstafanir. Þó er einstökum ríkjum heimilt að setja reglur sem varða einangraða stofna (*e. strictly local stocks*) sem fiskimenn viðkomandi ríkis hafa einir hagsmuni af að veiða, eða ná til fiskimanna þess ríkis.<sup>84</sup>

Sjávarútvegsstefnan hefur því að verið gagnrýnd allt frá því hún var innleidd. Gagnrýnin hefur ekki síst snúið að ákvörðunum ráðherraráðsins um leyfilegan heildarafla sem hafa oft og tíðum verið verulega umfram ráðgjöf vísindamanna og tillögur framkvæmdastjórnarinnar. Einnig hefur eftirlitið, sem er í höndum aðildarríkja, verið gagnrýnt en það hefur þótt vera ómarkvisst og ekki samræmi milli eftirlits í einstökum ríkjum.

Síðustu misseri hefur aftur á móti átt sér stað veruleg breyting í þessum efnun. Ákvarðanir um leyfilegan heildarafla eru nú nær tillögum vísindamanna en áður var og áhersla hefur verið lögð á að auka og bæta eftirlitið. Að þessu leyti hefur framkvæmd sjávarútvegsstefnunnar færst á ábyrgari braut.

#### 3.1. Meginþættir sjávarútvegsstefnunnar

Hér á eftir verður reynt að varpa ljósi á helstu þætti hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins. Í ESB er oft vísað til þess að sjávarútvegsstefnunni megi skipta í 4 meginþætti, stjórnun og verndun, uppbyggingu greinarinnar, markaðsmál og veiðar utan yferráðasvæðis ESB og er fjallað um þessa þætti í kaflanum.

<sup>84</sup> Council Regulation 3760/92, gr. 10

## *Stjórnun fiskveiða*

Í stuttu máli má segja að ráðherraráðið taki ákvörðun um leyfilegan hámarksafla og skipti honum milli ríkja á grunni hins hlutfallslega stöðugleika, auk þess að setja reglur um möskvastærðir og annað viðkomandi veiðarfærum og veiðunum, veiðisvæði og almennar reglur um eftirlit. Sérhvert ríki getur síðan tekið ákvörðun um með hvaða hætti þeim veiðiheimildum, sem því falla í skaut, er ráðstafað. Misjafnlega er staðið að því í einstökum aðildarríkjum sambandsins. Til dæmis má nefna Holland þar sem segja má að notað sé kerfi með framseljanlegum aflaheimildum, líkt því sem gert er á Íslandi. Einnig má nefna Danmörku þar sem heildarkvótanum er mikið til úthlutað til útgerðarsamtaka sem síðan úthluta honum til þeirra skipa sem í samtökunum eru. Þau úthluta síðan kvótum til skipa meðlima sinna ársfjórðungslega, mánaðarlega eða jafnvel vikulega.

- *Leyfilegur hámarksafla*

Framkvæmdastjórnin leggur tillögur um leyfilegan heildarafla fyrir ráðherraráðið og eru þær byggðar á vísindalegri ráðgjöf, s.s. Alþjóðahafrannsóknaráðsins og vinnuhópa sambandsins. Ákvörðun um leyfilegan heildarafla úr einstökum stofnum er tekin af sjávarútvegsráðherrum sambandsins í sameiningu. Ákvörðun um leyfilegan heildarafla komandi árs er venjulega tekin skömmu fyrir jól og hefur oft gengið mjög illa að ná samkomulagi um leyfilegan heildarafla í öllum tegundum. Aðildarríkin hafa ólíkra hagsmuna að gæta og þegar kemur að ákvörðun um leyfilegan heildarafla eru þau oft undir miklum þrýstingi frá sjávarútveginum í heimalandinu. Ástand fiskistofna hefur yfirleitt verið með þeim hætti að ráðgjöf vísindamanna hljóðar upp á verulegan niðurskurð í afla svo að byggja megi stofnana upp á ný. Ráðherraráðið hefur átt erfitt með að fylgja þeirri ráðgjöf og hefur oftast ekki tekið ákvörðun um leyfilegan heildarafla sem er verulega umfram það sem ráðgjöfin hljóðaði upp á. Má segja að skammtímasjónarmið hafi ráðið ferðinni þar sem fremur er litið til ýmissa efnahagslegra og félagslegra áhrifa af niðurskurði en möguleika til uppbyggingar og aukinnar starfsemi með styrkari stofnum. Eins og áður er komið fram virðist sem þetta viðhorf sé þó að breytast og stefnt verði að raunverulegri uppbyggingu stofnanna.

### *Skipting hámarksafla milli ríkja*

Skipting leyfilegs hámarksafla milli aðildarríkja ESB er byggð á reglunni um hlutfallslegt jafnvægi eins og áður segir. Í því felst að hlutdeild viðkomandi ríkja í einstökum stofnum, sem lúta ákvörðun um leyfilegan heildarafla, er fyrir fram ákveðin. Þessi skipting á veiðiheimildum aðildarríkja úr helstu stofnunum er einn af hornsteinum sameiginlegu fiskveiðistefnunnar. Það er ljóst að ef árlega ætti að ákveða hlutdeild aðildarríkja í þeim afla, sem ráðherraáðið ákvarðar á hverju ári, yrði enn erfiðara að taka ákvörðun en nú er og tækifæri til ýmiss konar hrossakaupa yrðu fleiri. Það má þó gera því skóna að þessi skipting geti verið völd að ákveðinni stöðnun ef ríki komast upp með að nýta ekki sína úthlutun árum saman án þess að þau missi hana. Aftur á móti er gert ráð fyrir að ríki geti skipst á úthlutuðum réttindum. Hlutfallslegur stöðugleiki er einn meginþátta sjávarútvegsstefnunnar sem kemur til endurskoðunar árið 2002. Ekki virðist þó líklegt að breytingar verði gerðar á skiptingunni, nema hugsanlega minni háttar lagfæringar, enda um ákaflega viðkvæmt mál að ræða. Nánar verður fjallað um það hér síðar.

- *Aðgangur að veiðisvæðum*

Meginreglunni um að ekki skuli gert upp á milli ríkisborgara einstakra aðildarríkja ESB á grundvelli þjóðernis hefur reynst erfitt að viðhalda í sjávarútvegi. Í gildi er

heimild til einstakra ríkja til að takmarka aðgang að hafsvæðum innan 6-12 sjómílna við skip sem skráð eru í viðkomandi ríki. Heimild þessi fellur úr gildi 31. desember 2002 og verður tekin til endurskoðunar á því ári eins og áður er komið fram.

Auk þess að ákvarða kvóta, sem fellur til einstakra ríkja, getur ráðherraráðið sett reglur um fjölda skipa sem fá leyfi til veiða á einstökum veiðisvæðum). Þess háttar fiskveiðistjórnun er beitt á nokkrum svæðum, m.a. vestan Bretlandseyja, Frakklands og Pýreneaskagans.<sup>85</sup>

Í aðildarsamningum Spánverja, Portúgala, Svía og Finna var kveðið á um að skip frá þessum ríkjum skyldu ekki hafa aðgang að veiðum í Norðursjó. Þessi ákvæði þarf einnig að taka til endurskoðunar á árinu 2002. Verði engin ákvörðun tekin mun hin almenna regla um frjálsan aðgang að veiðum í Norðursjó gilda fyrir skip þessara þjóða í samræmi við hlutfallslegan stöðugleika en það þýðir að þau fá ekki heimildir til að veiða þær tegundir, þar sem veiðum er stjórnað með takmörkun á heildarafla. Þau gætu aftur á móti stundað veiðar á tegundum sem ekki eru undir slíkri stjórnun. Þótt þær séu fáar ber nokkuð á áhyggjum af aukinni sókn í Norðursjóinn sem muni hafa slæmar afleiðingar fyrir aðrar tegundir sem óhjákvæmilega muni veiðast sem meðafli.

- *Lágmarksstærðir*

Samkvæmt reglum ESB er skylt að kasta í sjóinn fiski sem er undir lágmarksstærð ef hann fer yfir ákveðið hlutfall aflans og er óheimilt að koma með hann að landi<sup>86</sup>. Að auki eru ákvæði um lágmarksstærð á fiski sem má selja<sup>87</sup>.

- *Eftirlit*

Árið 1993 voru settar reglur um eftirlit sem nær til allra þátta hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu.<sup>88</sup> Var reglunum m.a. ætlað að samræma og samhæfa eftirlit milli einstakra ríkja. Nú er búið að samræma reglur um afladagbók, skipaskráningu og fjareftirlit. Framkvæmdastjórnin bindur miklar vonir við að fjareftirlit bæti eftirlitið til muna og geri það markvissara. Farið var að innleiða fjareftirlitið, sem byggist á sjálfvirkum sendingum staðsetningarskeyta um gervihnött, árið 1994 og er áætlað að í ár nái það til allra skipa lengri en 24 m. Auk þess ná hinar samræmdu reglur til eftirlits utan lögsagna aðildarríkjanna.

Eftirlit með veiðum er í höndum einstakra ríkja. Á það bæði við um eftirlit með veiðum á yfirráðasvæðum þeirra sem og eftirlit með skipum sem þar eru skráð. Meðal þess sem er á verksviði einstakra ríkja er að sjá til þess að samræmd afladagbók sé notuð, fylgjast með löndunum í þeim höfnum sem undir þau heyra og afla þeirra skipa sem sigla undir viðkomandi fána, sem og rekstur fjareftirlits er nær til flota viðkomandi lands.

Í starfi hjá framkvæmdastjórninni eru 25 eftirlitsmenn sem hafa það meginhlutverk að fylgjast með eftirlitinu í einstökum löndum, auk þess sem þeir geta komið beint að

---

<sup>85</sup> Council Regulation 894/97 gr. 2.4 og gr. 5.3

<sup>86</sup> Council Regulation 894/97 gr. 2. 4, og gr. 5. 3

<sup>87</sup> Council Regulation 2406/96, gr. 7

<sup>88</sup> Council Regulation 2847/93

eftirliti með veiðum á alþjóðlegu hafsvæði. Framkvæmdastjórnin getur ekki staðið að eftirliti innan lögsögu í einstökum löndum nema í samráði við þau.

### *Styrkir og uppbygging sjávarútvegsgeirans.*

Ekki er auðvelt að ná yfirsýn yfir þá möguleika sem felast í styrkjakerfinu, enda um flókið samspil að ræða milli sjóða sambandsins og styrkjakerfis einstakra ríkja. Hér verða helstu þáttum styrkjakerfis Evrópusambandsins því einungis gerð lauslega skil.

Lokið var við heildarendurskoðun á uppbyggingarsjóðum Evrópusambandsins í júlí 1999<sup>89</sup>. Þar eru lagðar meginlínur fyrir styrkveitingar úr sjóðum sambandsins. Styrkir geta farið til svæða eða sviða sem falla undir þrjú meginmarkmið, en alls eru 195 milljarðar evra til ráðstöfunar á tímabilinu 2000-2006. Undir markmið 1 falla svæði sem eru vanþróuð, þ.e. landsframleiðsla er að meðaltali undir 75% af meðallandsframleiðslu Evrópusambandsins, eða strjálbýl, þ.e. færri en 8 íbúar eru á hvern ferkílómetra. Undir markmið 2 falla svæði sem eiga við félagsleg og efnahagsleg vandamál að stríða, sérstaklega svæði sem fást við afleiðingar mikilla breytinga í efnahagslífi, svo sem iðnaði og þjónustugreinum, dreifbýl svæði sem fer hnignandi og einnig þéttbýl svæði sem eiga í erfiðleikum og svæði sem eru háð fiskveiðum og ganga gegnum þrengingar. Markmið 3 nær til stuðnings við uppbyggingu stjórnkerfa á svæðum sem ekki falla undir markmið 1 og eflingar þess hluta er snýr að hinni mannlegu auðlind, þ.e. menntunar, þjálfunar og stuðnings til þátttöku í atvinnulífinu. Auk þess er unnt að veita styrki til sjávarútvegsfyrirtækja á svæðum sem ekki falla undir markmið 1.

Í nefndri reglugerð eru nákvæmar lýsingar á þeim skilyrðum sem svæði þurfa að uppfylla til að geta fallið undir eitt af markmiðunum þremur og hvernig fjárveitingum skuli skipt á milli þeirra. Á þeim grundvelli er síðan gert yfirlit yfir Evrópu og gefinn út listi þar sem fram kemur hvaða svæði falla undir hvaða markmið. Því fé, sem er til ráðstöfunar, hefur einnig verið skipt að mestu á milli markmiða og áætlað er hve mikið fé komi í hlut hvers ríkis.<sup>90</sup> Heimilt er að nota styrki sem falla undir markmið 1 til að styrkja sjávarútveg á viðkomandi svæðum. Þannig er til ráðstöfunar fyrir sjávarútveginn mun meira fjármagn en sá 1,1 milljarður evra sem er sérstaklega tekinn frá fyrir hann. Líklegt má telja að álíka fé verði veitt til sjávarútvegsins í þessari áætlun og þeirri síðustu, eða um 3,5 milljarðar evra á tímabilinu. Framkvæmdastjórninni hafa ekki borist áætlanir frá öllum ríkjum sambandsins og fyrr er ekki unnt að gera nákvæmlega grein fyrir hvernig fénu verður ráðstafað.

Styrkir eru ekki veittir nema til komi mótframlag frá viðkomandi ríkjum og oft er einnig ætlast til mótframlags frá einkaaðilum ef um er að ræða fjárfestingar. Hlutfall framlaga ríkja og einkaaðila er breytilegt eftir því um hvaða markmið er að ræða og hvers lags verkefni er verið að styrkja.<sup>91</sup> Það er því undir einstökum ríkjum komið hvernig það fé, sem þeim stendur til boða, er nýtt. Bretar hafa til dæmis ákveðið að styrkja einungis úreldingu fiskiskipa en ekki endurnýjun þeirra nema hún varði öryggismál. Þeir hafa því ekki notað allt það fé sem féll í þeirra hlut.

<sup>89</sup> Council Regulation 1260/1999

<sup>90</sup> Markmið 1 fær bróðurpartinn eða um 136 milljarða evra, markmið 2 fær rúma 22 milljarða evra, markmið 3 um 24 milljarða evra og sjávarútvegsjóðurinn rúman milljarð evra.

Í hlut Spánar koma 43 milljarðar evrur, næst koma Þýskaland og Ítalía með 28 milljarða evrur.

<sup>91</sup> Varðandi sjávarútveg sjá Council Regulation 2792/1999.



Þótt sjávarútvegur sem slíkur geti sótt um styrki úr ákveðnum hluta styrkjakerfisins eru einnig möguleikar fyrir einstök svæði til að fá styrki undir öðrum formerkjum, s.s. vegna breyttra atvinnuhátta í kjölfar breytinga á sjávarútvegssviðinu.

Á árinu 1999 voru samþykktar nýjar reglur um stuðning til mála er varða uppbyggingu í sjávarútveginum fyrir árin 2000-2006 til samræmis við áðurgreinda heildarendurskoðun á styrkjakerfinu.

Meginmarkmið styrkjakerfis Evrópusambandsins varðandi sjávarútveg eru:

- að stuðla að jafnvægi milli sóknar og afrakstursgetu fiskistofnanna,
- að efla samkeppnishæfni sjávarútvegs í Evrópu og þróa hann til að verða efnahagslega sjálfstæð atvinnugrein,
- að auka framboð á mörkuðum og auka virðisauka við framleiðslu,
- að aðstoða við enduruppbyggingu svæða sem eru háð veiðum og eldi.

Veittir eru styrkir til úreldingar og endurnýjunar skipa. Meginreglan er sú að sóknargeta skuli ekki aukast við þá endurnýjun. Auk þess er boðið upp á aðstoð við endurnýjun skipa sem ekki felst í stækkun rúmmáls eða vél. Þá er unnt að fá styrki til að byggja upp framleiðsluiðnað eða endurnýja, einnig til hafnargerðar og markaðsstarfs. Enn fremur er boðið upp á styrki til einstaklinga sem vilja hætta sjómennsku og ýmist fara á eftirlaun eða snúa sér að öðrum starfsgreinum.

Mikilvægur þáttur í tilraunum ESB til að ná stjórn á stærð fiskiskipaflotans eru svokallaðar langtímaáætlanir um flotapróun (*Multi-Annual Guidance Programme - MAGP*). Löndunum er falið að gera áætlanir um þróun flotans til nokkurra ára. Ef áætlanir eru samþykktar af framkvæmdastjórninni geta löndin notið aðstoðar frá sjóðum Evrópusambandsins til að uppfylla þær. Fjórða MGAP-áætlunin nær til tímabilsins frá 1997 til 2001. Áður en undirbúningur var hafinn að því að setja markmiðin var gerð ítarleg könnun á stöðu fiskistofnanna sem sýndi að allt of mikil sókn var í allmarga stofna. Því var ákveðið að minnka skyldi sókn í stofna, sem taldir voru í hættu, um 30%, en 20% í stofna sem voru ofveiddir. Þessi niðurskurður var síðan brotinn frekar niður eftir útgerðarflokkum. Það er síðan ríkjanna að ákveða hvernig markmiðunum verður náð sem hefur verið ýmist með fækkun skipa eða sóknarminnkun. Ef styrkur kemur til endurnýjunar skips þar sem MAGP-áætlunin hefur verið uppfyllt verður að taka jafnmikla sóknargetu (brúttótonn x vélarstærð) úr rekstri án opinbers stuðnings og samsvarar sóknargetu nýja skipsins. Hafi ekki verið staðið við þau áform í ákveðnum hluta flotans, verður að taka úr rekstri sóknargetu í viðkomandi flotahluta sem er a.m.k. 30% meiri en sem nemur sóknargetu hins nýja skips. Hafi MAGP-áætlanirnar verið virtar að vettugi eru allar greiðslur til viðkomandi ríkis til endurnýjunar skipa stöðvaðar. Við mat á þörf á niðurskurði og við mat á árangri hefur fyrst og fremst verið miðað við fastar stærðir eða tonnátölu og vélarstærð. Nú munu hins vegar vera uppi hugmyndir um að líta einnig til annarra þátta, s.s. efnahagslegra, í næstu MAGP-áætlun sem mun hefjast árið 2002.

### *Markaðsskipulag*

Fyrsti þátturinn í sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB var setning reglna um viðskipti með fisk. Þær hafa verið endurskoðaðar og endurbættar síðan og í desember 1999 var síðast gengið frá heildarendurskoðun á meginreglum um markaðsskipulagið sem taka gildi 1. janúar 2001.<sup>92</sup> Mikilvægur partur af markaðsskipulaginu eru samtök útgerða

---

<sup>92</sup> Council Regulation 104/2000

(*Producer Organisations (PO)*). Hér er um að ræða frjáls samtök útgerða sem er ætlað það hlutverk að stuðla að auknum stöðugleika á fiskmörkuðum þar sem frumsala fer fram. Þeim er ætlað að gera það m.a. með skipulagningu veiðanna og stýra þar með framboði á fiski, stuðla að bættri meðferð og auknum gæðum o.s.frv. Helstu amboð samtakanna til að hafa áhrif á markaðinn eru að draga afurðir meðlima sinna út af markaðnum fari verð undir ákveðið viðmiðunarverð. Þannig er framboðið minnkað og verðinu haldið uppi. Útgerðarsamtökin greiða þeim meðlimum sem áttu aflann og fá þau síðan endurgreitt skv. ákveðnum reglum frá ESB. Einnig er unnt að veita aðstoð til að geyma afla sem hefur verið unninn þannig að geymsluþol aukist þar til markaðsaðstaður batna. Meðlimir samtakanna skuldbinda sig til að fela þeim að stjórna sölu afla og veiða eftir atvikum. Þótt um frjáls samtök sé að ræða ná þær tryggingar um lágmarksverð, sem felast í þeim ráðstöfunum sem samtökin geta gripið til, einungis til meðlima þeirra. Staða þessara samtaka er misjöfn í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Í sumum löndum, s.s. Bretlandi og Danmörku, hafa þau mikilvægu hlutverki að gegna, ekki bara varðandi markaðsmál, heldur einnig almenna stjórnun veiða, s.s. að halda utan um kvóta meðlima sinna.

Gefið er út viðmiðunarverð í Evrópusambandinu fyrir tilteknar tegundir<sup>93</sup> og afurðir sem er grunnur að kerfi því sem unnið er samkvæmt til að reikna verð sem miðað er við þegar taka á afla út af markaðnum. Um er að ræða verð sem gildir fyrir allt sambandið sem er þó aðlagð stærðarflokkum, gæðaflokkum og svæðum þar sem landað er.

Annar mikilvægur hluti varðandi markaðsmál eru sameiginlegar reglur um markaðsstaðla fyrir frumsölu á ferskfiski á markaði ESB. Um er að ræða reglur um stærðar- og gæðaflokkun afla, meðferð, umbúðir og reglur um framleiðslu og hollustu sjávarafurða.

Þriðji hluti markaðskerfisins eru reglur um samskipti við þriðju ríki, t.d. sameiginlega tolla og neyðarráðstafanir til að draga úr innflutningi við sérstakar aðstaður.

#### *Veiðar utan yfirráðasvæðis ESB.*

Evrópusambandið hefur forræði með samningum um fiskveiðiréttindi aðildarríkja ESB utan hinnar sameiginlegu lögsögu en það kemur að fiskveiðisamningum víðs vegar um heiminn. Evrópusambandið hefur samið við 20 til 30 ríki í Evrópu, Afríku, Asíu og S–Ameríku<sup>94</sup>. Hluti þessara samninga eru samningar sem áður voru samningar einstakra ríkja er féllu undir ESB við inngöngu þeirra í Evrópusambandið.

Auk þess er sambandið meðlimur í tíu svæðastofnunum sem fara með stjórnun veiða á úthafinu og er áheyrnaraðili í tveimur að auki<sup>95</sup> en stefnir að því að verða fullgildur

<sup>93</sup> Verulegur hluti af bolfisk- og flatfiskafla Íslendinga fellur þar undir auk síldar og rækju.

<sup>94</sup> Það eru m.v. 1998: Færeyjar, Grænland, Ísland, Noregur, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rússland, Angóla, Grænhöfðaeyjar, Kómoreyjar, Miðbaugs-Gínea, Gambía, Gabon, Gínea-Bissá, Gínea, Filabeinsströndin, Madagaskar, Marokkó, Míritanía, Míritus, Saó Tóme og Prinsípe, Senegal, Seychelleseyjar og Argentína.

<sup>95</sup> Það eru: North-West Atlantic Fisheries Organisation (NAFO), North-East Atlantic Fisheries Convention (NEAFC), Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), North Atlantic Salmon Conservation Organisation (NASCO), International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC), Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), International Convention for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT), General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF), Indian Ocean Fishery Commission (IOFC), Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) og International Whaling Commission (IWC). ESB er áheyrnaraðili í þeim tveimur síðastnefndu en fullgildur aðili að hinum.

meðlimur. Þá tekur ESB þátt í starfi FAO á sjávarútvegssviðinu. Framkvæmdastjórnin sér um samninga í slíkum tilvikum en ráðherraráðið skiptir þeim kvóta, sem ESB fær, milli aðildarríkjanna. Sú skipting er að mestu leyti bundin reglunni um hlutfallslegan stöðugleika, auk þess sem ríki, sem hafa samninga við önnur ríki við inngöngu í ESB, hafa haldið sínum réttindum að miklu leyti.

Í samningum við einstök ríki er ýmist um að ræða gagnkvæm skipti á veiðiheimildum eða að sambandið greiðir fyrir veiðiheimildirnar, bæði beint og með ýmiss konar aðstoð. Dæmi eru um að aðrir þættir tengist slíkum samningum, s.s. aðgangur að mörkuðum ESB. Eigendur skipa, sem stunda veiðar samkvæmt samningum við einstök ríki, greiða oft gjald fyrir veiðileyfi og aflu, háð svæðum og tegundum sem veiddar eru.

### *Endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar*

Sjávarútvegsstefnan var endurskoðuð árið 1992 og verður endurskoðuð aftur árið 2002. Fyrir árslok 2001 ber framkvæmdastjórninni að leggja fram fyrir þingið og ráðherraráðið skýrslu um stöðu sjávarútvegsins í Evrópusambandinu. Sú skýrsla skal liggja til grundvallar ákvörðunum um breytingar á sjávarútvegsstefnunni árið 2002<sup>96</sup>. Endurskoðun þessi nær til allra þátta sjávarútvegsstefnunnar en sérstök áhersla verður lögð á aðgang að veiðisvæðum innan 6-12 sjómílna en heimild ríkja til að takmarka hann rennur út 31. desember 2002, verði ekkert að gert<sup>97</sup>. Einnig ber að taka til endurskoðunar hið svokallaða *Shetland box* sem er svæði við Hjaltland þar sem fjöldi skipa yfir ákveðinni stærð er takmarkaður<sup>98</sup>.

Undirbúningur endurskoðunarinnar er þegar hafinn og hefur framkvæmdastjórnin unnið að skipulagningu á henni síðan 1998. Þá voru sendar út spurningar til 350 aðila í sjávarútveginum í ESB. Síðan hafa verið haldnir 30 fundir með hagsmunaaðilum, vísindamönnum og stjórnvöldum á ýmsum svæðum og verða fleiri slíkir fundir haldnir á næstu misserum<sup>99</sup>. Framkvæmdastjórnin hefur dregið vissar ályktanir af þessum fundum og má búast við að endurskoðunin muni markast að miklu leyti af þeim<sup>100</sup>. Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

Eins og áður segir verður aðgangur að svæðum innan 6-12 sjómílna endurskoðaður og virðist ríkja sátt um að aðildarríkjum verði áfram heimilt að takmarka aðganginn. Þó eru í sumum ríkjum uppi óskir um að það svæði verði stækkað.

Spánverjar, Portúgalar, Finnar og Svíar hafa ekki aðgang að veiðisvæðum í Norðursjónum og óska þessi ríki eftir að fá hann. Ríki, sem liggja að Norðursjónum, eru á móti því og hafa áhyggjur af aukinni sókn á svæðinu þó að ákvörðun sé tekin um leyfilegan heildarafla af flestum tegundum í Norðursjónum og honum skipt á milli einstakra ríkja. Skip þeirra ríkja, sem ekki hafa kvóta í Norðursjó, fengju því einungis heimild til að veiða tegundir sem ekki eru kvótasettar. Þá voru skiptar skoðanir um ágæti Shetland-boxins.

---

<sup>96</sup> Council Regulation 3760/92, gr. 14

<sup>97</sup> Council Regulation 3760/92, gr. 6

<sup>98</sup> Council Regulation 3760/92, gr. 7

<sup>99</sup> COM(1999) 747 final

<sup>100</sup> COM(2000) 14 final

Á fundunum var því haldið fram að þó að leyfilegur heildaraflí hafi verið takmarkaður og kvóti hafi verið settur á hafi sóknin ekki minnkað. Meðal annars sé það vegna slaks eftirlits og skorts á vísindalegri ráðgjöf af nægilegum gæðum. Ekki var þó einhugur um að kasta kerfinu fyrir róða, heldur rætt um að bæta það með betra eftirliti og styðja með ýmsum aðgerðum, s.s. aukinni kjörhæfni veiðarfæra, draga úr útkasti og heimila sóknarstýringu.

Framseljanlegir kvótar nutu ekki almenns stuðnings, m.a. vegna áhyggna af samþjöppun og fækkun starfa. Helst var að finna stuðning í Hollandi, Spáni og Danmörku.

Hlutfallslegi stöðugleikinn svokallaði virðist vera almennt viðurkenndur, í sumum tilvikum þó sem slæmur en nauðsynlegur, þar sem breytingar eða afnám þess fyrirkomulags myndi valda frekari vandamálum. Þó komu fram tillögur um breytingar á hlutfallslegri skiptingu veiðiheimilda úr mörgum stofnum.

Reglur um útkast voru gagnrýndar og í sumum löndum var farið fram á bann við útkasti. Þær hugmyndir eiga þó ekki upp á pallborðið hjá öllum.

Kröfur komu fram um aukna þátttöku ESB í alþjóðlegu samstarfi á sjávarútvegssviðinu. Einnig kom fram greinilegur munur milli afstöðu aðila eftir því hvort þeir voru frá sunnanverðri eða norðanverðri Evrópu þar sem þeir síðarnefndu vilja að meira fé renni til innri mála sambandsins en minna til að greiða fyrir samninga við ríki utan ESB um kaup á veiðiheimildum sem aðildarríki ESB í suðri nýta.

Helstu niðurstöður eru eftirfarandi: Almennt voru menn sammála um að þörf væri á bættu eftirliti og eftirfylgni með reglum, og ekki síst samræmingu þess, en eftirlitið væri mjög misjafnt eftir þjóðum. Jafnvel komu fram raddir um að nauðsynlegt væri að auka vald framkvæmdastjórnarinnar í þessum efnum en þær nutu ekki almenns stuðnings.

Þá var óskað eftir því að upplýsingar um rannsóknir og störf vísindamanna við stofnmat o.fl. yrðu aðgengilegri og að meira verði lagt upp úr samvinnu vísindamanna og sjómanna. Krafa um bætt aðgengi að upplýsingum átti raunar við um alla starfsemi framkvæmdastjórnarinnar og einnig að greinin eigi meiri hlut að máli þegar framkvæmdastjórnin tekur ákvarðanir. Þá komu fram óskir um meiri svæðavæðingu (*regionalisation*) af fiskveiðistjórnuninni þótt ekki væru þær studdar í öllum löndum. Fram kom ólíkur skilningur á þessu hugtaki. Í sumum tilvikum var átt við að vald verði flutt aftur frá ESB til þjóðríkja eða svæða, en í öðrum var átt við að tekið verði tillit til sérkenna einstakra svæða þegar ákvarðanir eru teknar, án nokkurra breytinga á stofnanauppbyggingu og stjórnskipulagi. Einnig var verulegur stuðningur við hugmyndir um sveigjanlega stefnu sem væri fær um að bregðast skjótt við breyttum aðstæðum á einstökum stöðum. Með vísan til þess að ákvarðanatöku í ESB getur verið tímafrek var lagt til að ákveðið vald verði fært til yfirvalda á stöðum eða svæðum.

#### **4. Samanburður á stjórnun fiskveiða á Íslandi og ESB**

Í þessum kafla verður lögð áhersla á að bera saman stjórnkerfin innan Evrópusambandsins annars vegar og á Íslandi hins vegar. Til að auðvelda samanburð verður fjórskiptingin, sem kemur fram í síðasta kafla, notuð að svo miklu leyti sem unnt er.

Á Íslandi tekur sjávarútvegsráðherra ákvarðanir um mörg mikilvæg atriði er snerta stjórnun veiðanna, innan þeirra ramma sem lög kveða á um. Aðstæður eru á mörgum sviðum með þeim hætti að ef unnt á að vera að vinna að markmiðum um hagkvæma nýtingu stofna verður að vera unnt að bregðast skjótt við ýmsum aðstæðum sem upp kunna að koma. Sem dæmi má nefna ákvörðun um heildarafla, lokanir svæða, reglur um veiðarfæri, eftirlit og fleira mætti telja. Á Íslandi er unnt að bregðast þannig skjótt við breyttum aðstæðum.

Innan ESB er málum ekki fyrir komið á sama hátt og ákvarðanir taka lengri tíma enda mun fleiri aðilar er koma að málinu, m.a. öll aðildarlönd, a.m.k. þau sem hagsmuna eiga að gæta. Ef Ísland væri meðlimur í ESB yrðu allar ákvarðanir um breytingar á atriðum varðandi stjórnun fiskveiða á Íslandsmiðum, sem nú eru gerðar með reglugerðarbreytingum, að fara til umfjöllunar hjá framkvæmdastjórninni og eftir atvikum til afgreiðslu í ráðherraráðinu. Þetta myndi þýða verulega breytingu á starfsháttum við stjórnun fiskveiða við Ísland og hugsanlega gera hana til muna ómarkvissari og stífari. Eins og áður er komið fram geta ríki sett nánari reglur um stjórnun fiskveiða á einangruðum stofnum. Ekki er til nákvæm skilgreining á einangruðum stofni, en þessi heimild er notuð í flestum aðildarríkjum ESB að einhverju marki, fyrst og fremst varðandi veiðar sem stundaðar eru á svæðum sem skip viðkomandi ríkis mega ein stunda veiðar á, þ.e. innan 6 eða 12 mílna eftir atvikum.

Íslendingar veiddu árið 1997 um 2,2 milljónir tonna en ESB-þjóðirnar veiddu rúmlega 6,7 milljónir tonna. Á Íslandi voru um 14 þúsund starfandi í sjávarútveginum, þar af rúmlega 6.000 sjómenn en 250 til 300 þús. sjómenn voru í ESB auk annarra sem komu að sjávarútveginum þar. Einnig má nefna að fiskveiðiárið 1998/1999 á Íslandi voru alls 1.739 skip með leyfi til veiða í atvinnuskyni en í fiskiskipaflota í ESB eru um 100.000 skip.

ESB er stærsti innflytjandi af sjávarafurðum í heiminum og er mikilvægasti markaður Íslendinga, sem eru fyrst og fremst útflytjendur á sjávarafurðum. Árið 1997 voru fluttar inn til ESB um 7,2 milljónir tonna að verðmæti 17 milljarðar evra, en útflutningur var um 4,6 milljónir tonna að verðmæti 10 milljarðar evra. Heildarútflutningur af sjávarafurðum frá Íslandi árið 1997 nam um 790 þúsund tonnum að verðmæti um 96 milljarðar króna (1,4 milljarðar evra). Þar af nam útflutningur til ESB um 60 milljörðum króna.<sup>101</sup>

Þegar það er líka haft í huga að sjávarafurðir standa undir um 75% af vöruútflutningi Íslendinga og 11% af landsframleiðslu, meðan en sjávarútvegur í Evrópusambandinu, sem er innan við 1% af landsframleiðslu aðildarríkja ESB, hefur fengið um hálfan milljarð evra í styrki árlega er eðlilegt að margt sé ólíkt í þessari atvinnugrein á Íslandi og innan ESB. Á það ekki síst við um almenn viðhorf til sjávarútvegs sem lifandi og sjálfbærrar atvinnugreinar. Þótt ekki megi alhæfa um sjávarútveginn í löndum ESB virðist sem víða í Evrópusambandslöndunum sé litið á sjávarútveginn sem mikilvægan þátt í byggðastefnu fremur en sem atvinnugrein sem geti dafnað, byggst upp og skilað hagnaði til samfélagsins. Þessi sjónarmið hafa oftast en ekki orðið til þess að teknar eru ákvarðanir sem valda því að afkastageta flota ESB er langt umfram afrakstursgetu fiskistofnanna og ákvarðanir eru teknar um heildarafla og aðra þætti fiskveiðistjórnunar sem ganga nærri fiskistofnum. Á Íslandi hefur aftur á móti verið litið á sjávarútveginn

<sup>101</sup> Útvegur 1998, Fiskistofa - starfsskýrsla 1998, Eurostat - Fisheries - Yearly statistics 1999 edition.

sem raunverulega og mikilvæga atvinnugrein sem gerðar eru kröfur til um arðsemi og hagkvæmni í rekstri enda er öflug atvinnustarfsemi í sjávarútvegi forsenda traustrar byggðar í landinu. Í því samhengi hefur verið tekið á vandamálum varðandi nýtingu fiskistofna, auk þess sem unnt hefur verið að ná fram verulegri hagræðingu í rekstri fyrirtækja.

#### 4.1. Stjórnun fiskveiða

Segja má að stjórnun fiskveiða við Ísland snúist um að tryggja að heildarafla sé ekki meiri en afrakstursgeta fiskistofnanna og að þeir séu nýttir með hagkvæmum hætti fyrir þjóðarbúið. Enn fremur að einstakir stofnar séu nýttir á líffræðilega skynsamlegan hátt, til dæmis má taka friðun á svæðum þar sem mikið er af smáfiski og hrygningarfiski þegar um þorsk er að ræða. Einnig er unnið að sömu markmiðum, auk þess að koma í veg fyrir árekstra og áníðslu á miðum, með því að setja reglur um veiðarfæri, útbúnað þeirra og notkun. Ofangreind lýsing á einnig við um markmið sjávarútvegsstefnu ESB. Mismunur kemur þó í ljós þegar grannt er skoðað.

- *Leyfilegur hámarksafli*

Á grundvelli laga nr. 38/1990 tekur sjávarútvegsráðherra ákvörðun um leyfilegan heildarafla fyrir hvert fiskveiðiár en fiskveiðiárið er frá 1. september til 31. ágúst árið á eftir. Sú ákvörðun er tekin að fenginni ráðgjöf Hafrannsóknastofnunarinnar og undanfarin ár hafa þær að mestu verið í samræmi við ráðgjöfina. Ákvarðanir ESB eru teknar af ráðherraráðinu og hefur það verið gert á síðasta fundi fyrir áramót. Ef Ísland yrði meðlimur í ESB myndu ákvarðanir um leyfilegan heildarafla verða teknar af ráðherraráðinu og þá væntanlega í desember eins og aðrar ákvarðanir um leyfilegan heildarafla, sem þýðir að flytja yrði fiskveiðiárið til almanaksársins. Norðmenn fengu á sínum tíma aðlögun að ákvörðunum um leyfilegan heildarafla norðan 62°N þannig að þeir áttu að taka ákvarðanir um leyfilegan heildarafla á því svæði til 30. júní 1998. Þótt ekki sé ólíklegt að hugmyndum Íslendinga um heildarafla yrði fylgt væri ekki hægt að koma í veg fyrir að öðrum hagsmunum yrði blandað saman við slíka ákvarðanatöku en önnur ríki geta haft áhrif á niðurstöðuna eins og fram er komið.

Við ákvörðun um heildarafla á þorski við Ísland er fylgt svokallaðri aflareglu en í henni felst að leyfilegur hámarksafli er 25% af áætlaðri meðalstærð stofnsins þegar ráðgjöf er lögð fram. Einnig er miðað við ákveðna aflareglu varðandi loðnu og íslenska sumargotssíld. Áformað hefur verið að þróa aflareglur fyrir fleiri stofna. Ekki er annað að sjá en að rými sé fyrir slíkar ákvarðanir innan ESB<sup>102</sup>. Ekki munu þó vera fordæmi fyrir slíkum ákvörðunum innan ESB og óvíst á hvaða hátt þeim yrði beitt ef til kæmi.

- *Tæknilegar aðgerðir*

Einn mikilvægasti þáttur fiskveiðistjórnunar, utan þess að halda heildarafla innan hæfilegra marka, er að grípa til ýmissa annarra aðgerða til að vernda fiskistofna. Sérstaklega er litið til þess að velja aflann eftir stærð eða tegund þannig að viðkomandi stofn verði nýttur á svo hagkvæman hátt sem verða má. Einnig eru margvíslegar aðgerðir til að koma í veg fyrir árekstur veiðarfæra, áníðslu miða o.s.frv. Við Ísland hefur verið gripið til ýmiss konar aðgerða til að ná þessum markmiðum.

---

<sup>102</sup> Council Regulation no. 3760/92 gr. 8. 4(i)

Settar eru reglur um veiðarfæri, möskvastærð og útbúnað. Einnig eru reglur um skiljur í veiðarfærum og þess vænst að frekari þróun eigi sér stað á þeim vettvangi.

Við Ísland hefur svæðalokunum verið beitt mikið. Hafrannsóknastofnunin hefur vald til að loka svæðum fyrir einstökum veiðarfærum í allt að 14 sólarhringa. Auk þess er beitt lokunum svæða til lengri tíma. Settar eru reglur um veiðarfæri, möskvastærð og útbúnað þeirra auk veiðisvæða m.t.t. stærðar skipa, veiðarfæra o.fl. Þótt líklegt sé að innan ESB sé unnt að hanna kerfi sem byggist á sama grunni er trúlegt að það yrði bæði dýrara og seinvirkara en það sem nú er notast við á Íslandi.

- *Skipting hámarksafla milli ríkja og aðgangur að veiðisvæðum*

Eins og fram hefur komið hefur skipting hámarksafla verið byggð á hinu hlutfallslega jafnvægi sem fyrst var innleitt árið 1983 og var miðað við aflareynslu árána 1973 til 1978 að mestu leyti. Þegar ný ríki sækja um aðild er samið sérstaklega um aflahlutdeild þeirra. Í aðildarviðræðum Noregs var að mestu byggt á aflareynslu í viðkomandi stofnum á árunum 1989 til 1993. Einnig var gert ráð fyrir að skip frá ESB myndu ekki auka sókn sína innan lögsögu Noregs í tegundir sem ekki voru kvótasettar.

Ef sama nálgun yrði tekin fyrir Ísland og fyrir Noreg er ljóst að mestöll aflahlutdeild í tegundum, sem veiðast einungis innan 200 mílna, félli Íslendingum í skaut, fyrir utan hlut ESB skv. núverandi tvíhliðasamningi. Aftur á móti myndi Ísland þurfa að tryggja sér sinn hlut í flökkustofnum, þ.e. loðnu, norsk-íslenskri síld, úthafskarfa, kolmunna og makríl. Sama gæti einnig átt við um grálúðu og djúpkarfa sem skip ESB hafa veitt við Grænland úr sameiginlegum stofni. Stjórnun ofangreindra stofna félli undir framkvæmdastjórnina en getur tæplega flust til Íslands. Gera má ráð fyrir að þess yrði krafist að skip ESB geti veitt sinn hlut úr þessum tegundum innan íslensku fiskveiðilandhelginnar, sérstaklega varðandi loðnu og úthafskarfa, en bestu veiðisvæðin eru þar. Einnig hefur komið í ljós að kolmunni getur veiðst vel þar og væntanlega gildir það sama um norsk-íslensku síldina ef hún breytir göngumynstri sínu og gengur í verulegum mæli til Íslands.

- *Lágmarksstærðir*

Aðferðir ESB og Íslands við fiskverndun og að koma í veg fyrir smáfiskadráp eru ólíkar. Á Íslandi er meginreglan sú að bannað er að kasta fiski í sjóinn og koma skal með allan afla að landi. Til að ná fram markmiðum um fiskvernd og koma í veg fyrir smáfiskadráp er fylgst vel með veiðunum og svæðum lokað með skömmum fyrirvara eins og fram hefur komið. Einnig eru ákvæði um útbúnað veiðarfæra gerð með þessi markmið í huga. Í ESB er aftur á móti bannað að hirða fisk og koma með að landi ef hann er undir tiltekinni stærð. Það er með öðrum orðum skylt að kasta smáfiski í sjóinn.

Hugsunin í þessum tveimur aðferðum er gerólík. Íslenska kerfið boðar að allur afli skuli koma að landi og vigtaður og skráður, meðan en verndunin kemur fram í skyndilokunum og öðrum aðgerðum til verndar smáfiski. Hugsunin í kerfi ESB er sú að sjómenn forðist að veiða smáfisk ef þeir þurfi að kasta honum fyrir borð, það kosti vinnu og gefi ekkert af sér.

Undanfarin ár hefur þróun fiskistofna sem ESB stjórnar og þeirra sem lifa við Ísland verið afar ólík. Eitt atriði, sem er athyglisvert, er að ráðgjöf til íslenskra stjórnvalda

hefur undanfarin ár verið traust, meðan en komið hefur fyrir að Alþjóðahafrannsóknaráðið hefur ekki treyst sér til að gefa ráð um veiðar úr einstökum stofnum í Norðursjó vegna þess hve upplýsingar um veiðar eru lélegar. Hluta af því má eflaust rekja til reglunnar um brottkast.

- *Eftirlit*

Virkt eftirlit með veiðunum er að sjálfsögðu grundvöllur þess að unnt sé að halda uppi virku fiskveiðistjórnunarkerfi. Á það jafnt við um Ísland og ESB. Íslendingar eru svo lánsamir að flestir mikilvægustu stofnarnir, sem veitt er úr, að undanskilinni loðnu, norsk-íslenska síldarstofninum, úthafskarfa og kolmunna, eru að langmestu leyti innan fiskveiðilandhelginnar. Því hefur verið unnt að byggja upp eftirlit sem hentar íslenskum aðstæðum og það hefur síðan verið sniðið að aflamarkskerfinu. Einn mikilvægasti þáttur eftirlitsins er sú meginregla að landa skuli fiski á Íslandi og vigta hann þar. Undantekning hefur verið löndun á ferskum fiski á viðurkenndum mörkuðum erlendis og bræðslufiski. Þótt líklegt verði að telja að unnt sé að setja ákveðnar kvaðir á útgerðir um að þær sýni fram á raunveruleg efnahagsleg tengsl við Ísland, eins og gert hefur verið í ýmsum löndum ESB, t.d. Bretlandi, myndi ekki verða um jafnmiklar takmarkanir að ræða og nú gilda. Það myndi hugsanlega hafa í för með sér breytingar á útgerðarháttum og þar með eftirlitskerfinu.

Ef Ísland gengi í ESB yrðu Íslendingar að aðlaga sitt eftirlit að grunnreglum sambandsins<sup>103</sup>. Erfitt er að segja hvaða þýðingu það myndi hafa fyrir eftirlitið við Ísland, þar sem viðfangsefnið myndi jafnframt breytast nokkuð, bæði hvað varðar skyndilokanir og einnig yrðu landanir í útlöndum hugsanlega algengari en nú er þar sem ólíklegt verður að telja að unnt yrði að takmarka landanir þar í svo miklum mæli sem nú er gert.

#### 4.2. Uppbygging sjávarútvegsgeirans

Í Evrópusambandinu hefur verið lögð mikil áhersla á að ná jafnvægi milli afkastagetu flota og fiskistofna og Íslendingar stefna einnig að sama marki þótt farnar hafi verið tvær ólíkar leiðir. Evrópusambandið hefur valið að beita styrkjum og áætlunum um niðurskurð flotans í hverju landi. Íslendingar hafa hins vegar farið þá leið að minnka flotann með kaupum á skipum sem voru fjármögnuð með gjaldi á útgerðina. Nú er staðan sú að engar takmarkanir eru á flotastærð á Íslandi. Það er mat hvers og eins útgerðarmanns hvernig skip hann telur sig þurfa til að ná þeim kvóta sem hann hefur yfir að ráða en greinin fær engar opinberar fyrirgreiðslur og hvert einstakt fyrirtæki þarf því að sýna ýtrustu hagkvæmni til að ná árangri.

Margt bendir til þess að með aðild að Evrópusambandinu yrði að breyta þessum hluta stjórnkerfisins og taka upp beina stjórnun á flotastærðinni. Ef íslenskir útgerðarmenn fengu aðgang að styrkjum til smíði og endurnýjunar skipa og nytu sambærilegra kjara og annar sjávarútvegur í Evrópusambandinu væri forsendan brostin fyrir því að engar takmarkanir geti verið á endurnýjun flotans. Að því gefnu að Ísland fái ekki sérstaka stöðu varðandi fiskveiðar í hugsanlegum viðræðum um inngöngu í ESB, þyrfti að leggja mat á sóknargetu íslenska flotans, miðað við þær auðlindir sem hann hefur til að sækja í, til að Ísland gæti lagt fram sína MAGP-áætlun. Þar með væri gengið gegn þeirri leið sem

---

<sup>103</sup> Council Regulation 2847/93



farin hefur verið á Íslandi, að ríkisvaldið komi ekki beint að því að taka ákvarðanir um stærð og gerð flotans, heldur sé það í verkahring þeirra sem standa í útgerð og vinnslu að ákveða hvaða tæki þeir nota til að nýta þær heimildir sem þeir hafa til ráðstöfunar.

Fiskvinnsla á Íslandi myndi einnig geta fengið styrki til uppbyggingar og endurnýjunar gegnum styrkjakerfi sambandsins. Fiskvinnsla á Íslandi hefur að mestu orðið að standa sjálf undir þeim fjárfestingum sem hún hefur ráðist í og er það til samræmis við flotann. Þó má gera því skóna að fiskvinnslan á Íslandi myndi hafa meira að sækja enda hafa styrkir til samkeppnisaðila þeirra í Evrópu beinni áhrif á samkeppnisaðstöðu þeirra. Það á ekki síst við um möguleika til að fjárfesta í tækjum og að þróa nýjar afurðir.

Eins og áður er komið fram yrðu íslensk stjórnvöld, og einstök fyrirtæki eftir atvikum, að leggja til mótframlög til að nýta sér styrkjakerfi sambandsins. Fyrirtækin þurfa hvort eð er að fjárfesta í nýjum tækjum og leggja fé í að þróa vinnslu til aukinnar hagkvæmni, slík útgjöld mundu teljast sem mótframlag fyrirtækjanna. Það er ekki augljóst að fé úr sjóðum ESB örvi fjárfestingu sem leiði til aukinnar hagkvæmni því að oft og tíðum verka mögulegar styrkveitingar sem hvati fyrir óhagkvæmar framkvæmdir og fjárfestingar.

#### 4.3 Markaðsskipulag - fyrsta sala

Eins og fram hefur komið eru í gildi í ESB sameiginlegar reglur um markaðsskipulagið þar sem útgerðasamtökin gegna mikilvægu hlutverki.

Þar sem um er að ræða frjáls samtök er ekki skylda að breyta stjórnkerfinu þannig að þau megi dafna. Aftur á móti verða yfirvöld að samþykkja slík samtök, uppfylli þau ákveðin skilyrði um fjölda meðlima og magn sem þeir veiða. Eins og áður er komið fram er ekki gert ráð fyrir að meðlimir í samtökunum taki beinan þátt í vinnslu þar sem samtökin eiga að sjá um sölu aflans. Það verður því að teljast fremur ólíklegt að slík samtök verði öflug á Íslandi miðað við óbreytt ástand þar sem skipulag sjávarútvegsfyrirtækja er iðulega með þeim hætti að veiðar og vinnsla er á sömu hendi. Aftur á móti kemur það til að aðilar utan slíkra samtaka njóta ekki góðs af þeim ráðstöfunum sem þau geta gripið til. Ekki virðist nauðsynlegt að gera miklar breytingar á því kerfi sem er á Íslandi varðandi fyrstu sölu á fiski ef Ísland gerist aðili að ESB. Þó yrði líklega að taka upp reglur ESB um markaðsstaðla sem fela m.a. í sér að fiskinn yrði að flokka eftir stærð og gæðum sem ekki er krafa á Íslandi eins og er. Í því getur falist veruleg breyting á vinnubrögðum um borð í fiskiskipum og við löndun.

#### 4.4. Veiðar utan fiskveiðilandhelgi Íslands

Íslendingar hafa tekið þátt í alþjóðlegu samstarfi um stjórnun fiskveiða þar sem ESB hefur verið einn samningsaðilanna, t.d. NAFO og NEAFC og samningum um norsk-íslenska síldarstofninn. Framkvæmdastjórnin fer algerlega með forræði þeirra mála og eru einu tækifærin fyrir aðildarríkin til að hafa áhrif á gang mála á þeim vettvangi að koma þeim á framfæri á reglulegum fundum sendinefndanna eða við undirbúning fyrir fundina. Síðan er hlutfallsleg skipting viðkomandi tegundar ákveðin í ráðherraráðinu eða hugsanlega í aðildarviðræðum.

Miklir hagsmunir eru í húfi fyrir Ísland í viðræðum í NAFO og NEAFC, sérstaklega í rækju á Flæmingjagrundi, úthafskarfa, norsk-íslenskri síld og kolmunna. Ísland og ESB

hafa í mikilvægum atriðum verið með andstæðar skoðanir varðandi stjórnun þessara stofna og hefur ESB ekki fallist á rök Íslands um að reyna nýjar leiðir í stjórnuninni og að fara beri varlegar en nú er gert. Hér kemur enn fram grundvallarmunur á afstöðu Íslands og ESB í sjávarútvegsmálum. Ekki er unnt að svara þeirri spurningu hvort Íslandi myndi ganga betur að koma sínum sjónarmiðum á framfæri sem meðlimur heldur en nú er raunin. Þá verður að gera ráð fyrir að gerð verði krafa um aðgang skipa ESB að veiðum á þeim stofnum innan fiskveiðilandhelginnar eins og fram kemur í kafla 4.1 Skipting hámarksafla milli ríkja og aðgangur að veiðisvæðum.

Eins og fram hefur komið hefur ESB einnig gert fjölmarga fiskveiðisamninga við einstök ríki. Þeir samningar, sem Ísland er nú aðili að, myndu falla undir forræði sambandsins<sup>104</sup>. Að verulegu leyti eru þeir við ríki sem nú þegar hafa gert samninga við ESB og er líklegt að þeir myndu falla inn í þá samninga. Líklegt verður að telja að Ísland myndi halda sínum hluta, að svo miklu leyti sem um kvóta eða aflahlutdeild er að ræða. Þá er ekki ljóst hvaða afstöðu viðkomandi ríki myndu hafa við framlengingu þessara samninga.

Sem meðlimur í ESB myndi Ísland vera aðili að ofangreindum samningum og geta gert kröfu um veiðiheimildir. Ekki er þó ljóst hversu raunhæft er að komast að í þegar gerðum samningum, auk þess sem verulegur hluti þeirra er við ríki í Afríku og Asíu og ná til veiða sem eru Íslendingum lítt kunnar og óvíst er hver áhugi íslenskra útgerða væri fyrir slíkum veiðum. Samningar við einstök ríki hafa verið umdeildir og sérstaklega hafa ríki í norðanverðri Evrópu gagnrýnt hve miklu fé sé varið til þeirra en þeir koma suðlægum löndum sérstaklega til góða. Á tímabilinu 1993 til 1997 greiddi framkvæmdastjórnin að meðaltali 210 milljónir evra á ári fyrir slíka samninga. Nú stendur yfir greining á þessum samningum og hverju þeir skila m.t.t. kostnaðar.

## **5. Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið og ESB**

Fiskveiðistjórnunarkerfið á Íslandi er um margt ólíkt því sem gerist og gengur hjá ríkjum Evrópusambandsins. Þótt sambandið sem slíkt hafi ekki afskipti af því hvernig veiðiheimildum er ráðstafað í einstökum löndum verða þau að virða ákveðnar meginreglur. Að öllum líkindum gætu Íslendingar haldið áfram að nota það kerfi sem nú er við lýði, þ.e. aflamarkskerfi með framseljanlegu aflamarki og aflahlutdeild. Hins vegar geta komið upp spurningar á hinum pólitíska vettvangi. Þegar hugað er að því hvernig staða Íslands gæti hugsanlega orðið innan ESB verður sérstaklega að gæta að fjárfestingu í sjávarútvegi. Áður er komið fram að samkvæmt EES-samningnum hafa Íslendingar heimild til að hindra fjárfestingu útlendinga í íslenskum sjávarútvegi en á Íslandi hefur eina formlega krafan, sem er gerð til eigenda að sjávarútvegsfyrirtækjum, verið að þeir séu íslenskir ríkisborgarar.

Í ljósi deilna innan ESB um svokallað kvótahopp og í ljósi málsmeðferðar fyrir dómstólnum er erfitt að sjá hvernig áfram yrði unnt að takmarka eignarhald á sjávarútvegsfyrirtækjum við Íslendinga ef Ísland gerðist meðlimur í ESB. Hins vegar er hægt að gera kröfu um það að sjávarútvegsfyrirtæki hafi raunveruleg og efnahagsleg tengsl við Ísland. Til ýmissa ráða hefur verið gripið í aðildarlöndunum, sérstaklega Bretlandi þar sem talið er að 25 til 30% flotans séu í raun í eigu annarra en Breta. Í

---

<sup>104</sup> Mikilvægir samningar eru: Loðnusamningur við Grænland og Noreg með ákvæðum um aðgang að veiðisvæðum, Samningur um skiptingu norsk-íslenska síldarstofnsins ásamt samkomulagi um aðgang að veiðisvæðum, Samningar við Færeyinga um skipti á veiðiheimildum, Samningur við Noreg og Rússland um veiðar í Barentshafi.

Bretlandi eru gerðar kröfur um að sýnt sé fram á efnahagsleg tengsl skipa við Bretland, eða svæði þar sem eru háð sjávarútvegi, áður en þau fá veiðileyfi. Í því felst að eitt af þremur skilyrðum sé uppfyllt: 50% af aflanum sé landað í Bretlandi, 50% af áhöfn séu búsett á svæðum í Bretlandi sem eru háð sjávarútvegi, 50% af aðkeyptri þjónustu sé keypt í Bretlandi. Fullnægjandi getur verið að hluti af tveimur eða fleiri ofangreindum skilyrðum sé uppfylltur eða ef sýnt er fram á efnahagsleg tengsl með öðrum hætti.

Ef stefnt væri að því að tryggja raunveruleg efnahagsleg tengsl skipa, sem veiða úr íslenskum kvótum, við Ísland er margt sem bendir til þess að gera verði verulegar breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Undanfarin ár hefur mestöllum afla íslenskra skipa verið landað á Íslandi. Einungis hefur verið heimilt að landa ferskum fiski á viðurkennda markaði í ESB. Ef Ísland væri meðlimur yrði ekki hægt að takmarka landanir í öðrum höfnum í ESB í þetta miklum mæli. Það myndi einnig eiga við um fullvinnsluskip sem hingað til hafa landað öllum sínum afla á Íslandi. Slíkt fyrirkomulag myndi að sjálfsögðu geta leitt til þess að afla yrði landað í miklum mæli erlendis sem ekki kæmi íslensku atvinnulífi til góða. Jafnframt má gera ráð fyrir að erfiðara yrði hafa eftirlit með afla þessara skipa sem aftur leiddi til þess að fiskifræðingar hefðu lakari gögn til að byggja á ráðgjöf um leyfilegan heildarafla. Eftirlit með veiðum íslenskra skipa hefur verið gott og tiltölulega nákvæmar tölur um afla og aflasamsetningu eiga mikilvægan þátt í góðri ráðgjöf um veiðar á Íslandsmiðum.

Afstaða Íslands og Evrópusambandsins hefur verið ólík á ýmsum sviðum eins og bent er á hér að framan, t.d. með tilliti til útkasts og efnahagslegrar umgjörðar greinarinnar og þeirra markmiða sem henni er ætlað að uppfylla. Þetta á einnig við um afstöðuna til nýtingar sjávarspendýra en Evrópusambandið hefur verið á öndverðri skoðun við Íslendinga og ýmsar aðrar þjóðir varðandi veiðar á hval og sel.

## **6. Staða Íslands ef EES-samningsins nyti ekki við**

Ef breyta þyrfti EES-samningnum í tvíhliða form samskipta Íslands og ESB væri auðvelt að heimfæra bókun 9 við EES-samninginn yfir á tvíhliða fríverslunarsamning. Bókunin fjallar um viðskipti með sjávarafurðir og er í eðli sínu tvíhliða. Ísland tekur ekki upp löggjöf ESB á sviði sjávarútvegs og stofnanir EES-samningsins, ESA og EFTA-dómstóllinn, þjóna engu hlutverki hvað varðar viðskipti með sjávarafurðir og stjórn fiskveiða.

Ekki hefur verið farið sérstaklega og kerfisbundið yfir reglur ESB og þær bornar saman við gildandi reglur á Íslandi. Það er verkefni sem verður að vinna ef gera á nánari samanburð á þessum tveimur kerfum. Þó markmiðin séu að ýmsu leyti þau sömu er grundvallarmunur á þeim leiðum sem hafa verið farnar á ýmsum sviðum til að ná þeim. Líklegt er að ýmis atriði, sem virðist vera smáatriði geti þurft nánari skoðunar við ef leita á leiða til að samræma fiskveiðistefnuna á Íslandi og í Evrópusambandinu.

Það er engum vafa undirorpið að innganga Íslands í Evrópusambandið myndi hafa í för með sér miklar breytingar fyrir íslenskan sjávarútveg og fiskveiðistjórnunarkerfið. Meginreglan í ESB er að varanlegar undanþágur eru ekki veittar frá sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sambandsins. Ákvarðanatáka í mikilvægum málum myndi flytjast til stofnana Evrópusambandsins, s.s. ákvörðun leyfilegs heildarafla og stjórnun flökkustofna. Einnig verður að gera ráð fyrir að ekki verði unnt að takmarka eignarhald á fiskiskipum við íslenska ríkisborgara, sem getur leitt til breytinga á útgerðarháttum.

Aðeins einn þáttur, en jafnframt mikilvægur, er undanþeginn þessari reglu. Eins og áður hefur komið fram fjallar I. viðauki EES-samningsins um hollustu og heilbrigði dýra og dýraafurða, þ.m.t. sjávarafurða. Ísland hefur undanþágu frá þessum hluta samningsins hvað varðar landbúnað en hefur samræmt reglur sínar við reglur annarra EES-ríkja á sviði sjávarútvegs. Með því að samræma reglurnar innan EES eru landamæri ESB, hvað varðar eftirlit með hollustu sjávarafurða, færð út til alls EES og eru landamæri Íslands við ríki utan EES nú álitin ytri landamæri ESB og ekkert eftirlit fer fram á landamærum Íslands og annarra EES-ríkja.

Samræmdar reglur ESB á þessu sviði fólu í sér afnám eftirlits með hollustu og heilbrigði dýra og afurða í viðskiptum yfir landamæri milli ESB-ríkja. Ef samræmdar reglur hefðu ekki orðið hluti af EES-samningnum má reikna með að samræmt eftirlit á ytri landamærum ESB hefði náð til 20-50% allra sendinga frá Íslandi. Eftirlitið hefði verið tímafrekt, auk þess sem einungis hefði verið heimilt að senda sjávarafurðir til tiltekinna hafna og flugvalla ESB. Þar að auki hefði kostnaður vegna eftirlitsins aukist. Eftirlitið er nú í höndum íslenskra stjórnvalda en fer ekki fram á landamærastöðvum ESB-ríkja. Til að það sé mögulegt þarf löggjöfin alltaf að vera samræmd og sér stofnanakerfi EES-samningsins um að svo sé.

Ef EES-samningsins nyti ekki við þyrfti að endurskoða hvernig tryggja mætti samræmingu löggjafarinnar án þess að Ísland afsali sér rétti til að hafa áhrif á mótun hennar.

## **Gagnlegar vefslóðir um sjávarútvegsmál innan Evrópusamvinnunar**

Sjávarútvegsráðuneytið: <http://www.stjr.is/sjr>

Hafrannsóknarstofnun og Fiskistofa: <http://www.hafro.is/>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/fish/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/fish/index_en.htm)

## Heimildaskrá

Common Fisheries Policy - upplýsingabæklingur ESB, 1998

Tillaga til þingsályktunar um samþykkt á breytingum og viðbótum við I. viðauka við EES-samninginn. (Lögð fyrir Alþingi á 121. löggjafarþingi 1996-1997)

Útvegur 1998, Hagstofa Íslands, 1999.

Fisheries, yearly statistics, 1999 edition. EUROSTAT 2000.

Stjórn fiskveiða í Evrópusambandinu. Fastanefnd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins fyrir Ísland og Noreg

Ísland og Evrópusambandið, skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands. Háskólaútgáfan, 1995.

Ísland og sjávarútvegsstefna ESB. Samantekt, Kristján Skarphéðinsson, 1996.

Hin sameiginlega sjávarútvegsstefna Evrópubandalagsins. Ketill Sigurjónsson. Háskólaútgáfan 1991.

Ýmis lög og reglugerðir varðandi sjávarútveg á Íslandi.

Ýmsar gerðir varðandi sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins, og annað efni gefið út af ESB í Official Journal og COM

Auk þess var rætt við ýmsa aðila á Íslandi og í ESB, innan framkvæmdastjórnarinnar, fulltrúa við fastanefndir einstakra landa og aðila er standa í rekstri sjávarútvegsfyrirtækja í ESB.

## 22. kafli

### Skattar og gjöld

#### *Samantekt*

*ESB hefur takmarkaðar heimildir til þess að setja reglur á skattasviðinu og setning slíkra reglna þarfnast samhljóða samþykkis enda hefur samræmingin á þessu sviði verið mjög takmörkuð. Samræmingin hefur náð lengst á sviði virðisaukaskatts enda rennur hluti af stofni til virðisauksatts til ESB í formi aðildargjalds.*

*Settar hafa verið reglur um lágmarksskatthlutföll, hvaða vöru og þjónustu á að skattleggja, skattverðið, hverjir eru skattskyldir, hvar á að greiða skattinn, undanþágur, uppgjörstímabil, skráningu, innheimtu og eftirlit. Meginreglan er sú að þjónusta er skattlögð þar sem seljandinn býr en um vöruviðskipti milli ESB-ríkja gildir að varan er skattlögð í ríki kaupanda. Þá hafa verið settar reglur um vörugjöld á tóbak, áfengi og olíu en með þeim er sett ákvæði um lágmarksskatthlutföll og útreikning skattsins.*

*Samræming gengur miklu skemmra en á sviði virðisaukaskatts og reglurnar hafa ekki áhrif á rétt aðildarríkjanna til að leggja vörugjöld á aðrar vörur, svo sem bíla og rafmagnsvörur. Lögð hefur verið fram tillaga um skattlagningu orku en hún hefur ekki náð fram að ganga.*

*Lítið hefur verið um samræmingu á sviði beinna skatta. Tvær tilskipanir hafa verið settar sem taka til afmarkaðra þátta í starfsemi félaga en þær varða annars vegar samruna og uppskipti félaga og hins vegar arðgreiðslur milli tengdra fyrirtækja og er markmiðið að auðvelda samruna fyrirtækja yfir landamæri og koma í veg fyrir að arður sé tvískattaður. Þá hafa verið lagðar fram tillögur um skattlagningu sparnaðar einstaklinga sem búa í einu aðildarríki en hafa vaxtatekjur í öðru ríki og um skattlagningu vaxtatekna og einkaleyfisþóknana og sambærilegra tekna sem fyrirtæki fær frá systurfyrirtæki. Þessar tvær tillögur hafa ekki náð fram að ganga vegna andstöðu Breta við hina fyrrnefndu.*

*Loks hafa aðildarríkin samþykkt rammareglur um fyrirtækjaskattlagningu. Reglurnar eru þó ekki bindandi heldur felst fremur í þeim pólitísk yfirlýsing aðildarríkjanna um að þau muni ekki viðhalda eða taka upp skattalegar ráðstafanir sem teljast skadlegar en sérstakur hópur á vegum ESB hefur verið að skoða slíkar ráðstafanir í aðildarríkjunum.*

*Framkvæmdastjórnin hefur áhuga á að reglan um aukinn meirihluta við atkvæðagreiðslur verði tekin upp á afmörkuðum sviðum skattamála en að reglan um samhljóða samþykki verði þó áfram meginreglan. Ekki hefur skýrlega komið fram hvað ætti að falla undir fyrri flokkinn. Nefndar hafa verið reglur sem koma í veg fyrir eðlilega*

*starfsemi innri markaðarins en ætla má að andstaða verði meðal aðildarríkjanna enda hefur það oft verið þannig að eitt eða tvö aðildarríki hafa komið í veg fyrir að tillögur á skattasviðinu nái fram að ganga.*

## **1. Inngangur**

Í Rómarsamningnum eru nokkur ákvæði er varða skatta, sbr. 90.-93. gr. hans. Þeim er ætlað að tryggja frjálst vöruflæði og að innri markaðurinn starfi eðlilega. Samvinnan á skattasviðinu tekur fyrst og fremst til óbeinna skatta en á síðustu árum hafa einnig verið lagðar fram tillögur er varða beina skatta.

Í 90. gr. Rómarsamningsins er lagt bann við að aðildarríki leggi hvers kyns beinan eða óbeinan skatt á framleiðsluvörur annars aðildarríkis umfram það sem beint eða óbeint er lagt á framleiðsluvörur aðildarríkisins sjálfs. Þetta ákvæði á sér samsvörun í 14. gr. EES-samningsins en það tryggir að vörum sé ekki mismunað með skattlagningu og kemur til viðbótar 25. gr. Rómarsamningsins (13. gr. EES) sem leggur bann við tollum og samsvarandi gjöldum en til lítils væri að banna gjaldtöku á landamærum ef ríkin gætu síðan hyglað eigin framleiðsluvörum með skattlagningu. Reynt hefur á þetta ákvæði Rómarsamningsins í fjölmörgum dómsmálum og á 14. gr. EES-samningsins reyndi í svokölluðu vörugjaldsmáli sem Eftirlitsstofnun EFTA höfðaði gegn Íslandi. Sátt náðist í því máli eftir að það fór til EFTA-dómstólsins og féll því aldrei dómur. Sáttin fól í sér að ESA viðurkennir nú að íslenska vörugjaldið brjóti ekki í bága við reglur EES-samningsins.

Bann er lagt við, í 90. gr. Rómarsamningsins, að endurgreiðsla innlendra skatta nemi hærri fjárhæð en fjárhæð skattsins sem lagður var á vöruna beint eða óbeint þegar hún var flutt til annars aðildarríkis en sams konar ákvæði er í 15. gr. EES-samningsins. Sama bann gildir varðandi endurgreiðslu vegna útflutnings til annarra aðildarríkja á gjöldum, öðrum en veltusköttum, vörugjöldum og öðrum óbeinum sköttum, nema ráðherraráðið hafi samþykkt slíkt fyrir fram í tiltekinn tíma, sbr. 93. gr. Rómarsamningsins. Þetta ákvæði á sér ekki samsvörun í EES-samningnum.

Ráðherraráðið getur, samkvæmt 93. gr. Rómarsamningsins, að fengnum tillögum framkvæmdastjórnarinnar og eftir að hafa ráðgast við Evrópuþingið og efnahags- og félagsmálanefndina, sett ákvæði er samræma löggjöf er varða veltuskatta, vörugjöld og aðra óbeina skatta að því marki sem nauðsynlegt er til þess að tryggja að innri markaðurinn starfi eðlilega. Ákvarðanir verða að vera samhljóða og getur því eitt ríki komið í veg fyrir að reglur, er varða skatta, séu samþykktar. Mikilvægustu reglurnar á skattasviðinu, sem settar hafa verið, eru um virðisaukaskatt en fyrst voru settar reglur um hann árið 1967. Á árinu 1992 voru síðan settar tilskipanir um vörugjöld og aðildarríkjunum gert skylt að leggja vörugjöld á tilteknar vörur en þær tilskipanir hafa hins vegar ekki áhrif á rétt aðildarríkjanna til að leggja vörugjöld á aðrar vörur.

Fáar reglur hafa verið settar á sviði beinna skatta en 93. gr. Rómarsamningsins tekur aðeins til óbeinna skatta. Í 94. gr. Rómarsamningsins er hins vegar kveðið almennt á um skyldu ráðherraráðsins til þess að setja tilskipanir að því marki sem nauðsynlegt er vegna



starfsemi innri markaðarins. Á grundvelli þeirrar greinar hafa verið settar tilskipanir er varða afmarkaða þætti í skattlagningu félaga sem hafa starfsemi í fleiri en einu aðildarríki. Engar reglur hafa þannig verið settar um tekjuskatt og eignarskatt einstaklinga eða félaga. Hins vegar var á árinu 1998 samþykkt ályktun (*resolution*) í ráðherraráðinu varðandi rammareglur fyrir skattlagningu á fyrirtæki (*Code of Conduct for Business Taxation*). Reglur þessar eru ekki lagalega bindandi heldur felst í þeim pólitísk skuldbinding aðildarríkjanna til að grípa til ráðstafana sem hafa það að markmiði að draga úr skaðlegri skattasamkeppni. Þá hafa verið til umræðu innan Evrópusambandsins tillögur að tilskipunum um skatta á vexti og þóknanir milli tengdra fyrirtækja annars vegar og um skattlagningu sparnaðar einstaklinga hins vegar en þessar tillögur hafa ekki náð fram að ganga, einkum vegna andstöðu Breta við síðarnefndu tillöguna.

Skattlagningarrétturinn tilheyrir aðildarríkjunum og tekjurnar, sem innheimtast í hverju ríki fyrir sig, falla til viðkomandi ríkis, hvort sem um er að ræða beina skatta eða óbeina þó að hluti af framlagi aðildarríkjanna sé reiknað sem hlutfall af stofni til virðisaukaskatts. Aðildarríkin verða að sjálfsögðu að virða þær reglur sem settar hafa verið á þeim sviðum þar sem skattlagning hefur verið samræmd, svo sem varðandi virðisaukaskatt, en ekkert kemur hins vegar í veg fyrir að þau leggi á aðra skatta og gjöld, og setji reglur þar um svo framarlega sem meginreglur Rómarsamningsins séu virtar, svo sem áður nefnd 90. gr. og reglurnar um frjáls þjónustuviðskipti og fjármagnsflutninga.

## **2. Virðisaukaskattskerfið**

### **2.1. Almennt**

Fyrstu tilskipanir um virðisaukaskatt voru settar árið 1967. Ekki var um fullkomna samræmingu á reglum að ræða og gátu aðildarríkin sjálf t.d. ákveðið skattprósentuna og höfðu víðtækar heimildir til að kveða á um undanþágur og þar með ákvarða skattstofninn. Árið 1970 var ákveðið að hluti af framlagi aðildarríkjanna til ESB skyldi koma frá stofni til virðisaukaskatts og var því nauðsynlegt að samræma reglurnar enn frekar. Með 6. tilskipuninni um virðisaukaskatt, sem samþykkt var 1977 (tilsk. nr. 388/77) og kom til framkvæmda í ársbyrjun 1978, var skattstofninn samræmdur en skatthlutfallið var það hins vegar ekki. Stofnun innri markaðarins leiddi til þess að nauðsynlegt var að taka upp nýtt virðisaukaskattskerfi vegna viðskipta með vörur milli ESB-ríkja þar sem tollgæslu og þar með innheimtu gjalda var hætt á innri landamærum. Nýja kerfið tók gildi 1. janúar 1993. Nauðsynlegt var jafnframt að gera verulegar breytingar á virðisaukaskattskerfi aðildarríkjanna. Gert er ráð fyrir að þetta kerfi, sem byggist á því að virðisaukaskattur sé innheimtur á ákvörðunarstað vörunnar, sé tímabundið en við taki kerfi sem byggist á skattlagningu í upprunalandinu. Það á hins vegar ekki að leiða til þess að tekjur af virðisaukaskatti minnki. Framkvæmdastjórnin lagði fram tillögur að nýju kerfi árið 1996 sem gert var ráð fyrir að tæki gildi 2001 en þær tillögur hafa ekki náð fram að ganga og lítið hefur gerst í málinu frá því að tillögurnar voru lagðar fram.

## 2.2. Skattskyld velta, skattstofninn, hvað er skattlagt, hverjar eru undanþágurnar?

Til skattskyldrar veltu telst öll sala eða afhending vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi. Úttekt eiganda á vörum og eignum fyrirtækisins til eigin nota eða afhending þeirra til starfsmanna telst til skattskyldrar veltu enda hafi öflun verðmætanna í upphafi veitt rétt til innskatts. Sams konar regla gildir fyrir þjónustu og telst því þjónusta, sem eigandinn innir af hendi í eigin þágu eða í þágu starfsmanna ókeypis eða á lægra verði en gildir ella, til skattskyldrar veltu.

Skattskyldan tengist viðskiptum. Almenna reglan er sú að greiða á virðisaukaskatt af viðskiptum með vörur og þjónustu og af innflutningi til ESB. Með vörum er átt við áþreifanleg verðmæti en undir hugtakið fellur einnig rafmagn, varmi og önnur orka. Skattskyldan er þó takmörkuð bæði að því er varðar það hver stundar starfsemina og jafnframt eru tilteknar vörur og sum þjónusta skattfrjáls. Þannig er t.d. ýmis þjónusta, sem hið opinbera veitir eða sem veitt er í almannaðágu, undanþegin og jafnframt er unnt eða skylt að undanþiggja tilteknar tegundir vöru og þjónustu. Reynt er hins vegar að halda fjölda undanþágna í lágmarki og þeim hefur farið fækkandi á síðustu árum en sumum þeirra er ætlað að vera tímabundnar og tengjast aðlögun ríkjanna að virðisaukaskattskerfinu.

Ýmiss konar heilbrigðis- og félagsmálaþjónusta er undanþegin, svo sem lækniþjónusta, svo og kennsla, menningarstarfsemi og íþróttastarfsemi. Undanþágan er í sumum tilvikum takmörkuð við að hið opinbera veiti þjónustuna eða stofnanir eða samtök sem viðurkennd eru af hinu opinbera eða háð því skilyrði að starfsemin sé ekki rekin í hagnaðarskyni. Þetta á t.d. við um menningarstarfsemi, íþróttastarfsemi, þjónustu elliheimila og ýmiss konar velferðarþjónustu. Aðildarríkin geta sett nánari ákvæði um undanþágurnar þegar aðrir en hið opinbera veita þjónustuna. Góðgerðarstarfsemi, sem líknarfélög stunda, er undanþegin enda sé ágóðanum varið til líknarmála. Þjónusta, sem ýmiss konar félög, svo sem verkalyðsfélög, veita félagsmönnum í skiptum fyrir félagsgjald, er undanþegin enda sé starfsemin ekki rekin í hagnaðarskyni og ekki líkleg til að raska samkeppni. Póstþjónusta og vara henni tengd er undanþegin, sömuleiðis þjónusta banka, fjármálafyrirtækja og tryggingarfélaganna og happdrætti og getraunastarfsemi skv. nánari ákvæðum sem ríkin geta sett. Leiga fasteigna er undanþegin en sú undanþága tekur þó ekki til útleigu hótélherbergja og bifreiðastæða. Starfsemi opinberra útvarps- og sjónvarpsstöðva er undanþegin enda séu þær ekki reknar í viðskiptaskyni.

Í viðaukum við tilskipunina er tilgreind ýmiss konar þjónusta sem aðildarríkin geta undanþegið eða haldið áfram að skattleggja á meðan á aðlögunartímanum stendur. Ákvæðum þessum hefur farið fækkandi en jafnvel þótt aðlögunartíminn sé nú liðinn hafa undanþágurnar ekki horfið alveg enda þarf samhljóða samþykki í ráðherraráðinu til þess að breyta tilskipuninni. Meðal þess sem heimilt er að undanþiggja er t.d. aðgangur að íþróttaviðburðum, þjónusta listamanna og lögmanna, endurskoðenda, verkfræðinga og arkitekta, útfararþjónusta, farþegaflutningar og starfsemi ferðaskrifstofa að því er varðar ferðir innan ESB. Meðal þess sem má skattleggja er starfsemi opinberra sjónvarps- og

útvarpsstöðva og viðskipti með byggingar enda sé seljandi skattskyldur og geti dregið innskattinn frá.

Ýmiss konar vara og þjónusta er undanþegin skattskyldri veltu. Þannig reiknast ekki útskattur á viðskiptin og má því segja að núllskattur leggist á þau. Þetta gildir t.d. um sölu á vöru sem send er til þriðja ríkis, sölu á vöru og þjónustu til sendiráða, alþjóðastofnana og annarra sem njóta úrlendisréttar og ýmiss konar þjónustu sem innt er af hendi fyrir aðila búsetta í þriðju ríkjum jafnvel þótt vinnan fari fram innan ESB. Vistir, búnaður og eldsneyti, sem afhent er um borð í skip sem stunda siglingar á úthöfum með farþega gegn endurgjaldi eða eru notuð í tengslum við iðnað, fiskveiðar eða í viðskiptaskyni eða til björgunarstarfa, er undanþegið. Aðildarríkin geta hins vegar takmarkað gildissvið undanþágunnar og láta Danir t.d. þessa undanþágu aðeins ná til skipa í millilandasiglingum. Sala og útleiga skipa, skipasmíði og viðgerða- og viðhaldsvinna við skip og fastan útbúnað þeirra er undanþegin. Sambærilegar undanþágur gilda um flugvélar enda séu þær reknar af flugfélögum sem stunda aðallega millilandaflug gegn endurgjaldi. Ýmis annars konar þjónusta, sem tengist beint þörfum skipa og flugvéla, er undanþegin. Þjónusta, sem tengist útflutningi og innflutningi vöru sem er undir sérstakri tollmeðferð, t.d. í tollvörugeymslum, er undanþegin. Sama gildir um þjónustu milliliða sem koma fram í nafni annars aðila sem tengist þeirri þjónustu sem er undanþegin skattskyldri veltu, t.d. þjónustu aðila sem er milliliður um viðgerð á skipi.

Skilgreining á hugtakinu skattskyld velta og hugtökunum vöru og þjónustu er sambærileg í tilskipuninni og íslenskri löggröf. Svipaðar reglur gilda um hvað er undanþegið skattskyldu, svo og hvað telst til skattskyldrar veltu. Hluti þeirrar starfsemi, sem aðildarríkin mega undanþiggja, er undanþegin hér á landi, svo sem fólksflutningar og aðgangseyrir að íþróttaviðburðum en annað ekki eins og starfsemi endurskoðenda, verkfræðinga, arkitekta og lögfræðinga. Ekkert væri því til fyrirstöðu að halda uppteknum hætti við skattlagningu þessara greina á Íslandi. Við aðild að Evrópusambandinu myndi hins vegar sala og afhending vöru og þjónustu til annarra ESB-ríkja ekki lengur teljast vera útflutningur og yrðu því viðskipti við þau skattskyld skv. þeim reglum sem lýst er hér á eftir en óbreyttar reglur myndu hins vegar gilda um útflutning til þriðju ríkja.

## 2.3 Skattverð

Skattverð er það verð sem virðisaukaskattur er reiknaður af við sölu á vörum og verðmætum, skattskyldri vinnu og þjónustu. Gerður er greinarmunur á skattverðinu eftir því hvort um innflutning er að ræða eða ekki.

Að því er varðar vörur og þjónustu, sem er innan ESB, gildir sú meginregla að skattverðið miðast við heildarendurgjald hins selda án vsk. Ef eigandi tekur út úr fyrirtækinu vöru eða þjónustu til eigin nota eða í þágu starfsmanna skal skattverðið miðast við verðmæti sambærilegrar vöru eða þjónustu.

Til skattverðsins telst m.a. eftirfarandi:

- Skattar og gjöld, þó ekki vsk.
- Ýmiss konar kostnaður sem tengist viðskiptunum eins og umboðslaun, umbúðakostnaður, sendingarkostnaður og váttryggingariðgjöld sem seljandinn krefur kaupandann eða viðskiptavininn um.

Til skattverðs telst ekki:

- Afsláttur sem veittur er vegna þess að greitt er fyrir en tilskilið er.
- Óskilyrtur afsláttur sem veittur er við afhendingu vörunnar eða þjónustunnar.
- Endurgreiddur kostnaður sem seljandinn hefur lagt út vegna kaupandans. Seljandinn verður að geta sannað slíkar greiðslur og hann getur ekki dregið innskatt vegna þeirra frá skattskyldri veltu.

Varðandi innfluttar vörur gildir sú regla að skattverðið miðast við tollverð vörunnar. Að því marki, sem það er ekki innifalið í tollverðinu, teljast skattar og gjöld með, þó ekki virðisaukaskattur, svo og ýmis viðbótarkostnaður eins og umbúðakostnaður og sendingarkostnaður. Hins vegar teljast afslættir þeir sem nefndir eru hér að framan ekki með.

Sérreglur gilda um ákvörðun skattverðs hjá þeim sem í viðskiptaskyni selja notaðar vörur, listaverk, söfnunargrip og antik. Hjá þeim reiknast skatturinn af álagningunni á vöruna eða mismun kaup- og söluverðs.

Almennu reglurnar um ákvörðun skattverðs eru svipaðar héraðs og innan ESB en hins vegar gildir ekki hér á landi sérregla fyrir þá sem í atvinnuskyni selja notaða muni heldur gilda sömu reglur.

## 2.4. Skatthlutfall

Skatthlutfallið hefur ekki verið samræmt en aðildarríkin hafa komið sér saman um lágmarkshlutfall. Meginreglan er sú að skatturinn skuli að lágmarki nema 15% af skattverði en af tilteknum vörum eða þjónustu má hann vera lægri en þó ekki lægri en 5% og geta þessi lægri þrep verið tvö. Undir lægra þrep geta t.d. fallið matvörur, lyf, lækningatæki, bækur, tímarit og dagblöð, aðgangseyrir að ýmiss konar skemmtunum, svo sem leiksýningum og kvikmyndahúsum, vörur og þjónusta sem ætluð er til nota í landbúnaði, aðgangseyrir að íþróttaviðburðum og þjónusta tannlækna, lækna og góðgerðarfélaganna að því marki sem hún er ekki undanþegin skattskyldu.

Ráðherraráðið samþykkti einnig nýlega að unnt væri að fella undir lægra þrep ýmiss konar þjónustu sem er í eðli sínu staðbundin en þessari breytingu er ætlað að auka atvinnu. Greinar, sem fallið geta þarna undir, eru t.d. starfsemi hárgreiðslustofa, viðgerðir á húsnæði og ýmiss konar smáviðgerðir en einkenni á þessum greinum er að efniskostnaður er oft tiltölulega lítill og lítið er um að þessi þjónusta sé sótt til annarra ríkja.

Auk þess geta aðildarríkin verið með núllskatt eða lægra hlutfall en 5% á meðan á aðlögunartímanum stendur í ákveðnum tilvikum að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Sérstakar undanþágur hafa verið veittar í undantekningartilfellum t.d. núllskattur á barnaföt í Bretlandi.

Hérlendis er virðisaukaskattur 24,5% en á tilteknum vörum og þjónustu er hann 14%, þ.e. á matvöru, útleigu hótélherbergja, afnotagjöldum útvarpsstöðva, tímaritum, dagblöðum og bókum á íslensku og heitu vatni, rafmagni og olíu til húshitunar.

### Virðisaukaskattshlutföll 1. maí 1999 í ESB-ríkjum

<u>Aðildarríki</u>	<u>Sérstak lágt þrep*</u>	<u>Lægra þrep</u>	<u>Almennt þrep</u>
Belgía	1	6	21
Danmörk	-	-	25
Þýskaland	-	7	16
Grikkland	4	8	18
Spánn	4	7	16
Frakkland	2,1/4	5,5	20,6
Írland	3,6	12,5	21
Ítalía	4	10	20
Lúxemborg	3	6	15
Holland	-	6	17,5
Austurríki	-	10/12	20
Portúgal	-	5/12	17
Finnland	-	8/7	22
Svíþjóð	-	6/12	25
Bretland	-	5	17,5

\* Aðildarríki, sem voru með lægra þrep en 5% þegar lágmarkshlutföllin voru tekin upp, fengu að halda því. Þarna falla t.d. undir matvæli í Frakklandi (4%), lyf, bækur, blöð og tímarit á Ítalíu, í Grikklandi og í Lúxemborg. Þá er á Bretlandi og Írlandi núllskattur á lyf og barnaföt.

### *Hvar á að greiða skattinn, viðskipti milli ESB-ríka, viðskipti við þriðju ríki*

Skattskyldan stofnast bæði vegna viðskipta innanlands og vegna innflutnings á vörum frá öðrum ríkjum. Við stofnun innri markaðarins varð að gera greinarmun á vöruviðskiptum innan ESB og við þriðju ríki.

#### *Vöruviðskipti við þriðju ríki*

Þegar vara er seld úr landi er ekki greiddur virðisaukaskattur við útflutning. Við innflutning vöru frá þriðju ríkjum er greiddur virðisaukaskattur við tollafgreiðslu í því landi þar sem hún er flutt inn svo og tollar og önnur gjöld eftir því sem við á.

#### *Vöruviðskipti milli ESB-ríkja*

Fyrir stofnun innri markaðarins var nauðsynlegt að gera breytingar á innheimtu virðisaukaskatts vegna viðskipta með vörur milli ESB-ríkja en fram til þess tíma hafði hann verið innheimtur við tollafgreiðslu eins og þegar um innflutning frá þriðju ríkjum var að ræða.

Valin var sú leið að við vöruviðskipti milli ESB-ríkja skyldi sú regla gilda að virðisaukaskattur yrði greiddur á áfangastað vörunnar eða í því landi þar sem varan er notuð (notkunarlandsregla). Framkvæmdastjórnin lagði upphaflega til að virðisaukaskattur yrði greiddur í landi seljanda eða í landinu þar sem varan er upprunnin (upprunalandsregla) en ekki náðist samstaða um þá leið þar sem það hefði brotið í bága við það meginsjónarmið að skatttekjurnar falli til þess lands þar sem vörunnar er neytt eða hún notuð. Ekki náðist samstaða um annað kerfi eins og að jafna skatttekjurnar út miðað við neyslu í einstökum ríkjum og varð því niðurstaðan sú að taka upp áfangastaðarregluna tímabundið. Gert var ráð fyrir að nýtt kerfi yrði tekið upp eftir 1997 en það hefur ekki gerst enn en breytingu þyrfti að samþykka samhljóða í ráðherraráðinu.

Við viðskipti með vörur milli ESB-ríkja stofnast skattskyldan við öflun vörunnar<sup>105</sup> en innflutningstímamarkið skiptir ekki lengur máli. Við skattlagninguna er hins vegar gerður greinarmunur eftir því hvort um sölu til skattskylds aðila er að ræða, aðila sem ekki er skattskyldur eða til einstaklinga.

Þegar um viðskipti er að ræða milli skattskyldra aðila er varan skattlögð á áfangastað. Afhending vöru milli ESB-ríkjanna leiðir þannig til skattskyldrar veltu í viðtökuríkinu og skatturinn reiknast og er innheimtur eftir þeim reglum sem þar gilda. Skatthlutfallið er þannig t.d. það sama og gildir fyrir sams konar innlenda vöru. Seljandinn selur hins vegar vöruna án skatts, þ.e. í reynd á núllskatti, en til þess að hann geti gert það verður viðskiptavinurinn að vera vsk.-skráður og varan að hafa farið úr landi. Á virðisaukaskattsskýrslu skráir seljandinn í sérstakan dálk sölu til annarra ESB-ríkja án skatts og á reikninga, sem hann gefur út, á hann að skrá bæði eigið vsk.-númer og númer viðskiptavinarins. Kaupandi skráir viðskiptin á skattskýrslu sína, þ.e. þau mynda skattskylda veltu hjá honum, og skilar skattinum að frádregnum innskatti fyrir sama tímabil skv. þeim reglum sem gilda í viðkomandi landi.

Þegar kaupandinn er fyrirtæki eða stofnun, sem ekki er skattskyld eða undanþegin skatti, eins og banki eða váttryggingarfélag, er varan skattlögð í landi seljanda, þ.e. upprunalandinu, og enginn skattur er greiddur á áfangastað. Þegar árleg kaup fara hins vegar yfir tiltekið lágmark þurfa þessir aðilar að skrá sig og öll kaup eftir það eru skattlögð á áfangastað skv. þeim reglum sem lýst var hér að framan. Þetta er gert til þess að koma í veg fyrir samkeppnisröskun og tekjutap í afhendingarríkinu. Aðildarríkin geta ákvarðað lágmarkið en það getur þó aldrei orðið lægra en 10.000 evrur. Kaup á nýjum

---

<sup>105</sup> Með öflun (e=acquisition, d=erhvervelse) er átt við öflun réttarins að geta sem eigandi ráðið yfir vöru, sem er send eða flutt úr einu aðildarríki í annað til þess sem eignast vöruna af honum eða seljanda eða þriðja aðila fyrir þeirra hönd. Flutningur skattskylds aðila á vörum úr einu aðildarríki í annað telst jafngilda öflun vöru í notkunarríkinu. Ef fyrirtæki sendir t.d. útibúi sínu í öðru landi vöru telst það skattskyld afhending í því ríki jafnvel þótt engin eigendaskipti hafa farið fram. Hugtökin innflutningur og útflutningur áttu ekki lengur við vegna vöruviðskipta innan ESB og því var tekið upp nýtt hugtak til að ákvarða tímamark skattskyldunnar.

farartækjum, tóbaki, áfengi og olíu, þ.e. vörum sem reglur um vörugjöld hafa verið settar um, eru ekki talin með þegar mörkin eru reiknuð út enda er virðisaukaskatturinn af þeim alltaf greiddur í notkunarríkinu.

Um einstaklinga gilda þær reglur að varan er skattlögð þar sem hún er keypt og er ekki skattlögð aftur í heimaríkinu. Sérreglur gilda þó um kaup á nýjum farartækjum, þ.e. vélknúnum ökutækjum, bátum og flugvélum, og fjarkaup yfir ákveðnum viðmiðunarmörkum. Við kaup á nýjum farartækjum gildir sú regla að seljandinn leggur ekki á virðisaukaskatt en tilkynnir hins vegar söluna til skattyfirvalda. Kaupandinn greiðir skattinn í heimaríkinu og geta aðildarríkin ákveðið nánar fyrirkomulagið, svo sem að skatturinn greiðist þegar farartækið er skráð. Farartæki, t.d. bifreið, telst nýtt ef það hefur verið afhent í síðasta lagi sex mánuðum eftir að það var tekið fyrst í notkun eða ef búið er að keyra það minna en 6000 km. Nægjanlegt er að annað skilyrði sé uppfyllt; ef bifreiðin er t.d. orðin tveggja ára en keyrð 5.000 km telst hún samt sem áður vera ný. Sambærilegar reglur gilda fyrir báta og flugvélar en þar er tímallengdin þrjú mánuðir en notkunin er ákvörðuð út frá fjölda tíma sem tækin hafa verið í notkun.

Þegar um fjarsölu er að ræða til einstaklinga ber að greiða skattinn í notkunarríkinu þegar árleg sala seljandans til sama aðildarríkis fer yfir 100.000 evrur. Einstök aðildarríki geta ákveðið mörkin lægri eða allt niður í 35.000 evrur ef þau telja hættu á samkeppnisröskun vegna mismunandi skatthlutfalla. Þannig er ekki unnt að reka pósthverslun í stórum stíl frá aðildarríki þar sem skatturinn er lágur í því skyni að selja vöruna í landi þar sem skatturinn er hærri. Farartæki frá ESB-ríki eldra en sex mánaða og ekið meira en 6000 km yrði skv. þessu undanþegið virðisaukaskatti við innflutning til Íslands enda væri það keypt og flutt inn af einstaklingi. Færu fyrirtæki hins vegar að stunda innflutning á notuðum bifreiðum frá ESB-ríkjum til endursölu yrði að greiða virðisaukaskatt af þeim viðskiptum. Þetta hefði hins vegar ekki áhrif á rétt Íslands til að innheimta vörugjöld af notuðum bifreiðum. Þeirri innheimtu mætti halda áfram enda væri vörugjaldið ekki innheimt í tolli eins og nú er heldur t.d. við það tímamark þegar bifreiðin er skráð héraðs.

### *Þjónusta*

Við kaup á þjónustu gildir sú meginregla að skatturinn greiðist í upprunalandinu. Gagnstætt því sem gildir um viðskipti með vörur er gert ráð fyrir að þetta sé endanlegt fyrirkomulag. Ákvæði, sem fjalla um hvar þjónustan er skattlögð, gera heldur ekki greinarmun á því hvort um viðskipti við þriðju ríki eða milli ESB-ríkja er að ræða.

Meginreglan er sú að litið er svo á að þjónustan sé afhent þar sem seljandi hefur starfstöð eða er heimilisfastur. Frá þessari reglu eru undanþágur og má skipta þeim í þrennt:

1. Þjónusta er tengist fasteignum, eins og þjónusta fasteignasala og annarra sérfræðinga, og þjónusta sem varðar undirbúning og stjórnun byggingarframkvæmda, svo sem vinna arkitekta og verkfræðinga, telst afhent í því ríki þar sem eignin er staðsett.

2. Eftirtalin þjónusta m.a. telst afhent í því ríki þar sem hún fer fram:
  - Þjónusta er snertir menningu, listir, íþróttir, vísindi, kennslu, skemmtanir og svipuð þjónusta, svo sem vinna skipuleggjenda.
  - Þjónusta tengd flutningum eins og lestun, losun og meðferð farms.
  - Verðmat á lausafé og vinna við lausafé, eins og viðgerðir.
  
3. Loks er litið svo á að ýmiss konar þjónusta sé afhent í því ríki þar sem viðskiptavinurinn hefur búsetu eða starfstöð. Þetta á við þegar þjónustan er veitt viðskiptavininum sem býr í þriðja ríki og þegar viðskiptavinurinn er skattskyldur og býr í ESB-ríki en öðru ríki en seljandi þjónustunnar. Þetta á við um eftirfarandi þjónustugreinar:
  - Framsal höfundarréttar og annarra hugverkaréttinda.
  - Auglýsingastarfsemi.
  - Þjónustu ráðgjafa, lögfræðinga, verkfræðinga, ráðgjafafyrirtækja og endurskoðenda og skylda þjónustu, svo og hugbúnaðar- og upplýsingaþjónustu.
  - Þjónustu banka, fjármálafyrirtækja og tryggingarfyrirtækja.
  - Ráðningarþjónustu.
  - Þjónustu umboðsmanna þegar þeir í nafni annarra kaupa þjónustu sem fellur undir þennan lið.
  - Leigu lausafjármuna annarra en farartækja.

Það tímabundna fyrirkomulag, sem gildir um vörukaup milli aðildarríkjanna, gildir einnig að nokkru leyti um þjónustukaup sem tengjast vörukaupum. Flutningsþjónusta innan ESB er almennt skattlögð í því landi þar sem ferðin byrjar. Þegar flutt er á reikning virðisaukaskattskráðs aðila í öðru aðildarríki er skatturinn hins vegar greiddur í því ríki. Viðskiptavinurinn greiðir en flutningsaðilinn gerir honum reikning án vsk.

#### *Ábyrgð á skattgreiðslum*

Meginreglan er sú að sá skattskyldi aðili, sem afhendir vöru eða þjónustu gegn endurgjaldi, er ábyrgur fyrir skattgreiðslum af viðskiptunum. Sama gildir um þann sem fær vöru afhenta eða keypta vegna viðskipta milli ESB-ríkja enda skapast skattskylda við atvikið í viðkomandi landi en vöruviðskiptum milli ESB-ríkja var lýst hér að framan.

Reglurnar um skattlagningu viðskiptanna geta leitt til þess að sá skattskyldi er ekki búsettur í heimarík t.d. þegar um póstverslun er að ræða. Þegar það á við geta aðildarríkin gert annan aðila ábyrgan fyrir greiðslu skattsins. Unnt er að ákveða t.d. að gera viðskiptavininn ábyrgan eða tilnefna sérstakan skattafulltrúa sem yrði þá ábyrgur. Í öllum ríkjum ESB nema Lúxemborg er heimilt að skipa skattafulltrúa en reglurnar, sem um þá gilda, eru mismunandi frá einu landi til annars.

Ýmsar undanþágur gilda frá ofangreindum reglum um ábyrgð á skattgreiðslum og má t.d. nefna að hverjum þeim sem á sök á því að skatturinn gjaldfellur vegna brota á reglum um tollvöruheymslur, t.d. vegna þess að vörur eru fjarlægðar úr geymslunni, ber að greiða skattinn. Við innflutning geta aðildarríkin ákveðið hver er ábyrgur. Hér á landi er ávallt



seljandi vöru eða þjónustu ábyrgur fyrir greiðslu skattsins og þekkist ekki að viðskiptavinurinn verði ábyrgur. Við innflutning er innflytjandi ábyrgur fyrir greiðslunni.

#### *Vsk.-skráning. Innheimta og eftirlit*

Við afnám landamæraeftirlits fluttist innheimta virðisaukaskatts frá landamærunum og til fyrirtækjanna sjálfra en um innheimtuna og eftirlit með skattskilum fer eftir þeim reglum og starfsvenjum sem gilda um innlenda skattheimtu. Sú skylda hvílir á hverjum þeim sem er skattskyldur að tilkynna starfsemi sína þegar hún hefst og fá sér virðisaukaskattsnúmer. Jafnframt skal tilkynna um breytingar og þegar starfsemi er hætt. Lögaðilum, sem ekki eru skattskyldir eða aðilum sem eru það en eiga ekki rétt til frádráttar, er skylt að upplýsa um öflun vöru frá öðrum ESB-ríkjum og að skrá sig þegar farið er yfir ákveðin mörk. Ef svo er ekki þurfa þeir ekki að skrá sig. Hvert og eitt aðildarríki ákveður mörkin en þau mega þó ekki vera lægri en 10.000 evrur en eins og áður segir telst verðmæti nýrra farartækja, áfengis, tóbaks og olíu ekki með. Eins og hér á landi er heimilt að undanþiggja aðila með óverulega veltu skráningarskyldu. Hérlandis þurfa þeir sem selja vöru og þjónustu að verðmæti undir 220.000 krónum á tólf mánaða tímabili ekki að skrá sig en það er undir mörkunum skv. tilskipuninni en þar er miðað við 5000 evrur. Aðildarríkin geta einnig ákveðið að hafa skýrslugerðina einfaldari fyrir lítil fyrirtæki jafnvel þótt þau fari yfir veltumörkin. Í Danmörku gildir t.d. sú regla að lítil fyrirtæki í landbúnaði, skógrækt og fiskveiðum skila virðisaukaskattsskýrslu tvisvar á ári.

Skattskyldum aðilum er skylt að halda bókhald og gefa út reikninga og skal þar koma fram verð án skatts, fjárhæð skattsins og þær undanþágur sem kunna að gilda en aðildarríkin geta sett nánari reglur um reikningsgerð. Skylt er að skila inn vsk.-skýrslu þar sem fram koma þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að reikna skattinn út. Aðildarríkin geta ákveðið hvenær á að skila skýrslu en það má þó ekki vera seinna en tveimur mánuðum eftir lok uppgjörstímabils. Þá hafa þau nokkurt svigrúm til að ákveða uppgjörstímabil og getur það verið einn eða tveir mánuðir eða ársfjórðungur. Þegar skýrslunni er skilað á að greiða mismun útskatts og innskatts tímabilsins en aðildarríkin geta þó ákveðið annan gjalddaga. Aðildarríkjunum ber jafnframt að sjá til þess að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja skattskil þegar aðrir en hinn skattskyldi aðili bera ábyrgð á greiðslu skattsins en það á við þegar hinn skattskyldi er búsettur í öðru landi.

Auk virðisaukaskattsskýrslunnar þurfa skattskyldir aðilar að skila inn svokölluðum sölulistum um sölu til virðisaukaskattsskráðra aðila í öðrum ESB-ríkjum en tilgangurinn er að auðvelda eftirlit með sölu milli landanna. Listunum er yfirleitt skilað ársfjórðungslega en þá kemur fram vsk.-númer seljanda, kaupanda og heildarsalan til hvers kaupanda.

Ráðherraráðið samþykkti árið 1992 reglugerð um samvinnu stjórnvalda vegna óbeinna skatta. Reglugerðin fjallar um meðhöndlun þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru í tengslum við eftirlit með óbeinum sköttum og hvernig upplýsingaskipti milli aðildarríkjanna eiga sér stað. Jafnframt er í reglugerðinni ákvæði um hvernig samvinnu ríkjanna skuli hagað til þess að tryggja eftirlit með skattheimtu eftir brottfall innri landamæra. Aðildarríkin eiga að safna í gagnagrunn upplýsingum um

virðisaukaskattsúmer og upplýsingum úr vsk.-skýrslunum og sölulistunum. Önnur aðildarríki geta fengið upplýsingar úr gagnagrunninum sem þau meðhöndla sem trúnaðarmál en fyrirtæki geta einnig fengið staðfestingu á vsk.-númerum viðskiptavina sinna.

Hér á landi gildir sú regla að í vöruviðskiptum við önnur ríki er virðisaukaskattur greiddur við afgreiðslu í tolli við innflutning en aðilar geta þó fengið gjaldfrest á honum. Við aðild myndi skatturinn hins vegar vera greiddur eftir sömu reglum og gilda um viðskipti innan lands, þ.e. kaupin yrðu skráð á virðisaukaskattsskýrsluna og skattinum skilað ásamt öðrum útskatti á gjalddaga. Við útflutning til ESB-ríkja yrði salan skráð en enginn skattur greiddur frekar en nú er nema í þeim fáu tilvikum þegar virðisaukaskattur er greiddur í söluríkinu, sbr. hér framar, en í því tilviki yrði hann ekki greiddur aftur í innflutningsríkinu. Við almenna vörusölu yrði skatturinn hins vegar greiddur í innflutningsríkinu en þar væri hins vegar ekki um nýjar álögur að ræða þar sem innflytjendur íslenskrar vöru þurfa nú þegar að greiða virðisaukaskatt af henni við innflutninginn.

Reglur um innheimtu virðisaukaskatts vegna viðskipta við þriðju ríki yrðu hins vegar óbreyttar og áhrifin af upptöku nýs kerfis yrðu lítil fyrir þá sem ekki stunda viðskipti við ESB-ríki. Aðilar, sem stunda þjónustu í ESB-ríkjum, gætu þurft að skrá sig í öðrum ríkjum eða hugsanlega nota skattafulltrúa þegar þeir selja þjónustu sem telst afhent í landi kaupanda og skattlagningarrétturinn tilheyrir því ríki.

Þær almennu reglur, sem gilda um uppgjörstímabil og gjalddaga, eru í samræmi við þær reglur sem lýst er hér að framan en sú skylda að skrá sérstaklega sölu til ESB-ríkja og skila sölulistum á sér hins vegar ekki hliðstæðu hérlendis. Þetta gæti leitt til aukinnar vinnu við skýrslugerð fyrir íslensk fyrirtæki en á móti kæmi að ekki þyrfti lengur að fylla út tollskýrslu vegna vörukaupa frá ESB-ríkjum. Á sama hátt myndu innflytjendur íslenskrar vöru í ESB-ríkjum ekki þurfa að tollafgreiða vöruna og fylla út tollskýrslu og gæti það stýtt afhendingartíma vörunnar.

### **3. Vörugjöld**

Helstu tilskipanir um ýmiss konar vörugjöld voru settar árið 1992 eða skömmu áður en innri markaðurinn varð að veruleika. Í tilskipun nr. 92/12/EBE, um vörugjöld, er fjallað um hvernig skattlagningin á sér stað í viðskiptum milli aðildarríkjanna með vörur á þeim sviðum þar sem gjaldtakan hefur verið samræmd að einhverju leyti. Skattlagning á sér stað þar sem vörunnar er aflað ef hún er ætluð til einkanota og viðkomandi einstaklingur flytur hana með sér; í öllum öðrum tilvikum er varan skattlögð á áfangastað, þ.e. notkunarlandsreglan gildir fyrir meginþorra viðskipta milli aðildarríkjanna. Gengið er út frá því að þetta sé endanlegt fyrirkomulag gagnstætt því sem gildir um virðisaukaskatt á vörur, sbr. hér framar.

Gjaldtakan hefur verið samræmd fyrir áfengi, tóbak og olíu en aðildarríkin geta lagt gjöld á aðrar vörur svo framarlega sem gjaldtakan fer ekki fram við innri landamærin og að meginreglur Rómarsamningsins séu virtar. Tvenns konar tilskipanir hafa verið settar fyrir

Þessar vörur. Annars vegar er í gildi tilskipun fyrir hvert þessara sviða, sem setur reglur um hvaða vörur eigi að skattleggja og hver gjaldstofninn er og hins vegar er fjallað um gjaldhlutfallið í sérstökum tilskipunum.

### *Áfengisgjald*

Reglurnar um gjaldtöku á áfengi eru mismunandi eftir því um hvers konar áfengi eða áfenga drykki er að ræða. Sérstakar reglur gilda um gjaldtöku á bjór, aðrar um vín og millisterkt áfengi og enn aðrar um brennda drykki. Reglur um framkvæmd skattlagningarinnar, svo sem ábyrgð, innheimtu og eftirlit, eru hins vegar þær sömu fyrir allar þessar áfengistegundir.

Gjaldið á bjór, vöruliður 2203 í tollskrá, og blöndu bjórs og óáfengra drykkja, vöruliður 2206, reiknast eftir lítrafjölda og áfengismagni í vörunni. Gjaldið hækkar með vínandamagni. Hvert aðildarríki getur þó ákveðið að gjaldið sé lægra fyrir bjór með áfengismagn allt að 2,8% eða að slíkur bjór sé gjaldfrjál. Einnig má kveða á um lægra áfengisgjald, allt að helmingi lægra en almennt gildir í viðkomandi ríki, vegna bjórs sem framleiddur er af ölgörðum sem framleiða allt að 200.000 hektólítra af bjór árlega.

Gjaldið fyrir gerjað áfengi, þ.e. vín, allt að 15% að styrkleika, og millisterkt vín, allt að 22% að styrkleika, reiknast eftir lítrafjölda en sama skatthlutfallið gildir fyrir þessa vöru, þ.e. vínandamagnið skiptir ekki máli. Samt sem áður er hægt að hafa gjaldið lægra fyrir vín þar sem vínandamagnið er minna en 8,5% og millisterkt vín sem er undir 15% að styrkleika.

Um brennda drykki, þ.e. etylalkóhól í vöruliðum 2207 og 2208 og áfengi í vöruliðum 2204, 2205 og 2206, sem er sterkara en 22%, gildir sú regla að gjaldið reiknast eftir vínandalítrum, þ.e. gjaldið reiknast eftir raunverulegu magni vínanda í vörunni. Gjaldið reiknast aldrei út frá verðmæti vörunnar hvort sem um er að ræða bjór, vín eða brennda drykki.

Í tilskipuninni er kveðið á um lágmarksgjaldhlutfall en aðildarríkin geta haft hlutfallið hærra, þ.e.:

Bjór:

0,748 evrur á hvern hektólítra miðað við hlutfall Plato<sup>106</sup>;

1,87 evrur á hvern hektólítra miðað við hlutfall vínanda í tilbúnum bjór;

Vín: 0 evrur á hvern hektólítra;

Millisterkt vín: 45 evrur á hvern hektólítra;

Brenndir drykkir: 550 evrur á hvern hektólítra vínanda.

Aðildarríkin eiga að undanþiggja áfengi, sem gert hefur verið ónothæft til drykkjar, gjaldi. Sama gildir um áfengi sem notað er í framleiðslu edíks, lyfja og matvæla, svo sem

---

<sup>106</sup> Mælieiningin er notuð til að mæla þurrefnisinnihald eða eðlisþyngd ógerjaðrar virtrar sem er vökvinn sem breytist í bjór við gerjun. 1% vínandainnihald miðað við rúmmál jafngildir u.þ.b. 2,5% Plato. Mismunandi gjaldhlutföll taka mið af þessu. Heimilt er að skipta bjór í gjaldflokka og reikna gjaldið út frá lítrafjölda ef ákveðið er að miða gjaldið við þetta hlutfall og hafa t.d. Danir gert það.

súkkulaðis, en þegar um matvælaframleiðslu er að ræða má vínandamagnið ekki fara yfir ákveðin mörk. Aðildarríkjunum er jafnframt heimilt að undanþiggja áfengi, sem notað er í vísindaskyni og vegna lækninga, t.d. á sjúkrahúsum og lyfjabúðum, gjaldi. Spíri, sem viðurkenndir framleiðendur áfengra drykkja flytja inn til framleiðslu sinnar, er einnig undanþeginn. Framleiðendurnir greiða síðan gjaldið af framleiðslunni en áfengið er venjulega framleitt á frísvæðum og gjaldið greitt þegar drykkirnir eru teknir af svæðinu.

Áfengisgjald hérlendis er greitt af áfengi sem inniheldur meira en 2,25% af vínanda að rúmmáli miðað við 20cl. Áfengisgjaldið reiknast út frá sentilítrum af vínanda í hverjum lítra hins áfenga drykkjar. Af öli og drykkjum, sem innihalda blöndur af öli og óáfengum drykkjum, er gjaldið 58,70 kr. á hvern sentilítra umfram 2,25 sentilítra. Af víni og annarri gerjaðri drykkjarvöru að hámarki 15% að styrkleika reiknast 52,80 kr. á hvern sentilítra umfram 2,25% sentilítra. Af öðru áfengi, þ.e. brenndum drykkjum, reiknast 57,50 kr. Áfengisgjaldið af 40% sterku vodka er því 2300 kr. svo að dæmi sé tekið. Gjaldið er þannig línulegt og vex með vínandamagni að því undanskildu að fyrstu 2,25 sentilítrarnir í bjór og víni eru undanþegnir gjaldi. Útreikningur gjaldsins er því nokkuð annar en gildir innan ESB, sbr. hér frammar, og myndi þurfa að breyta því með aðild. Það þyrfti hins vegar ekki að lækka gjöldin.

Ýmsar undanþágur eru frá gjaldtöku í íslensku lögunum, t.d. vegna framleiðslu áfengra drykkja, vegna lyfjanotkunar, til efnarannsóknna, náttúrugripasafna og til iðnþarfa. Matvælafyrirtæki geta t.d. fengið sérstakt leyfi ríkisskattstjóra til að kaupa áfengi án gjalda enda sé það notað í framleiðslu þeirra. Þessir drykkir eru gjaldskyldir við sölu frá framleiðanda.

### *Tóbaksgjald*

Gerður er greinarmunur á sígarettum og öðru unnu tóbaki (þ.e. vindlum, smávindlum, neftóbaki og þess háttar). Þegar um unnið tóbak er að ræða geta aðildarríkin ákveðið að miða gjaldið við verðmæti, magn eða blöndu hvors tveggja. Gjaldið á sígarettur reiknast bæði sem sérstakt gjald á einingu (stykkjagjald) og eftir verðmæti, samanlagt skal gjaldið nema a.m.k. 57% af smásöluverði vinsælustu verðtegundanna að meðtöldum öllum sköttum á vörunni, þ.m.t. vsk., en stykkjagjaldið á að nema 5-55% af heildargjaldinu.

Tilskipunin kveður aðeins á um lágmarksgjald og er aðildarríkjunum því frjálst að hafa það hærra. Aðildarríkin geta brugðist við lágu verði á tilteknum sígarettutegundum með því að kveða á um að gjaldið geti aldrei farið niður fyrir tiltekið lágmark enda fari skatturinn ekki yfir 90% af skattbyrði vinsælustu tegundanna. Ef heildarskatturinn af vinsælli tegund, þ.e. vörugjald og virðisaukaskattur, næmi t.d. 89 en af nýrri tegund 55 reiknað eftir sömu reglum, væri unnt að hækka skattinn af þeirri tegund þannig að skatturinn næði 90% af skattbyrði vinsælu tegundarinnar eða 66,75 í stað 55. Þannig er hægt að koma í veg fyrir að reglurnar séu sniðgengnar með óvenjulágu verði á sígarettum.

Ekki eru í gildi hér á landi sérstök lög um gjald af tóbaki heldur á gjaldtakan sér stað í gegnum álagningarreglur Áfengis- og tóbaksverslunarinnar sem hefur einkarétt á

innflutningi, framleiðslu og heildsöluadreifingu tóbaks. Þær reglur gera ráð fyrir að á heildsölustiginu sé innheimt magnálag á tóbak. Gjaldið nemur 1,97 kr. á hvert byrjað gramm af neftóbaki, 5,20 kr. á hvert byrjað gramm af reyktóbaki og vindlum en 1.454,850 kr. á hvert byrjað karton af sígarettum. Við þetta bætist svo heildsöluálagning ÁTVR sem er 11,4%. Auk þess er innheimtur tollur af tóbaki.

### *Olúgjald*

Ítarlegar reglur gilda um olúgjald en þær gefa þó aðildarríkjunum ákveðið svigrúm til að nota lausnir sem henta aðstæðum í viðkomandi ríki. Um olúgjald er fjallað í tilskipun nr. 92/81/EBE og nr. 92/82/EBE sem fjallar um gjaldhlutföllin.

Reglurnar um olúgjald taka m.a. til tjöru, hráolíu, bensíns, dísilolíu, upphitunarolíu, steinolíu, smurolíu og ýmissa vara í vörulið 2711 eins og metans og própans. Þá tekur gjaldskyldan til ýmissa kolvatnsefna í vöruliðum 2901 og 2902 og ýmissa smurbætiefna, tæringarvarnarefna og tilbúinna íblönduefna í vörulið 3811. Jarðgas og kol fellur hins vegar ekki undir gjaldskylduna en leggja má á þau önnur gjöld. Settar hafa verið reglur um lágmarkshlutföll fyrir þær vörur sem mest eru notaðar. Séu vörurnar ekki nefndar í gjaldhlutfallstilskipuninni er eingöngu hægt að leggja á þau gjöld ef olían er ætluð til upphitunar eða sem eldsneyti á vélar. Tilskipunin kveður á um lágmarksgjaldhlutföll og miðast gjaldhlutföllin ýmist við 1000 lítra eða 1000 kíló.

Helstu gjaldhlutföll í evrum:

- Bensín með blýi 337 miðað við lítra .
- Blýlaust bensín 287 miðað við lítra.
- Gasolía (dísilolía) fer eftir notkun, t.d. sem eldsneyti 245 miðað við lítra.
- Smurolíu og aðar þykkar olíur 13 miðað við kíló.
- Fljótandi jarðgas og metan fer eftir notkun, til eldnseytisnotkunar 100, miðað við kíló.
- Steinolíu fer eftir notkun, til eldnseytisnotkunar 245 miðað við lítra.

Almenna reglan er sú að einstök ríki geta ekki undanþegið vörur eða tiltekna notkun gjöldum eða haft þau lægri en almennt gildir fyrir vöruheildina ef slíkt er ekki heimilað í tilskipuninni.

*Eftirtalin notkun á olíu er undanþegin gjaldtöku:*

Olía sem notuð er í öðru skyni en sem eldsneyti á vélar eða til upphitunar.

Olía sem notuð er sem eldsneyti fyrir flugvélar, aðrar en einkaflugvélar. Þessa undanþágu má takmarka við þotueldsneyti.

Olía sem afhent er sem eldsneyti fyrir skip og báta vegna siglingar og fiskveiða í lögsögu aðildarríkjanna. Undanþágan tekur ekki til skemmtibáta eða frístunda-báta.

Olía sett á miðstöðvarkatla þar sem koks er aðalorkugjafinn.

Aðildarríkin geta undanþegið, án þess að fá til þess samþykki ráðherraráðsins, tiltekna notkun gjaldtöku.

*Helstu undanþágur sem falla undir þennan lið eru:*

Olíunotkun í farartækjum á skipgengum vatnaleiðum innanlands, þó ekki skemmtibátum.

Olíunotkun í landbúnaði, garðyrkju, skógrækt og fiskveiði í ám og vötnum.

Rafmagnsframleiðsla og notkun í orkuveitum.

Tilraunaverkefni sem tengjast þróun á umhverfissvænum vörum, sérstaklega að því er varðar þróun eldsneytis úr endurnýjanlegum auðlindum.

Heimilt er að hafa gjaldið lægra fyrir t.d. kyrrstæðar vélar, tæki og vélar sem eru notaðar við verkframkvæmdir og ökutæki sem ekki eru ætluð til nokunar á almennum vegum, eins og dráttarvélar.

Loks geta aðildarríkin, að undangenginni umsókn, tekið upp lægra gjald eða undanþegið algerlega tiltekna notkun ef sérstök pólitísk sjónarmið mæla með því. Slíkar ákvarðanir eru teknar af ráðherraráðinu samhljóða að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar. Ýmsar slíkar undanþágur hafa verið veittar. Danmörk hefur t.d. fengið heimild til að hafa gjaldið mismunandi fyrir bensín og dísilolíu eftir því hversu skaðleg umhverfinu bensínið eða olían er.

#### *Gjaldtaka vegna notkunar þunga ökutækja á vegum*

Um mitt þetta ár kemur til framkvæmda tilskipun um gjaldtöku á þunga ökutækja vegna notkunar þeirra á vegum og öðrum vegamannvirkjum eins og göngum og brúm. Tilskipun um sama efni var samþykkt fyrir nokkrum árum en dómstóllinn ógilti hana. Með þungum ökutækjum er átt við flutningabifreiðar yfir 12 tonn að heildarþyngd. Á þessa bíla á að leggja gjald og eru tilgreind lágmarksgjöld vegna þeirra ökutækjaskatta sem eru í gildi í aðildarríkjunum en í tilskipuninni kemur fram við hvaða gjöld er átt. Lágmarksfjárhæðirnar eru mismunandi eftir þyngd bifreiðarinnar, fjölda öxla og hvort bifreiðarnar eru með loftfjöðrun (hleðslujöfnun) og er gjaldið lægra af bifreið með slíkan búnað. Árlegt gjald fyrir 40 tonna, fimm öxla dráttarbíl með festi- eða tengivagni er t.d. 628 evrur ef hann er með loftfjöðrun en 929 evrur annars.

Aðildarríkin hafa frjálrsræði um hvernig þau leggja á gjöldin og innheimta þau en þau verða þá að gæta þess að gjaldtakan sé ekki lægri en lágmarkið kveður á um. Tilskipunin hefur ekki áhrif á rétt aðildarríkjanna til að leggja vörugjöld á ökutæki. Þá eru í tilskipuninni settar almennar reglur um álagningu og innheimtu veggjalda en þau geta verið tvenns konar; annars vegar að greitt sé fyrir ákveðna vegalengd (vegtollur) eða fyrir notkun (notkunargjald) í tiltekinn tíma. Engin skylda er til að taka upp veggjöld, tilgreint er hvað notkunargjaldið má hæst vera en ekkert kveðið á um fjárhæð veggjollsins.

#### *Gjaldtaka á olíu hérlendis*

Hérlendis er ekki í gildi almenn gjaldtaka á olíu. Af bensíni er greitt 10,50 kr. vörugjald af hverjum lítra af bensíni auk bensíngjalds sem nemur 28,60 kr. af hverjum lítra af blýlausu bensíni en 30,43 kr. af hverjum lítra af öðru bensíni. Þá greiða eigendur dísilbifreiða þungaskatt af bifreiðum sínum sem segja má að komi í stað skattsins sem eigendur bensínbifreiða greiða í bensínverðinu. Þungaskattur er innheimtur ýmist sem

fast gjald eða sem kílómetragjald skv. öikumæli. Fasta gjaldið fer eftir þyngd ökutækisins en af ökutækjum yfir 4000 kg af leyfðri heildarþyngd er ekki hægt að velja um fast gjald og er því greitt af þeim kílómetragjald samkvæmt öikumæli, svo og af eftirvögnum sem eru yfir 6.000 kg eða meira af leyfðri heildarþyngd.

Við aðild að ESB yrði að taka upp almenna gjaldtöku af olíu og m.a. virða þau lágmörk, sem eru í gildi, og reglur um útreikning gjaldsins og taka yrði reglur um þungaskatt til endurskoðunar. Jafnframt yrði að taka upp olúgjald á þær vörur sem eru gjaldskyldar skv. reglunum. Slíkar breytingar ættu ekki að þurfa að hafa áhrif á tekjur af gjöldunum á þessum sviðum.

Með lögum nr. 34/1995, um vörugjald af olíu, var ákveðið að taka upp vörugjald af gas- og dísilolíu sem endurgreiða ætti ef olían væri til annarra nota en aksturs skráningarskyldra ökutækja. Átti gjaldið að vera 38,50 kr. á hvern lítra dísilolíu. Lögin áttu upphaflega að taka gildi 1. janúar 1996 og koma í stað þungaskattskerfisins. Með lögum nr. 120/1995 var gildistöku þeirra frestað til 1. janúar 1998 þar sem talið var að heppilegra væri að skoða þann kost að taka upp olúgjald með litun gjaldfrjálsrar olíu í stað endurgreiðslukerfis. Lituð gjaldfrjáls olía átti að vera nýtt til annarra nota en aksturs skráningarskyldra ökutækja. Í framhaldi af því var lagt fram frumvarp um litun gjaldfrjálsrar olíu sem taka átti gildi 1. janúar 1999. Frumvarpið náði ekki fram að ganga þar sem það þótti of kostnaðarsamt að lita olíuna til gjaldfrjálsra nota miðað við þann kostnað sem er af rekstri þungaskattskerfisins. Lögin um olúgjald voru því felld úr gildi með lögum nr. 83/1998.

### *Álagning vörugjalda á Íslandi*

Hérlendis á sér stað umfangsmikil álagning vörugjalda. Auk vörugjalda á bensín og bifreiðar eru lögð vörugjöld á ýmis matvæli og er þá gjaldið miðað við kr./kg og á yfir 400 vöruliði í iðnaðarvöruköflum tollskárinnar er lagt vörugjald sem ýmist er 15%, 20% eða 25%. Þetta eru vörur eins og ýmiss konar byggingarvörur, snyrtivörur, hreinlætisvörur, raftæki og húsgögn. Þrátt fyrir aðild að ESB ætti að vera unnt að halda innheimtu vörugjalda áfram í svipuðu horfi að gættum þeim meginsjónarmiðum um innheimtu vörugjalda sem rakin voru hér að framan. Ákvæðum um innheimtu og uppgjör vörugjalda í lögum um vörugjald var breytt fyrir nokkrum árum þar sem þáverandi ákvæði voru talin brot á EES-samningnum. Gilda nú svipaðar reglur fyrir alla vörugjaldsskráða aðila, hvort sem þeir flytja inn gjaldskylda vöru til endursölu eða framleiða hana innanlands. Vörugjaldið er ekki lengur innheimt í tolli heldur er vörugjaldið greitt bæði vegna innflutnings til endursölu og innlendar framleiðslu á tilteknum gjalddögum eftir lok uppgjörstímabils sem er tveir mánuðir. Ekki verður séð að þessu þyrfti að breyta við ESB-aðild en hins vegar þyrfti að breyta reglunni sem gildir um eintaklinga en hjá þeim er vörugjaldið innheimt í tolli. Hækkun tolla á einstökum vöruliðum vegna aðildar gæti hins vegar leitt til þess að rétt þætti að lækka vörugjöldin á þessum vörum þar sem hún yrði annars of dýr.

*Viðskipti milli aðildarríkjanna með skattlagðar vörur, þ.e. áfengi, tóbak og olíu*

Um þetta er fjallað í tilskipun 92/12/EBE. Í tilskipuninni er byggt á því meginþingi að gjaldtakan á sér ekki stað á innri landamærum og engin vara á að vera tvískattlögð, þ.e. skattlögð í fleiri en einu ríki, eða óskattlögð eftir að hún hefur verið tekin í notkun. Fram til 1. júlí 1999 gátu ferðamenn flutt með sér gjaldfrjálst tiltekið magn áfengis og tóbaks þegar þeir fóru úr einu aðildarríki í annað. Þær heimildir hafa nú verið felldar brott vegna ferða milli aðildarríkjanna en gilda hins vegar áfram vegna ferða frá þriðju ríkjum, svo sem Íslandi.

Gjaldskyldan stofnast þegar varan er afhent til notkunar sem getur t.d. átt sér stað við innflutning frá þriðja ríki, við framleiðslu innan ESB eða þegar varan er tekin úr tollvöruheymslu eða af frísvæði. Aðildarríkin setja nánari reglur um framkvæmd skattlagningarinnar og innheimtu, t.d. skráningu, lengd uppgjörstímabila og gjaldfresti. Í tilskipuninni er gerður greinarmunur á gjalddökunni eftir því hvort um kaup í viðskiptaskyni eða til einkanota er að ræða.

Um kaup í viðskiptaskyni gildir að gjaldtakan á sér stað í landinu þar sem varan er notuð, þ.e. notkunarlandsreglan gildir. Þetta á líka við um fjarsölu til einstaklinga, t.d. kaup á netinu, og er þannig ólíkt því sem gildir um virðisaukaskatt þar sem kaup undir ákveðnum mörkum eru skattlögð í ríki seljanda. Unnt er að geyma vörur gjaldfrjálst í tollvöruheymslum og flytja óskattlagðar vörur til innan sambandsins milli tollvöruheymslna eða vegna umflutnings (transit) og stofnast gjaldskyldan þá ekki fyrr en ástandinu lýkur, t.d. varan er tekin úr tollvöruheymslu. Í tilskipuninni eru ítarlegar reglur um meðferð slíkrar vöru og þau skírteini sem þurfa að fylgja henni.

Þegar einstaklingar kaupa vörur til einkanota og flytja hana sjálfir á að greiða gjaldið í því landi þar sem kaupin eiga sér stað (upprunalandinu). Þetta gildir ekki um fjarkaup eins og áður sagði.

Aðildarríkin geta sett viðmiðunarmörk til þess að greina á milli einkanota og notkunar í viðskiptaskyni vegna flutnings á áfengi og tóbaki milli aðildarríkjanna. Þessi viðmiðunarmörk mega ekki vera lægri en:

- 10 lítrar af brenndum drykkjum;
- 20 lítrar af millisterku víni;
- 90 lítrar af víni;
- 110 lítrar af bjór;
- 800 sígarettur;
- 400 smávindlar;
- 200 vindlar;
- 1 kíló af reyktóbaki.

Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð hefur verið heimilt að hafa þessi mörk lægri og jafnframt geta Danmörk og Finnland viðhaft þá reglu að eingöngu einstaklingar, sem hafa verið lengur en 24 tíma í burtu, geti flutt inn tóbak og áfengi án frekari gjalddöku. Mega þessi ríki halda uppi nauðsynlegu eftirliti til að framfylgja reglunni. Finnland samdi t.d. um undanþágu til 2004 og fram að þeim tíma eiga Finnar smám saman að auka magnið sem einstaklingar mega taka með sér. Núverandi mörk eru 5 lítrar af víni, 3 lítrar af



millisterku víni, 1 lítri af brenndum drykkjum, 15 lítrar af öli og 300 sígarettur. Svíar sömdu um svipaðar undanþágur að því er varðar magn innflutnings en undanþágan á að falla niður um mitt þetta ár. Þeir hafa nú sæst á aðlögun svipaða þeirri sem Finnar fengu.

Um olúkaup gildir að greiða þarf gjaldið í notkunarríkinu ef olían er flutt á óhefðbundinn hátt, þ.e. á annan hátt en í tanki eða vél farartækisins. Þannig er greitt í Þýskalandi gjald t.d. á bensín eða dísilolíu sem fyllt er á tankinn á bíl í Þýskalandi sem keyrir síðan á því um Frakkland.

Þær reglur, sem lýst var hér að framan varðandi viðmiðunarmörk fyrir áfengis- og tóbakskaup, fjalla um hve mikið af skattlagðri vöru einstaklingar geta flutt með sér milli aðildarríkjanna og eru því ekki alveg sambærilegar við þær reglur sem gilda um tollfrjálsan farangur ferðamanna hér á landi. Samkvæmt þeim reglum gildir að ferðamenn mega taka með sér einn lítra af sterku áfengi og einn lítra af víni eða 6 lítra af öli en reglur fyrir skipverja í ferðum, sem taka 15 daga eða meira, eru aðeins rýmri. Þá mega ferðamenn taka með sér 200 stykki af sígarettum en sjómenn í lengri ferðum 400 stykki. Gjald á áfengi og tóbak á Íslandi er hærra en lágmarkin sem kveðið er á um í tilskipunum og gjöldin eru hærri en í mörgum ESB-ríkjum. Yrði Ísland við aðild að ESB að taka upp framangreindar reglur um einkainnkaup á áfengi og tóbaki er líklegt að það myndi draga úr sölu ÁTVR á þessum vörum og þar með hafa áhrif á tekjur ríkissjóðs af einkasölu. Hlyti það óhjákvæmilega að hafa þau áhrif að gjöldin yrðu lækkuð. Erfitt er hins vegar að meta þessi áhrif og ólíklegt er að áhrifin gætu orðið eins mikil og t.d. í Svíþjóð eða Finnlandi þar sem hár ferða- og flutningskostnaður myndi að einhverju leyti vega upp sparnaðinn af því að kaupa áfengi og tóbak í öðrum Evrópuríkjum.

#### *Skattlagning orku*

Tillaga að nýrri tilskipun um orkuskatt var lögð fram af framkvæmdastjórn ESB í mars 1997. Yfirlýstur tilgangur þessarar skattlagningar er tvíþættur, annars vegar að jafna samkeppnisskilyrði á hinum sameiginlega markaði með samræmdri skattlagningu á orku og hins vegar að hvetja ríki til að ná umhverfismarkmiðum sínum með skattaáðgerðum. Tillagan felur í sér útvíkkun á gildandi reglum um orkuskatt þannig að þær nái til allra orkugjafa, svo sem raforku, gass og kola, en nú tekur þessi skattlagning eingöngu til tiltekinnar notkunar á olíu eins og lýst er hér að framan. Gert er ráð fyrir tilteknum lágmarksskatti sem á að hækka í nokkrum áföngum en jafnframt fá aðildarríkin tækifæri til að laga skattkerfi sitt að því sem hentar í viðkomandi landi. Ekki hefur náðst samstaða um þessa tillögu þar sem sum ríki telja hana geta haft alvarleg, neikvæð efnahagsleg áhrif en hún var síðast rædd á fundi fjármálaráðherra ESB í maí 1999. Reynt var að ná málamiðlun á fundinum sem fólst í aðlögunartíma fyrir sum aðildarríki og undanþágum á skattlagningu á sumar orkutegundir. Það tókst hins vegar ekki og virðist nú sem tillagan hafi verið lögð til hliðar en það voru einkum Spánverjar sem voru henni andsnúnir.

#### **4. Beinir skattar**

Eins og fram kom í inngangi er í Rómarsamningnum ekki fjallað sérstaklega um samræmingu beinna skatta. Ekki eru uppi um það áform innan Evrópusambandsins að samræma skatta fyrirtækja eða tekjuskatta einstaklinga. Hins vegar hefur verið talið

nauðsynlegt að setja reglur á afmörkuðum sviðum í því skyni að koma í veg fyrir skaðlega skattasamkeppni og tryggja starfsemi innri markaðarins. Settar hafa verið tvær tilskipanir, nr. 90/434/EBE og 90/435/EBE, er varða afmarkaða þætti í skattlagningu fyrirtækja en aðrar tillögur, sem miða að því að draga úr skaðlegri skattasamkeppni, hafa ekki náð fram að ganga eins og tillaga um skattlagningu vaxtatekna.

#### *Nánar um reglur á sviði beinna skatta*

Tilskipuninum er ætlað að koma í veg fyrir að skattareglur hindri starfsemi fyrirtækja sem starfa í fleiri en einu aðildarríki. Annarri tilskipuninni er ætlað að auðvelda starfsemi móður- og dótturfélaga sem starfrækt eru í mismunandi aðildarríkjum en hinni að auðvelda samruna og uppskiptingu félaga sem starfa í fleiri en einu aðildarríki.

Í tilskipun nr. 90/434/EBE eru settar reglur um skattlagningu vegna samruna félaga í mismunandi aðildarríkjum, uppskiptingar þeirra, framsals fyrirtækis að hluta og þess að skipst er á hlutabréfum í félögum þannig að annað félagið öðlast við það meirihluta í hinu. Svipaðar reglur gilda um skattalega meðferð allra þessara ráðstafana. Samruninn, uppskiptingin eða skiptin á hlutabréfunum eiga ekki sem slík að leiða til skattskyldu vegna þess söluhagnaðar sem myndast en með söluhagnaði er átt við mismun markaðsverðs og bókfærðs verðs. Aðildarríkin verða að gera það að skilyrði fyrir skattfrelsi að sömu reglur gildi um útreikning á afskriftum, hagnaðar og taps, og hefðu gilt ef starfsemi fyrirtækisins eða fyrirtækjanna hefði verið óbreytt. Ráðstafanirnar, t.d. samruni, eiga jafnframt ekki að leiða til skattskyldu hjá hluthafa sem lætur bréf af hendi vegna samrunans enda sé verðmæti bréfanna, sem hann fær í nýja hlutafélaginu, í samræmi við verðmæti bréfa hans í gamla félaginu fyrir samrunann. Tilskipunin gildir ekki eingöngu um sameiningu, uppskiptingu, framsal og skipti á hlutabréfum þegar gagngjaldið er eingöngu í formi hlutabréfa heldur getur hún átt við þótt allt að 10% af nafnverði hlutabréfanna í gamla félaginu séu greidd með peningum. Aðildarríkin geta neitað aðilum að nota það hagræði sem af tilskipuninni leiðir ef talið er að ráðstafanirnar, t.d. uppskipting félaga, séu eingöngu gerðar til þess að komast hjá skattgreiðslum eða séu liður í skattsvikum.

Í lögum um tekju- og eignarskatt héraendis eru ákvæði sem heimila skiptingu hlutafélaga þannig að skiptin hafa ekki í för með sér skattlagningu. Þá hefur sameining félaga ekki í för með sér skattskyldar tekjur fyrir þann sem lét hlutabréf af hendi. Greiðslan verður hins vegar eingöngu að vera í formi hlutabréfa og er því ekki heimilað að hluti geti verið í peningum.

Í tilskipun 90/435/EBE er fjallað um skattlagningu arðgreiðslna milli móður- og dótturfyrirtækja sem starfa í mismunandi aðildarríkjum en tilgangurinn er sá að koma í veg fyrir að hagnaðurinn sé tvískattaður. Samkvæmt tilskipuninni á arður, sem dótturfyrirtæki greiðir til móðurfélags í öðru ESB-ríki af hagnaði, að vera undanþeginn staðgreiðsluskatti. Skilyrði er að móðurfélagið eigi a.m.k. 25% í dótturfélaginu. Arð, sem móðurfyrirtækið fær frá dótturfyrirtækinu, má ekki skattleggja sem tekjur hjá móðurfyrirtækinu en aðildarríkin geta valið um tvær leiðir til þess að koma í veg fyrir þetta. Annaðhvort geta þau undanþegið arðinn skatti eða heimilað frádrátt frá tekjuskatti

móðurfélagsins vegna þess tekjuskatts sem þegar hefur verið greiddur af dótturfyrirtækinu í því ríki þar sem það er heimilisfast. Hámark frádráttarins miðast við sambærilegan innlendan skatt. Auk skilyrða um eignarhald verða félögin að vera skattskyld eftir venjulegum reglum í viðkomandi aðildarríki, þ.e. þau mega ekki vera undanþegin og þau verða að eiga þar lögheimili og vera að fullu skattskyld. Þá geta einstök aðildarríki sett það skilyrði að tilskipunin eigi við það að eignarhald móðurfélags á hlutabréfum í dótturfyrirtækjum standi í a.m.k. tvö ár.

Hérlendis er arður af hlutum og hlutabréfum talinn til skattskyldra tekna hjá móttakandi félagi. Á árinu 1998 var lögleidd frádráttarheimild til handa hlutafélögum, samvinnufélögum, samlögum o.fl. í þá veru að þessum aðilum var heimilað að draga frá tekjum sínum fjárhæð sem þau hafa fengið greidda í arð frá hlutafélögum (þó ekki alþjóðlegum viðskiptafélögum). Þessi heimild á einnig við um arð frá hlutafélögum sem skráð eru erlendis ef sýnt er fram á að hagnaður hins erlenda félags er skattlagður með sambærilegum hætti og gert er hér á landi.

Reglur í báðum þessum tilskipunum eru svipaðar íslenskum reglum og upptaka þeirra leiddi því ekki til verulegra breytinga hérlendis eða til þess að ríkissjóður yrði af skatttekjum.

#### *Tillögur um setningu frekari reglna á sviði beinna skatta*

Um tvo áratugi tókst að fá tilskipanir þær sem lýst er hér að framan samþykktar. Illa hefur gengið að koma á frekari samræmingu á sviði beinna skatta. Í desember 1997 náðu fjármálaráðherrar aðildarríkjanna að meginstefnu til samkomulagi um skattapakann svokallaða en í honum er að finna þrjár tillögur framkvæmdastjórnarinnar til að þess að berjast gegn skaðlegri skattasamkeppni:

Í *fyrsta lagi* rammareglur varðandi fyrirtækjaskattlagningu. Reglurnar taka til skattalegra ráðstafana sem geta haft áhrif á staðsetningu fyrirtækja, t.d. þegar skatthlutfallið er í einhverjum tilvikum lægra en almennt gildir í viðkomandi ríki eða þegar skattaívilnunum er sérstaklega beint að útlendingum eða aðilum sem hafa enga raunverulega starfsemi í viðkomandi ríki. Aðildarríkin skuldbinda sig til þess að taka ekki upp nýjar reglur sem falla undir skilgreininguna og afnema þær sem í gildi eru. Sérstakri nefnd var falið að fara yfir skattalöggjöf aðildarríkjanna og komst hún að því að í löggjöfinni væri að finna einar 66 ráðstafanir og ákvæði sem talist gætu skaðleg. Hluti þeirra, u.þ.b. 20 tilvik, er utan skattalögsögu ESB eins og á Jersey og Aruba en ein 30 gætu sennilega fallið undir ríkisstyrkjareglurnar.

Í *öðru lagi* tillögu að tilskipun um skattlagningu vaxtatekna sem einstaklingur í einu ESB-ríki fær af inneign í öðru ESB-ríki. Tillagan gerir ráð fyrir því að aðildarríkin geti valið milli þess að leggja 20% skatt á vaxtatekjur sem viðkomandi fjármálastofnun myndi þá halda eftir við útborgun teknanna eða skylda stofnanirnar til að gefa skattfyrirvöldum í heimalandi innstæðueigandans upplýsingar um vaxtatekjur.

Í þriðja lagi tillaga um skattlagningu vaxtatekna og einkaleyfisþóknana og sambærilegra tekna. Tillagan snýr fyrst og fremst að því að koma í veg fyrir tvísköttun þegar um er að ræða tekjufærslur milli tengdra fyrirtækja (associated companies) sem starfa í fleiri en einu ESB-ríki en að öllu jöfnu er heimilt að skattleggja slíkar tekjur í hverju landi fyrir sig og því hætta á tvísköttun.

Þessi síðastnefnda tillaga er tiltölulega óumdeild og enn fremur virðist nokkuð góð samstaða um aðgerðir gegn skaðlegri fyrirtækjaskattlagningu. Hins vegar hefur tillagan um vaxtatekjuskatt ekki náð fram að ganga vegna andstöðu Breta sem telja hana geta haft skaðleg áhrif á markaðinn fyrir evruskuldabréf (Eurobonds) í Lundúnum. Mörg aðildarríkin vilja ekki skipta upp skattapakkanum og á meðan ekki næst samstaða um vaxtatekjuskattinn er óvíst um árangur á hinum sviðunum tveimur. Nefnd hátt settra embættismanna hefur hins vegar verið skipuð til þess að freista þess að finna lausn á málinu sem allir geta sætt sig við.

Framkvæmdastjórnin hefur áhuga á að reglan um aukinn meirihluta við atkvæðagreiðslur verði tekin upp á afmörkuðum sviðum skattamála en að reglan um samhljóða samþykki verði áfram meginreglan. Nefnt hefur verið að aukinn meirihluti verði notaður vegna aðgerða til að berjast gegn skattsvikum og til að aðlaga löggjöfina að efnahagsþróuninni og vegna umhverfisverndar. Hvað nákvæmlega felst í þessu er óljóst en fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar hafa ekki svarað hvort upptaka skatts á sparnað t.d. fellur þarna undir en hafa hins vegar sagt að breytingar á núverandi reglum um hvar virðisaukaskattur af vörum er innheimtur verði ekki ákveðnar með auknum meirihluta. Óvíst er hvað verður um þessa tillögu en oft hefur það verið þannig að eitt aðildarríki, t.d. Bretland í vaxtatekjuskattsmálinu og Spánn í orkuskiptasmálinu, hefur komið í veg fyrir að tillögur um setningu reglna um skatta hljóti samþykki.

## ***Heimildaskrá***

P.S.R.F. Mathijsen, **A guide to European Union Law**, Sweet & Maxwell, London 1999.  
Craig, Paul og De Búrca Gráinne, **EU Law - Text, Cases and Materials**, Oxford University Press, 1998.

Skýrsla norskra stjórnvalda til norska Stórþingsins. Om medlemskap í Den Europeiske unionen, St.meld. nr. 40, Utenrikesdepartementet (1993-94).

Heimasíða framkvæmdastjórnarinnar, <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg21/>

The Key, fréttabréf DG XXI (Taxation and Customs Union), 1998 og 1999.

Told og Skattestyrelsen í Danmörku, **Momsreglur og praksis, momsvejledning**, Kaupmannahöfn 1998.

Pricewaterhouse Coopers, **A guide to VAT in the EU, 1998-1999 Update**, útg. 1999.

## 23. kafli

### Tollabandalagið

#### *Samantekt*

*ESB er tollabandalag. Í því felst að engir tollar eru í viðskiptum milli aðildarríkjanna, vöruflæði milli þeirra er frjálst og tollgæsla á sér ekki stað á innri landamærum þó svo alltaf getið átt sér stað annað slagíð eftirlit vegna t.d fíkniefnaleyta. Ytri tollar allra aðildarríkjanna eru þeir sömu og eru byggðir á sameiginlegri tollskrá og viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum er sameiginleg. Samningar við þau eru á forræði ESB og sama gildir um allar ákvarðanir um aðgerðir í viðskiptum, svo sem beitingu undirboðs- og jöfnunartolla og annarra viðskiptaþvingana.*

*Um tollabandalagið er fjallað bæði í Rómarsamningnum sjálfum og í ítarlegri afleiddri löggjöf. Tollskrá ESB kemur út árlega. Hún byggist á samræmdu vöruheitaskránni, eins og íslenska tollskráin, og þar er að finna upplýsingar um gildandi tolltaxta. Samanburður á þeim og tolltöxtum fyrir iðnaðarvörur í íslensku tollskránni leiðir í ljós að tollur á bílum og hráefni til ávinnslu er hærri í ESB en á Íslandi en í flestum öðrum vöruflokkum er munurinn óverulegur. Tolltekjurnar renna til ESB en aðildarríkin halda eftir 10% vegna innheimtukostnaðar en samþykkt hefur verið að hækka það hlutfall í 25%.*

*Margt í tollalöggjöf ESB er svipað og í þeirri íslensku. Þetta á t.d. við um ákvörðun tollverðs, niðurfellingarheimildir, upprunareglur og reglur um umflutning vöru. Annað er ólíkt, innan ESB er t.d. í gildi umfangsmikið tollkvóta- og fríðindakerfi þar sem aðildarríkjum GATT, tilteknum ríkjum eða ríkjahópum er heimilað að flytja vörur inn tollfrjálst til ESB eða á lægri tollum. Hérlandis eru aðeins í gildi GATT-tollkvótar fyrir landbúnaðarvörur og jafnframt hefur ekki tíðkast að beita undirboðs- og jöfnunartollum hérlandis en þeir eru algengt úrræði innan ESB.*

*Við aðild að ESB myndi Ísland þurfa að taka upp tollskrá ESB og hin sameiginlega viðskiptastefna myndi gilda fyrir það. Allir tollar myndu falla niður milli Íslands og annarra ESB-ríkja, ekki aðeins af iðnaðarvörum eins og nú er heldur einnig á landbúnaðarvörum og sjávarafurðum. Ekki þyrfti lengur að tollafgreiða vörur sem kæmu frá ESB-ríkjum og sömuleiðis þyrfti ekki að tollafgreiða vörur sem héðan færu inn til ESB en þetta gæti haft í för með sér hagræði fyrir inn- og útflytjendur og sparnað fyrir tollfyrirvöld en jafnframt má gera ráð fyrir að viðskipti milli ESB og Íslands myndu aukast.*

#### **1. Inngangur**

Evrópusambandið er tollabandalag. Í því fellst að engir tollar eru í innbyrðis viðskiptum aðildarríkjanna, ytri tollur og viðskiptastefna þeirra gagnvart þriðju ríkjum er sameiginleg og er byggð á sameiginlegri tollalöggjöf. Vöruflæði milli aðildarríkjanna er frjálst, engin þörf er á reglum, svo sem upprunareglum, til þess að ákvarða hvaða vörur má flytja milli

landanna, útflytjandinn þarf ekki að útbúa útflutningspappíra eins og upprunavottorð og innflytjandinn þarf ekki að fylla út tollskýrslu. Tollafgreiðsla á innri landamærum hefur þannig verið afnumin. Viðskiptasamningar við önnur ríki eru á forræði stofnana ESB, svo og allar ákvarðanir um aðgerðir í viðskiptum, t.d. beiting undirboðs- og jöfnunartolla.

Með EES-samningnum var stofnað til fríverslunarsvæðis milli aðila samningsins. Í samningnum er lagt bann við tollum og magntakmörkunum í viðskiptum með þær vörur sem samningurinn tekur til og fjáröflunargjöld ýmiss konar mega ekki leggjast af meiri þunga á innfluttar vörur en innlendar, sbr. 10., 11., og 14. gr. EES-samningsins. Þessi ákvæði eru byggð á hliðstæðum ákvæðum í Rómarsamningnum en í fríverslunarsamningi Íslands við ESB eru sambærileg ákvæði um bann við magntakmörkunum, tollum og samsvarandi gjöldum. Í bókun 4 við samninginn eru ákvæði um upprunareglur sem gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins<sup>107</sup> og í bókun 10 er kveðið á um einföldun skoðunar og formsatriða vegna vöruflutninga og t.d. gert ráð fyrir því að samningsaðilar einfaldi landamæraeftirlit og formsatriði við flutning vara um landamæri. Tollyfirvöld geta gert úrtaksskoðanir en almennt er gert ráð fyrir því að ef vottorð, sem fylgja vörunni, eru í lagi viðurkenni yfirvöld í einu landi skoðun á vöru í öðru landi þannig að frekari skoðunar sé ekki þörf. Þá er í 21. gr. og bókun 11 fjallað um gagnkvæma aðstoð í tollamálum en henni er ætlað að tryggja rétta framkvæmd tollalöggjafar.

Í EES-samningnum felst ekki að teknir séu upp samræmdir tollar eða viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum og tollafgreiðsla hefur ekki verið felld niður milli aðildarríkjanna eins og innan ESB. Í 22. gr. samningsins er kveðið á um að samráð skuli haft áður en meiri háttar breytingar eru gerðar á innheimtu tolla gagnvart ríkjum utan svæðisins. Þá er jafnframt gert ráð fyrir því, sbr. bókun 12, að þegar ESB semur við þriðju lönd um gagnkvæma viðurkenningu merkinga vara og samræmismats verði samhliða gengið frá sambærilegum samningum milli þessara ríkja og EFTA-ríkjanna.

## **2. Samvinnan innan ESB**

Tollafgreiðslan á sér stað á ytri landamærum ESB og þar á sér stað innheimta tolla, virðisaukaskatts og vörugjalda, svo og aðrar aðgerðir sem ætlað er að vernda hagsmuni sambandsins og borgara þess. Yfirvöld í innflutningslandinu annast tollafgreiðsluna og er falin framkvæmd tollareglanna sem flestar hverjar hafa bein réttaráhrif en með margvíslegum aðgerðum er reynt að tryggja samræmda framkvæmd og túlkun reglnanna. Tekjur af innheimtu tollanna renna til ESB en viðkomandi ríki heldur eftir 10% vegna kostnaðar af tollafgreiðslu. Samkomulag hefur náðst um að hækka þetta hlutfall í 25%.

Sameiginlega viðskiptastefnan er mikilvægt tæki í framkvæmd á stefnu sambandsins í efnahags- og viðskiptamálum og er tollalöggjöfinni beitt til þess að ná fram hagsmunum sambandsins, svo sem með ákvörðun kvóta og álagningu undirboðs- og jöfnunartolla. Niðurfelling tolla og upptaka sameiginlegrar tollskrár hefur leitt til breytinga í viðskiptum

---

<sup>107</sup> Upprunareglur EES-samningsins, EFTA-sáttmálans, fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna og ESB, fríverslunarsamninga EFTA við lönd í Mið- og Austur-Evrópu og samninga ESB við þessi ríki hafa verið samræmdar. Sömu reglur gilda þannig fyrir 30 lönd og geta þau eftir ákveðnum reglum t.d. notað hráefni hvert frá öðru í framleiðslu sína án þess að vara glati uppruna sínum.

innan sambandsins og viðskipti aðildarríkjanna í millum hafa aukist miklu hraðar en milli sambandsins og þriðju ríkja. Samkeppnisskilyrði hafa verið jöfnuð, tollar eru jafnháir hvort sem vara er flutt inn í Rotterdam eða Hamborg.

Framkvæmdastjórnin kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna hjá alþjóðastofnunum eins og Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) og annast gerð samninga við önnur ríki en allir slíkir samningar eru háðir samþykki ráðsins að undangenginni umræðu um þá í vinnuhópum þess. Viðskiptastefnan er talin tryggja aukin áhrif í samskiptum við þriðju lönd og þannig vernda hagsmuni aðildarríkjanna betur gagnvart þriðju ríkjum en þau gætu hvert og eitt gert. ESB er stærsta viðskiptablokk í heimi; þangað fara u.þ.b. 15% alls innflutnings í heiminum og hlutfall þess í útflutningi er um 16%. Þetta er svipað hlutfall og hjá Bandaríkjunum en miklu hærra en hjá Japan, Kanada og Kína.<sup>108</sup>

### 3. Tollalöggjöfin

Ákvæði, er snerta tollabandalagið, eru bæði í Rómarsamningnum og umfangsmikilli afleiddri löggjöf. Í Rómarsamningnum eru ýmsar meginreglur, svo sem bann við álagningu tolla og annarra gjalda sem hafa samsvarandi áhrif og bann við magntakmörkunum og sköttum sem mismuna vöru eftir uppruna. Í afleiddu löggjöfinni er að finna ítarlegar reglur sem ætlað er að tryggja samræmda framkvæmd tollalöggjafarinnar.

#### *Rómarsamningurinn*

Í III. hluta Rómarsamnings er að finna ákvæði er varða tollabandalagið. Í 23. gr. er kveðið á um að bandalagið skuli byggt á tollabandalagi sem skuli ná til viðskipta með hvers kyns vöru og er aðildarríkjunum þar bannað að leggja á tolla og önnur sambærileg gjöld vegna inn- eða útflutnings sín á milli. Í 24. gr. er kveðið á um frjálsta vöruflutninga með vörur frá þriðju ríkjum sem hafa verið tollafgreiddar. Í 25. gr. er lagt bann á álagningu tolla vegna inn- og útflutnings og annarra gjalda sem hafa samsvarandi áhrif og tekur bannið einnig til fjáröflunartolla. Sams konar ákvæði er í 10. gr. EES-samningsins. Skylt þessu ákvæði er 90. gr. Rómarsamningsins sem leggur bann við að innlendar vörur séu skattlagðar eftir hagstæðari reglum en vörur frá öðrum aðildarríkjum. Þetta ákvæði á sér samsvörun í 14. gr. EES. Skylt þessum ákvæðum eru 28. og 29. gr. þar sem lagt er bann við magntakmörkunum og öðrum samsvarandi ráðstöfunum á inn- og útflutning en ákvæðið nær til allra vara sem hafa verið framleiddar og markaðssettar löglega í aðildarríki. Í 30. gr. er kveðið á um undanþágur frá þessu banni en heimilt getur verið að banna innflutning, útflutning og umflutning vöru af ástæðum sem réttlætast af t.d. almennu siðferði, almannaoýggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Sams konar ákvæði eru í 11. til 13. gr. EES.

Í 26. gr. er kveðið á um að ráðherraráðið taki ákvörðun með auknum meirihluta um hver tollurinn skuli vera. Í 27. gr. er fjallað um á hvaða sjónarmiðum framkvæmdastjórnin á að

<sup>108</sup> Byggt á tölum frá Eurostat 1997.



byggja þegar hún framkvæmir hlutverk sitt á sviði tollamála. Þar á m.a. að hafa hliðsjón af þörfinni á að auka viðskipti milli aðildarríkjanna og þriðju landa, þörf sambandsins fyrir hráefni og hálfunnar vörur, nauðsyn þess að koma í veg fyrir röskun í efnahag aðildarríkjanna og þörfinni á að tryggja skynsamlega þróun í framleiðslu og neyslu í aðildarríkjunum.

#### *Afleidd löggjöf*

Helsta reglugerðin á tollasviðinu er reglugerð ráðsins nr. 2913/92 frá 12. október 1992, um stofnun tollabálks bandalagsins.<sup>109</sup> Í þessari reglugerð hefur verið safnað saman ýmsum ákvæðum á tollasviðinu sem áður voru í fjölmörgum reglugerðum og kom hún til framkvæmda í ársbyrjun 1994. Í reglugerðinni er að finna þær almennu reglur sem gilda um ákvörðun tolla og beitingu annarra ráðstafana og snerta viðskipti með vörur milli sambandsins og þriðju ríkja. Með reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 2454/93 frá 2. júlí 1993 voru síðan settar framkvæmdareglur sem koma til fyllingar ákvæðum bálksins.

Í tollabálknum er m.a. að finna ákvæði um eftirfarandi:

- Í inngangi er að finna skilgreiningu á ýmsum hugtökum, svo sem landsvæðið sem tollabandalagið nær yfir, ákvæði um ákvörðun tollverðs og uppruna vöru, tilvísun til tollskrárinnar og annarra ákvæða er varða ákvörðun tolltaxta við innflutning vara til ESB.
- Í meginhluta er að finna ýmsar reglur er snerta framkvæmd, svo sem varðandi tollafgreiðslu, tollfrjálsan aðgang vegna aðvinnslu vöru innan og utan sambandsins, geymslu vöru í tollvörugeymslum og á frísvæðum.
- Í niðurlagi er fjallað um innheimtu tollsins, þ.m.t. tollkrít og tryggingar, hvenær gjaldskyldan stofnast og kærumeðferð.

Reglugerð ráðsins nr. 918/83 frá 28. mars 1983 fjallar um ýmsar heimildir til niðurfellingar tolla að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þar er t.d. kveðið á um niðurfellingu vegna búferlaflutninga, arfstöku, af tækifærisgjöfum, af ódýrum smásendingum, af varningi sem ferðamenn flytja með sér, af vísindatækjum og vísindabúnaði og af búnaði sem ætlaður er fötluðum. Hliðstæð ákvæði um niðurfellingu tolla við innflutning hingað til lands er að finna í 6. gr. íslensku tollalaganna. Niðurfellingarheimildir reglugerðarinnar annars vegar og íslensku tollalaganna hins vegar eru að mörgu leyti svipaðar.

Með reglugerð ráðsins nr. 3295/94 frá 22. desember 1994 voru settar reglur um aðgerðir sem tollyfirvöld eiga að grípa til varðandi innflutning til sambandsins og útflutning frá sambandinu á vörum sem brjóta í bága við hugverkaréttindi. Í reglugerðinni er lagt bann við innflutningi, markaðssetningu, útflutningi og geymslu í tollvörugeymslum og frísvæðum á vörum sem brjóta í bága við hugverkaréttindi, t.d. vörumerkjarétt. Unnt er að fresta tollafgreiðslu og afhendingu slíkrar vöru tímabundið að beiðni réttihafa en hann yrði síðan að leita réttar síns eftir þeim leiðum sem gilda í viðkomandi ríki. Þá er í reglugerðinni lögð sú skylda á aðildarríkin að kveða á um refsingar vegna brota á

---

<sup>109</sup> Council Regulation (EEC) no. 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code.

reglugerðinni. Svipaðar reglur er að finna í gr. 50A í tollalögum enda er í báðum tilvikum byggt á GATT-skuldbindingum.

Með reglugerð ráðsins nr. 2679/98 frá 7. desember 1998 eru lagðar skyldur á aðildarríkin til þess að grípa til aðgerða vegna tafa sem t.d. einstaklingar valda á frjálsum vöruflæði með aðgerðum sínum. Aðildarríkjunum ber að tilkynna framkvæmdastjórninni um slíkar aðgerðir og framkvæmdastjórnin sendir þær upplýsingar áfram til annarra aðildarríkja. Þá ber því aðildarríki, þar sem aðgerðirnar eiga sér stað, að grípa til allra viðeigandi ráðstafana til þess að uppræta aðgerðirnar og koma frjálsum vöruflæði á aftur.

Auk þeirra almennu reglna sem lýst hefur verið hér að framan hafa verið settar fjölmargar reglur á tollasviðinu sem varða afmarkaða þætti í framkvæmd stefnu sambandsins á þessu sviði, svo sem varðandi umflutning, kvóta, beitingu undirboðs- og jöfnunartolla og tímabundna niðurfellingu tolla af tilteknum vörum eða af innflutningi frá tilteknum löndum, sbr. nánar hér síðar. Þá hefur bandalagið gert fjölmarga samninga við þriðju ríki á þessu sviði, t.d. fríverslunarsamninga og alþjóðasamninga, t.d. GATT-samninginn.

#### **4. Tollskrá ESB**

Tollskrá ESB er eins og íslenska tollskráin byggð á alþjóðasamningi um samræmda vörulýsingar- og vöruheitaskrá, oft nefnd samræmda vöruheitaskráin (*Harmonized Commodity Description and Coding System*) en samningurinn tók gildi 1. janúar 1988. Samræmda vöruheitaskráin byggist á sex talna flokkunarkerfi og er í skránni að finna eina 5000 vöruliði. Einstök ríki, sem aðild eiga að samningnum, geta flokkað vörur frekar og hefur Ísland og sambandið notfært sér þetta og bætt við 7. og 8. tölunni í flokkunarkerfi sínu og er það notað bæði við tollflokkun og vinnslu tölfraediupplýsinga.

Með reglugerð ráðsins nr. 2658/87 var samræmda vöruheitaskráin tekin upp hjá bandalaginu en tilgangurinn er sá að nota hana bæði til að ákvarða aðflutningsgjöldin og til að afla tölfraediupplýsinga um utanríkisviðskipti sambandsins. Jafnframt var tekin upp með reglugerðinni hin samþætta tollskrá ESB, nefnd Taric.

Í tollskrá ESB er byggt á átta talna kerfi og nefnist það sameinaða flokkunarkerfið (*combined nomenclature*) þar sem þær sex fyrstu samsvara samræmdu vöruheitaskránni en sú 7. og 8. felur í sér frekari undirflokkun innan ESB. Þá geta einstök aðildarríki bætt við 9. tölunni vegna söfnunar tölfraediupplýsinga hjá sér. Uppfærð útgáfa af tollskránni er gefin út í lok október ár hvert og tekur gildi 1. janúar árið eftir.<sup>110</sup>

Í samþættu tollskránni, Taric, er að finna sameinaða tollflokkunarkerfið, þ.e. átta talna kerfið, en í því eru einir 10.000 vöruliðir en því til viðbótar eru einir 15.000 undirliðir sem einkenndir eru með tveggja stafa viðbótarnúmerum eða kótum sem eru notaðir vegna beitingar ýmiss konar viðskiptaúrræða eins og kvóta, innflutnings- og útflutningsbanna, ívilnana og beitingar undirboðs- og jöfnunartolla. Taric gefur tollyfirvöldum og

---

<sup>110</sup> Sjá t.d. Commission Regulation (EC) No. 2204/1999 of 12 October 1999 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No. 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff.

innflytjendum þannig tæmandi upplýsingar um þær reglur sem gilda um innflutning á vörum til sambandsins, þ. á m. þær ívilnanir sem ESB hefur gefið í samningum við önnur ríki. Gildandi reglum er þannig safnað saman í Taric sem er fyrst og fremst ætlað til upplýsinga en er ekki lagalega bindandi.

## 5. Tolltaxtar

Við inngöngu í ESB tekur nýtt aðildarríki upp tollskrá þess. Vegið meðaltal tolla af iðnaðarvöru samkvæmt tollskrá ESB er u.þ.b. 4% en héraendis er meðaltalið 2,5%.<sup>111</sup> Engir tollar eru innheimtir í viðskiptum við EES-ríkin og ríkin í Austur-Evrópu og önnur ríki sem ESB hefur gert fríverslunarsamning við. Helstu munurinn á íslensku tollskránni og tollskrá ESB varðandi toll á iðnaðarvöru er sá að ESB innheimtir 10% toll á bifreiðar en samkvæmt íslensku tollskránni er enginn tollur á bifreiðar jafnvel þótt ekki hafi verið gerður fríverslunarsamningur við innflutningsríkið. Þetta á t.d. við um Bandaríkin og Japan og myndi þýða að bifreiðar frá þessum löndum yrðu hlutfallslega dýrari en bifreiðar frá ESB. Líkleg afleiðing yrði sú að innflytjendur myndu í auknum mæli fara að flytja þessar bifreiðar inn frá Evrópu. Þá er lagður 4% tollur á innflutt hráefni til álvinnslu í ESB en íslensk fyrirtæki flytja megnið af sínu hráefni tollfrjálst inn frá löndum utan ESB, þ.e. frá Ástralíu. Annar munur á tollum ESB og Íslands gagnvart þriðju ríkjum vegna iðnaðarvöru er óverulegur.

Reikna má með að gerðist Ísland aðili að ESB yrði mikil breyting á innflutningi á landbúnaðarvörum. Viðskipti yrðu stunduð án hindrana og engir tollar yrðu lagðir á við innflutning frá ESB en áætlað hefur verið að tollur af afurðum frá ESB, sem falla undir 1. til 24. kafla tollskrárinnar, þ.e. matvælum og öðrum afurðum úr jurta- og dýraríkinu, nemi 600 milljónum króna, sbr. nánar kaflann um fjármál ESB. Íslensk fiskvinnslufyrirtæki fluttu inn sjávarafurðir til vinnslu frá ríkjum utan ESB fyrir tæplega 6 milljarða króna árið 1999. Ef Ísland gerðist aðili að ESB yrði lagður tollur á þennan innflutning til Íslands í samræmi við tollskrá ESB. Hann gæti skipt hundruðum milljóna króna en á móti gætum við flutt afurðirnar tollfrjálst inn á markaði ESB. EES-samningurinn gildir ekki um þessi viðskipti og fram til þessa hefur hár tollur á sjávarafurðir í innflutningi til ESB gert það að verkum að íslenskum framleiðendum hefur ekki þótt hagkvæmt að selja afurðir unnar úr innfluttu hráefni á Evrópumarkað í ríkum mæli.

Íslenskir framleiðendur gætu hins vegar notfært þær heimildir sem lýst er hér á eftir varðandi tollfrjálstan innflutning hráefna skv. tollkvótum, tímabundnum niðurfellingarheimildum og annarri fríðindameðferð sem lýst er hér á eftir og er því hugsanlegt að tollur myndi falla niður vegna hráefniskaupanna t.d. vegna hráefnisskorts innan ESB jafnvel þótt almennt væri í gildi tollur fyrir viðkomandi vöru.

---

<sup>111</sup> 4%-talan fyrir ESB er byggð á GATT-tollum ekki rauntollum. Raunveruleg tala er því eitthvað lægri þegar tekið hefur verið tillit til fríverslunarsamninga og fríðindameðferðar sem einstök ríki njóta, t.d. aðildarríki Lome-sáttmálans. Íslenska talan er hins vegar byggð á raunverulegum tollum eins og þeir voru um mitt ár 1999.

Við inngöngu í tollabandalag fær nýtt aðildarríki sömu réttindi og skyldur og ESB hefur skv. GATT-samningnum. Í þessum samningum, sem gildi tóku 1. janúar árið 1995, var samið um hámark á tolla á vörum, svonefndar tollabindingar, og eru bindingalistar einstakra samningsaðila hluti af þeim. Reynist nauðsynlegt að hækka tolla vegna aðildar að tollabandalagi þannig að þeir verði hærri en bindingarnar kveða á um verður skv. GATT-samningnum að bæta öðrum samningsaðilum það upp. ESB annast slíkar viðræður.

Ísland hefur sem aðili að EFTA gert fríverslunarsamninga við ríki í Austur-Evrópu og ýmis ríki við Miðjarðarhaf. Þá standa yfir fríverslunarviðræður við Kanada. EFTA-ríkin hafa við gerð fríverslunarsamninga oft fylgt í kjölfar ESB og gert samninga við sömu ríki og þau og samið á svipuðum nótum en á því eru þó þær undanþágur að ESB hefur gert fríverslunarsamning við Suður-Afríku og Mexíkó, sem EFTA-ríkin hafa ekki gert, en ESB hefur hins vegar ekki gert samning við Kanada. Helsti munurinn á fríverslunarsamningum EFTA-ríkjanna og ESB við þessi ríki er að EFTA-ríkin hafa sett það sem skilyrði að full fríverslun gildi með sjávarafurðir en ESB ekki. Þessum samningum þyrfti að segja upp en þar sem þeir eru svipaðir hefði slík uppsögn lítil áhrif en gæti þó haft einhver áhrif fyrir einstakar sjávarafurðir.

## **6. Tollkvótar, innflutningsþök, tímabundin niðurfelling tolla**

### *Tollkvótar*

Með tollkvóta er átt við það þegar heimilt er að flytja inn tiltekið magn af vöru á lægri tollum en ella gilda fyrir viðkomandi vöru eða tollfrjálst. ESB hefur samið um tollkvóta fyrir ákveðna vöruliði í fríverslunarsamningum sínum, þeir geta byggst á GATT-samningnum eða verið þáttur í aðstoð ESB við þróunarríki. Einhliða ákvarðanir ESB um tollkvóta geta byggst á þörf sambandsins fyrir hráefni og þurfa þá ekki að byggjast á samningum við önnur ríki.

Kvótar sem byggðir eru á þörf sambandsins fyrir hráefni og GATT-kvótar eru opnir öllum ríkjum en kvótar sem byggjast á fríverslunarsamningum eða eru liður í aðstoð við þróunarlönd verða eingöngu nýttir vegna innflutnings á vörum sem upprunnar eru í viðkomandi ríkjum.

Kvótarnir eru ýmist ákvarðaðir á grundvelli magns eða verðmætis. Kvótarnir eru ákvarðaðir með reglugerðum framkvæmdastjórnarinnar og gilda í eitt ár og eru settar fjölmargar reglugerðir árlega um opnun kvóta, sbr. t.d. reglugerð frá 9. september 1999 um opnun kvóta fyrir súkkulaði sem upprunnið er á Íslandi. Í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 2454/93, sbr. hér frammar, er að finna almenn ákvæði um úthlutun kvóta. Þegar kvótinn hefur verið fylltur leggst venjulegur tollur á innflutninginn. Framkvæmdastjórnin stýrir úthlutun kvótanna í samvinnu við tollyfirvöld í aðildarríkjunum. Innflytjendur senda umsóknir til tollyfirvalda en þau koma beiðnum um hann áfram til framkvæmdastjórnarinnar sem úthlutar kvótanum í þeirri röð sem umsóknir berast til tollyfirvalda allt þar til kvótinn er uppurinn. Umsóknir, sem berast sama dag, eru jafnréttáar og ef kvótinn er orðinn of lítill skerðist það sem hver og einn

fær hlutfallslega. Úthlutun á sér stað alla virka daga og geta tolyfirvöld í aðildarríkjunum farið inn í tölvakerfi ESB og fengið upplýsingar um stöðu einstakra kvóta en þeim ber að láta vita ef kvóti er ekki nýttur og er þá hægt að endurúthluta honum. Upplýsingar um kvótana er einnig að finna á heimasíðu ESB þar sem þær eru öllum aðgengilegar.

### *Tímabundin niðurfelling tolla*

Unnt er að fella tolla niður tímabundið af tilteknum vörum sem nýttar eru sem hráefni í framleiðslu innan sambandsins. Ákvörðun um niðurfellingu felur það í sér að tollurinn fellur niður að öllu leyti eða hluta á tilteknu tímabili fyrir ákveðna vöru en allir þeir sem flytja inn viðkomandi vöru geta notið góðs af niðurfellingunni, þ.e. uppruni vörunnar skiptir ekki máli. U.þ.b. 90% slíkra niðurfellinga eru framlengd frá ári til árs en markmiðið er að tryggja öryggi í hráefnisöflun innan sambandsins. Fyrirtækin, sem þurfa á hráefni að halda, senda umsóknir um tollniðurfellingu til tolyfirvalda sem koma þeim áfram til nefndar framkvæmdastjórnarinnar sem fjallar um slíkar umsóknir eða þar eiga sæti fulltrúar allra aðildarríkja en ákvörðun er síðan tekin af ráðinu.

### *Þak á innflutning*

Veitt er tollfrelsi eða tollalækkun innan ákveðinna marka (þaks) sem tengist ívilnanakerfi ESB. Þegar tilteknu magni, „þaki“, er náð er unnt að leggja venjulegan toll á vöruna ef tekin er ákvörðun þar um, venjulega eftir ósk frá einhverju aðildarríkja. Munurinn á þessu úrræði og tollkvótum er sá að jafnvel þótt farið sé fram úr mörkunum leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að venjulegur tollur leggst á.

### *Almenna ívilnanakerfið*

Innan ESB er í gildi ívilnanakerfi (*General system of preferences, GSP*) gagnvart þróunarlöndum. Kerfið er einhliða og ákvarðar bandalagið umfang þess á hverjum tíma. Kerfið veitir ríkjum, sem undir það falla, tækifæri til að flytja inn til ESB unna landbúnaðarvöru og iðnaðarvöru á hagstæðum tollum. Markmiðið með kerfinu er að auka velsæld í þessum ríkjum en ESB notar kerfið m.a. til þess að koma hugmyndafræði aðildarríkja á framfæri í þessum ríkjum. Ívilnanir hafa þannig t.d. verið veittar ríkjum sem skuldbinda sig til að fullgilda alþjóðasamninga, t.d. samning um bann við barnþrælkun. Flest þeirra ríkja, sem falla undir kerfið, eru ríki í Afríku, Karíbahafinu og Kyrrahafi sem eru aðilar Lomé-sáttmálanum, en þau eru rúmlega 70, og ríki við Miðjarðarhaf sem gert hafa svokallaða Miðjarðarhafssamninga við ESB en þetta eru ríki eins og Marokkó, Síryland, Alsír, Malta, Egyptaland og Ísrael. Auk þess að njóta ívilnana í formi hagstæðra tolla og kvóta njóta þau góðs af hagstæðum upprunareglum og geta t.d. notað hráefni hvert frá öðru í framleiðslu sína án þess að það breyti því hvaðan varan telst upprunnin. Hér á landi er ekki í gildi sambærilegt kerfi.

### *Magntakmarkanir*

Innflutningur til sambandsins á vörum frá löndum þar sem framleiðslukostnaður er óvenju lágur getur verið háður magntakmörkunum og er þá greiddur venjulegur tollur á

það magn sem heimilt er að flytja inn. Takmarkanir hafa t.d. verið í gildi á innflutning vefnaðarvöru en þær eru smám saman að hverfa. Talið er að þær hafi auðveldað fyrirtækjum í ESB að endurskipuleggja sig og ná fram hagkvæmni í framleiðslu.

### *Tollkvótar og magntakmarkanir hérlendis*

Með gildistöku GATT-samningsins urðu veigamiklar breytingar á skipan innflutningsmála landbúnaðarafurða. Meginbreytingin var sú að horfið var frá banni á innflutningi, yfir í innflutning sem var óheftur á öllum landbúnaðarvörum án sérstakrar heimildar. Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins þarf þó að fullnægja ákveðnum skilyrðum sem auglýst hafa verið og á það einkum við um hrátt kjöt, vörur úr ógerilsneyddri mjólk og hráum eggjum. Samkvæmt tollalögum eru lagðir tollar á landbúnaðarvörur sem eru miðaðir við það að tryggja markaðsstöðu innlendrar framleiðslu, svokallaðir magntollar. Auk almennra tolla eru lægri tollar sem gilda fyrir innflutning á vörum sem innfluttar eru samkvæmt tollkvótum.

Tollkvótarnir skiptast í lágmarksmarkaðsaðgang og ríkjandi markaðsaðgang. Með lágmarksmarkaðsaðgangi er átt við skuldbindingar GATT-samningsins, að heimila innflutning á 3–5% af innanlandsneyslu á samningstímanum en honum lýkur um mitt ár 2001. Þær vörur sem falla undir lágmarksmarkaðsaðgang eru ýmsar kjötvörur úr 2. kafla tollskrárinnar og unnar kjötvörur úr 16. kafla, ásamt eggjum, smjöri og ostum. Tollkvótarnir eru misstórir eftir vörutegundum, t.d. er ostakvótinn á næsta kvótaári, þ.e.a.s. sem hefst 1. júlí nk., 119 tonn, í unnum kjötvörum er hann 86 tonn og kjöt af alifuglum er 59 tonn, svo að dæmi sé tekið.

Með ríkjandi markaðsaðgangi er átt við skuldbindingar um markaðsaðgang, það er vörur sem fluttar höfðu verið inn samkvæmt undanþágum frá innflutningsbanni og voru lögfestir tollkvótar með sömu tollum og áður höfðu gilt um þær vörur. Hér er um að ræða margs konar landbúnaðarvörur sem fluttar eru inn án nokkurra magntakmarkana, eða með öðrum orðum á „opnum kvótum“. Þá falla undir ríkjandi markaðsaðgang blóm og grænmeti. Við innflutning á blómum er yfirleitt ekki beitt magntakmörkunum, að undanskildum tveimur til þremur tollnúmerum, þ.e. afskorin blóm og pottaplöntur undir einni metri á hæð. Við innflutning á grænmeti gilda aðrar reglur. Þeim innflutningi er stjórnað með misháum tollum og fer upphæð þeirra eftir framboði innanlands. Engum magntakmörkunum er beitt við innflutning á grænmeti.

Í þeim tilfellum þar sem um kvótaúthlutanir er að ræða er auglýst eftir umsóknum. Ef eftirspurn eftir kvótum er meiri en það magn, sem til úthlutunar er, er úthlutun ákveðin með því að leita eftir tilboðum í kvótann eða með útdrætti. Undanfarin ár hafa íslensk stjórnvöld eingöngu beitt þeirri aðferð að leita eftir tilboðum í kvóta en horfið frá útdrætti.

### *Önnur fríðindameðferð*

Innan ESB eru í gildi ýmsar reglur sem heimila að unnið sé úr ótollafgreiddum vörum. Fyrirtæki geta t.d. haft þann möguleika að flytja inn tollfrjálst hráefni frá þriðju ríkjum

vegna aðvinnslu vöru enda sé framleiðslan flutt úr ESB. Sótt er um leyfi til tollyfirvalda í heimaríki og verður umsækjandinn að uppfylla tiltekin formleg og efnisleg skilyrði. Niðurfellingin getur annaðhvort verið í formi niðurfellingar tolla, sbr. hér frammar, eða endurgreiðslu. Í fyrrnefnda tilvikinu myndi tollurinn falla endanlega niður við útflutning. Þá getur aðvinnsla verið heimil undir tollefirliti. Þetta gefur heimild til að vinna að vöru áður en hún er tollafgreidd inn til ESB en markmiðið er að létta af tolli í því tilviki þegar hráefnið ber hærri toll en hálfunnin vara en tollur yrði þá greiddur af henni. Loks má nefna að heimilt getur verið að flytja ýmsar spunavörur út fyrir ESB tímabundið til aðvinnslu. Þegar varan er flutt inn aftur er ekki greiddur tollur vegna aðvinnslunnar.

## **7. Undirboðs- og jöfnunartollar og viðskiptaþvinganir**

### *Undirboðs- og jöfnunartollar*

Beiting undirboðstolla er allalgeng innan ESB, rúmlega 20 ný tilvik á árinu 1999, en álagning jöfnunartolla er sjaldgæf, undirboðsaðgerðir hafa þannig verið eitt beittasta vopn ESB við framkvæmd viðskiptastefnunnar. Þau ríki, sem slíkum aðgerðum hefur t.d. verið beint gegn, eru Japan, Kína, Suður-Kórea, Taívan, Bandaríkin, Kanada og Austur-Evrópuríki. Þegar EES-samningurinn tók gildi var formlega í gildi undirboðstollur gagnvart íslensku járnblendi þótt Grundartangaverksmiðjan hafi haft umsamda undanþágu frá honum. Samkvæmt 26. gr. EES er hins vegar beiting undirboðs- og jöfnunartolla á iðnaðarvörur bönnuð milli sammingsaðila nema annað sé tekið fram. Um það er fjallað í bókun 13 við samninginn. Þar kemur t.d. fram að 26. gr. eigi aðeins við þau svið sem ákvæði EES-sammingsins taka til og þar sem réttarreglur sambandsins teljast óaðskiljanlegur hluti hans. Ekki er þannig unnt að beita undirboðs- og jöfnunartollum gagnvart þeim vörum sem eru tilgreindar í 25.-97. kafla tollskrárinnar eða bókun 3 við hann en hins vegar er það heimilt gagnvart landbúnaðarvörum. Í 3. mgr. 4. gr. bókunar 9 við EES-samninginn er kveðið á um að sammingsaðilar skuli leitast við að tryggja samkeppnisskilyrði sem geri hinum sammingsaðilunum kleift að beita ekki ráðstöfunum gegn undirboðum og jöfnunartollum í viðskiptum með sjávarafurðir.

Reglur ESB um undirboðs- og jöfnunartolla byggjast á GATT-samningnum frá 1994 og eru reglurnar svipaðar sem gilda um þessar tvenns konar aðgerðir. Undirboð á sér stað þegar útflytjandi selur vörur á útflutningsmarkaði á lægra verði en á heimamarkaði og getur það leitt til álagningar undirboðstolla en jöfnunartollum er hægt að beita þegar vara hefur notið styrkja sem eru ólögmætir samkvæmt GATT-samningnum. Í báðum tilvikum er það skilyrði að hin ólögmæta aðgerð hafi valdið tjóni fyrir framleiðendur eða hætta sé á því. Framkvæmdastjórnin rannsakar málið, venjulega að undangenginni kæru frá framleiðendum innan sambandsins, og ef rannsóknin leiðir í ljós að skaðlegt undirboð eða skaðleg ólögmæt styrkveiting hefur átt sér stað er unnt að leggja á toll sem er það hár að hann nægir að vega upp hin skaðlegu áhrif. Enn fremur getur málinu lokið með því að útflytjandinn fellst á tiltekið lágmarksverð. Tollurinn kemur til viðbótar venjulegum tollum sem leggjast á vöruna en hann er því aðeins lagður á að það sé í samræmi við hagsmuni sambandsins en við það mat er m.a. litið til hagsmuna neytenda.

Hérlendis er fjallað um undirboðs- og jöfnunartolla í XII. kafla tollalaga og sett hefur verið sérstök reglugerð um framkvæmdina en reglur þessar eru byggðar á ákvæðum GATT-samningsins. Slíkum aðgerðum hefur hins vegar ekki verið beitt hérlendis. Eitt mál var rannsakað fyrir nokkrum árum en það féll niður þar sem sannanir voru ekki nægar.

#### *Viðskiptaþvinganir og aðrar refsiaðgerðir*

Tollabandalagið hefur mikilvægu hlutverki að gegna við framkvæmd utanríkis- og öryggismálastefnu sambandsins þar sem m.a. refsiaðgerðum og viðskiptaþvingunum er beitt en um efnahagslegar refsiaðgerðir er fjallað í 228 gr. A Maastricht-sáttmálans. Tollum er t.a.m. beitt sem lið í efnahagslegum refsiaðgerðum og tollyfirvöld hafa eftirlit með því á ytri landamærunum að viðskiptabönn séu virt bæði að því er varðar inn- og útflutning.

### **8. Málsmeðferð við tollafgreiðslu og landamæraeftirlit**

Tollafgreiðslan á sér stað á ytri landamærum ESB og þar fer fram innheimta tolla, virðisaukaskatts og vörugjalda. Innflytjendur geta fengið gjaldfrest á aðflutningsgjöldum að viðlagðri tryggingu. Þá geta þeir flutt ótollafgreidda vöru milli ESB-ríkja og jafnvel um þriðju ríki með því að nota svokölluð umflutningsskjöl (transit). Samningur um umflutning er í gildi milli EFTA-ríkjanna og ESB og gilda því svipaðar reglur um umflutning á öllu þessu svæði. Unnt er að geyma ótollafgreiddar vörur í tollvörugæmslum og frísvæðum en þessar geymslur geta ýmist verið í eigu einkaaðila eða hins opinbera. Eftir að varan hefur verið tollafgreidd er unnt að flytja hana án hindrana innan sambandsins þar sem reglubundin tollgæsla á innri landamærum hefur verið afnumin þó svo þar eigi sér stað annað slagið skoðanir, t.d. vegna fíkniefnaleitar. Tollgæslan var afnumin 1. janúar 1993 en fyrir þann tíma breytti það litlu fyrir umstang í kringum tollafgreiðslu og kostnað af tollmeðhöndlun hvort um viðskipti innan ESB var að ræða eða viðskipti við þriðju lönd.

Afnám tollafgreiðslunnar hefur aukið mikilvægi ytri landamæra og þess að tollyfirvöld í einstökum ríkjum starfi saman. Eftirlitið á sér ekki eingöngu stað á landamærunum sjálfum, heldur fer það einnig fram eftir innflutning, t.d. í fyrirtækjunum. Hver og ein sending er ekki skoðuð heldur eru teknar stikkprufur þar sem m.a. er byggt á áhættugreiningu þar sem lagt er mat á hvaða sendingar eru líklegar til að vera athugasemdar og er þá litið til verðmætis, eðlis vörunnar, uppruna og innflytjanda. Framkvæmdastjórnin hefur þróað öflugt upplýsinga- og tölvukerfi sem gerir tollyfirvöldum í einstökum ríkjum kleift að skiptast á upplýsingum sín á milli og við framkvæmdastjórnina og auðveldar það alla skilvirkni í eftirliti og flýttir fyrir tollafgreiðslu.

Löggjöf á tollasviðinu, sbr. hér framar, hefur verið samræmd. Á árinu 1996 samþykkti Evrópuþingið og ráðherraráðið framkvæmdaáætlun í tollamálum, tollur 2000. Þessi áætlun hefur nú verið framlengd og endurskoðuð og nefnist nú tollur 2002. Markmiðið með áætluninni er að tryggja einsleita framkvæmd tollalöggjafarinnar og aukna skilvirkni



í tollafgreiðslu með því að byggja á þeirri samvinnu sem hefur myndast milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkja. Þær aðferðir, sem beitt verður, eru t.d. heimsóknir til tollyfirvalda í einstökum ríkjum, starfsmannaskipti, námskeiðahald, m.a. með þátttöku innflytjenda, upplýsingasöfnun og enn frekari tölvuvæðing tollafgreiðslu. Með þessum aðgerðum er reynt að tryggja að tollyfirvöld 15 ríkja starfi sem ein heild og þannig skiptir það ekki lengur máli fyrir innflytjandann hvar hann flytur vöruna inn. Alls staðar á hann að fá sömu meðhöndlun.

## **9. Hugsanleg áhrif ESB aðildar**

Með aðild að ESB yrðu Evrópusambandslöndin að heimamarkaði íslenskra fyrirtækja hvort sem þau starfa í landbúnaði, sjávarútvegi eða iðnaði. Viðskipti milli Íslands og ESB yrðu jafn einföld og milli Akureyrar og Vestmannaeyja. Þetta gæti haft í för með sér bæði tækifæri og ógnanir fyrir íslenska aðila. Ísland yrði hluti af sterkustu viðskiptablokk heims og myndi taka þátt í að móta viðskiptastefnu hennar gagnvart þriðju ríkjum.

Ísland þyrfti að taka upp tollalöggjöf og framkvæmd ESB, margt í henni er svipað og í íslenskri löggjöf, enda byggist hún að hluta til á ákvæðum GATT-samningsins, en annað ólíkt eins og hið umfangsmikla tollkvótakerfi ESB og tíð beiting undirboðs- og jöfnunartolla. Störf tollyfirvalda myndu breytast, þau myndu tengjast upplýsingakerfi ESB og ekki þyrfti lengur að tollafgreiða vörur frá ESB en þaðan koma nú um 60% innflutningsins og má gera ráð fyrir að hann myndi aukast með aðild. Í staðinn gætu tollyfirvöld einbeitt sér í auknum mæli að því að uppræta ólögmætan innflutning, svo sem innflutning fíkniefna. Upptaka nýrra reglna gæti aukið álagið á tollyfirvöld til að byrja með og umsýsla í kringum innflutning gagnvart þriðju ríkjum gæti aukist þar sem m.a. þyrfti að framfylgja reglum ESB um kvóta, magntakmarkanir og undirboðs- og jöfnunartolla. Hins vegar má gera ráð fyrir að þegar til lengri tíma er litið myndi aðild leiða til sparnaðar fyrir tollyfirvöld og inn- og útflytjendur. Sænskir útflytjendur áætluðu t.d. að kostnaður vegna útflutnings til ESB fyrir aðild hefði numið um 1,7% af heildarútflutningi til ESB en ekki eru til sambærilegir útreikningar fyrir Ísland.

## **Gagnleg vefsetur um tollamál**

Fjármálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/fjr>

Ríkistollstjóri: <http://www.tollur.is/tollur.html>

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/ext/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/ext/index_en.htm)

## ***Heimildaskrá***

P.S.R.F. Mathijsen, *A guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 1999.

Craig, Paul og De Búrca Gráinne, **EU Law - Text, Cases and Materials**, Oxford University Press, 1998.

Snyder, Francis, **International trade and customs law of the European Union**, Butterworths, 1998.

Skýrsla norskra stjórnvalda til norska Stórþingsins. Om medlemskap í Den Europeiske unionen, St.meld. nr. 40, Utenrikesdepartementet (1993-94).

European Commission, **The Customs policy of the European Union**, útg. 1999.

Heimasíða framkvæmdastjórnarinnar, <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg21/>

The Key, fréttabréf DG XXI (Taxation and Customs Union), 1998 og 1999.

Hagstofa Íslands, **Utanríkisverslun eftir tollskrárnúmerum 1997**, Reykjavík 1998.

VSÍ og fleiri, **Tengsl Íslands við umheiminn**, Reykjavík 1994.

## 24. kafli

# Efnahags- og myntbandalag Evrópu (EMU)

### Samantekt

Á því rúmlega eina ári sem liðið er frá stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu hafa markmið þess um stöðugleika, lága vexti og hóflega verðbólgu staðist í meginatriðum. Innan fárra ára kann sú staða að vera komin upp að flest aðildarríki ESB verði orðin aðilar að Myntbandalaginu og samstarfsríki okkar í EFTA, eitt eða fleiri, stefni jafnframt að aðild að bandalaginu. Margt bendir hins vegar til að mörg ár líði þar til Bretland, stærsti markaður Íslendinga, verði aðili að myntbandalaginu. Þá er ljóst að ekki er pólitískur vilji til þess innan aðildarríkja ESB að þróa EES-samninginn þannig að hann nái til efnahags- og peningastefnu ESB og þar með aðildar að EMU. Ef stjórnvöld taka ákvörðun um að standa utan ESB og EMU um ókomna tíð verður helsti vandi atvinnulífsins gengisáhætta og vaxtamunur. Þess vegna þarf að athuga vandlega möguleika þess að tengjast gjaldmiðilssamstarfinu þegar fram í sækir. Í því sambandi er skynsamlegt að haga stjórn efnahagsmála þannig að hagrænir þættir hindri ekki slíka tengingu í fyllingu tímans. Íslensk stjórnvöld þurfa því að vera viðbúin breyttum aðstæðum og miða stefnu sína í efnahags- og peningamálum við það að unnt verði að aðlagast Myntbandalaginu með einum eða öðrum hætti.

### 1. Inngangur

Í maí 1998 ákváðu ellefu aðildarríki Evrópusambandsins (ESB) að gerast stofnaðilar að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (e. Economic and Monetary Union, EMU). Þessi ríki eru Austurríki, Belgía, Finnland, Frakkland, Holland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Portúgal, Spánn og Þýskaland. Þann 1. janúar 1999 tóku ríkin upp sameiginlegan gjaldmiðil, evru, en fullkominn greiðslumiðill verður evran ekki fyrir en árið 2002 þegar hafin verður útgáfa seðla og myntar og gjaldmiðlar aðildarríkjanna hverfa úr umferð. Fjögur aðildarríki ESB, Danmörk, Bretland, Grikkland og Svíþjóð, standa utan Myntbandalagsins um sinn. Aðild er hins vegar til umræðu í öllum þessum ríkjum.

Ákvörðunin um sameiginlega mynt og stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu er án efa einn mikilvægasti atburður á sviði alþjóðafjármála og gengismála á seinni hluta þessarar aldar. Með stofnun EMU varð til næststærsta gjaldmiðilssvæði í heimi sem nær til um 290 milljóna manna og saman eiga ríki Evrópusambandsins aðild að um fimmtungi af allri þjóðarframleiðslu og utanríkisviðskiptum veraldar. Efnahagsleg áhrif gjaldmiðlasamrunans verða því mikil, bæði fyrir aðildarríki ESB og ríki utan þess, og þeim mun meiri sem tengslin við þátttökuríkin eru meiri. Þar sem Ísland skiptir meira við aðildarríki ESB en önnur ríki eða ríkjasambönd er augljóst að áhrifin hér á landi verða veruleg.

Í þessari skýrslu verður í öðrum kafla gerð stuttlega grein fyrir samvinnu EFTA-ríkjanna við ESB um efnahags- og peningamál á grundvelli EES-samningsins og lítilliga vikið að efnahags- og peningamálastefnu ESB. Í þriðja kafla er greint frá stofnun og starfsemi Myntbandalagsins, þ.á m. reynslunni af stofnun þess fyrir rúmlega einu ári. Í fjórða kafla er greint frá stöðu EFTA-ríkjanna Noregs og Sviss og þeirra aðildarríkja ESB sem standa utan Myntbandalagsins en ljóst er að það mun skipta Ísland miklu hvernig þróun mála verður í þessum ríkjum á næstu misserum. Í fimmta kafla er greint frá stöðu Íslands og verður þar reynt að meta áhrif Myntbandalagsins fyrir íslenskt efnahagslíf, greint frá valkostum Íslands í gengismálum og hver viðbrögð stjórnvalda hafa verið við stofnun EMU. Þar verður jafnframt lagt mat á þá valkosti sem Íslendingar standa frammi fyrir og í sjötta og síðasta kafla verður horft til framtíðar og staða Íslands metin í ljósi framtíðarþróunar ESB.

## **2. Efnahags- og peningamál innan EES og ESB**

### **2.1 Samvinna um efnahags- og peningamál innan EES**

Í 46. grein EES-samningsins er fjallað um samvinnu um stefnu í efnahags- og peningamálum og hljóðar greinin svo: „Samningsaðilar skulu skiptast á skoðunum og upplýsingum um framkvæmd samnings þessa og áhrif samstarfsins á efnahagsstarfsemi og framkvæmd stefnu í efnahags- og peningamálum. Þeir geta enn fremur rætt stefnu, ástand og horfur í efnahagsmálum. Þessi skipti á skoðunum og upplýsingum skulu fara fram án nokkurra skuldbindinga.“

Við gerð EES-samningsins var samræmd efnahagsstefna ekki talin forsenda fyrir þeim markaðssamruna sem að var stefnt með samningnum. Hins vegar var talið æskilegt að efnahagsstefna einstakra samningsaðila gengi ekki þvert á stefnu annarra samningsaðila. Einstakir þættir EES-samningsins, svo sem afnám hafta í fjármagnshreyfingum, draga óneitanlega úr möguleikum einstakra samningsaðila til að reka algjörlega sjálfstæða efnahagsstefnu sem gengur þvert á ríkjandi efnahagsstefnu á svæðinu. Af þessum sökum var talið eðlilegt að samningsaðilar skiptust reglulega á skoðunum um ýmsa þætti í efnahags- og gjaldeyrismálum.

Innan EFTA hafa upplýsingaskipti af þessu tagi farið fram um langt árabíl í efnahagsnefnd EFTA. Á grundvelli Lúxemborgaryfirlýsingarinnar frá 1984 var komið á árlegum fundum efnahagsnefndar EFTA og fulltrúa framkvæmdanefndar EB þar sem rætt var um ýmsa þætti efnahagsmála. Þessu samráði hefur síðan verið haldið áfram og höfuðáhersla verið lögð á upplýsingar um áhrif efnahagssamruna á ESB- og EFTA-ríkin. Hafa þessir samráðsfundir verið helsti vettvangur þeirra skoðanaskipta sem kveðið er á um í 46. gr. EES-samningsins. Í efnahagsnefnd EFTA sitja fyrir Íslands hönd fulltrúar fjármálaráðuneytis og Seðlabanka Íslands. Þá má geta þess að frá árinu 1993 hafa fjármálaráðherrar EFTA- og ESB-ríkja hist einu sinni á ári og skipst á skoðunum um þróun efnahags- og peningamála.

Á leiðtogafundi ESB í Maastricht í desember 1991 ákváðu aðildarríkin að stefna að enn nánara samstarfi í efnahags- og peningamálum og taka upp sameiginlegan gjaldmiðil í ársbyrjun 1999. Þessi áform hafa ekki áhrif á EES-samninginn en efnahagsstefna ESB-ríkja verður hins vegar mun samhæfðari en verið hefur og

áhrifameiri um efnahagsmál í álfunni allri. Þörfin fyrir upplýsingaskipti um efnahagsmál á grundvelli EES-samningsins hefur því orðið enn meiri en áður.

## 2.2 Efnahags- og peningamálastefna ESB

Í Stofnsáttmála EB (e. Treaty establishing the European Community), sem tekur til samþykktta Maastricht-fundarins sem áður er getið, er í greinum 98-124 að finna ákvæði um stefnuna í efnahags- og peningamálum. Megininntak efnahagsstefnunnar felur í sér að aðildarríkin samræmi efnahagsstefnu sína eins og frekast er kostur þannig að hún sé í samræmi við markmiðin um hinn svokallaða innri markað ESB. Þá byggist efnahagsstefnan á því að aðildarríkin búi við opið markaðshagkerfi og frjálsa samkeppni.

Peningamálastefnan kveður m.a. á um upptöku sameiginlegs gjaldmiðils og stofnun Seðlabanka Evrópu (e. European Central Bank, ECB) og Evrópska seðlabankakerfisins (e. European System of Central Banks, ESCB). Markmið peningastefnunnar er að tryggja verðstöðugleika en auk þess verði þess krafist að aðildarríkin gæti aðhalds í ríkisfjármálum og leitist við að ná jafnvægi í utanríkisviðskiptum.

## 3. Stofnun og starfsemi EMU

### 3.1. Forsaga

Þegar áætlun Evrópusambandsins um innri markaðinn, það er frjálst flæði vöru, þjónustu, fólks og fjármagns, var samþykkt árið 1985 var það sjónarmið framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins að innri markaðurinn virkaði ekki með eðlilegum hætti fyrr en komið yrði á sameiginlegum evrópskum gjaldmiðli. Ástæða þess var talin sú að síbreytileg skráning á gengi einstakra gjaldmiðla skapaði óvissu og áhættu fyrir viðskiptalífið, auk þess sem umtalsverður kostnaður væri því samfara að skipta úr einum gjaldmiðli í annan.

Á árinu 1988 var ákveðið að setja á fót nefnd með þátttöku allra seðlabankastjóra Evrópusambandsins til að undirbúa stofnun evrópsks efnahags- og myntbandalags. Var formaður nefndarinnar Jacques Delors, þáverandi forseti framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Niðurstöður þessarar nefndar voru þær að unnið skyldi að því að stofna Efnahags- og myntbandalag Evrópu. Með Maastricht-samningnum skuldbundu aðildarríki ESB sig síðan til að setja á fót efnahags- og myntbandalag sem fól í sér sameiginlega peningastefnu, stofnun Seðlabanka Evrópu og nánara samstarf á sviði efnahagsmála en áður hafði verið.

Að baki stofnunar EMU liggja því efnahagslegar en jafnframt pólitískar ástæður. Eftir því sem samskipti aðildarríkja ESB á sjöunda áratugnum urðu meiri og markaðsbandalaginu óx fiskur um hrygg urðu ríkin háðari hvert öðru og næmari fyrir efnahagsstefnu hvert annars. Sem afleiðing þessarar þróunar er sameiginleg peningastefna, einn sjálfstæður seðlabanki, sameiginleg mynt og dýpra samstarf á sviði efnahagsmála talið örva hagvöxt í Evrópu og stuðla að betri lífskjörum. Að auki er gjaldmiðilssamstarfið þáttur í því að efla pólitískan samruna í Evrópu og styrkja stöðu sameiginlegs gjaldmiðils á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum í sívaxandi samkeppni við Bandaríkjadal og japanskt jen.

### 3.2. Áfangar að stofnun

Áætlunin um stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu var í þremur áföngum. Fyrsti áfangi hófst þann 1. júlí 1990 og stóð til loka árs 1993. Í þessum áfanga var hömlum létt af öllum fjármagnshreyfingum, sjálfstæði seðlabanka aukið, yfirdráttur ríkissjóðs í seðlabönkum bannaður og loks skyldi við það miðað að sveiflur í skráningu einstakra gjaldmiðla væru innan við 2,25%. Voru þessi mörk reyndar hækkuð í 15% í kjölfar þess óróa sem varð á gjaldeyrismörkuðum í ágústmánuði 1993.

Annar áfangi að stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu hófst í ársbyrjun 1994. Það ár var Peningastofnun Evrópu (e. European Monetary Institute, EMI) komið á fót en henni var ætlað það hlutverk að auka samvinnu seðlabanka og stuðla að samhæfingu þeirra í stjórnun peningamála. Þá var Peningastofnun Evrópu ætlað að vinna að undirbúningi þriðja áfanga Myntbandalagsins.

Þriðji og síðasti áfanginn að stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu hófst síðan þann 1. janúar 1999. Í byrjun maí 1998 tók leiðtogafundur ESB ákvörðun um að ellefu lönd fengju aðild að Myntbandalaginu frá upphafi. Þá var einnig tekin ákvörðun um á hvaða gengi gjaldmiðlar þessara landa yrðu læstir saman í ársbyrjun 1999. Í þessum áfanga var Seðlabanki Evrópu jafnframt stofnaður, sameiginlegri peningastefnu var komið á og þremur árum síðar, það er 1. janúar 2002, hefst útgáfa seðla og myntar af hinum sameiginlega gjaldmiðli, evrunni.

### 3.3 Þátttökuskilyrði

Þau ríki, sem gerast aðilar að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu, þurfa að uppfylla fimm meginskilyrði um árangur í efnahagsmálum. Þau eru:

- Halli á ríkissjóði sé minni en 3% af landsframleiðslu.
- Heildarskuldir hins opinbera séu lægri en 60% af landsframleiðslu.
- Verðbólga sé ekki meiri en verðbólga í þeim þremur löndum þar sem hún er lægst að viðbættu 1,5%.
- Langtímavextir séu ekki hærri en í þeim löndum þar sem verðlag er stöðugast að viðbættum 2%.
- Gengi gjaldmiðla haldist innan opinberra sveiflumarka, sem nú eru 15%, í að minnsta kosti tvö ár.

Þá þurfa aðildarríki EMU að hafa tekið þátt í samstarfi ESB um gengismál innan Gengissamstarfs Evrópu (e. Exchange Rate Mechanism, ERM2) tvö undangengin ár auk þess að sjálfsögðu að vera aðilar að ESB.

Þau lönd, sem uppfylla öll ofangreind skilyrði, geta tekið þátt í myntsamrunanum en það þýðir þó ekki að þau lönd, sem uppfylla ekki öll skilyrðin, verði útilokuð frá þátttöku. Þannig er gert ráð fyrir að hægt sé að koma við vissu mati, sérstaklega hvað varðar stöðu ríkisfjármála. Meðal annars verður litið til þess hvort land, sem uppfyllir ekki skilyrðin, hafi bætt stöðu sína og sé líklegt til að uppfylla þau síðar. Þá er gerður greinarmunur á því hvort halli hins opinbera stafi af mikilli fjárfestingu, sem hugsanlega sé tímabundinn og skili arði síðar, eða hvort um sé að ræða halla sem

tengist rekstrarútgjöldum. Skilyrðin varðandi verðbólgu og vexti eru hins vegar strangari.

Eins og áður segir gerðust ellefu af fimmtán aðildarríkjum ESB stofnaðilar að EMU. Þau lönd, sem utan standa, eru Danmörk, Grikkland, Bretland og Svíþjóð. Grikkland uppfyllti ekki hin efnahagslegu skilyrði á sínum tíma og þá ákváðu Bretland og Svíþjóð að taka ekki þátt í stofnun Myntbandalagsins. Jafnframt felldi Danmörk aðild að Maastricht-samningnum í þjóðaratkvæðagreiðslu og er því undanþegið skuldbindingum um aðild að EMU. Nánar verður greint frá stöðu þessara ríkja varðandi aðild að EMU síðar í skýrslunni.

Við samanburð á ofangreindum skilyrðum við árangur í efnahagsmálum hér á landi kemur í ljós að Ísland uppfyllir skilyrðin um afkomu ríkissjóðs, heildarskuldir hins opinbera og gengi gjaldmiðla. Þannig er áætlað að afgangur á ríkissjóði árið 1999 hafi numið um 1,2% af landsframleiðslu og heildarskuldir hins opinbera í árslok 1999 hafi numið um 42% af landsframleiðslu. Hins vegar nam hækkun vísitölu neysluverðs hér á landi í desember 1999 á kvarða samræmdirar neysluverðsvísitölu ESB um 4,4%. Verðbólga í þeim þremur aðildarríkjum EMU, sem búa við stöðugast verðlag (Austurríki, Frakklandi og Þýskalandi), nam hins vegar á sama tíma um 1% og því uppfyllir Ísland ekki þessi skilyrði. Þá er Ísland fjarri því að uppfylla skilyrðin um langtímavexti. Meðalnafnvextir 10 ára ríkisskuldabréfa í Austurríki, Frakklandi og Þýskalandi eru 5,4% en til samanburðar nam nafnávöxtun óverðtryggðra ríkisbréfa um 9,5% hér á landi í desember 1999.

### 3.4. Stofnanakerfi

Stofnun EMU leiddi til þess að óhjákvæmilegt reyndist að endurskoða stofnanakerfi ESB um samvinnu aðildarríkjanna í efnahags- og peningamálum. Ekki síst varð þetta nauðsynlegt til að tryggja áframhaldandi áhrif Danmerkur, Bretlands, Grikklands og Svíþjóðar á stefnumótun bandalagsins á sviði efnahags- og peningamála. Verður hér á eftir gerð stuttlega grein fyrir samstarfi ESB-ríkja í efnahags- og peningamálum og hvaða stofnanir sambandsins koma að því.

- *Efnahags- og fjárhagsráð ESB* (e. Council of Economy and Finance Ministers, ECOFIN). Í því sitja fjármálaráðherrar allra ESB-ríkja og er ráðið ábyrgt fyrir stefnumótun sambandsins á sviði efnahagsmála. Þá gegnir ráðið hlutverki varðandi afmarkaða þætti í starfsemi EMU, s.s. hvort grípa eigi til aðgerða gegn aðildarríkjum EMU vegna halla á ríkissjóði, svo og í tengslum við ýmis mál er snerta gjaldeyris- og peningamál þeirra.
- *Evrú-11 „ráðið“* (e. Euro 11 “Council”). Hlutverk þessa ráðs er ekki skýrt afmarkað en í því sitja fjármálaráðherrar aðildarríkja EMU. Mögulegt er að það muni þróast í þá átt að vera vettvangur fyrir umræður og ákvarðanir um málefni EMU þar sem fulltrúum aðildarríkja ESB, sem standa utan EMU, verði jafnframt boðin þátttaka. Enn hittast þó ráðherrarnir ellefu á fundum og gera út um sín mál áður en hin ríkin fjögur koma að umræðum.
- *Seðlabanki Evrópu (ECB)*. Bankinn starfar innan ramma *Evrópska seðlabankakerfisins* (ESCB) en það samanstendur af seðlabönkum allra aðildarríkja ESB og Seðlabanka Evrópu. Samkvæmt Maastricht-samningnum er Evrópska seðlabankakerfinu falin yfirstjórn peningamála



innan ESB en þar sem sum aðildarríki þess ákváðu að standa utan Myntbandalagsins varð til ákveðin tvískipting innan ESCB. Annars vegar samstarf Seðlabanka Evrópu og seðlabanka þeirra ellefu ríkja sem eiga aðild að EMU, en þessar stofnanir standa að sameiginlegri peningastefnu evrusvæðisins. Hins vegar hefur orðið til samstarf aðildarríkja ESB sem ekki tóku þátt í Myntbandalaginu frá byrjun og standa þau ekki að framkvæmd hinnar sameiginlegu peningastefnu og halda áfram að stjórna peningamálum í heimalöndum sínum.

- Aðrar stofnanir ESB, sem gegna verulegu hlutverki í málefnum EMU, eru:
  - *Leiðtogaráð ESB* (e. European Council) sem hefur það hlutverk að fjalla um meginlínur í efnahagsstefnu aðildarríkjanna og innan bandalagsins.
  - *Framkvæmdastjórn ESB* (e. European Commission) sem gegnir því hlutverki að hafa eftirlit með og útbúa skýrslur um stefnu aðildarríkjanna í peningamálum. Þá getur framkvæmdastjórnin sent tilmæli til leiðtogaráðsins ef aðildarríkin fylgja ekki efnahagsstefnu sem er í samræmi við ákvæði Stöðugleika- og hagvaxtarsáttmálans (e. Stability and Growth Pact).
  - *Efnahags- og fjármálanefndin* (e. Economic and Financial Committee) sem hefur m.a. með höndum fjármálastefnu, fjármagnshreyfingar og samskipti um alþjóðapeningamál.
  - *Evrópuþingið* (e. European Parliament) sem hefur takmörkuð völd hvað varðar starfsemi EMU en gegnir ákveðnu ráðgjafarhlutverki og hefur rétt á því að afla upplýsinga um starfsemina.

### 3.5. Kostir og gallar

Af einstökum þáttum myntsamrunans, sem flestir telja jákvæða, má nefna að tilkoma sameiginlegrar myntar dregur úr gengisáhættu og minnkar þann kostnað sem er því samfara að skipta úr einum gjaldmiðli í annan. Þá er talið að myntsamruninn styðji við þróunina að innri markaði Evrópusambandsins og fjármagnsmarkaðurinn í heild eflist og stækki. Jafnframt er talið að vaxtastig í þeim löndum, sem þátt taka í myntsamrunanum, leiti þangað sem það er lægst og vextir lækki þar af leiðandi þar sem þeir eru mjög háir fyrir. Þá hefur verið nefnt að sameiginlegur gjaldmiðill kunni að leiða til aukinnar fjárfestingar og hafa örvandi áhrif á vinnumarkaðinn. Þetta er rökstutt með því að með stöðugu verðlagi skapist aðstæður fyrir meiri atvinnu og betri lífskjör á sama tíma og vöxtum sé haldið í skefjum. Loks er talið að sameiginlegur gjaldmiðill auðveldi verðsamanburð milli landa og geri ferðalög jafnframt auðveldari en áður var. Þá verða öll viðskipti innan svæðisins einfaldari og auðveldari til jafns við það sem tíðkast innan ríkja.

Af þeim ókostum, sem nefndir hafa verið varðandi myntsamrunann, má nefna að þau ríki, sem taka þátt í þessum samruna, verða svipt sjálfstjórn í peningamálum og geta ekki beitt gengisbreytingum sem lið í hagstjórn. Jafnframt hafa ýmsir bent á að vinnumarkaðurinn sé ekki nógu sveigjanlegur til að laga sig að myntsamrunanum. Þá hefur verið nefnt að þeir aðilar, sem hingað til hafa haft tekjur af því að stunda gjaldeyrisviðskipti, verði af nokkrum tekjum. Loks ber þess að geta ekki er gert ráð fyrir því að ríki geti sagt sig úr Myntbandalaginu eftir að þau eru orðin aðilar.

### 3.6. Reynslan af EMU

Á því rúmlega eina ári sem liðið er frá stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu hefur bandalagið staðist í meginatriðum þær væntingar sem til þess voru gerðar í upphafi. Hins vegar ber að hafa í huga að eitt ár er skammur tími og þarf mun lengri tíma til að meta árangur og áhrif af jafnvíðamiklum breytingum og stofnun myntbandalags er.

Engu að síður hefur Myntbandalagið staðist nokkrar prófraunir sem vert er að geta. Í fyrsta lagi stóð það af sér þau áföll sem dundu yfir með alþjóðlegu fjármálakreppunni sem hófst 1997 og hafði áhrif á stóran hluta heimsbyggðarinnar. Í öðru lagi hefur markmiðum um verðstöðugleika verið náð þrátt fyrir umtalsverða hækkun olíuverðs á síðasta ári. Í þriðja lagi hefur staða ríkisfjármála í aðildarríkjunum styrkst þrátt fyrir lítinn hagvöxt. Í fjórða lagi hefur tiltölulega lágt gengi evrunnar haft þann ávinning í för með sér að örva hagvöxt án þess að það hafi leitt til aukinnar verðbólgu. Í fimmta og síðasta lagi hefur hagþróun í þeim aðildarríkjum Myntbandalagsins, sem bjuggu við mun meiri hagvöxt en önnur, t.d. Írlandi, Finnlandi, Spáni og Portúgal, ekki farið úr böndum þrátt fyrir að þau hafi þurft að lækka vexti verulega þegar þau gengu í Myntbandalagið. Reyndar hefur verðbólga verið nokkru meiri á Írlandi en í öðrum aðildarríkjum Myntbandalagsins og þá er atvinnuleysi enn mikið í Finnlandi enda þótt það hafi minnkað verulega frá kreppuárunum í byrjun síðasta áratugar.

Það hefur hins vegar valdið nokkrum áhyggjum að gengi evrunnar gagnvart Bandaríkjadal hefur lækkað verulega á undanförunum mánuðum. Þannig var gengi evrunnar um 15% lægra í febrúar 2000 en það var í ársbyrjun 1999. Á það hefur hins vegar verið bent að það sem skipti í raun máli sé hinn „innri styrkur“ evrunnar, þ.e. kaupmáttur hennar innan aðildarríkjanna. Gengi evrunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum hafi þess vegna einungis þýðingu að því leyti sem það hafi áhrif verðlagsþróun á svæðinu.

Ástæðunnar fyrir lágu gengi evrunnar gagnvart Bandaríkjadal er fyrst og fremst að leita í mismunandi efnahagsþróun innan og utan Myntbandalagsins. Hagvöxtur þar hefur verið mun minni en í Bandaríkjunum á sama tíma og hagvöxtur í Bandaríkjunum hefur verið með mesta móti. Þetta hefur leitt til þess að vextir hafa verið mun hærri í Bandaríkjunum en í Evrópu og þessi vaxtamunur skýrir fyrst og fremst lágt gengi evrunnar gagnvart Bandaríkjadal. Flestar langtímaspár gera hins vegar ráð fyrir því að þessi vaxtamunur muni minnka og að evran muni styrkjast gagnvart Bandaríkjadal þegar fram í sækir, m.a. vegna gríðarlegs viðskiptahalla í Bandaríkjunum um þessar mundir og vísbendinga um aukinn hagvöxt á evrusvæðinu. Fjárfesting í evrópsku efnahagslífi kann því að verða áhugaverðari kostur en áður á sama tíma og þróunin á bandarískum verðbréfamarkaði gefur til kynna að alþjóðlegir fjárfestar kjósi að draga úr vægi bandarískra verðbréfa í eignasöfnum sínum og stuðli þannig að lækkun á gengi Bandaríkjadals.

## 4. Staða Noregs, Sviss og ESB-ríkja utan EMU

### 4.1. Noregur

Norðmenn fylgja fastgengisstefnu þar sem áhersla er lögð á að halda gengi norsku krónunnar sem stöðugustu gagnvart evru. Stjórnvöld hafa ekki birt nein vikmörk á

gengi norsku krónunnar en þau geta gripið til aðgerða komi sú staða upp að gengi krónunnar gagnvart helstu viðskiptamyntum breytist umfram það sem æskilegt getur talist.

Þótt Noregur sé ekki aðili að Evrópusambandinu er vandlega fylgst með framvindu gengissamstarfsins innan EMU og reyndar eru tengslin við sambandið í heild í sífelldri skoðun. Til að mynda hefur að undirlagi fráfarandi utanríkisráðherra verið unnið að gerð skýrslu um stöðu Noregs í Evrópu og er stefnt að því að hún verði lögð fyrir þingið í haust. Ríkisstjórnarskiptin nú fyrir skömmu kunna hins vegar að breyta þessum áformum en ný ríkisstjórn hefur ekki kynnt stefnu sína í þessum efnum. Hins vegar er talið ólíklegt að stefnunni í gengismálum verði breytt og því verði áfram fylgt fastgengisstefnu. Jafnframt verði kostir og gallar mismunandi tengsla við ESB skoðaðir og stuðlað að opinni umræðu um þau efni á innlendum vettvangi. Er líklegt að þetta verði í aðalatriðum stefna ríkisstjórnarinnar, a.m.k. fram yfir þingkosningarnar haustið 2001.

## 4.2. Sviss

Í byrjun þessa árs breytti svissneski seðlabankinn stefnu sinni í peningamálum á þann veg að framvegis miðist peningastefnan við beint verðbólgaþolmið í stað peningamagns í umferð. Eftir sem áður verður meginmarkmið peningastefnunnar að stuðla að verðstöðugleika og verður í þeim efnum stefnt að því að verðbólga fari ekki yfir 2% á ári.

Áhrifin af stofnun Efnahags- og myntbandalagsins á svissneskt efnahagslíf eru almennt ekki komin í ljós. Þrátt fyrir nokkurn þrýsting frá svissneskum atvinnurekendum um að tengja frankann við evruna til að draga úr líkum á gengisfellingu hafa stjórnvöld ekki léð máls á slíkri tengingu þar sem þau óttast að það muni skapa væntingar sem leitt geti til hækkunar á vöxtum og þar með minnkandi fjárfestingum. Þó er ljóst að vegna mikilla viðskipta Sviss og ESB mun það þjóna hagsmunum Svisslendinga að viðhalda lágu vaxtastigi heima fyrir en vextir þar hafa reyndar til langs tíma verið lægri en t.d. í Þýskalandi.

## 4.3. Bretland

Ríkisstjórn Verkamannaflokksins í Bretlandi er í grundvallaratriðum hlynnt aðild að EMU. Stefnið ríkisstjórnin að því að láta fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildina að loknum þingkosningum sem fara fram í seinasta lagi árið 2002 eða í upphafi þess kjörtímabils sem þá fer í hönd. Það er hins vegar skoðun ríkisstjórnarinnar að af aðild verði ekki nema Myntbandalagið hafi reynst vel og ótvírætt sé að aðildin verði í þágu alls almennings. Því telja bresk stjórnvöld nauðsynlegt að skapa sátt meðal þjóðarinnar um aðildina að Myntbandalaginu en mikill meirihluti Breta er andvígur aðild og hefur andstaðan farið vaxandi að undanfögnu.

Ásetningur bresku stjórnarinnar um aðild að EMU birtist meðal annars í því að víðtækur undirbúningur hefur átt sér stað til að tryggja hröð umskipti þegar þar að kemur. Þannig hefur t.d. hvert ráðuneyti skipað starfshóp til að annast slíkan undirbúning og öll hugbúnaðarþróun á vegum stjórnvalda hefur miðast við að auðvelt verði að taka upp evruna. Jafnframt hefur fjármála- og viðskiptalífið undirbúið sig markvisst fyrir gjaldmiðlabreytinguna. Vinnu- og tímaáætlun ríkisstjórnarinnar felur í

sér að stefnan verði mörkuð í upphafi næsta kjörtímabils á grunni svonefndra fimm hagrænna prófa, þjóðaratkvæðagreiðsla eigi sér stað fjórum mánuðum síðar og, ef niðurstaða hennar er jákvæð, verði evran sett í umferð eftir um tvö ár þaðan í frá.

#### 4.4. Danmörk

Engin grundvallarbreyting varð á framkvæmd gengisstefnu Danmerkur við stofnun EMU. Hún mun eftir sem áður miðast við að halda gengi dönsku krónunnar stöðugu innan vikmarka Gengissamstarfs Evrópu (ERM2) eða mjög nærri þeim. Þótt Danir hafi kosið að sitja hjá í lokaáfangi myntsamrunans er stefna þeirra engu að síður bundin við að halda genginu stöðugu gagnvart gjaldmiðlum Evrópuríkja og að tengjast Myntbandalaginu síðar.

Danska ríkisstjórnin ákvað nýlega að efna til þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildina að EMU þann 28. september nk. Áður þarf þó aukalýsing danskra Jafnaðarmannaflokksins að samþykka aðildina, svo og danska þingið. Almenn er búist við samþykki þessara aðila og þá styður meirihluti þjóðarinnar aðildina að EMU ef marka má skoðanakannanir. Mikil áhersla er lögð á upplýsta umræðu um þetta efni í Danmörku áður en ákvörðun verður tekin, eins og reyndar einnig í Bretlandi og Svíþjóð.

#### 4.5. Svíþjóð

Í Svíþjóð mun seðlabankinn starfa áfram á grundvelli sveigjanlegrar stefnu í gengismálum og móta stefnuna í peningamálum með tilliti til markmiðs um verðstöðugleika. Um árábil hefur ríkt eining meðal seðlabanka aðildarríkja ESB um að stefna að verðbólgu á bilinu 0-2% sem er nokkurn veginn í samræmi við verðbólgu markmið sænska seðlabankans. Sænsk stjórnvöld hafa lýst því yfir að þau telji sér ekki skylt að taka þátt í samstarfinu innan Gengissamstarfs Evrópu en ef þau hefðu áhuga á slíkri þátttöku væri ekki raunhæft að taka slíka ákvörðun nema fyrir liggi ákvörðun um að sækja um aðild að EMU.

Miðstjórn sænska Jafnaðarmannaflokksins hefur lagt til að sótt verði um aðild að EMU að uppfylltum vissum skilyrðum. Dagsetning aðildar muni þó fara eftir því hvenær stjórnvald og efnahagsleg staða Svíþjóðar sé hagstæð. Því má segja að afstaða stjórnvalda sé „já, þegar það hentar Svíþjóð pólitískt og efnahagslega að uppfylltum mikilvægum skilyrðum“.

Þá samþykkti flokksþing sænska Jafnaðarmannaflokksins nýlega að efnt skyldi til þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildina að EMU. Óvíst er hvenær þjóðaratkvæðagreiðslan fer fram en ljóst er að það verður ekki fyrr en eftir að Svíar hafa lokið formennsku í Evrópusambandinu á fyrri hluta árs 2001 og jafnvel ekki fyrr en eftir næstu þingkosningar sem fram fara árið 2002. Sú skoðun er ríkjandi í Svíþjóð að bíða eigi með aðild að EMU þar til í ljós kemur hvernig Myntbandalaginu reidir af. Þá muni þróun mála í öðrum ríkjum Evrópusambandsins, sem standa utan EMU, sérstaklega í Bretlandi, hafa afgerandi áhrif á afstöðu Svía.

#### 4.6. Grikkland

Sem kunnugt er gerðist Grikkland ekki stofnaðili að EMU þar sem landið uppfyllti ekki hin efnahagslegu skilyrði fyrir aðild. Næsta öruggt er talið að landið uppfylli

Þessi skilyrði nú en nokkurrar óvissu gætir þó um verðbóluskilyrðin. Hafa Grikkir formlega sótt um aðild að EMU og er fastlega búist við að umsókn þeirra verði samþykkt á leiðtogafundi ESB í Portúgal sumarið 2000. Miða allar efnahagsaðgerðir stjórnvalda við það að Grikkland geti orðið aðili að EMU í ársbyrjun 2001.

## **5. Staða Íslands**

### **5.1. Helstu áhrif myntsamrunans**

Ljóst er að áhrif evrunnar verða töluvert meiri fyrir þau ríki sem standa að Myntbandalaginu en þau sem standa utan þess. Það liggur þó í hlutarins eðli að áhrif EMU á íslenskt efnahagslíf verða bæði veruleg og fjölpætt sem fyrst og fremst stafar af því hversu þungt utanríkisviðskipti Íslands við ESB-ríkin vega. Árið 1998 námu vöru- og þjónustuviðskipti okkar við núverandi aðildarríki Myntbandalagsins um 34% af heildinni en þetta hlutfall hækkar í um 59% sé litið til viðskipta við öll aðildarríki ESB. Það er því ljóst að ef þau ESB-ríki, sem nú standa utan Myntbandalagsins, gerast aðilar að því munu áhrif þess á íslenskt efnahagslíf aukast til muna. Til samanburðar má geta þess að 10% utanríkisviðskipta okkar eru við EFTA-ríkin, 25% við Bandaríkin, 5% við Japan og 1% við önnur lönd.

Ef þróun evrunnar verður með sama hætti og hingað til er ljóst að áhrif hennar verða áfram jákvæð á efnahagslíf í aðildarríkjum Myntbandalagsins. Ísland mun njóta góðs af þessum áhrifum þar sem lægri viðskiptakostnaður og hagvaxtaráhrif evrunnar innan svæðisins munu örva viðskipti okkar við þetta svæði og væntanlega bæta viðskiptakjör okkar. Þá mun minni gengisáhætta og auðveldari verðsamanburður milli landa fela í sér hagstæð áhrif á atvinnu- og viðskiptalíf landsmanna. Jafnframt mun stærri og öflugri fjármagnsmarkaður hafa jákvæð áhrif hér á landi þar sem við tengjumst nú fjármagnsmörkuðum heims í ríkara mæli og lægri vextir og viðskiptakostnaður mun hafa jákvæð áhrif á íslensk fyrirtæki.

Það er hins vegar ljóst að þar sem hin örvandi áhrif evrunnar verða meiri í aðildarríkjum Myntbandalagsins en hér á landi kann það að leiða til þess að við drögumst aftur úr. Þannig er hugsanlegt að íslensk fyrirtæki og fjármálastofnanir hafi verri samkeppnisstöðu en fyrirtækin innan evrusvæðisins, m.a. vegna þess að vaxtakostnaður verður meiri hér. Þá geta öflugri fjármálastofnanir erlendis boðið íslenskum fyrirtækjum betri kjör og veitt þannig íslenskum fjármálastofnunum harðari samkeppni.

### **5.2. Viðbrögð stjórnvalda við stofnun EMU**

Sem lið í undirbúningi fyrir gildistöku evrunnar í aðildarríkjum Myntbandalagsins setti Alþingi lög nr. 39/1998 um áframhaldandi gildi samninga með tilkomu evrunnar. Með lögnum var stefnt að því að taka af allan vafa um að upptaka evrunnar myndi ekki leiða til ógildingar samninga sem áður höfðu verið gerðir í ekum eða einstökum myntum aðildarríkja EMU. Jafnframt skipaði forsætisráðherra samráðshóp til að meta áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf og skilaði hópurinn álit í júní 1998.

Að öðru leyti hafa viðbrögð íslenskra stjórnvalda við þeim nýju viðhorfum, sem við blasa í gengismálum Evrópu, verið þau að ákveðið hefur verið að halda óbreyttri gengisstefnu fyrst um sinn. Þá hafa stjórnþæki Seðlabanka Íslands verið aðlöguð stjórnþækjum Seðlabanka Evrópu, m.a. með því að taka upp sams konar uppboð á endurhverfum samningum eins og Seðlabanki Evrópu tíðkar, og önnur fyrirgreiðsluform við íslenskar lánastofnanir eru sambærileg. Jafnframt er greiðslumiðlunarkerfið hér á landi í endurskoðun og verður m.a. sótt til fyrirmynda á evrusvæðinu hvað það varðar. Þá er staðfest í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar að viðhalda stöðugleika hér á landi en traust efnahagsstjórn er veigamesti þátturinn í því að festa í sessi þann stöðugleika í efnahagsmálum sem hér hefur ríkt að undanfögnu og þar gegnir stefnan í gengismálum lykilhlutverki. Að lokum má geta þess að Seðlabanki Íslands hefur tekið upp regluleg tengsl við Seðlabanka Evrópu og verður leitast við að efla þau tengsl frekar.

### 5.3. Valkostir í gengismálum

Þeir valkostir, sem Íslendingar eiga í gjaldeyrismálum við núverandi aðstæður miðað við að ekki verði sóst eftir aðild að Myntbandalaginu með fullri aðild að ESB, eru þessir:

- Fast gengi (ýmis afbrigði)
    - Núverandi tilhögun; myntkarfa
    - Einhliða tenging við evru
    - Tvíhliða tenging við evru
  - Fljótandi gengi
  - Myntráð
  - Evra sem lögeyrir
1. *Núverandi gengisfyrirkomulag* miðast við að gengið sé tengt við körfu sem endurspeglar utanríkisviðskipti okkar með ákveðnum vökmörkum, sem nú eru 9% í báðar áttir. Kosturinn við eigin myntkörfu af þessu tagi er að hún dregur úr þeim sveiflum sem breytingar erlendra gjaldmiðla innbyrðis geta valdið í íslenskum þjóðarbúskap. Jafnframt er sá möguleiki ávallt fyrir hendi að bregðast við ytri áföllum með gengisbreytingu og þá hafa tiltölulega víð vökmörk einnig veitt færi á töluverðum sveigjanleika. Ökostirnir við þetta kerfi eru í fyrsta lagi þeir að hætt er við að óhagstæður vaxtamunur milli Íslands og viðskiptalanda þess muni ekki lækka að marki, jafnvel þótt haldið verði fast við stefnuna í peningamálum. Í öðru lagi dregur óvissa í gengismálum úr erlendum fjárfestingum hér á landi og þar með hagvexti og í þriðja lagi kemur svo til sá vandi sem felst í því að verja trúverðugleika gengisins.
  2. Með *einhliða tengingu við evru* myndu íslensk stjórnvöld lýsa því einhliða yfir að halda skuli gengi krónunnar föstu gagnvart evru. Trúverðugleiki slíkra breytinga er þó varla meiri en núverandi gengisfyrirkomulags í þá átt að draga úr vaxtamun gagnvart evrunni og því tæpast ávinningur að henni.
  3. *Tvíhliða tenging við evru* fæli í sér að samkomulag yrði gert við Seðlabanka Evrópu um gengistilhögun hér á landi. Samkomulagið gæti verið með ýmsum hætti, m.a. um að verja gengi krónunnar gagnvart evru innan ákveðinna marka. Á þessari stundu ríkir hins vegar um það óvissa hvort Seðlabanki Evrópu sé reiðubúinn til einhvers gengissamstarfs við ríki sem standa utan

Myntbandalagsins. Þessi leið er því háð óvissu og líklegt að pólitískra lausna væri þörf ef hún ætti að teljast möguleg.

4. *Flotgengi* fæli í sér að ramma peningastefnunnar yrði breytt þannig að tekið yrði upp beint verðbólguþröskulmörk. Breyting í þessa veru krefst nokkurs undirbúnings og samrýmist þeirri stefnu sem ýmis lönd, þ. á m. Svíþjóð, hafa fylgt að undanfögnu. Ef þessi leið yrði farin myndi stöðugleiki gengisins eftir sem áður gegna lykilhlutverki í stjórn peningamála enda hafa gengisbreytingar mikil áhrif á verðlagsþróun. Meginmunurinn fælist hins vegar í því að Seðlabankinn myndi ekki skuldbinda sig til að verja tiltekið gengi.
5. *Myntráð* er fyrirkomulag þar sem innlendir gjaldmiðill er einungis gefinn út í skiptum fyrir erlendan gjaldmiðil. Þessi leið krefst mjög öflugs gjaldeyrisforða þar sem hann yrði að þola miklar sveiflur og myndi fela í sér mikið álag á peninga- og bankakerfið. Þá felur myntráð í reynd í sér afsal á peningalegu sjálfstæði án þess að til komi réttur til þátttöku í stjórn peningamála á því myntsvæði sem miðað er við að komi í staðinn. Þessi leið er því varla raunhæf við íslenskar aðstæður.
6. Íslendingar geta ákveðið að taka upp *evru sem lögeyri* en sú skipan kemst næst beinni þátttöku í myntbandalagi að því er trúverðugleika snertir. Það er mjög sjaldgæft að þjóðir, sem búa við pólitískt sjálfstæði og stöðugleika á borð við okkur Íslendinga, hafi valið þessa leið og stjórnmalalega er hún því án efa mjög erfið þótt sjálfsagt sé að skoða mismunandi tilhögun slíkrar stefnu, einkum ef aðild að ESB verður talin útilokuð um langa framtíð. Í því efni mætti e.t.v. velta fyrir sér hugsanlegu samstarfi við ESB um að Ísland tæki upp evruna og fengi jafnframt greiddan myntsláttuhagnað, umsamda þjónustu frá bankanum og upplýsingar er varða peningastefnuna hverju sinni. Í þessu sambandi má benda á myntsamstarf Belgíu og Lúxemborgar áður en EMU kom til sögunnar.

#### 5.4 Niðurstöður

Hér á eftir verður reynt að leggja mat á ofangreinda valkosti í gjaldeyrismálum til skemmri og lengri tíma lítið. Í þeim efnum verða jafnframt skoðaðir hagsmunir þess að Ísland gerðist aðili að Myntbandalaginu með fullri aðild að ESB. Við slíkt mat verður að huga að því hvernig evran muni reynast sem gjaldmiðill og hversu mörg aðildarríki ESB gerist aðilar að Myntbandalaginu. Við núverandi aðstæður og *til skemmri tíma* lítið virðist vart vera ástæða til að breyta grundvallaratriðum gengisstefnunnar. Áður hefur verið bent á að viðskipti við núverandi aðildarríki evrunnar nema einungis um þriðjung af utanríkisviðskiptum okkar og því engin knýjandi þörf við núverandi aðstæður að breyta gengisstefnunni sem hefur reynst vel í meginatriðum. Hins vegar er nauðsynlegt að fylgjast áfram grannt með þróun gengismála á vettvangi Evrópusambandsins svo og í þeim ríkjum þess sem standa utan Myntbandalagsins.

Þegar *til lengri tíma* er lítið og miðað við að öll aðildarríki ESB gerist aðilar að Myntbandalaginu innan fárra ára, virðist um fjórar raunhæfar leiðir að ræða. Í fyrsta lagi *óbreytt gengisfyrirkomulag* þar sem áhersla verði lögð á að treysta fastgengisstefnuna með því að beita ríkisfjármálum og styrkja stjórn peningamála. Það verður best gert með því að stefna markvisst að nægilegum afgangi á fjárlögum hins opinbera, minnka skuldir þjóðarbúsins og efla sparnað. Markmiðið með þessum aðgerðum verði fyrst og fremst að mæta áföllum og óhjákvæmilegum sveiflum í þjóðarbúskapnum án þess að gera þurfi verulegar breytingar á gengi krónunnar.

Í öðru lagi kemur til greina að *láta gengið fljóta* og breyta ramma peningastefnunnar þannig að sett verði beint verðbólguþröskulmið. Þessi leið fæli í sér afnám fastgengisstefnunnar.

Í þriðja lagi kemur *tvíhliða tenging* við evru til greina með sérstöku samkomulagi við Evrópusambandið. Varðandi þennan valkost skal þess getið að í 111. gr. Stofnsáttmála EB er gert ráð fyrir þeim möguleika að evran tengist gjaldmiðlum utan Evrópusambandsins í einhvers konar formlegu gengissamstarfi í víðum skilningi. Í 46. gr. EES-samningsins er jafnframt ákvæði um samvinnu ESB- og EFTA-ríkjanna í efnahags- og peningamálum. Þá má segja að EFTA-ríkin eigi eðlilegt tilkall til þess að aðlagast Myntbandalaginu með einhverjum hætti þar sem grundvöllur að stofnun þess byggðist á því að þróa enn frekar hinn innri markað sem Ísland og tvö önnur EFTA-ríki eru aðilar að. Það er hins vegar staðreynd að Seðlabanki Evrópu hefur ekki enn mótað stefnu um samninga við ríki utan Myntbandalagsins og eins og sakir standa hefur ríkjum utan ESB ekki gefist kostur á þátttöku í Gengissamstarfi Evrópu. Hins vegar mátti ætla að það væri í þágu þess stöðugleika í peningamálum, sem nauðsynlegur er í Evrópu, að Evrópusambandið lýsti sig jákvætt gagnvart tvíhliða samkomulagi við ríki utan þess.

Í fjórða lagi kemur svo til greina að sækja um *aðild að EMU* með því að gerast aðilar að Evrópusambandinu. Þátttaka í EMU drægi úr viðskiptakostnaði og gengissveiflum og örvaði þannig viðskipti og fjárfestingar. Auk þess er líklegt að þátttakan leiddi til líttillar verðbólgu og þar með lægri vaxta. Þar að auki fengi Ísland fulla hlutdeild í myntsláttuhagnaði auk þess að öðlast hlutdeild í ákvörðunum um peningastefnu Seðlabanka Evrópu og myndi það veða á móti því að glata peningalegu sjálfstæði. Hins vegar yrði þá úr sögunni sá möguleiki að nota gengið til að mæta ytri sveiflum í hagkerfinu.



## 6. Lokaorð

Á því rúmlega eina ári, sem liðið er frá stofnun Efnahags- og myntbandalags Evrópu, hafa markmið þess um stöðugleika, lága vexti og hóflega verðbólgu staðist í meginatriðum. Ógjörningur er hins vegar að spá um hvernig til muni takast í framtíðinni og hver áhrif Myntbandalagsins verða fyrir aðildarríkin og ríki utan þess. Þannig á eftir að koma í ljós hvort Myntbandalagið muni skapa vandamál fyrir einstök aðildarríki ef þau eiga eftir að standa frammi fyrir vaxandi erfiðleikum í efnahagsmálum, s.s. auknu atvinnuleysi eða þenslu, og geta ekki gripið til þeirra ráðstafana í ríkisfjármálum og peningamálum sem þau myndu e.t.v. helst kjósa. Þá ríkir nokkur óvissa um fjölda aðildarríkja Myntbandalagsins og þar með áhrif þess. Þó hefur dregið úr þessari óvissu upp á síðkastið og er almennt búist við að Grikkland verði aðili að Myntbandalaginu árið 2001 og þá liggur fyrir pólitískur vilji stjórnvalda í Danmörku og Svíþjóð til að ganga í Myntbandalagið þegar aðstæður verða þeim hagstæðar. Aðild Breta gæti hins vegar verið lengra undan. Þá lét formaður norska Verkamannaflokksins nýlega þau orð falla að norsk stjórnvöld ættu að íhuga aðild að ESB á ný sem jafnframt fæli í sér aðild að Myntbandalaginu. Flest ríki Austur-Evrópu stefna jafnframt að fullri aðild að ESB og þar með að Myntbandalaginu í náinni framtíð.

Ef stjórnvöld taka ákvörðun um að standa utan ESB og EMU um ókomna tíð verður helsti vandi atvinnulífsins gengisáhætta og vaxtamunur. Þess vegna þarf að athuga vandlega möguleika þess að tengjast gjaldmiðilssamstarfinu þegar fram í sækir. Í því sambandi er skynsamlegt að haga stjórn efnahagsmála þannig að hagrænir þættir hindri ekki slíka tengingu í fyllingu tímans. Íslensk stjórnvöld þurfa því að vera viðbúin breyttum aðstæðum og miða stefnu sína í efnahags- og peningamálum við það að unnt verði að aðlagast Myntbandalaginu með einum eða öðrum hætti.

## **Heimildaskrá**

Nugent, N.: The Government and Politics of the European Union, Fourth Edition. The Macmillan Press Ltd., England 1999

European Union: Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, 1999 (<http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html>)

Alþingi: Frumvarp til laga um Evrópska efnahagssvæðið. Lagt fyrir Alþingi á 115. löggjafarþingi 1991-92.

Forsætisráðuneytið: Áhrif Efnahags- og myntbandalags Evrópu á íslenskt efnahagslíf. (Álit samráðshóps). Reykjavík 1998.

Seðlabanki Íslands: Efnahags- og myntbandalag Evrópu – EMU. (Sérrit 2). Reykjavík 1997.

Jón Sigurðsson: Evra – Aðdragandi og afleiðingar. Hið íslenska bókmenntafélag 1999.

Halldór Ásgrímsson: Efnahags- og myntbandalag Evrópu – EMU. Ræða á aðalfundi Sambands íslenskra sparisjóða 18. október 1996. Utanríkisráðuneytið 1996. (<http://www.utn.stjr.is>).

Halldór Ásgrímsson: EMU og efnahagslíf á Íslandi. Grein í dagblaðinu Degi 9. desember 1997. Utanríkisráðuneytið 1997. (<http://www.utn.stjr.is>).

Utanríkisráðuneytið: Alþjóðavæðing – Alþjóðleg umgjörð efnahags- og atvinnulífs. Hugsanleg þróun til ársins 2010. (Nefndarálit). Reykjavík 1999.

Geir H. Haarde: Áhrif Efnahags- og myntbandalagsins á íslenskt efnahagslíf. Ávarp á EMU-ráðstefnu í Reykjavík 11. nóvember 1998. Fjármálaráðuneytið 1998.

Birgir Ísleifur Gunnarsson: Evran og íslensk fyrirtæki. Erindi flutt á vegum Euro Info skrifstofunnar, Útflutningsráðs Íslands og VSÍ 31. maí 1999. Seðlabanki Íslands 1999.

Már Guðmundsson: Small States on the Fringes of Big Currency Areas: Experiences and the Policy Options of Small Non-EU European States. Seðlabanki Íslands 1999. (Working Papers No. 4).

Már Guðmundsson: EMU: Ekonomiska effekter och de nordiska ländernas ekonomipolitiska alternativ. Erindi flutt á ráðstefnu í Reykjavík 18.-21. ágúst 1999.

Arnór Sighvatsson og Már Guðmundsson: Peningastefna á Norðurlöndum: Rammi, vísbendingar og stjórnþætti. Fjármálatíðindi, síðara hefti 1998.

Jón Steinsson: Evrukerfið: einkenni, stofnanir og stefna. Peningamál, nóvember 1999.

Ýmis gögn og margvíslegar upplýsingar frá Þjóðhagsstofnun, Seðlabanka Íslands, fjármálaráðuneyti, iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti og sendiráðum Íslands í Berlín, Brussel, Kaupmannahöfn, London, Ósló og Stokkhólmi.

## 25. kafli

# Uppbyggingarsjóðir Evrópusambandsins

### *Samantekt*

*Ef miðað er við tilteknar forsendur gætu heildarframlög til Íslands úr uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins árlega numið um 1.500 til 2.000 milljónum kr. en slík framlög kalla á 2.200 til 2.700 milljónir kr. sem mótframlag frá Íslandi. Þannig gæti heildarumfangið af uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins numið á bilinu 3.700 til 4.700 millj. kr. á ári. Þátttaka Íslands í uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum ESB myndi kalla á talsverða uppstökkun ríkisútgjalda og breytingar á þeirri byggðastefnu sem rekin hefur verið hér á landi. Hér er um mjög grófar áætlanir að ræða enda byggjast þær á nokkrum breytum sem ekki er auðvelt að spá fyrir um, s.s. niðurstöðum samningaviðræðna, markmiðum og skipulagi áætlana o.fl.*

### **1. Uppbyggingarsjóðir ESB. Stutt yfirlit**

Eitt af meginmarkmiðum Evrópusambandsins er að stuðla að efnahagslegum og félagslegum jöfnuði. Til þess að jafna aðstöðu innan ESB hafa verið settir upp uppbyggingar- og frumkvæðissjóðir og setur ráðherraráðið reglur um starfssvið þeirra og skipulag með samhljóða samþykki á grundvelli tillagna framkvæmdastjórnar. Yfirgnæfandi meirihluti ráðstöfunarfjár rennur til verkefna sem aðildarríki hrinda af stað í samvinnu við sveitarfélög, félagasamtök og aðila vinnumarkaðarins en framkvæmdastjórn ESB á að fylgjast með að verkefnin falli að þeirri stefnu sem mótuð hefur verið í ráðherraráðinu. Undanfarin tíu ár hefur auknu fjármagni verið varið til þessara sjóða og nema þeir nú 30% af fjárlögum Evrópusambandsins.

Sérstökum þróunarsjóðum hefur verið komið á fót, einkum til þess að mæta vanda fátækustu aðildarríkjana: Grikklands, Írlands, Portúgalsw og Spánar. Þessi lönd falla að öllu leyti undir svokallað 1. markmið en auk þess falla ýmis svæði einstakra ríkja sambandsins undir þetta markmið. Miðað við núverandi reglur Evrópusambandsins myndi Ísland allt, að undanskildu höfuðborgarsvæðinu, falla undir 1. markmið þar sem fjöldi íbúa á landsbyggðinni er undir 8 íbúum á ferkílómetra.

Einn af hornsteinum hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins eru fjárhagslegar stuðningsaðgerðir til sjávarútvegsins. Í þessu skyni er starfræktur sérstakur sjóður (FIFG) sem hefur m.a. það hlutverk að stuðla að fækkun fiskiskipa með greiðslu úreldingarstyrkja og styrkja til útgerðarmanna sem vilja hætta í útgerð. Jafnframt veitir sjóðurinn styrki til nýbygginga og endurbóta á fiskiskipum og fiskvinnsluhúsum.

Auk þróunarsjóðanna hefur Evrópusambandið sett á fót nokkur frumkvæðisverkefni til að styrkja aðgerðir sem hafa sérstaka þýðingu á Evrópuvísu. Dæmi um slíkt verkefni er INTERREG-áætlun Evrópusambandsins sem hefur það markmið að efla samvinnu yfir landamæri og á milli svæða.

Þátttaka einstakra aðildarríkja sambandsins í öllum þeim verkefnum, sem fjallað hefur verið um hér að framan, byggist á tveim lykilþáttum. Í fyrsta lagi þurfa ríkin sjálf að setja á fót verkefni innan ramma þeirra reglna sem settar hafa verið af ráðherraráði Evrópusambandsins. Í öðru lagi þarf að tryggja mótframlög við einstök verkefni heima fyrir. Mótframlag ræðst einkum af svæði og eðli verkefnis.

Leitað var til óháðra rannsóknaraðila sem komust að þeirri niðurstöðu að heildarframlög til Íslands úr uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins geti árlega numið um 1.500 til 2.000 milljónum kr. en slík framlög kalla á 2.200 til 2.700 milljónir kr. sem mótframlag frá Íslandi. Þannig gæti heildarumfangið af uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum Evrópusambandsins numið á bilinu 3.700 til 4.700 millj. kr. á ári. Þátttaka Íslands í uppbyggingar- og frumkvæðissjóðum ESB myndi kalla á talsverða uppstokkun ríkisútgjalda og breytingar á þeirri byggðastefnu sem rekin hefur verið hér á landi.

## 2. Uppbyggingarsjóðir

### 2.1 Almennt

Ísland nýtur nokkurrar sérstöðu vegna fjarlægðar frá öðrum löndum, veðurfars og fólksfæðar. Þessi sérstaða er að mörgu leyti ósambærileg við önnur svæði í ESB. Engu að síður eru lífskjör og tekjur á mann hærrí hér á landi en að meðaltali innan ESB-ríkja. Hvað sem því líður hafa sum svæði á Íslandi átt á brattann að sækja. Vandamál Íslands má taka saman á eftirfarandi hátt:

1. Brottlutningur fólks úr dreifbýli;
2. Fólksfæð;
3. Endurskipulagning sjávarútvegs;
4. Einangrun og fjarlægð frá evrópskum mörkuðum.

Í Evrópusambandinu hefur verið mörkuð stefna í öllum þeim málaflokkum, sem hér um ræðir, og tekur sú stefna til þeirra vandamála sem Ísland stendur frammi fyrir og leitar lausna á. Stefna þessi hefur verið aðlöguð eftir inngöngu Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar. Verður nú lýst þeim styrktarleiðum sem uppbyggingarsjóðakerfi ESB býður upp á og því næst gerð tilraun til að áætla hve mikið Íslendingar gætu fengið í styrki úr uppbyggingarsjóðum ESB. Í þessum kafla er spáð fyrir um fjármagnstílfærslur af fjárlögum ESB, sem og innri tílfærslur á Íslandi og kostnað sem hlytist af sameiginlegri fjármögnun. Þá er stuttlega fjallað um hugsanlegar breytingar sem vænta má í kjölfar stækkunar ESB með inngöngu ríkja í Mið- og Austur-Evrópu.

### 2.2 Uppbyggingarsjóðir ESB

ESB hefur nýlega endurskipulagt uppbyggingarsjóði sína. Markmiðum hefur fækkað en þess í stað er lögð áhersla á færri en betur skilgreind markmið. Nýja kerfið samanstendur af þremur markmiðum, sjávarútvegssjóði, er nefnist FIG, og fjórum frumkvæðisverkefnum. Í reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1260/1999 frá 21. júní 1999 eru markmiðin skilgreind:

1. Að stuðla að þróun og uppbyggingu svæða sem dregist hafa aftur úr öðrum svæðum, hér eftir nefnt „1. markmið“;

2. Að stuðla að efnahagslegri og félagslegri uppbyggingu svæða sem standa frammi fyrir erfiðleikum, hér eftir nefnt „2. markmið“;
3. Að stuðla að aðlögun og nútímavæðingu menntastefnu og skólakerfa, starfsþjálfunar og atvinnu, hér eftir nefnt „3. markmið“. Samkvæmt þessu markmiði skal veitt efnahagsleg aðstoð utan þeirra svæða, sem falla undir 1. markmið, og mörkuð grundvallarstefna fyrir allar aðgerðir til stuðnings mannauðs á landsvæðum án þess að ganga gegn sérkennum hvers svæðis.

Sjávarútvegsmarkmiðið er skilgreint sem hér segir:

Sjávarútvegssjóðnum (FIFG) er ætlað að styrkja uppbyggingu í sjávarútvegi utan svæða sem falla undir markmið 1 skv. reglugerð ráðsins (EBE) nr. 1263/1999.

Styrkhæfni og tengsl við eldri markmið þróunarsjóðanna eru skilgreind síðar í 3., 4. og 5. gr.

Þær málsgreinar, sem máli skipta í þessu samhengi, eru eftirfarandi:

#### **1. Markmið (3. gr., 1. mgr.):**

Svæði þau sem markmið 1 tekur til skulu vera á NUTS II-stigi (NUTS stendur fyrir „Nomenclature of Territorial Statistical Units“, sem er formleg svæðaskipting ESB) með verga landsframleiðslu (VLF) á mann undir 75% af meðaltali Evrópusambandsins. VLF mælist í kaupmáttarjöfnuði og reiknast á grundvelli talna Evrópusambandsins þrjú undangengin ár sem lágu fyrir 26. mars 1999.

Ystu svæðin (frönsku umdæmin utan meginlandsins, Asoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira), sem öll eru undir 75% mörkunum, og svæði, sem styrkhæf eru skv. markmiði 6 á tímabilinu 1995 til 1999 skv. 6. bókun við samninginn um aðild Austurríkis, Finnlands og Svíþjóðar, flokkast einnig undir þetta markmið.<sup>112</sup>

#### **2. Markmið (4. gr., 1. mgr.):**

---

<sup>112</sup> 6 markmið: Svæði sem hafa 8 eða færri íbúa á hvern ferkílómetra.

Svæði, sem flokkast undir markmið 2, eru svæði sem eiga við byggðavandamál að etja og skulu styrkir veittir til efnahagslegra og félagslegra umbóta skv. 1. gr. (2), enda uppfylli svæðið kröfur um stærð og fólksfjölda. Markmiðið á einkum og sér í lagi við svæði þar sem efnahagslegar og félagslegar umbætur eru í gangi á sviði iðnaðar- og þjónustugreina, dreifbýlissvæði í hnignun, þéttbýlissvæði í hnignun og svæði þar sem samdráttur á sér stað og háð eru sjávarútvegi.

3. markmið er ekki skilgreint frekar; í 5. gr. kemur aðeins fram að 3. markmið einskorðast við svæði sem flokkast ekki undir 1. markmið.

### **Frumkvæðisverkefni ESB**

Hér er um að ræða sérstaka verkefnasjóði sem ætlað er að styðja aðgerðir sem hafa sérstök áhrif á Evrópuvísu. Með frumkvæðisáætlunum eru sett viðmið um verkefni (*Community Initiative Programmes (CIPs)*) sem lögð eru fyrir framkvæmdastjórnina til samþykkis. Á síðasta áætlunartímabili voru 13 frumkvæðisverkefni í gangi en þeim hefur verið fækkað niður í fjögur fyrir tímabilið 2000 til 2006. Þessi frumkvæðisverkefni eru skilgreind undir heitunum LEADER, INTERREG, URBAN og EQUAL.

Frumkvæðisverkefni ESB eru óháð hinum stærri 1., 2., og 3. markmiðum og því ótengd þeim viðmiðunum sem þar eru tilgreind. Þannig getur svæði, sem flokkast undir 1. markmið, einnig verið styrkhæft úr frumkvæðisverkefnum ESB. Eins og gildir um öll svæði sem styrkt eru af uppbyggingarsjóðunum skulu áætlanir vera viðbót en ekki koma í stað verkefna sem hefði verið ráðist í hvort sem er án fjárstuðnings frumkvæðisverkefnisins. Frumkvæðisverkefni eiga einnig að vera frumleg og taka til viðfangsefna sem ekki er sinnt af hinum hefðbundnu þróunarsjóðum sambandsins.

**LEADER:** Þessu frumkvæðisverkefni er ætlað að styrkja dreifbýlissvæði innan Evrópusambandsins. LEADER-verkefnið veitir fjármuni til þróunaráætlana sem hafa að markmiði að innleiða aðferðir til þróunar á einstökum landsvæðum og efla samvinnu milli landsvæða og yfir landamæri.

**INTERREG** er ætlað að efla samvinnu yfir landamæri og milli svæða. Styrkhæf landsvæði eru yfirleitt landsvæði sem liggja að öðru ríki. Markmiðið er ekki aðeins að efla þróun heldur einnig að styrkja samþættingu og samhæfða þróun landsvæða þvert á landamæri Evrópusambandsins. Landamærasvæði eiga oft við vandamál að etja sem rekja má beint til þeirrar staðreyndar að þau eru jaðarsvæði og hafa þær viðskiptahindranir, sem stafa af landamærum, oft hamlað gegn þróun þeirra.

Noregur og Sviss hafa undanfarin ár tekið fullan þátt í INTERREG en þar sem þessi ríki eru ekki aðilar að Evrópusambandinu hafa þau þurft að greiða að fullu fyrir þátttöku sína í þessari áætlun. Fulltrúum frá Íslandi, Grænlandi og Færeyjum hefur að undanförunni verið boðið að sitja ýmsa fundi vegna undirbúnings næstu INTERREG-áætlunar sem hleypt verður af stokkunum í ár. Eru sterkar líkur á því að þessum löndum verði boðið að taka þátt í áætluninni með sama hætti og Noregi og Sviss. Ekki hefur verið tekin afstaða til þess hvort

slíkt boð yrði þegið enda óljóst á þessu stigi hvað þátttaka í INTERREG muni kosta fyrir áætlunartímabilið 2000-2006.

**URBAN:** Eins og ráða má af heiti verkefnisins er viðfang þess þéttbýlissvæði sem standa höllum fæti félagslega og efnahagslega, auk þess að eiga við umhverfisvandamál að etja. Frumkvæðisverkefni þetta býður upp margvíslegar aðgerðir gegn félagslegri útskúfun og miðast við að auka lífsgæði og bæta umhverfið.

**EQUAL:** Þessu frumkvæðisverkefni er ætlað að stuðla að jöfnum tækifærum í þjóðfélaginu og á vinnustöðum.

## 2.3 Ísland og uppbyggingarstyrkir ESB

Ísland teldist án efa styrkhæft til áætlana skv. 1. og 2. markmiðum, sem og LEADER- og INTERREG-verkefnanna. Öðrum frumkvæðisverkefnum mætti hugsanlega beita í vissum tilvikum en um þau verður ekki fjallað hér. Svæði geta ekki verið styrkhæf bæði á grundvelli 1. og 2. markmiðs.

### MARKMIÐ 1

Þar sem fólksfjöldi á Íslandi er aðeins 2,7 íbúar á ferkílómetra að meðaltali yrði allt Ísland, þó líklega að höfuðborgarsvæðinu undanskildu, skilgreint sem 1. markmiðssvæði og styrkhæft á grundvelli þess. Verði allt höfuðborgarsvæðið skilgreint utan 1. markmiðs verður fjöldi íbúa á landinu sem flokkast undir 1. markmið, um 108.000.

Að öllum líkindum myndu styrkir, er kæmu í hlut Íslands samkvæmt 1. markmiði, renna til eflingar og þróunar samkeppnishæfni atvinnugreina í fámennum byggðarlögum. Markmið stuðningsaðgerðanna yrði að viðhalda byggð úti á landsbyggðinni, hvetja fyrirtæki í fleiri atvinnugreinum til að velja sér starfsstöðvar í dreifbýli og að hlúa að staðbundnum atvinnugreinum. Lokatakmarkið er að ná samræmdri þróun yfir gjörvallt Ísland og vinna jafnframt gegn tekjujöfnuði á milli landsvæða.

Gera má ráð fyrir að Ísland hefði svipaða forgangsröðun og Finnland og Svíþjóð þótt sjávarútvegurinn gæti skipað veigameiri sess. Almennt mætti verja fjárstyrkjum til stofnunar „fyrirmyndarbyggðarlaga“ (*hubs of excellence*) á svæðunum og mætti þá verja fjármagni samkvæmt 1. markmiði til að bæta innviði og tengsl við erlend fyrirtæki og rannsóknamiðstöðvar.

Styrkir samkvæmt 1. markmiði gætu ráðið úrslitum um endurskipulagningu landbúnaðarins. Kæmi til inngöngu í Evrópusambandið, myndu starfsskilyrði landbúnaðar breytast verulega. Þörf væri á áætlunum til að auka fjölbreytni atvinnulífs í dreifbýli. Annars yrði hætt við að brottflutningur úr dreifbýli ykist. Ef litið er til þróunar í Finnlandi og Svíþjóð má ráða að styrkir samkvæmt 1. markmiði myndu ekki endilega leysa fólksflutningsvandann. Á hinn bóginn hrjáir Ísland ekki það mikla atvinnuleysi sem við er að etja í Finnlandi og Svíþjóð.

Svæði í Finnlandi höfðu ekki mikið efnahagslegt vægi varðandi áætlanir skv. 6. markmiði um fiskveiðar. Öðru mun gegna á Íslandi þar sem flestar hafnir eru á svæðum sem falla undir 1. markmið. Því er mikilvægt að líta til heildarframlaga sambandsins til fiskveiða, en ekki til sjávarútvegssjóðsins (FIFG), til að fá nálgun á mikilvægi þessa fyrir Ísland.



## 2. MARKMIÐ

Markmið þetta tekur aðeins til svæða sem ekki flokkast undir 1. markmið. Þannig yrði að líkindum aðeins höfuðborgarsvæðið styrkhæft. Þetta helgast af því að aðgerðir skv. 2. markmiði eru allar tiltækar svæðum sem flokkast undir 1. markmið. Aðgerðir skv. þessu markmiði eru aðallega ætlaðar til aðstoðar þeim atvinnugreinum sem eru í endurskipulagningu eða ganga í gegnum umfangsmiklar breytingar, s.s. sjávarútvegurinn. Styrkir til Íslands samkvæmt 2. markmiði yrðu varla mjög háir þar eð landið myndi að mestu flokkast undir 1. markmið.

### FIFG

Eins og áður segir þá myndi Ísland að undanskildu höfuðborgarsvæðinu falla undir 1. markmið. Stuðningsaðgerðir til íslensks sjávarútvegs kæmu því að mestu leyti úr þeim uppbyggingarsjóðum sambandsins sem styrkja svæði sem falla undir 1. markmið. Það yrði því einungis höfuðborgarsvæðið sem gæti sérstaklega nýtt fjármuni samkvæmt þeim reglum sem gilda um hin sérstaka sjávarútvegssjóð ESB (FIFG).

### FRUMKVÆÐISVERKEFNI ESB

#### LEADER

Í ljósi mikilvægis dreifbýlissvæða á Íslandi gæti LEADER-verkefnið reynst mjög mikilvægt. Markmið þess er að stuðla að tæknilegum framförum og starfsþjálfun, sem og að efla samstarfsverkefni einstakra ríkja.

#### INTERREG

Ísland ætti að vera fullkomlega styrkhæft til INTERREG-aðstoðar. Fjarlægð landsins frá öðrum löndum og smæð heimamarkaðarins setur íslensk fyrirtæki að mörgu leyti í erfiðari stöðu gagnvart erlendum samkeppnisaðilum. Samvinna yfir Atlantshafið milli atvinnugreina ætti að vera forgangsatriði svo að fyrirbyggja megi að fyrirtæki, sem eru í samkeppni við innfluttar vörur, verði fyrir skaða af auknum innflutningi.

Ef tekið er mið af Finnlandi gæti fjárhagsaðstoð INTERREG-áætlunanna svarað til allt að 25 milljóna evra á þeim tíma sem áætluninn nær til.

Hér er gert ráð fyrir að umfang styrkja samkvæmt URBAN-, EQUAL- og FIFG-áætlunum sé svo lítið að ekki sé vert að áætla hugsanleg fjárframlög úr þeim.

#### Áhrif á íslensk fjárlög og innanlandsstyrki

Í Svíþjóð og Finnlandi eru stór og mjög strjálbýl svæði. Áætluð fjárframlög milli 2000 og 2006 til finnskra og sænskra svæða, sem flokkast undir 1. markmið, nema 913 milljónum evra til Finnlands og 722 milljónum evra til Svíþjóðar. Þetta jafngildir að meðaltali um 180 og 260 evrum á mann á ári á styrkhæfum svæðum. Af þessari stærðargráðu beinna styrkveitinga má ráða að fjárveitingar samkvæmt áætlunum af þessu tagi til Íslands gætu numið allt að 190-200 evrum á mann á ársgrundvelli, og myndu heildarstyrkveitingar þá

svara til 20-24 milljóna evra. Hér er gert ráð fyrir að 2 milljónir evra myndu renna til sjávarútvegsins, reiknað á grundvelli allra sjávarútvegsáætlana í Finnlandi á öllum svæðum. Hér er tekið með í reikninginn að strandsvæði Finnlands eru að mestu utan þeirra svæða sem flokkast undir 6. markmið. Á hinn bóginn er mikilvægt að áréttu að upphæð þeirra fjárframlaga, sem veitt eru til svæðanna, veltur á hversu alvarleg vandamál er við að glíma. Atvinnuleysi er mun minna á Íslandi en á norðlægari svæðum Finnlands og Svíþjóðar en þar er atvinnuleysi sums staðar meira en 20%. Af þessum sökum er líklegt að styrkveitingar til Íslands yrðu í minna lagi samanborið við framangreint. Á hinn bóginn gæti farið svo að þróunarvandamál landbúnaðarins yki þörfina fyrir aðstoð. Fjárframlög til sjávarútvegs gætu numið um eða yfir 2 milljónum evra.

Lykilatriði varðandi framkvæmd svæðastefna ESB er að styrkþegar þurfa að koma með mótframlög á móti uppbyggingarsjóðunum. Upphæð mótframlaga veltur á markmiðum, tegund verkefna og styrkþeganum. Mótframlög geta numið umtalsverðri hlutdeild í verkefnum. Þannig er aðeins greiddur um 50% kostnaðar til opinberra verkefna að jafnaði á svæðum sem falla undir 1. markmið og 25% á svæðum sem falla undir 2. og 3. markmið. Ef um er að ræða umtalsverðar hreinar tekjur af stoðveitunum nemur styrkurinn aðeins 40% að hámarki. Hjá einkafyrirtækjum er styrkhlutfallið 35% á svæðum sem heyra undir 1. markmið og 15% á svæðum sem heyra undir 2. markmið.

Ástandið er svipað að því er varðar frumkvæðisverkefni ESB. Framlög ESB eru innan við helmingurinn af kostnaði við verkefni sem styrkur er veittur til. Með hliðsjón af fjárframlögum, sem veitt hafa verið í Finnlandi, má gera ráð fyrir að uppbyggingarsjóðirnir myndu veita um 1 til 1,5 milljónum evra árlega til Íslands en framlög Íslands (ríkis og einkageira) gætu numið allt að 3 milljónum evra. Heildarframlag LEADER yrði minna, ef til vill um hálf milljón evra árlega, auk framlags frá Íslandi upp á yfir 1 milljón evra.

Þegar allt er talið má áætla að framlög ESB til Íslands myndu nema u.þ.b. 20 til 25 milljónum evra á ári en kröfur um mótframlög hins opinbera og einkageirans á Íslandi næmu ef til vill um 30 til 37 milljónum evra. Hér er um mjög grófar áætlanir að ræða enda byggjast þær á nokkrum breytum sem ekki er auðvelt að spá fyrir um (niðurstöðum samningaviðræðna, markmiðum og skipulagi áætlana o.fl.).

## 2.4 Framtíð þróunarsjóðanna

Viðbúid er að væntanleg innganga Mið- og Austur-Evrópuríkja í ESB þrengi að sjóðum sambandsins. Þau ríki, sem sótt hafa um aðild, eru fullkomlega styrkhæf samkvæmt 1. markmiði en í flestum ríkjanna er stundaður umfangsmikill landbúnaður og við blasa óleyst vandamál við endurskipulagningu. Hver lokakostnaðurinn verður af stækkunarferlinu vegna sex fyrstu umsækjendanna er óljóst og því síður eru ljós áhrif síðari stækkunar sem felur í sér inntöku allra ríkja Mið- og Austur-Evrópu, auk Tyrklands. Þetta er nokkurt áhyggjuefni. Er hægt að viðhalda uppbyggingarstefnunni frá pólitísku sjónarmiði í stækkuðu Evrópusambandi? Áætlað hefur verið að heildarkostnaður við fyrstu stækkun (inntaka fimm þróuðustu ríkja Mið- og Austur-Evrópu) yrði allt að 30 milljarðar evra á ári. Á hinn bóginn myndu framlög þessara nýju aðildarríkja til sameiginlegra sjóða Evrópu verða óveruleg, eða um 4 milljarðar evra. Þannig myndi sú byrði, sem leiðir af stækkun til austurs, vera borin af þeim 15 ríkjum sem nú mynda ESB, auk Íslands ef til inngöngu þess kæmi.

Fjárlög ESB myndu auka þrýstinginn á að minnka útgjöld til uppbyggingar- og landbúnaðarstefnunnar. Hætt er við að sérstakar tilslakanir samkvæmt 1. markmiði til handa

strjálbýlum svæðum yrðu þrengdar eða þeim hætt, ásamt öðrum breytingum. Reynslan af fyrri inntöku ríkja í Evrópusambandið og endurskipulagningu uppbyggingarstefnunnar sýnir að ríki, sem þegar hafa gerst aðilar, geta oft varið stöðu sína gagnvart uppbyggingararsjóðunum. Á hinn bóginn reynist nýjum aðildarríkjum oft erfitt að fá þær upphæðir í styrki sem þau gætu með nokkrum rétti vænst á grundvelli fyrri fjárframlaga. Þannig er líklegt að Íslendingar yrðu að standa í erfiðum samningaviðræðum til að fá uppbyggingarstyrki af þeirri stærðargráðu sem fyrr greinir. Mikilvægt er að áréttta að það getur reynst erfitt fyrir Íslendinga að fá stöðu ríkja og svæða sem falla undir 1. markmið. Það stafar annars vegar af góðum lífskjörum á Íslandi og hins vegar mun stækkun Evrópusambandsins til austurs leiða til mikilla fjárframlaga úr þróunarsjóðum sambandsins á því svæði þegar um miðjan þennan áratug.

## 26. kafli

### Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki - samanburður við EFTA

#### *Samantekt*

*Samkvæmt EES-samningnum halda EFTA/EES-ríkin sjálfræði til samningagerðar við þriðju ríki. Þrátt fyrir það hefur samningurinn í raun þrengt svigrúm EFTA/EES-ríkjanna í samskiptum sínum við þriðju ríki á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Meginreglan um einsleitni innan EES er gegnumgangandi í samningnum og misræmi í stefnu EFTA/EES-ríkjanna á þessu sviði annars vegar og ESB hins vegar gæti haft neikvæð áhrif á viðskiptaumhverfi fyrirtækja í EFTA/EES-ríkjunum. Reyndar hefur reynslan verið sú að EFTA/EES-ríkin hafa, eins og við gerð fríverslunarsamninga, lagt sig í framkróka um að fylgja í kjölfar ESB í samskiptum sínum við þriðju ríki og hefur barátta þeirra á því sviði frekar snúið að því að lokka þau ríki, sem ESB hefur þegar samið við, að samningaborðinu en að EFTA/EES-ríkin hafi viljað víkja frá stefnu sambandsins. Hafa EFTA/EES-ríkin rekið sig á að áhugi þriðju ríkja á samningagerð við þau er minni en við ESB. Gæti slíkt leitt til þess að einsleitni innan EES myndi raskast.*

*Ísland nýtur góðs af samfloti með öðrum EFTA-ríkjum í samningagerð við þriðju ríki, hvort sem slíkt væri innan vébanda EFTA eða ESB. Alltaf er erfitt að spá fyrir um hver staðan væri stæði Ísland bæði utan EFTA og ESB en afar líklegt er að áhugi þriðju ríkja á fríverslunarsamningum við Ísland væri takmarkaður. Áhugaleysi Bandaríkjanna annars vegar á gerð MRA-samnings við EFTA/EES-ríkin og á hugsanlegri aðild Íslands að NAFTA hins vegar gæti hins vegar gefið ákveðnar vísbendingar í þeim efnum.*

#### **1. Inngangur**

Í þessum kafla er gerð grein fyrir viðskiptatengslum Evrópusambandsins<sup>113</sup> við þriðju ríki, en mikil þróun hefur átt sér stað á því sviði á undanförunum árum. Hefur þessi öra þróun m.a. birst í því að ESB er mjög öflugur talsmaður frjálsra viðskipta innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og öflugur hagsmunagæsluaðili aðildarríkja sinna. Mætti helst nefna nánari samskipti ESB við ríki A-Evrópu eftir fall Berlínarmúrsins og yfirvofandi stækkun sambandsins, að ógleymdum EES-samningnum sem stækkaði innri markað ESB úr tólf ríkjum í átján. Þá er stefnt að fríverslunarsvæði við Miðjarðarhafsríkin fyrir árið 2010, auk þess sem sambandið hefur nýlega gert fríverslunarsamninga við S-Afríku og Mexíkó. Í kaflanum verður einnig fjallað um aðkomu stofnana ESB að samningagerð við þriðju ríki og stofnana ESB og aðildarríkjanna.

<sup>113</sup> Ekki verður gerð grein fyrir viðskiptasamningum Kola- og stálbandalagsins og Kjarnorkubandalagsins í þessum kafla.

EES-samningurinn skerðir að forminu til ekki sjálfræði EFTA/EES-ríkjanna til samningagerðar. Hins vegar valda mörg ákvæði hans því að efnislega hefur svigrúm þeirra þrengst til slíkrar samningagerðar, en þessum þáttum verða gerð skil í kaflanum. Enn fremur verður gerð grein fyrir þeirri viðleitni EFTA-ríkjanna að skapa fyrirtækjum sínum sambærilegt viðskiptaumhverfi og samkeppnisaðilum innan ESB en EFTA-ríkin hafa ekki látið sitt eftir liggja í gerð fríverslunarsamninga við þriðju ríki. Hafa þeir fyrst og fremst miðast við að feta í fótspor ESB en fríverslunarsamningar við Eyrstrasaltsríkin og væntanlegur fríverslunarsamningur EFTA-ríkjanna við Kanada eru undantekningar frá því en sambærilegur samningur á milli ESB og Kanada er ekki á teikniborðinu.

Að lokum verður gerður grófur samanburður á stöðunni innan ESB annars vegar og EFTA hins vegar, auk þess sem stuttlega verður fjallað um hugsanlega stöðu Íslands ef það væri utan EES.

## **2 Almennt um viðskiptastefnu ESB**

Evrópusambandið, með 15 aðildarríki og tæplega 400 milljónir íbúa innanborðs, er stærsta viðskiptablokk heims með u.þ.b. 20% af heimsvöruviðskiptum en Bandaríkin og Japan eru næststærst með 16% og 9%. Árið 1997 var ESB einnig stærsti útflytjandi þjónustu, með tæplega fjórðung heimsmarkaðar, en til samanburðar voru Bandaríkin næststærst með 19% og Japan með 9%. Vöruviðskipti á milli aðildarríkja ESB jukust í kjölfar gildistöku innri markaðarins og eru 2/3 af útflutningi aðildarríkja sambandsins. Þau mynda stærsta heimamarkað í heimi þar sem reglur um vöruflutninga, þjónustu- og fjármagnsviðskipti og fólksflutninga eru samræmdar. Eftir stækkun mun ESB væntanlega verða enn álitlegri fjárfestingarkostur fyrir fyrirtæki utan þess en í dag.

ESB er mjög virkur og stefnumótandi aðili innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Frá upphafi hefur sambandið beitt sér fyrir frelsi í heimsviðskiptum og virðingu fyrir alþjóðlegum viðskiptareglum.<sup>114</sup> Þrátt fyrir það hefur ESB verið sakað um tvískinnung á þessum vettvangi með víðtækri gerð viðskiptasamninga við þriðju ríki sem leiða til þess að undanþága fæst frá ákvæðum GATT um svokallaða bestukjaramedferð<sup>115</sup> sem þó er einn af hornsteinum GATT. Hefur verið sagt að ESB skipi viðskiptaríkjum sínum í þrjá flokka: vini, kunningja og fjandmenn. Fyrsta flokkinn fylla EFTA-ríkin, umsóknarríkin og önnur ríki sem gert hafa fríverslunarsamninga við ESB. Í næsta flokki eru síðan Lome-ríkin<sup>116</sup> og þróunarríki utan Lome-samstarfsins.<sup>117</sup> Ríkin, sem eftir eru og njóta hinna svokölluðu „bestu kjara“ eru m.a. Ástralía, Bandaríkin, Japan, Kanada, Nýja-Sjáland og Taívan. Niðurstaðan er því sú að einungis ríki á borð við Írak, Norður-Kóreu og Júgóslavíu njóta lakari viðskiptakjara en fyrir upptalin „bestu-kjara ríki“. Á meðan málum þokar

<sup>114</sup> Má í þessu sambengi nefna að ESB gegndi lykilhlutverki við gerð samninga um fjármálaþjónustu, fjarskipta- og upplýsingatækni á vettvangi WTO á árunum 1995-1998.

<sup>115</sup> Samkvæmt bestukjareglu GATT, sem kemur fram í I. gr. GATT-samningsins, mega aðildarríkin ekki gera upp á milli ríkja WTO þannig að einu ríki eða fleirum séu veitt betri tollakjör en öðrum. Á grundvelli reglunnar geta þó aðilar tollabandalaga og fríverslunarsamninga veitt hvorir öðrum betri tollakjör en samið hefur verið um í GATT. Þessi undanþága leiðir þannig til þess að reglur EES og annarra fríverslunarsamninga teljast vera sérreglur sem ganga framar reglum GATT.

<sup>116</sup> Sjá aftar.

<sup>117</sup> Þ.e. ríki sem njóta góðs af GPS-kerfinu (e. „General System of Preferences“), sjá aftar.

hægt til frjálsræðisáttar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar eru fríverslunarsamningar hins vegar mjög freistandi. Þeir skapa fyrirtækjum innan ESB betra og hagstæðara markaðsaðgengi í þriðju ríkjum en t.a.m. bandarískum og japönskum samkeppnisaðilum, sem njóta góðs af fáum slíkum samningum. Auk þess skapa þeir fyrirtækjum ESB betri samkeppnisaðstöðu en keppinautum í ríkjum viðsemjendanna, þar sem fyrirtæki innan ESB njóta t.a.m. betra markaðsaðgengi í bæði í Suður-Afríku og Mexíkó, en þarlend fyrirtæki njóta einungis góðs af ESB-markaði en ekki markaði hvors annars, þar sem fríverslunarsamningur er ekki í gildi á milli tveggja fyrrnefndra þjóða. Nýlegum samningi við Mexíkó er ætlað að endurheimta glataða markaðshlutdeild evrópskra fyrirtækja þar í landi, sem dróst saman við gildistöku NAFTA-samningsins og með samningaviðræðum við Suður-Ameríku ríki síðar á árinu er ætlunin að skapa ný tækifæri fyrir evrópsk fyrirtæki á undan bandarískum, en viðræður um fríverslunarsvæði milli Norður- og Suður-Ameríku hafa siglt í strand.

Óhætt er að segja að stakkaskipti hafi orðið í viðskiptatengslum ESB við þriðju ríki sl. áratug. Gerð EES-samningsins og fall Berlínarmúrsins vegur þar þyngst. Stefnt er að fríverslunarsvæði við Miðjarðarhafsríkin fyrir árið 2010, auk nýgerðra fríverslunarsamninga við Mexíkó og Suður-Afríku. Þá hefjast viðræður um viðskiptasamninga við Chile og Mercosur-ríkin fjögur<sup>118</sup> innan skamms. Nýr Lome-samningur á milli ESB og 71 ríkis í Afríku, við Kyrrahaf og Karíbahaf verður undirritaður í maí en í honum er m.a. mælt fyrir um stofnun fríverslunarsvæðis við sum Lome-ríkjanna. Þrátt fyrir að viðskiptasamningar virðist ekki í sjónmáli við nokkrar af stærstu viðskiptaþjóðum heims, s.s. Bandaríkin, Japan, Kanada, Ástralíu og Nýja-Sjáland, hafa samskiptin við þær verið aukin markvisst og dýpkuð á undanförunum árum sem sést m.a. á gerð MRA-samninga<sup>119</sup> og jafngildissamninga í viðskiptum með dýr og dýraafurðir<sup>120</sup> við sum þessara ríkja. Þá standa yfir samningaviðræður á milli ESB og Kína um aðild þess að Alþjóðaviðskiptastofnuninni en ESB hefur verið einn öflugasti talsmaður aðildar Kína á undanförunum árum.

Eitt aðalmarkmið stofnríkja Efnahagsbandalags Evrópu, auk þess að tryggja frið í álfunni, var að efla frjáls viðskipti meðal Evrópuríkja. Í þeim tilgangi var talið nauðsynlegt að bandalagið hefði sameiginlega viðskiptastefnu en í 4. gr. Rómarsamningsins segir að viðskiptastefnan byggist á „opnu markaðshagkerfi með frjálsri samkeppni“. Nánari útfærsla á þessu markmiði, sem ESB er oft og tíðum gagnrýnt fyrir að halda ekki í heiðri, birtist í ýmsum myndum. Í fyrsta lagi birtist hún í sameiginlegum markaði ESB án innri landamæra þar sem viðskipti ríkja ráðast af svokölluðum fjórfrelsisákvæðum. Segja má að sambandinu hafi tekist ágætlega að framfylgja viðskiptastefnunni „innandyra“. Það hefur að vísu gengið mishratt eins og orku- og fjarskiptageirinn ber vitni um en ekki eru mörg ár síðan einokun ríkisfyrirtækja var rofin á þessu sviði. Landbúnaðar- og sjávarútvegsgeirinn eru

<sup>118</sup> Þ.e. Argentínu, Brasilíu, Paragvæ og Úrúgvæ.

<sup>119</sup> Í svokölluðum MRA-samningi (e. „Mutual Recognition Agreement“) felst gagnkvæm viðurkenning á prófunum og vottunum sem iðnaðarvara þarf að undirgangast áður en leyfilegt er að markaðssetja hana. Ríki, sem gera MRA-samning, taka gildar prófanir og vottanir frá lögbæru yfirvaldi hvort annars. Þetta sparar mikinn tíma og kostnað við markaðssetningu vara í öðrum ríkjum sem þegar hafa hlotið fullnægjandi viðurkenningu á heimamarkaði.

<sup>120</sup> Svokölluðum jafngildissamningum (e. „Equivalence Agreement“) er ætlað að auðvelda viðskipti með dýr og dýraafurðir, auk þess að gera þau hagkvæmari. Í þeim felst að lögbær yfirvöld samningsaðila taka gildar dýraheilbrigðisáskoðanir og eftirlit hvor annarra en það leiðir til minna heilbrigðiseftirlits á landamærum í viðskiptum milli samningsaðila.

einnig dæmi um svið þar sem hægar hefur miðað en ekki er ólíklegt að þessar greinar þurfi að aðlagast grundvallarreglum ESB um frjálst markaðshagkerfi í náninni framtíð. Stofnun Efnahags- og myntbandalagsins er enn fremur einn þáttur í „innri“ viðskiptastefnu ESB.

Í öðru lagi má segja að sameiginleg viðskiptastefna snúist um viðskipti við ríki utan ESB. Hún byggist á nokkrum þáttum og leikur sameiginlegt tollabandalag gagnvart þriðju ríkjum þar stórt hlutverk.<sup>121</sup> Í næstu köflum verður hins vegar gerð grein fyrir þeim hluta viðskiptastefnunnar sem snýr að viðskiptasamningum ESB við þriðju ríki.<sup>122</sup> Áður en það verður gert verður hins vegar gerð stutt grein fyrir helstu tegundum viðskiptasamninga og vald stofnana ESB til slíkrar samningagerðar en slíkt hefur verið bitbein á milli ESB og aðildarríkja um áratugaskeið.

## 2.1 Samningagerð við þriðju ríki

Vald ESB til samningagerðar við þriðju ríki í upphaflegum Rómarsamningi kom fram í 133. gr. og 310. gr. í núverandi Rómarsamningi. Fyrri greinin fjallar um vald ESB til gerðar samninga sem tengjast sameiginlegri viðskiptastefnu og síðari greinin fjallar um samninga sem hafa orðið þekktir undir nafninu aukaaðildarsamningar.<sup>123</sup> Lengi vel var deilt um hvort sambandið hefði vald til samningagerðar á öðrum sviðum en í svokölluðu *AETR-máli*<sup>124</sup> komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að Evrópubandalagið hefði ekki einungis vald til samningagerðar við þriðju ríki á þeim sviðum þar sem það væri sérstaklega tekið fram í Rómarsamningnum heldur hefði 281. gr. (áður 210. gr.), sem gerir Evrópubandalagið að lögpersónu, þau áhrif að bandalagið hefði vald til þess að gera samninga við þriðju ríki á þeim sviðum sem skilgreind væru í I. hluta Rómarsamningsins. Völd ESB til samningagerðar við þriðju ríki eru því bæði bein, þ.e. sérstaklega er tekið á þeim í Rómarsamningnum, og óbein.

Í Rómarsamningnum er í eftirfarandi sex ákvæðum tekið fram að ESB hafi vald til samningagerðar við þriðju ríki: 114. gr. (mynt- og gjaldeyrismál), 133. gr. (sameiginleg viðskiptastefna), 166. gr. (vísindi og tækni), 174. gr. (umhverfismál), 181. gr. (þróunaraðstoð), 310. gr. (aukaaðildarsamningar). Réttarstaðan er óskýrari varðandi síðara tilvikið, þ.e. hvenær ESB sækir vald sitt óbeint í ákvæði Rómarsamningsins til gerðar samninga við þriðju ríki, en flokka má slík tilvik í grófum dráttum í þrennt. Í fyrsta lagi þegar ESB hefur þegar gert ráðstafanir til þess að framkvæma stefnu sem sett er í Rómarsamningnum, þá geta aðildarríkin ekki gert

---

<sup>121</sup> Sjá umfjöllun um tollabandalagið í kafla 23.

<sup>122</sup> Ákvæði 131-135. gr. Rómarsáttmálans, auk 310. gr., eru þær greinar sem flestir slíkir samningar byggjast á.

<sup>123</sup> Hugtakið aukaaðildarsamningur (e. Association Agreements) kemur ekki fyrir í Rómarsáttmálanum, heldur hefur það orðið til í skrifum fræðimanna. Þrátt fyrir að sum ríki, sem hafa gert samninga sem falla undir þessa skilgreiningu, hafi síðar orðið aðilar að ESB hefur það ekkert með heiti samningsins að gera. Samningar af þessu tagi stofna til varanlegs samningssambands við ESB sem nær alla jafna til fleiri sviða en viðskipta, svo sem samvinnu í félagsmálum og á sviði rannsóknar og þróunar. EES-samningurinn er t.a.m. dæmi um aukaaðildarsamning þrátt fyrir að hvorki Ísland né Liechtenstein hafi nokkurn tímann sótt um aðild að ESB.

<sup>124</sup> Mál nr. 22/70, *framkvæmdastjórnin gegn ráðinu*, [1971] skýrsla dómstólsins, s. 263.

samninga við þriðju ríki sem brjóta í bága við ráðstafanir ESB.<sup>125</sup> Í öðru lagi þegar völd til lagasetningar innan ESB eru til staðar en hafa ekki verið nýtt<sup>126</sup> og í þriðja lagi getur vald til reglusetningar innan ESB óbeint falist í ákvæðum Rómarsamningsins.<sup>127</sup>

Þrátt fyrir að ESB hafi vald til samningagerðar á umræddum sviðum er ekki þar með sagt að það liggi einungis hjá sambandinu, heldur geta völdin legið sameiginlega hjá ESB og aðildarríkjunum eða einungis hjá aðildarríkjunum. Ekki eru línur skýrar hvað þetta varðar og hefur þetta orðið uppspretta fjölda dómsmála á milli aðildarríkjanna og stofnana ESB. Nýlega hefur framkvæmdastjórnin t.a.m. stefnt nokkrum aðildarríkjum fyrir dómstólinn vegna loftferðasamninga sem þau hafa gert við Bandaríkin. Frægasta dómsmálið er líklega álit dómstólsins nr. 1/94<sup>128</sup> sem fjallaði um þátttöku ESB í GATS-samningnum<sup>129</sup> en í dóminum hafnaði dómstóllinn því að eingöngu framkvæmdastjórnin hefði vald til þátttöku í GATS-samningnum. Ekki er ætlunin í þessum kafla að lýsa þeirri dómaframkvæmd sem mótað hefur þetta réttarsvið en fræðimenn túlka hana á mismunandi hátt. Þó þykir í dæmaskyni rétt að nefna að stofnanir ESB hafa einar vald til þess að gera samninga á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar, verndar fiskistofna og samkeppni, en völdin skiptast á milli ESB og aðildarríkjanna á sviði þjónustuviðskipta, hugverkaréttinda og fjárfestinga. Þess má geta að bæði ESB og aðildarríkin eru aðilar að öllum flóknari og umfangsmeiri viðskiptasamningum, s.s. EES-samningnum og yfirgrípsmeiri fríverslunarsamningum.

Málsmeðferðarreglur um gerð samninga við þriðju ríki er að finna í 300. gr. Rómarsamningsins. Framkvæmdastjórnin kemur fram í samningaviðræðum við þriðju ríki, eftir að ráðherraráðið hefur samþykkt samningsumboð henni til handa. Að lokum samþykkir ráðherraráðið samninginn eftir atvikum eftir að hafa leitað samþykkis eða ráðfært sig við Evrópuþingið, en slíkt er ekki nauðsynlegt í öllum tilfellum. Meginreglan er sú að aukinn meirihluta þarf til samþykktar í ráðherraráðinu en þó þarf samhljóða samþykki vegna aukaaðildarsamninga, s.s. EES-samningsins, og enn fremur ef slíks er krafist innan ESB þegar settar eru reglur um sama efni á þeim vettvangi, s.s. um viss ákvæði í skatta- og umhverfislöggjöfinni og suma þætti í vísinda- og þróunarsamstarfi sambandsins.

## 2.2 Umfang viðskiptasamninga ESB við þriðju ríki

Áður en gerð verður grein fyrir viðskiptasamningum og –tengslum ESB við þriðju ríki þykir rétt að gera stutta grein fyrir helstu tegundum samninga. Í upphafi þykir þó rétt að taka fram að þessi flokkun er mjög gróf og samningar innan hvers flokks eiga stundum fátt sameiginlegt.

Þeir samningar, sem mynda nánust og dýpst samskipti við þriðju ríki, eru samningar sem gerðir eru á grundvelli 310. gr. Rómarsamningsins og hafa oft verið nefndir aukaaðildarsamningar. Þessir samningar eru ekki einungis grundvallaðir á

<sup>125</sup> Sjá t.d. mál 22/70, sjá fyrir í þessum kafla, og álit dómstólsins nr. 1/94, *WTO-samningurinn*, [1994] skýrsla dómstólsins, s. 5267, og sameinuð mál 3, 4 og 6/76, *Kramer*, [1976] skýrsla dómstólsins, s. 1279.

<sup>126</sup> Sjá t.d. álit 1/76, *Rhine Navigation*, [1997] skýrsla dómstólsins s. 74.

<sup>127</sup> Sjá t.d. *Kramer*-málið, sjá ofar í þessum kafla.

<sup>128</sup> Álit 1/94, *WTO samningurinn*, [1994], skýrsla dómstólsins, s. 5267.

<sup>129</sup> Samningur um þjónustuviðskipti sem gerður var á vettvangi WTO, undirritaður í apríl 1994.



viðskiptaákvæðum, heldur nær efni þeirra einnig til annarra sviða, s.s. samvinnu á sviði félags-, fjár-, tækni- og menningarmála. Sem dæmi um samninga af þessu tagi má nefna Evrópusamningana við flest umsóknarríkin, EES-samninginn, Lome-samninginn og samninga við fyrrverandi nýlendur einstakra aðildarríkja og viðskiptasamninga við Miðjarðarhafsríkin. Samningar þessir geta hins vegar verið afar ólíkir innbyrðis.

Önnur tegund eru samningar sem snúa eingöngu að sameiginlegu viðskiptastefnunni og snerta ekki önnur svið en þeir eru gerðir með stoð í 133. gr. Rómarsamningsins. Dæmi um slíka samninga eru einfaldari fríverslunarsamningar,<sup>130</sup> samningar um stofnun tollabandalags<sup>131</sup> og samningar um samvinnu á viðskipta og efnahagssviðinu en slíkir samningar eru stundum undanfari fríverslunarsamninga.<sup>132</sup>

### *EFTA/EES-ríkin*

Viðskipti við EFTA/EES-ríkin grundvallast fyrst og fremst á EES-samningnum. Þar sem skýrsla þessi fjallar að stórum hluta til um EES-samninginn er ekki talin ástæða til þess að rekja efni hans nánar í þessum kafla. Hins vegar þykir rétt að geta þess að EES-samningurinn er á margan hátt frábrugðinn öðrum viðskiptasamningum sem ESB hefur gert. Má þar í fyrsta lagi nefna þátttöku EFTA/EES-ríkjanna í innri markaðnum, upptöku löggjafar ESB í EES-samninginn og aðlögun landsréttar EFTA/EES-ríkjanna að henni. Í öðru lagi má nefna ríkari rétt EFTA/EES-ríkjanna til mótnar löggjafar og þátttöku í nefndarstarfi á vegum framkvæmdastjórnarinnar en tíðkast hjá öðrum ríkjum. Í þriðja lagi var svokallað tveggja stoða kerfi sett á fót með samningnum sem felst m.a. í því að EFTA/EES-ríkin settu upp EFTA-dómstól og sjálfstæða eftirlitsstofnun (ESA) sem er að hluta til ætlað að gegna svipuðu hlutverki gagnvart EFTA/EES-ríkjum og framkvæmdastjórnin og Evrópudómstóllinn gagnvart aðildarríkjum ESB.

### *Sviss*

Sviss hefur nýverið gert sjö samninga við Evrópusambandið. Samningarnir ganga mun skemmra en EES-samningurinn bæði efnislega og stofnanalega. Þeir taka til land- og loftflutninga, frjálsrar farar launþega, landbúnaðar, opinberra útboða, vísindasamstarfs og afnáms viðskiptahindrana. Samningarnir hafa verið samþykktir á þinginu en þjóðaratkvæðagreiðsla er boðuð í mars.

Samningarnir eru samtengdir og jafngildir uppsögn eins þeirra uppsögn allra. Eldri fríverslunarsamningurinn frá 1972 gildir áfram í viðskiptum ríkjanna þar sem ákvæði nýju samninganna taka ekki til. Verður hann t.a.m. áfram grundvöllur vöruviðskipta á milli ríkjanna. MRA-samningurinn og jafngildissamningurinn í viðskiptum með landbúnaðarvörur eru ákvæðum fríverslunarsamningsins frá 1972 til fyllingar og skjóta traustari stoðum undir frjáls vöruviðskipti. Á sviði opinberra innkaupa verður samningur WTO um opinber innkaup lagður til grundvallar en samningurinn nær þó til fleiri sviða. Frjáls þjónustuviðskipti eru ekki tryggð með samningnum en liðkað er

<sup>130</sup> T.d. fríverslunarsamningar EFTA-ríkjanna við ESB frá 1972 og forverar Evrópusamninganna við núverandi umsóknarríki.

<sup>131</sup> T.d. við Tyrkland, Möltu og Kýpur en þeir byggjast reyndar einnig á 93. gr. Rómarsáttmálans.

<sup>132</sup> Dæmi um hið síðastnefnda eru samningar við fyrrverandi Lýðveldi Sovétríkjanna, flest Asíuríki og ríki Mið- og Suður-Ameríku. Þá eru samningar við nokkur Asíuríki um viðskipti með vefnaðarvörur og samningar á sviði tollasamvinnu dæmi um samninga sem falla í þennan flokk.

fyrir frjálsri för fólks m.a. með gagnkvæmri viðurkenningu á prófgráðum og gagnkvæmni á sviði almannatryggingakerfisins. Þá fjallar einn samninganna um þátttöku Sviss í vísinda- og þróunaráætlunum ESB, en sá gengur mun skemmra en EES-samningurinn. Tveir fjalla um samgöngur, annar á landi en hinn um flugsamgöngur. Segja margir að landfræðileg staða Sviss hafi tryggt landinu ofangreinda samninga þar sem aðildarríkjum ESB þótti afar mikilvægt að tryggja eðlilega vöruflutninga milli ESB-ríkja um Sviss.

Séu samningarnir við Sviss og EES-samningurinn bornir saman kemur í ljós að munurinn er mjög mikill. EES-samningurinn er bæði mun umfangsmeiri og dýpri á öllum sviðum. Skiptir þá engu hvort talað er um fjórfrelsið eða hin svokölluðu jaðarmál. Fyrir utan það er hvorki gert ráð fyrir eftirlitsstofnun né sérstökum dómstóli og athyglisvert er að í flugsamgöngunum fellst Sviss á að hlíta úrskurðum stofnana ESB á samkeppnissviðinu.

### *Umsóknarríkin*

Viðskipti á milli umsóknarríkjanna og ESB hafa aukist um 20% árlega frá árinu 1993 en tvíhliða viskiptasamningar eru í gildi á milli ESB og þeirra allra. Samningarnir, sem ganga undir nafninu Evrópusamningarnir, mæla fyrir um stofnun fríverslunarsvæðis 10 árum eftir gildistöku. Megintilgangur samninganna er að aðlaga regluverk umsóknarríkjanna að sameiginlegum reglum innri markaðarins, auk þess sem þeir mæla fyrir um fjárhagslega og menningarlega samvinnu sem styðja á umsóknarríkin í átt til stöðugs hagkerfis frjáls markaðar. Samningarnir gera ráð fyrir föstum stofnunum sem auðvelda eiga framkvæmd þeirra auk þess sem allir samningarnir, utan samninganna við Pólland og Ungverjaland, innihalda mannréttindaákvæði. Einnig þykir rétt geta þess að samningaviðræður um svokallaða MRA-samninga standa yfir á milli ESB og Tékklands, Ungverjalands, Póllands, Eistlands og Lettlands, auk þess sem gerður hefur verið jafngildissamningur í viðskiptum með dýraafurðir við Tékkland. Evrópusamningarnir, auk fleiri tvíhliða yfirlýsinga sem tengjast væntanlegri aðild, eru hugsaðir sem biðstofa fyrir umsóknarríkin á leið þeirra inn í ESB og því ganga þeir mun lengra en hefðbundnir aukaáðildarsamningar, bæði varðandi aðlögun landsréttar að EB-réttinum og eðli málsins samkvæmt eru samskipti á pólitíska sviðinu mun nánari og meiri en almennt gerist í samningum ESB við þriðju ríki.

ESB hefur frá 1989 stutt uppbyggingu í A-Evrópu í gegnum svokallaða PHARE-áætlun,<sup>133</sup> sem upphaflega var ætluð til uppbyggingar í Póllandi og Ungverjalandi en hefur nú verið útvíkkuð til allra fyrrum A-Evrópuríkjanna.

### *Ríkin á Balkanskaga*

Í febrúarbyrjun 2000 tilkynnti ESB að það hygðist hefja samningaviðræður við Makedóníu um stöðuleika- og aukaáðildarsamning. Sambandið hefur fylgst grannt með þróun mála í þessum hluta álfunnar, m.a. á sviði mannréttinda, lýðræðis og efnahagsmála og er niðurstaða þess nú að Makedónía uppfylli skilyrðin sem ESB hefur sett. Hugmyndir að samningi eru háleitar og mæla m.a. fyrir um pólitísk

<sup>133</sup> E. „Poland-Hungary: Actions for European Reconstruction“

skoðanaskipti og fríverslunarsvæði auk fjórfrelsisákvæðanna, upptöku löggjafar sambandsins og samstarfs á sviði dóms- og innanríkismála.

Það er enn fremur mat framkvæmdastjórnarinnar að hægt verði að hefja samningaviðræður við Króatíu og Albaníu í náinni framtíð en að önnur ríki séu skemmra á veg komin, sérstaklega Serbía þar sem hlutir hreyfast lítt í átt til lýðræðis og virðingar fyrir mannréttindum.

### *Fyrirverandi lýðveldi Sovétríkjanna*

Evrópusambandið hefur gert samstarfssamninga við flest ríki gömlu Sovétríkjanna (þ.e. fyrir utan Eystrasaltsríkin sem gert hafa Evrópusamninga). Skipta má þeim í tvo flokka. Annars vegar samninga við Rússland, Úkraínu, Moldavíu og Hvíta-Rússland og hins vegar samninga við þau ríki sem ekki tilheyra Evrópu landfræðilega. Fyrirnefndu samningarnir stefna að nánara samstarfi en þeir síðarnefndu en ganga þó mun skemmra en Evrópusamningarnir. Báðar tegundir samninganna byggjast á svokölluðum bestukjaraákvæðum í anda GATT, auk þess sem þeir innihalda mannréttindaákvæði. Einnig er mælt fyrir um pólitísk skoðanaskipti og samstarf á fleiri sviðum en vöruviðskiptum. Eins og áður sagði ganga samningarnir við fyrrgreindu ríkin mun lengra og er t.a.m. stefnt að fríverslunarsvæði í þeim þótt ekki sé fast að orði kveðið í þeim efnunum. Auk þessara samninga hafa sum ríkja gömlu Sovétríkjanna gert sérstaka samninga við ESB um viðskipti með vefnaðarvörur. ESB hefur enn fremur stutt þessi ríki fjárhagslega, m.a. í gegnum þróunar- og uppbyggingarverkefni á borð við TACIS<sup>134</sup> þar sem tækni- og verkþekking fyrirtækja ESB hefur nýst til uppbyggingar atvinnulífs í þessum ríkjum. Þrátt fyrir framangreind samningstengsl hafa samskipti og viðskipti ESB og Rússlands oft á tíðum einkennst af mikilli spennu sl. áratug. Kemur þar margt til, s.s. samskipti Rússlands við Eystrasaltsríkin, stækkun bæði ESB og NATO til austurs og innrásir Rússa í Tsjetsjeníu en ESB hefur á þessum tíma margoft beitt verndarráðstöfunum á borð við jöfnunartolla í viðskiptum sínum við Rússa og dregið úr eða stöðvað fjárhagsaðstoð um lengri eða skemmri tíma.

### *Önnur ríki eða svæði í Evrópu*

Fjöldi ríkja eða landsvæða í Evrópu, önnur en talin eru upp að ofan, hafa sérstakt samband við ESB. Í grófum dráttum má skipta ríkjunum í þau sem hafa fullkomna sjálfstjórn eða að hluta til og sjálfstæð ríki innan landsvæðis ESB. Í fyrirnefnda flokknum eru Álandseyjar, Kanaríeyjar, Ceuta og Melilla, Ermarsundseyjar, Færeyjar og Mön. Öll svæðin nema Færeyjar hafa mjög nán tengsl við ESB en eru að einhverju leyti undanþegin reglum þess. Færeyjar hafa hins vegar sérstakan samning við ESB frá 1997. Markmið hans er að þróa efnahagsleg tengsl og stuðla að jöfnum samkeppnisaðstæðum í viðskiptum milli samningsaðila. Samningurinn gildir um iðnaðarvörur og mælir m.a. fyrir um afnám tolla, magntakmarkana og tæknilegra viðskiptahindrana. Sérstök ákvæði eru um viðskipti með fiskafurðir og landbúnaðarafurðir.

<sup>134</sup> E. „Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States“

Í síðarnefnda flokkinn falla Andorra, San Marínó og Mónakó. Samningar þeirra við ESB ganga lengra en samningur Færeyja og í þeim er m.a. mælt fyrir um tollabandalag. Enn fremur má geta þess að Andorra og San Marínó hafa gert jafngildissamning við ESB sem gildir í viðskiptum með dýraafurðir.

### *Miðjarðarhafslöndin*<sup>135</sup>

Tengsl ESB við önnur ríki við Miðjarðarhafið hafa löngum verið nán og sambandið hefur talið mikilvægt af stjórnmálalegum, efnahagslegum, menningarlegum og félagslegum ástæðum að eiga góð samskipti við nágranna sína. Samningar við þessi ríki voru meðal þeirra fyrstu sem sambandið gerði við þriðju ríki og á sjöunda og áttunda áratugnum voru undirritaðir aukaáðildar- eða samstarfssamningar við velflest Miðjarðarhafslöndin. Árið 1989 var ákveðið að skerpa frekar á samvinnunni og dýpka hana, s.s. með skjótari niðurfellingu tolla á landbúnaðarafurðum, aukinni áherslu á mannréttindi og nánari fjárhagslega samvinnu t.a.m. í formi lánaívilnana og fjármögnunar stórra verkefna. Í lok árs 1995 var síðan stigið enn eitt skrefið í átt að aukinni samvinnu, með svokallaðri Barcelona-yfirlýsingu. Í henni segir ma. að aðilar séu sammála um að fríverslunarsvæði verði komið á fyrir 2010. Í kjölfarið hafa samningar verið gerðir við flest Miðjarðarhafsríkin.<sup>136</sup> Auk fríverslunar miða samningarnir að frjálsum stofnsetningarrétti fyrirtækja, samræmingu reglna á þjónustu- og samkeppnissviðinu og frjálsum fjármagnsflæði.

Tyrkland, Malta og Kýpur hafa þegar sótt um aðild að ESB en þau hafa haft einna nánustu samvinnuna við ESB af Miðjarðarhafsríkjunum. Tollabandalag á milli Tyrklands og ESB gekk í gildi 31. desember 1995 en samningarnir við Möltu og Kýpur mæla einnig fyrir um stofnun tollabandalags.

### *Lome-samningurinn*

Fimmti Lome-samningurinn á milli ESB og 48 Afríkuríkja, 15 ríkja í Karíbahafinu<sup>137</sup> og 8 í Kyrrahafinu öðlast formlega gildi síðar á árinu. Fyrsti Lome-samningurinn var undirritaður árið 1975 en undanfari hans voru svokallaðir Youndé-samningar. Það er mat margra að samningurinn, sem gildir til tuttugu ára, sé víðfeðmasti samstarfssamningur á milli ríkja heims.

Meginmarkmið samningsins er að uppræta fátækt í Lome-ríkjunum og auðvelda leið þeirra í átt að samkeppnishæfu markaðshagkerfi. Samningurinn tryggir Lome-ríkjunum hagstæðan aðgang að innri markaði ESB og tollfrelsi fyrir þau fátækustu í mörgum tilfellum. Samningurinn gerir ráð fyrir því að ESB veiti þróunaraðstoð til Lome-ríkjanna sem miðar að því að byggja upp og efla stjórnsýsluna, regluverk og innri uppbyggingu þeirra, s.s. samgöngur og fjarskipti, auk helstu atvinnuvega þannig að eðlilegar aðstæður geti skapast fyrir markaðshagkerfi.<sup>138</sup> Auk þess mælir

<sup>135</sup> Hér er átt við Alsír, Kýpur, Egyptaland, Ísrael, Jórdaníu, Líbanon, Möltu, Marokkó, PLO, Sýrland og Túnis, auk Tyrklands.

<sup>136</sup> Fiskveiðisamningur ESB og Marokkós rann út á síðasta ári og hefur ekki enn verið endurnýjaður. Sjá nánar um fiskveiðisamninga ESB við þriðju ríki í kafla 22 sem fjallar um sjávarútvegsmál.

<sup>137</sup> Í júní 1998 var Kúbu veitt áheyrnaraðild að samningaviðræðunum og í febrúar sl. sótti Kúba formlega um aðild. ESB telur núverandi ástand mannréttindamála í landinu útiloka aðild.

<sup>138</sup> Sum þessara verkefna snúa að uppbyggingu sjávarútvegs. Samstarfið byggist m.a. á því að ESB og fyrirtæki þess aðstoða við að tæknivæða fiskiðnaðinn en fá í staðinn veiðiheimildir í landhelgi Lome-ríkja. Um fiskveiðisamninga ESB við þriðju ríki er nánar fjallað í kafla 22.

samningurinn fyrir um greiðan aðgang Lome-ríkjanna að lánsfjármagni frá ríkjum Evrópusambandsins og Evrópska fjárfestingabankanum. Í samningnum eru ákvæði um að samningsaðilum beri að virða mannréttindi. Endanlegt markmið með Lome-samstarfinu er að efnahagsástand í ríkjunum verði með þeim hætti að aðstæður geti skapast fyrir gerð fríverslunarsamninga og í samningnum er mælt fyrir um gildistöku slíkra samninga fyrir árið 2008, reyndar með 12-15 ára aðlögunartíma. ESB mun veita fátækustu ríkjunum tollfrjálsan aðgang að mörkuðum sínum í nánast öllum vöruflokkum en það er háð undanþágu frá Alþjóðaviðskiptastofnuninni. ESB mun enn fremur tvöfalda framlag sitt til Lome-ríkjanna á samningstímanum en á síðustu fimm árum var framlagið u.þ.b. 12 milljarðar evra. Fastar stofnanir samningsins eru sameiginlegt ráðherraráð, sameiginleg nefnd sendiherra sem hefur eftirlit með framkvæmd samningsins og sameiginleg þingmannanefnd.

Í lok síðasta árs gerði ESB fríverslunarsamning við eitt Lome-ríki, Suður-Afríku. Deilur á milli S-Evrópuríkjanna annars vegar og S-Afríku hins vegar um merkingu nokkurra tegunda áfengra drykkja, komu á tímabili í veg fyrir eðlilega framkvæmd hans. Samningurinn mælir fyrir um fríverslun með 90% af viðskiptum milli samningsaðila innan tveggja áratuga.

### **Fyrirverandi nýlendum ESB-ríkja og landssvæði með sérstök tengsl við þau**

Fyrirkomulag svipað Lome-samstarfinu gildir á milli u.þ.b. 25 landsvæða sem einstök ESB-ríki hafa sérstök tengsl við, s.s. fyrirverandi nýlendum. Grænland er t.a.m. í þessum hópi en úrsögn Grænlands úr ESB tók formlega gildi árið 1985. Í yfirlýsingu áfasteri Amsterdam-samningnum segir að samningarnir skuli teknir til endurskoðunar á árinu 2000.

#### *Miðausturlönd*

Samstarfssamningar ESB við ríki á Arabíuskaganum eru frá 1989 og 1997. Þeir byggjast á meginreglum „bestukjaraákvæðum“ í anda GATT-samningsins.

#### *NAFTA-ríkin*

Fríverslunarsamningur á milli Bandaríkjanna, Kanada og Mexíkó var gerður árið 1992. Með honum varð fríverslunarsvæði á milli þessara ríkja staðreynd. ESB hefur engin formleg tengsl við NAFTA sem slíkt en aftur á móti hafa tvíhliða samskipti sambandsins við ríkin þrjú, hvert í sínu lagi, aukist mikið síðustu ár.

Þrátt fyrir að Bandaríkin og ESB hafi séð úrskurðarstofnunum WTO fyrir nægum verkefnum að undanfögnu og viðskiptadeilur, s.s um hormónakjöt og banana, hafi verið í sviðsljósinu, eru viðskipti milli fyrrgreindra aðila 7,1% af heimsviðskiptunum. Fjárfestingar og verslun milli Bandaríkjanna og ESB nemur meira en trilljón evra og hafa kannanir sýnt að sex milljónir starfa skapist vegna þessara viðskipta. Árið 1998 skiptu ESB og Bandaríkin til helminga 37% af heimsviðskiptum.

Undanfarin ár hafa Bandaríkin og ESB markvisst reynt að auka með sér samvinnu og samstarf á viðskiptasviðinu. Árið 1995 var reglubundnum skoðanaskiptum um

viðskipti á milli ESB og Bandaríkjanna komið á,<sup>139</sup> en þeim er ætlað að stuðla að bættum og nánari samskiptum ofangreindra aðila á viðskiptasviðinu. Afrakstur þessarar auknu samvinnu er m.a. eftirfarandi:

- MRA-samningur um gagnkvæma viðurkenningu á fjarskiptabúnaði, lækningatækjum, lyfjum o.fl.
- Samningur um upplýsingatækni (gerður á vettvangi WTO og fleiri komu að gerð hans).
- Samvinna á sviði tollamála, sem leiða á til einfaldari og auðveldari viðskipta, felur í sér gagnkvæm skipti á tollvörðum og samvinnu við að uppræta tollsvik.
- Jafngildissamningur á sviði dýraheilbrigðis. Markmið samningsins er að auðvelda viðskipti með dýr og dýraafurðir með því að samningsaðilar viðurkenni heilbrigðisvottanir hvor annars.
- Samningur á sviði samkeppnisréttar sem stuðlar að auknu samstarfi og samræmingu á sviði samkeppnismála.

Þrátt fyrir bætta samvinnu verða viðskiptaaðilar enn fyrir viðskiptahindrunum á sumum sviðum. Á þetta sér margar skýringar en ein er sú að regluverk er mismunandi á sviðum eins og líftækni, heilnæmi matvæla og vernd persónuupplýsinga en í byrjun mars tókust samningar um síðastnefnda atriðið. Settur hefur verið á stofn formlegur samstarfsgrundvöllur til þess að reyna að samræma mismunandi reglur og brjóta niður ríkjandi viðskiptahindranir.<sup>140</sup> Verkefnaáætlun hefur verið samþykkt og markmið hennar er að dýpka og breikka samstarf á viðskipta- og fjárfestingasviðinu og treysta rekstraröryggi bandarískra og evrópskra fyrirtækja enn frekar.

Árið 1976 gerði ESB fyrsta samstarfsrammasamning sinn við iðnríki en það var *Kanada*. Hann leggur grunninn að nánari samvinnu á sviði verslunar og viðskipta og innan ramma samningsins hefur samvinna þróast enn frekar, sérstaklega á sviði umhverfismála, upplýsingatækni og fjarskipta. Segja má að ákveðin þáttaskil hafi orðið í samstarfinu um miðjan tíunda áratuginn þegar samþykkt var sameiginleg aðgerðaáætlun um enn nánara samstarf á viðskiptasviðinu.<sup>141</sup> Eftir það hafa ESB og Kanada gert MRA-samning, keimlíkan samningnum við Bandaríkin, og jafngildissamning á sviði dýraheilbrigðis ásamt samningi um gagnkvæma aðstoð í tollamálum, sams konar ofangreindir samningar milli ESB og Bandaríkjanna. Þá er samningur á sviði samkeppni í burðarliðnum. Í lok árs 1998 var formlegur samráðsvettvangur settur á laggirnar<sup>142</sup> en markmið hans er að dýpka og auka samstarfið enn frekar, s.s. á þjónustusviðinu, í opinberum útboðum, hugverkaréttindum samkeppnismálum og menningarsamstarfi.

Vöru- og þjónustuviðskipti á milli ESB og Kanada á árinu 1998 námu 40 milljörðum evra, meira en 20% af fjárfestingum Kanada erlendis eru í ESB og rúmlega 20% af erlendum fjárfestingum í Kanada koma frá ESB.

Í lok síðasta árs lauk samningaviðræðum um fríverslunarsamning á milli ESB og *Mexíkós*. Samningurinn er fyrsti fríverslunarsamningurinn á milli ESB og ríkis frá rómönsku Ameríku. Samningurinn nær til allra sviða viðskipta á milli samningsaðila,

<sup>139</sup> E. „Transatlantic Business Dialogue“.

<sup>140</sup> E. „Transatlantic Economic Partnership“.

<sup>141</sup> E. „EU-Canada Joint Action Plan“.

<sup>142</sup> E. „EU-Canada Trade Initiative (ECTI)“.

s.s. fríverslunarsvæðis með iðnaðar- og landbúnaðarvörur, fjármála- og fjarskiptapjónustu, opinberra útboða, fjárfestinga, samkeppnisreglna, hugverkaréttinda og ákvæða um lausn deilumála. Við gildistöku samningsins munu 82% af mexíkóskum iðnaðarvörum og 52% af evrópskum verða tollfrjálsar í viðskiptum á milli samningsaðila. Árið 2003 munu þeir tollar, sem eftir standa, verða lækkaðir úr allt að 35% niður í hámark 5% og allir tollar munu falla niður í síðasta lagi árið 2007. ESB mun þá njóta svipaðra kjara og NAFTA-samningurinn tryggir Bandaríkjunum og Kanada í viðskiptum sínum við Mexíkó. Hlutar samningsins, þ.e. ákvæði hans um þjónustufrelsi, fjárfestingar og hugverkaréttindi, kalla á samþykki þjóðþinga ESB-ríkja og því mun hann ekki taka gildi að fullu fyrr en eftir nokkurn tíma.

### *Mið- og Suður-Ameríka*

ESB hefur gert rammisamstarfssamninga við velflest ríki Mið- og Suður-Ameríku. Þeir miða fyrst og fremst að því að efla viðskipti og auka samvinnu á mörgum sviðum, s.s. á sviði vísinda, samgangna, upplýsingatækni, fiskiðnaðar og fiskveiða, auk þess sem mælt er fyrir um reglubundin skoðanaskipti á stjórnmalasviðinu. Haustið 1999 ákváðu ESB og Mercosur-ríkin,<sup>143</sup> auk Chile, að hefja samningaviðræður um enn umfangsmeiri samninga en nú eru í gildi, sem miða að því að dýpka samvinnuna frekar og lækka tolla. Samningaviðræðurnar munu m.a. taka mið af útkomu næstu WTO-samningalotu.

### *Eyjaálfa*

Ástralía og Nýja-Sjáland undirrituðu MRA-samning við ESB árið 1996. Eins og að framan er lýst auðvelda slíkir samningar viðskipti þar sem að þeir mæla fyrir um gagnkvæma viðurkenningu á prófunum og vottunum löggildingarstofa í ríkjum samningsaðila. Nýja-Sjáland hefur aukinheldur gert svokallaðan jafngildissamning við sambandið en hann gildir í viðskiptum með dýr og dýraafurðir en tilgangur hans er að skapa hagræði í viðskiptum á milli samningsaðila með gagnkvæmri viðurkenningu á heilbrigðislöggjöf. Að öðru leyti stjórnast viðskipti milli Ástralíu og Nýja-Sjálands af ákvæðum GATT-samninganna um bestu kjör. Samningar um auðveldun á viðskiptum með lamba- og geitakjöt og osta eru í gildi, auk þess sem Ástralía og ESB hafa gert með sér samning um viðskipti með léttvín. Hafa Ástralalöngum gagnrýnt ESB fyrir verndarstefnu bæði í viðskiptum með léttvín og á sviði landbúnaðar sem þeir segja að njóti alltof hárra ríkisstyrkja.

### *Asía*

Samskipti ESB og Asíuríkja stjórnast fyrst af grundvallarreglum GATT og hefur ESB gert samstarfssamninga við velflest ríki Asíu sem hafa m.a. að geyma ákvæði um bestu kjör. Auk þess hafa verið gerðir samningar við einstök ríki um viðskipti með tiltekna vörur. Ber þar fyrst og fremst að nefna viðskipti með vefnaðarvörur og samninga ESB við t.d. Kína, Hong Kong, S-Kóreu, Taíland og Pakistan. Enn fremur hefur ESB gert samninga við nokkur ríki ESB um gagnkvæma aðstoð og samvinnu í tollamálum. Þá hafa sambandið og Kórea gert samning um útboð á sviði fjarskipta.

<sup>143</sup> En þau eru Argentína, Brasilía, Úrúgvæ og Paragvæ.

Viðskipti ESB og *Japans* hafa löngum mótast af miklum viðskiptahalla Japan í vil. Sem dæmi um ójafnvægið má nefna að fjárfesting japanskra fyrirtækja í ESB var u.þ.b. sjö sinnum meiri en fjárfesting evrópskra fyrirtækja í Japan árið 1997. Þau kvarta sáran undir miklu reglugerðafargani og hafa ESB og Japan um nokkurra ára skeið unnið að því að gera regluverkið skýrara og gegnsærra. ESB hefur komið hugmyndum að tillögum sínum í þessum efnum á framfæri og hefur nefnd verið skipuð af japönsku ríkisstjórninni til þess að draga úr skriffinnskunni. Vinna hennar hefur skilað nokkrum árangri sem þó er ekki fullnægjandi að mati ESB. Á vettvangi WTO hafa ESB og Japan unnið náið saman þrátt fyrir að málaferli fyrir úrlausnarstofnunum stofnunarinnar hafi ef til vill hlotið mesta athygli fjölmiðla.

Rammasamningur um viðskipti og viðskiptasamstarf er í gildi milli ESB og *Kína* en hann grundvallast á bestukjarameðferð. Auk þess eru samningar um viðskipti með vefnaðarvörur í gildi. Fundir æðstu ráðamanna um viðskiptamál hafa verið reglubundnir frá árinu 1998. Um þessar mundir stendur ESB í samningaviðræðum við *Kína* um aðild þess að Alþjóðaviðskiptastofnuninni. ESB styður aðild *Kína* að stofnuninni og af hálfu ESB snúast viðræðurnar fyrst og fremst um að tryggja greiðari markaðsaðgang fyrir evrópsk fyrirtæki í *Kína*, sérstaklega á sviði fjarskipta, upplýsingatækni og fjármála.

#### *Þróunarlönd önnur en Lome-ríkin (GSP-kerfið)*

Í tengslum við samþykkt á vettvangi Efnahags- og þróunarstofnunar Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1968 hefur ESB frá upphafi áttunda áratugarins veitt vissum vörum frá þróunarríkjunum tollfrjálsan aðgang að markaði sínum. Kerfið er m.a. hugsað til þess að ýta undir fjárfestingu í veikburða atvinnugreinum í þróunarríkjunum. Margt hefur þó orðið til þess að draga úr jákvæðum áhrifum þessa kerfis fyrir þróunarríkin. Má þar t.d. nefna að samkvæmt Lome-sáttmálanum njóta þau þróunarríki, sem aðilar eru að honum, nokkuð sambærilegra kjara og GSP-kerfið gerir ráð fyrir en það veikir samkeppnisstöðu GSP-þróunarríkjanna. Þá má nefna aðra fríverslunarsamninga sem ESB hefur gert, t.d. við EFTA-ríkin og Miðjarðarhafsríkin, en einnig almennar tollalækkanir á vettvangi GATT.

### **3. Viðskiptasamningar EFTA-ríkjanna við þriðju ríki**

#### Inngangur

Undanfarin ár hefur mikil þróun átt sér stað í samskiptum EFTA-ríkjanna við þriðju ríki. Um þessar mundir hafa EFTA-ríkin viðskiptasamningssamband við 20 ríki utan EES. Einungis ESB státar af umfangsmeira samninganeti á heimsvísu. Á síðasta áratug hafa 14 fríverslunarsamningar og sex samstarfsyfirlýsingar verið gerðar við Miðjarðarhafslöndin og ríki Mið- og Austur-Evrópu. Fríverslunarsamningar hafa verið gerðir við Búlgaríu, Tékkland, Eistland, Ungverjaland, Ísrael, Lettland, Litháen, Marokkó, PLO, Pólland, Rúmeníu, Slóvakíu, Slóveníu og Tyrkland. Samstarfsyfirlýsingar hafa verið undirritaðar við Albaníu, Egyptaland, Jórdaníu, Líbanon, Makedóníu og Túnis. Slíkar yfirlýsingar eru venjulega fyrsta skrefið í átt að fríverslunarsamningi en samningaviðræður standa nú yfir við öll síðastnefnd ríki, utan Albaníu.



Samningstengsl þessi miða að því að feta í fótspor ESB en eins og fyrr hefur komið fram hefur sambandið aukið og dýpkað samskipti sín mikið á þessum vettvangi á undanförunum árum. EFTA-ríkin hafa þó átt frumkvæði að fríverslun við Kanada og er búist við því að fríverslunarsamningur verði undirritaður innan skamms. Þrátt fyrir aukin samskipti Kanada og ESB á undanförunum árum sem lýsa sér m.a. í gerð MRA-samnings og jafngildissamnings í viðskiptum með dýr og dýraafurðir er fríverslunarsamningur ekki í burðarliðnum.

Reynslan af viðskiptum við þau ríki, sem EFTA-ríkin hafa þegar gert samninga við, hefur verið sú að viðskipti hafa aukist í verulegum mæli. Að sjálfsögðu er skýringin á því ekki einhlít en niðurfelling tolla og aukið og greiðara markaðsaðgengi fyrirtækja er án efa stór hluti hennar.

Í kjölfar fríverslunarsamnings milli ESB og Mexíkós hafa EFTA-ríkin borið gerð fríverslunarsamnings upp við mexíkósk stjórnvöld. Að auki fylgjast EFTA-ríkin náið með þróuninni á milli ESB og annarra ríkja, s.s. Bandaríkjanna og Mercosur.

Að fríverslunarsamningunum slepptum hafa EFTA/EES-ríkin átt í viðræðum við nokkur ríki um gerð MRA-samninga, með stoð í bókun 12 við EES-samninginn. Gerð þessara samninga miðað fyrst og fremst að því að fylgja í kjölfar ESB sem gert hefur samninga við Ástralíu, Nýja-Sjáland, Bandaríkin, Kanada og Sviss. EFTA/EES-ríkin hafa gert samninga við Nýja-Sjáland og Ástralíu og stefnt er að áritun samnings við Kanada í mars eða apríl en verið er að kanna hvort gerð MRA-samnings við Sviss gæti tengst endurskoðun Stokkhólmssáttmálans sem nú stendur fyrir dyrum. Aftur á móti hefur EFTA-ríkjunum gengið erfiðlega að ná eyrum bandarískra stjórnvalda. Áhugaleysi þeirra skýrist bæði af skorti á mannafla og lítilli þýðingu gerðar MRA-samnings við EFTA/EES-ríkin. Einnig hafa þau sýnt lítinn skilning á mikilvægi þess fyrir einsleitni EES að EFTA/EES-ríkin geri sambærilegan samning við Bandaríkin og ESB en það gæti raskað frjálsum vöruflutningum innan EES.

ESB stendur nú í samningaviðræðum um MRA-samninga við Japan, Tékkland, Ungverjaland, Pólland, Eistland og Lettland en EFTA/EES-ríkin fylgjast náið með þróun mála á þessu sviði og hafa sett sig í samband við umrædd ríki.

### *Innihald fríverslunarsamninganna*

Framangreindir fríverslunarsamningar eru allir byggðir upp á svipaðan hátt. Þeir mæla fyrir um fríverslun með iðnaðarvörur, fiskafurðir og unnar landbúnaðarvörur. Þess ber að geta að full fríverslun með fiskafurðir gildir að meginstefnu til í öllum fríverslunarsamningunum en í samningum ESB við sömu ríki gildir slíkt ekki.<sup>144</sup> Sérstakar bókanir á milli hvers og eins EFTA-ríkis og viðkomandi þriðja ríkis eru gerðar um viðskipti með óunnar landbúnaðarvörur. Samningarnir innihalda svokallað þróunarákvæði um þjónustuviðskipti og fjárfestingar, auk þess sem mælt er fyrir um samvinnu á sviði opinberra útboða, ríkiseinkasölu, tæknilegra reglugerða,

---

<sup>144</sup> Ísland, ásamt Noregi, lagði áherslu á fulla fríverslun með fisk í EES-samningaviðræðunum. Síðan hefur það verið krafa EFTA-ríkjanna í öllum fríverslunarsamningum sem gerðir hafa verið. Í EES-samningaviðræðunum voru viðskipti með fisk eitt allra erfiðasta viðfangsefnið en ESB hefur ekki gengið jafnlangt í nokkrum öðrum samningi við þriðju ríki, án þess að fá í staðinn fiskveiðiheimildir. Ýmsir þættir hafa eflaust haft áhrif á endanlega útkomu en ekki er ólíklegt að tillit til grundvallarhagsmuna eins samningsaðila hafi vegið þungt.

hugverkaréttinda og samkeppni. Fullt jafnvægi ríkir ekki á milli samningsaðila þar sem EFTA-ríkin afnema alla tolla og viðskiptahindranir strax við gildistöku en viðkomandi þriðju ríki gera það á lengri tíma, yfirleitt á skemmri tíma en átta árum. Nýjustu samningarnir hafa að geyma ákvæði um gerðardóm komi upp deilumál milli samningsaðila, auk þess sem EFTA-ríkin hafa óskað eftir því að slíku ákvæði verði bætt inn í gömlu samningana. Þrátt fyrir að hafa þrýst á Kanada um ákvæði um þjónustuviðskipti, sem gengur lengra en ákvæði núverandi samninga, vildi Kanada bíða útkomu í næstu WTO-samningalotu áður en gengið yrði lengra í samskiptum við EFTA/EES-ríkin.

Rétt er að geta þess að versni markaðsaðgengi EFTA/EES-ríkjanna við inngöngu umsóknarríkjanna í ESB verður þeim bætt slíkt upp í samræmi við ákvæði 307. gr. Rómarsamningsins en Íslandi og Noregi var á þeim grunni m.a. úthlutað tollfrjálsum innflutningskvótum inn í ESB við inngöngu Finnlands og Svíþjóðar, m.a. í viðskiptum með síld. Í þessu samhengi má nefna að samningamenn EFTA-ríkjanna hafa talið sig verða þess áskynja í yfirstandandi samningaviðræðum við Kýpur að ESB hafi lagt áherslu á það við þarlend stjórnvöld að þau veiti EFTA-ríkjunum ekki hagstæðari aðgang að sínum markaði en bókun 9, um viðskipti með fisk og fiskafurðir, við EES-samninginn mælir fyrir um.

#### **4. Meginregla EES-samningsins - Sjálfræði til samningagerðar við þriðju ríki**

Í formála EES-samningsins er tekið fram að EES-samningurinn takmarki „hvorki sjálfræði samningsaðila til ákvarðanatöku né rétt þeirra til að gera samninga, samanber þó ákvæði samnings þessa og takmarkanir sem leiðir af reglum þjóðaréttar.“ EFTA-dómstóllinn hnykkti á þessari reglu í hinu svokallaða *Maglite-máli* þar sem hann sagði að EES-samningurinn fæli ekki í sér sameiginlega viðskiptastefnu gagnvart þriðju ríkjum og EES væri ekki tollabandalag, ólíkt ESB. EFTA-ríkin hefðu ekki framselt vald til þess að gera samninga við þriðju ríki til yfirþjóðlegra stofnana, þau væru frjáls til þess að gera viðskiptasamninga við þriðju ríki.<sup>145</sup>

Þrátt fyrir ofangreinda meginreglu gerðu samningsaðilar sér grein fyrir því að ein af forsendum einsleits EES er að sameiginlegar leikreglur giltu innan svæðisins. Þetta krafðist viss samræmis í samskiptum samningsaðila við ríki utan EES og því setja reglur samningsins EFTA/EES-ríkjunum vissar skorður í samskiptum sínum við þau.

##### **4.1 Meginreglan um einsleitt EES**

Í formála EES-samningsins kemur fram að eitt af markmiðum samningsaðila með samningnum sé að „...mynda öflugt og einsleitt evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum...“ Viða í samningnum er reynt að tryggja að markmiðið um einsleitt efnahagsvæði nái fram að ganga. Í fyrsta lagi eru mörg ákvæði EES-samningsins nákvæmlega eins orðuð og ákvæði Rómarsamningsins. Í öðru lagi ber sameiginlegu EES-nefndinni að taka ákvörðun um breytingu á viðauka við samninginn eins fljótt og unnt er eftir að ESB hefur samþykkt nýja löggjöf með það fyrir augum að löggjöf gangi samtímis í gildi á

<sup>145</sup> Sjá mál nr. E-2/97, *Maglite*, [1997] skýrsla EFTA-dómstólsins, s. 135-136.

öllu EES-svæðinu. Samningurinn tekur því stöðugum breytingum og í hverjum mánuði bætast tugir nýrra EES-gerða við hann. Í þriðja lagi ber samningsaðilum að túlka og beita ákvæðum samningsins í samræmi við úrskurði og dóma Evrópudómstólsins.<sup>146</sup> Í fjórða lagi ber samningsaðilum rík skylda til þess að tryggja að reglur samningsins séu leiddar í landsrétt samningsaðila<sup>147</sup> og skulu reglugerðir sambandsins m.a. teknar upp í landsrétt sem slíkar. Einnig má nefna að stofnanakerfi EES gerir ráð fyrir því að eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB eigi með sér náð samstarf sem tryggja á samræmt eftirlit á öllu svæðinu.<sup>148</sup>

EFTA-dómstóllinn hefur í ráðgefandi álit frá 1998 sagt að ekki sé hægt að útiloka að undir sérstökum kringumstæðum, s.s. í Maglite-málinu, geti mismunandi umfang og tilgangur EES-samningsins og Rómarsamningsins leitt til mismunandi túlkunar á umræddum samningum en að því slepptu skuli meginreglan um einsleitni vera ríkjandi regla við túlkun samningsins.<sup>149</sup> Aðrir dómur EFTA-dómstólsins hafa sýnt að mikið þarf til hann túlki EES-samninginn á annan hátt en Evrópudómstóllinn hefur túlkað sambærilegar reglur Evrópuréttarins. Hefur hann t.a.m. skapað reglu um skaðabótaskyldu EFTA/EES-ríkja við brot á EES-rétti,<sup>150</sup> með hliðsjón af sambærilegri reglu sem Evrópudómstóllinn hafði myndað í bandalagsréttinum í byrjun tíunda áratugarins en sá dómur vakti hörð viðbrögð margra aðildarríkja ESB.<sup>151</sup>

#### 4.2. Önnur ákvæði EES-samningsins sem taka á þriðjuríkjasamskiptum

Allmörg ákvæði samningsins mæla fyrir um samskipti við ríki utan EES. Ýmist taka þau beinlínis á sambandinu við þau eða með óbeinum hætti þannig að almennar reglur, sem gilda innan svæðisins, hafa áhrif t.a.m. á innflutning frá þriðju ríkjum.

#### II. Viðauki - tæknilegar reglugerðir

Með EES-samningnum er leitast við að samræma tæknilegar kröfur til vara og koma þannig í veg fyrir að samningsaðilar geti beitt viðskiptahindrunum með því að gera frekari kröfur til vara en fram koma í viðaukanum. Í viðaukanum, sem er langstærsti viðauki samningsins, gefur m.a. að líta reglur um merkingu lyfja, matvæla og tóbaks, öryggisreglur og varúðarreglur á vélum og leikföngum og reglur um prófanir og vottanir. EES-samningurinn þrengir rétt samningsaðila til innflutnings frá ríkjum utan EES ef ekki eru uppfylltar þær kröfur sem II. viðauki við EES-samninginn gerir til þeirra.

#### Bókun 12

<sup>146</sup> Sjá 6. gr. EES-samningsins og 3. gr. samningsins um stofnun dómstóls og eftirlitsstofnunar.

<sup>147</sup> Sjá 7. gr. EES-samningsins.

<sup>148</sup> Sjá ákvæði um stofnanir EES í VII. hluta EES-samningsins.

<sup>149</sup> Mál nr. E-3/98, *Rainford-Towning*, [1998] skýrsla EFTA-dómstólsins, s. 205.

<sup>150</sup> Mál nr. E-9/97, *Erla María Sveinbjörnsdóttir*, [1998] skýrsla EFTA-dómstólsins, s. 97. Sjá einnig dóm Hæstaréttar frá 16. desember 1999 í máli nr. 236/1999 þar sem dómurinn komst að sömu niðurstöðu og EFTA-dómstóllinn í ráðgefandi álit sínu.

<sup>151</sup> Sameinuð mál nr. C-6 og 9/90, *Francovich*, [1991], skýrsla dómstólsins, s. 5357.

Í bókun 12 við EES-samninginn kemur fram að geri ESB samninga við þriðju ríki um gagnkvæma viðurkenningu samræmismats á afurðum ef nota skal vörumerki samkvæmt löggjöf bandalagsins, skal gert ráð fyrir því að EFTA/EES-ríkin geri sambærilega samninga við þriðju ríki. Á þessu sviði hafa EFTA/EES-ríkin því skuldbundið sig til þess að gera sambærilega samninga og ESB við viðkomandi þriðju ríki.

### *I. Viðauki - heilbrigði dýra og plantna*

I. Viðauki við EES-samningsins er næststærsti viðauki við EES-samninginn. Kaflinn hefur nýverið verið endurskoðaður og með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 69/98, sem gekk í gildi 1. janúar 1999, tóku EFTA/EES-ríkin upp dýraheilbrigðislöggjöf ESB. Þetta fól m.a. í sér að samræmdar reglur í viðskiptum með fisk og fiskafurðir innan EES voru teknar upp og enn fremur með kjöt og kjötafurðir á milli Noregs og ESB-ríkja.<sup>152</sup> Heilbrigðiseftirlit og gjaldtaka við innflutning frá ríkjum utan EES var samræmd og er Íslandi og Noregi t.a.m. óheimilt að taka við fiski frá þriðju ríkjum uppfylli þau ekki heilbrigðiskröfur viðaukans. Enn fremur hefur ESB gert svokallaða jafngildissamninga við nokkur ríki utan ESB sem fela í sér minnkun á heilbrigðiseftirliti við innflutning til ESB. EFTA/EES-ríkin þurfa að gera sambærilega samninga við þessi ríki en ekki hefur enn reynt á samningsvilja þeirra ríkja sem ESB hefur gert samninga við. Takist slíkir samningar ekki gilda sömu sjónarmið og lýst var að ofan um MRA-samningana, þ.e. að frjáls viðskipti innan EES með umræddar vörur gætu raskast.

### *Opinber innkaup og ríkisstyrkir*

Í 1. mgr. 65. gr. er kveðið á um að það fyrirkomulag, sem getið er um í XVI. viðauka um opinber innkaup, skuli gilda um allar framleiðsluvörur og í 2. mgr. 65. gr. er þess einnig getið að ákvæði um bókun 28 og XVII. viðauka um hugverkaréttindi skuli gilda um allar framleiðsluvörur og þjónustu, einnig þær vörur og þá þjónustu sem upprunnin er í ríkjum utan EES.

Reglur EES-samningsins um ríkisstyrki eru í 61.-64. gr. EES-samningsins og XV. viðauka hans. Meginreglan er sú að hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EES veita af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni, er ósamrýmanleg EES-samningnum. Þegar EFTA/EES-ríkin eiga samskipti við ríki utan EES verða þau að gæta þess að aðgerðir þeirra á þessum sviðum hygli ekki fyrirtækjum innan þeirra með þeim hætti að það hafi áhrif á samkeppnisstöðu þeirra gagnvart fyrirtækjum í öðrum aðildarríkjum EES.

### *Aðrar gerðir*

Einstök ákvæði í fjölmörgum gerðum, sem eru hluti af samningnum, mæla fyrir um samskipti við þriðju ríki.<sup>153</sup> Sammerkt með þeim gerðum er að gert er ráð fyrir að

<sup>152</sup> Liechtenstein hefur tímabundna undanþágu frá reglum viðaukans.

<sup>153</sup> Sjá t.d. ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 83/99 (vernd persónuupplýsinga), 37/99 (leyfisveitingar á sviði fjarskiptaþjónustu) og nokkrar tilskipanir í viðauka IX sem fjallar um fjármálaþjónustu, s.s. tilskipanir 73/239/EBE, 79/267/EBE og 89/646/EBE.

EFTA/EES-ríkin fylgi sams konar stefnu gagnvart þriðju ríkjum og ESB þrátt fyrir að þeim sé ávallt tryggður möguleiki til annars.

### 4.3 Niðurstöður um EES-samninginn

Meginregla EES-samningsins um sjálfræði EFTA/EES-ríkjanna til samningagerðar við þriðju ríki er skýr og staðfesti EFTA-dómstóllinn hana í svokölluðu Maglite-máli.

Á hinn bóginn er markmiðið um einsleitt EES ein af grundvallarreglum samningsins. Hefur dómstóllinn undirstrikað hana í dómum sínum, auk þess sem flest ákvæði samningsins, sem fjalla um þriðjuríkjasamskipti, ganga út frá því að EFTA/EES-ríkin fylgi sömu reglum í samskiptum sínum við þriðju ríki og ESB, annaðhvort með gerð sérstakra samninga sem eru efnislega samhljóða samningum ESB eða með því að innleiða ákvæði, sem snerta þriðju ríki, inn í EES-samninginn efnislega óbreytt frá sömu reglum EB-réttar. Geri EFTA/EES-ríkin það ekki geta afleiðingarnar orðið þær að framkvæmd þess hluta samningsins, sem viðkomandi reglur hafa áhrif á, sé frestað þar til viðunandi lausn finnst.<sup>154</sup> Er óþarft að fjölyrða um hve alvarleg áhrif slík frestun gæti haft á viðskiptaumhverfi fyrirtækja í EFTA/EES-ríkjum.

Má með nokkrum sanni segja að í samskiptum sínum við þriðju ríki hafi EFTA/EES-ríkin, þrátt fyrir að halda formlegu sjálfræði til samningagerðar, þrengt efnislegt svigrúm sitt til slíkrar samningagerðar. Á þetta aðallega við um reglur sem EFTA/EES-ríkin hafa þegar samþykkt sem hluta EES-samningsins. Enn fremur er ekki fráleitt að halda því fram að slíkt gildi að einhverju marki varðandi framtíðarreglur, séu hugsanlegar afleiðingar fyrir einstaklinga og fyrirtæki í EFTA/EES-ríkjum hafðar í huga. A.m.k. er ekki ólíklegt að ákvæði samningsins myndu hafa þau áhrif að framangreind ríki beittu annarri stefnu en ESB af mikilli varfærni.

## 5. Samanburður á ESB og EES-samningnum

Eins og að framan hefur verið lýst er Evrópusambandið með 15 aðildarríki og tæplega 400 milljónir íbúa innanborðs, stærsta viðskiptablokk heims með rúmlega 20% af heimsvöruviðskiptum. Slík staða veitir ESB yfirburðasamningsstöðu gagnvart þriðju ríkjum og vafalítið búa fyrirtæki innan ESB við betri kjör og tryggari aðstöðu í samskiptum sínum við þriðju ríki en fyrirtæki í öðrum ríkjum heims.<sup>155</sup> Nægir í þessu sambandi að nefna að ekkert ríki eða ríkjasamtök heims hefur jafnumfangsmikið net viðskiptasamninga og ESB, auk þess sem pólitísk vægi ESB bæði í tvíhliða samskiptum og á vettvangi WTO, hefur oft úrslitaáhrif á lausn mála. Þessi staða er hins vegar því verði keypt að aðildarríki sambandsins hafa framselt hluta fullveldis síns til svokallaðra yfirþjóðlegra stofnana þess. Þetta þrengir svigrúm þeirra til

<sup>154</sup> Þetta yrði ýmist gert beint með tilvísun í 102. gr. meginmáls EES-samningsins sem fjallar um frestun á hlutum samningsins ef einsleitni er raskað eða beint með aðlögunarákvæðum í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar þar sem ESB getur stöðvað viðskipti við EFTA/EES-ríkin ef þau beita ekki sömu ráðstöfunum í samskiptum við þriðju ríki og það sjálft. Dæmi um slíkt má t.a.m. finna í 3. málsgrein ákvörðunar nr. 69/98 (viðauki I) sem fjallar m.a. um viðskipti með sjávarafurðir og b-lið 2. gr. ákvörðunar nr. 83/99 sem fjallar um vernd persónuupplýsinga.

<sup>155</sup> Í þessu samhengi má benda á að þróunaraðstoð ESB og einstakra aðildarríkja beinist stundum að því að byggja upp atvinnuvegi, s.s. að tæknivæða fiskiðnað, í öðrum ríkjum (t.d. nokkrum Afríkuríkjum), auk þess sem ESB hefur samið um veiðiheimildir í efnahagslögsögum fjölmargra ríkja en um þá samninga er nánar fjallað í kafla 21 (sjávarútvegsmál).

samningagerðar við þriðju ríki þar sem slíkt er, eðli málsins samkvæmt, ávallt háð málamiðlunum á milli aðildarríkjanna.

Með hliðsjón af þeirri viðleitni EFTA-ríkjanna að skapa fyrirtækjum í ríkjum sínum sambærileg kjör og samkeppnisaðilum þeirra innan ESB hafa þau reynt að feta í fótspor þess síðarnefnda við gerð fríverslunarsamninga. Ekki er annað hægt að segja en það hafi gengið þrýðilega og einungis ESB býr yfir stærra neti viðskiptasamninga við þriðju ríki en EFTA. Það samanstendur af 14 fríverslunarsamningum og 6 samstarfsyfirlýsingum sem eru yfirleitt undanfari fríverslunarsamninga. Aukinheldur mun væntanlegur fríverslunarsamningur við Kanada gefa fyrirtækjum í EFTA-ríkjum forskot á keppinauta innan ESB.

Samkvæmt EES-samningnum halda EFTA/EES-ríkin sjálfræði til samningagerðar við þriðju ríki. Þrátt fyrir það hefur samningurinn þrengt svigrúm EFTA/EES-ríkjanna í samskiptum sínum við þriðju ríki á þeim sviðum sem samningurinn tekur til. Meginreglan um einsleitni innan EES er gegnumgangandi í samningnum og misræmi í stefnu EFTA/EES-ríkjanna annars vegar og ESB hins vegar gætu haft alvarleg áhrif á viðskiptaumhverfi fyrirtækja í EFTA/EES-ríkjum. Reyndar hefur reynslan verið sú að EFTA/EES-ríkin hafa, eins og við gerð fríverslunarsamninganna, lagt sig í framkróka um að fylgja í kjölfar ESB í samskiptum sínum við þriðju ríki og hefur barátta þeirra á því sviði frekar snúið að því að lokka þau ríki sem ESB hefur þegar samið við að samningaborðinu, en að EFTA/EES-ríkin hafi viljað víkja frá stefnu sambandsins. Hafa EFTA/EES-ríkin rekið sig á að áhugi þriðju ríkja á samningagerð er minni en við ESB. Gæti slíkt leitt til þess að einsleitni innan EES raskast en slíkt getur t.a.m. leitt til truflana á ákvæðum samningsins um frjálsa vöruflutninga.

Ísland nýtur góðs af samfloti með öðrum ríkjum í samningagerð við þriðju ríki, hvort sem slíkt væri innan vébanda EFTA eða ESB. Alltaf er erfitt að spá fyrir um hver staðan væri stæði Ísland bæði utan EFTA og ESB en afar líklegt er að áhugi þriðju ríkja á fríverslunarsamningum við Ísland væri takmarkaður. Áhugaleysi Bandaríkja annars vegar á gerð MRA-samnings við EFTA/EES-ríkin og á hugsanlegri aðild Íslands að NAFTA gæti hins vegar gefið ákveðnar vísbendingar í þeim efnum.

## ***Heimildaskrá***

Árskýrsla EFTA 1998, EFTA, 1998.

Craig, Paul og De Búrca Gráinne, **EU Law - Text, Cases and Materials**, Oxford University Press, 1998.

Dinan, Desmond, **Ever Closer Union**, MacMillan, 1999.

Vefsetur framkvæmdastjórnar ESB, <http://europa.eu.int/comm/trade>.

Heimasíða EFTA, <http://www.efta.int>.

I. Macloed o.fl., **The External Relations of the European Communities**, Oxford University Press, 1996.

Pelkmans, Jacques, **Atlantic Economic Cooperation: The Limits of Plurilateralism**, Center for European Policy Studies, 1998.

Pelkmans, Jacques, **European Integration - Methods and Economic Analysis**, Netherlands Open University, 1996.

Snyder, Francis, **International trade and customs law of the European Union**, Butterworths, 1998.

## 27. kafli

### Pólítískt samstarf Evrópusambandsins

#### **Samantekt**

*Maastricht- og Amsterdam-samningarnir settu pólítíska samvinnu ESB-ríkja gagnvart þriðju ríkjum í fastari skorður. Enn hefur pólítísk samvinna hins vegar ekki leitt til sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu aðildarríkja Evrópusambandsins þótt yfirlýstur vilji sé fyrir mótun slíkrar stefnu.*

#### **1. Aðdragandi**

Þótt samrunaferlið í Evrópu hafi frá upphafi snert pólítísk viðfangsefni og sé öðrum þæði byggt á pólítískum hugsjónum fór formlegt samstarf þátttökuríkja á pólítíska sviðinu hægt af stað. Líta má á leiðtogafund aðildarríkja í Haag árið 1969 og Davignon-skýrsluna, sem kom fram ári seinna, sem ákveðið upphaf að þessu samstarfi. Samstarfið tók hins vegar lengi vel aðeins til utanríkismála og var því fyrst og fremst ætlað að auka samstöðu aðildarríkja varðandi stærri og brýnni vandamál í alþjóðastjórnmalum. Samstarf þetta óx með árunum og leiddi smám saman til aukinna tilrauna til samhæfingar á utanríkisstefnu aðildarríkja. Með tímanum fór það einnig að taka til bæði efnahagslegra og pólítískra þátta öryggismála. Samstarfið var hins vegar tiltölulega óformlegt og byggt á samkomulagi á hverjum tíma frekar en föstum ramma. Með Maastricht-samningnum urðu nokkur þáttaskil í þessari samvinnu sem að undanfögnu hefur orðið í formlegri og fastari skorðum. Enn fer því þó fjarri að pólítísk samvinna innan Evrópusambandsins hafi leitt til sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu aðildarríkja Evrópusambandsins þótt yfirlýstur vilji sé fyrir mótun slíkrar stefnu.

#### **2. Sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna**

Með Maastricht-samningnum var fyrsta skrefið stigið í átt til sameiginlegrar öryggismálastefnu Evrópusambandsins og um leið var með formlegum hætti sett upp kerfi sem nefnist „Sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna“ (*Common Foreign and Security Policy*). Nafnið lýsir meira stefnumiðum en veruleika því að aðildarríkin hafa fullt frelsi til eigin stefnumörkunar í öryggis- og utanríkismálum, hvert í sínu lagi eða í samstarfi innan Atlantshafsbandalagsins sem mikill meirihluti ríkja tilheyrir.

Á þeim tíma sem Maastricht-samningurinn var í undirbúningi, breyttist pólítískt landslag í Evrópu með byltingarkenndum hætti. Þýskaland var sameinað og járnþjaldið milli austurs og vesturs hvarf. Á sama tíma myndaðist mikil spenna á Balkanskaga sem átti eftir að leiða til mikilla átaka og stríð braust út við Persaflóa með þátttöku margra Evrópuríkja. Um leið og hrun járnþjaldsins í Evrópu breytti öllum möguleikum til samstarfs Evrópuríkja á öryggismálasviðinu jókst þörfin fyrir nýja tegund samstarfs greinilega með atburðunum á Balkanskaga og breyttum aðstæðum sums staðar á jöðrum Evrópu, eins og í fyrirverandi lýðveldum Sovétríkja og í Mið-Austurlöndum. Þetta er bakgrunnur þeirrar tiltölulega öru



þróunar sem að undanfögnu hefur átt sér stað til aukins samstarfs Evrópusambandsríkja að öryggis- og utanríkismálum.

Hin sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefna heftir í engu frelsi aðildarríkjanna til eigin stefnumörkunar á sviði utanríkismála. Henni er ætlað að gera aðildarríkjunum mögulegt að samræma stefnu sína og skilning á alþjóðamálum og tala einum rómi þegar það á við, sem eykur mjög sameiginlegan styrk þeirra.

### **3. Framkvæmd hinnar sameiginlegu stefnu**

Framkvæmd sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu er á margan hátt öðruvísi varið en framkvæmd annarrar sameiginlegrar stefnu Evrópusambandsins, svo sem á sviði landbúnaðar- og umhverfismála. Vegna eðlis hinnar sameiginlegu stefnu er meiri áhersla lögð á þátt aðildarríkjanna og þær stofnanir sambandsins sem þau taka beint þátt í. Þannig eru völd framkvæmdastjórnar, Evrópuþings og Evrópudómstólsins umtalsvert takmörkuð á sviði sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu. Helstu þátttakendur við mótun og framkvæmd stefnunnar eru leiðtogaráðið og ráðherraráðið.

Á leiðtogafundi Evrópusambandsins koma saman leiðtogar ríkja og ríkisstjórna, ásamt forseta framkvæmdastjórnar. Leiðtogafundurinn fer með æðsta vald hinnar sameiginlegu stefnu, markar grundvallaratriði hennar og leggur jafnframt línur um almenna stefnumörkun, þar með talið á þeim sviðum er varða varnarmál og hvenær beri að leita liðsinnis Vestur-Evrópusambandsins (VES).

Ráðherraráðið þar sem saman koma utanríkisráðherrar aðildarríkjanna, tekur ákvarðanir um framkvæmd og stefnumörkun í kjölfar ákvarðana leiðtogafundar. Það er á ábyrgð ráðherraráðsins að aðgerðir sambandsins séu samhæfðar, stefnufastar og árangursríkar. Þá leggur Amsterdam-samningurinn ráðherraráðinu á herðar að leggja til sameiginlega stefnu við leiðtogafundinn og framfylgja henni, með „sameiginlegri afstöðu“ eða „sameiginlegum aðgerðum“ en um það og önnur stjórnþæki sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunnar verður fjallað síðar.

Formennskuríkið kemur fram fyrir hönd sambandsins í málum er varða hina sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu. Formennskuríkið er ábyrgt fyrir framkvæmd ákvarðana á sviði sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu og túlkar afstöðu sambandsins á alþjóðavettvangi. Formenskunni til aðstoðar í þessu er framkvæmdastjóri ráðherraráðsins sem jafnframt gegnir stöðu hátt setts fulltrúa hinnar sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu, svo og framkvæmdastjórnin.

Samkvæmt Amsterdam-samningnum skal framkvæmdastjóri ráðsins jafnframt gegna stöðu háttsetts fulltrúa sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu eins og áður segir. Honum er ætlað að vera ráðinu til aðstoðar við undirbúning og framkvæmd pólitískra ákvarðana. Jafnframt er honum ætlað að koma fram fyrir hönd ráðherraráðsins (að ósk formenskunnar) og leiða pólitíska samvinnu við þriðju ríki. Skipun jafn reynds stjórnmalamanns og Javiers Solana þykir vísbending þess að vilji sé til að auka vægi sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu.

Í stofnsamningi Evrópusambandsins er kveðið á um að framkvæmdastjórn skuli höfð með í ráðum við verkefni og ákvarðanatöku á sviði sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu. Þessi tengsl eru nauðsynleg til að tryggja samhæfingu við önnur svið, svo sem efnahags- og þróunarsamvinnu við önnur ríki þar sem framkvæmdastjórnin gegnir lykilhlutverki. Forseti framkvæmdastjórnar tekur þátt í leiðtogafundi Evrópusambandsins. Jafnframt tekur framkvæmdastjórn þátt í fundum ráðherraráðsins og undirbúningi þeirra. Líkt og aðildarríkin getur framkvæmdastjórn vakið máls á hverju því málefni sem fellur undir hina sameiginlega stefnu og lagt fram tillögur um aðgerðir. Framkvæðisréttur framkvæmdastjórnar er á hinn bóginn ekki alger eins og á öðrum þeim sviðum þar sem Evrópusambandið hefur rúmt valdsvið. Ráðherraráðið getur óskað tillagna framkvæmdastjórnar við framkvæmd aðgerða.

Aðildarríkin hafa samþykkt að framkvæma og framfylgja ákvörðunum á sviði hinnar sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu í hvívetna, hvort heldur sem er með lagasetningu heima fyrir eða málflutningi á alþjóðlegum vettvangi, svo og að upplýsa þau aðildarríki, er ekki taka þar þátt hverju sinni, um framvindu mála. Aðildarríki getur, líkt og framkvæmdastjórn, vakið máls á sameiginlegum hagsmunamálum á vettvangi ráðherraráðsins og gert viðeigandi tillögur.

Yfirlýsing í viðauka Amsterdam-samningsins kveður á um að stofna skuli stefnumörkunar- og viðvörunardeild er starfi undir hinum hátt setta fulltrúa. Þessum stefnumörkunarhópi er m.a. ætlað að:

- a) fylgjast með og greina þróun mála viðkomandi sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunni;
- b) meta hagsmuni sambandsins og benda á svið er varðað gætu sameiginlega stefnu í framtíðinni;
- c) skilgreina tímanlega og vara við atburðum eða þróun mála er gætu haft alvarlegar afleiðingar eða pólitíska kreppu í för með sér;
- d) vinna, að ósk ráðs, formennskuríkis eða að eigin frumkvæði, stöðuskýrslur til grundvallar stefnumörkun og ákvarðanatöku í ráðherraráðinu.

Til aðstoðar þeim sem að framan eru taldir við undirbúning og framkvæmd ákvarðana á sviði utanríkis- og öryggismála eru fjölmargir undirhópar. Sendiherrar aðildarríkja ásamt hátt settum fulltrúa (varaforseta) framkvæmdastjórnar hittast einu sinni í viku til að undirbúa ákvarðanir ráðherraráðsins. Stjórnmalanefndin, skrifstofustjórar alþjóðaskrifstofa utanríkisráðuneyta aðildarríkjanna ásamt framkvæmdastjórn, kemur saman tvisvar í mánuði að jafnaði til að ræða alþjóðamál og málefni sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu. Hún kynnir ráðherraráðinu viðhorf sín og skilgreiningar á vandamálum á alþjóðavettvangi, annaðhvort að eigin frumkvæði eða að ósk ráðherraráðsins. Hún fylgist líka með framkvæmd sameiginlegra ákvarðana.

Fulltrúar aðildarríkja og framkvæmdastjórnar eru stjórnmalanefndinni til aðstoðar, undirbúa fundi hennar og dagskrárliði er varða sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu á fundum ráðherraráðsins og samhæfa daglegan rekstur hinnar sameiginlegu stefnu.

Þá starfa vinnuhópar sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu. Má þar nefna t.d. sérfræðingahóp um málefni Mið-Austurlanda, Austur-Evrópu og Mið-Asíu, Balkanskaga og vinnuhóp um útflutning hefðbundinna vopna. Alls eru

sérfræðingahóparnir 28 að tölu og leggja stöðuskýrslur og tillögur fyrir stjórn málanefndina.

Fulltrúar um sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu við fastanefndir aðildarríkjanna í Brussel og kollegar þeirra hjá framkvæmdastjórn funda reglulega, ekki síst um lagalega, stofnanalega og fjárhagslega þætti hinar sameiginlegu stefnu.

Þá hefur ráðherraráðið, í samræmi við ákvæði Amsterdamsamningsins, skipað sérlega sendimenn með starfsumboð á takmörkuðu sviði. Þannig sinnir einn málefnum Mið-Afríku, annar Mið-Austurlöndum og a.m.k. tveir Suðaustur-Evrópu.

Auk ofantalinnar gegnir Evrópuþingið ráðgefandi hlutverki í sameiginlegri utanríkis- og öryggismálastefnu.

#### **4. Ákvarðanataka á vettvangi sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu**

Ákvarðanir ráðherraráðsins um mál, sem varða sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu eru teknar samhljóða. Til að draga úr möguleikum á að eitthvert eitt ríki kjósi að koma í veg fyrir sameiginlega ákvörðun sem önnur ríki hafa orðið sammála um er í Maastricht-samningnum ákvæði um svokallaða uppbyggilega hjásetu. Með þessu ákvæði er ríkjum gert mögulegt að firra sig ábyrgð á framkvæmd sameiginlegrar stefnu sambandsins með hjásetu án þess að koma með því í veg fyrir að stefnan verði bindandi fyrir ESB. Annað frávík frá þeirri meginreglu, að samhljóða ákvörðun þurfi til framgangs stefnumiða á þessu sviði, er að finna í ákvæði um samþykktir með auknum meirihluta í atkvæðagreiðslu. Þar er um að ræða ákvarðanir sem geta varðað sameiginlega afstöðu aðildarríkjanna, sameiginlegar aðgerðir þeirra, ákvarðanir teknar á grundvelli sameiginlegrar stefnu þeirra og ákvarðanir um framkvæmd slíkrar stefnu. Sá meirihluti sem til þarf, er í reynd mjög aukinn því að 62 atkvæði af 87 mögulegum í ráðherraráðinu þarf til og að auki er þess krafist að minnst tíu ríki af fimmtán standi að baki þessum atkvæðum. Ákvarðanataka með auknum meirihluta kemur ekki til greina ef eitthvert eitt aðildarríki lýsir því yfir að vegna mikilvægra þjóðarhagsmuna sé það andvígt atkvæðagreiðslu. Þannig hefur hvert ríki neitunarvald um notkun atkvæðagreiðslu og aukins meirihluta við ákvarðanir. Til þess að leysa þann vanda sem þá kemur upp getur ráðherraráðið, með auknum meirihluta, vísað málinu til leiðtogafundar Evrópusambandsins en þar er skorið úr með samhljóma afstöðu. Atkvæðagreiðslu er heldur aldrei beitt þegar um er að ræða hermál og landvarnir. Um þessar mundir eru til umræðu innan Evrópusambandsins leiðir til að bæta feril ákvarðana sem falla undir sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu.

#### **5. Stjórn tæki sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu**

Evrópusambandinu eru opnar margvíslegar leiðir þegar kemur að ákvörðunum um sameiginlega stefnu í þessum málum og framkvæmd hennar. Helstu leiðirnar eru þessar:

1. sameiginleg stefna;
2. sameiginleg afstaða;
3. alþjóðlegir samningar;
4. sameiginlegar yfirlýsingar;
5. sameiginlegar aðgerðir.

Við þetta bætist, í samskiptum við ríki utan sambandsins, pólitískt samráð og málsupptaka.

Í Amsterdam-samningnum er kveðið á um að leiðtogafundurinn skuli ákveða sameiginlega stefnu fyrir Evrópusambandið þar sem um mikilvæga sameiginlega hagsmuni sé að ræða. Enn sem komið er er aðeins einni sameiginlegri stefnu til að dreifa, sameiginlegri stefnu ESB gagnvart Rússlandi, en þrjár aðrar eru í undirbúningi, gagnvart Úkraínu, Balkanskagarríkjum og Miðjarðarhafslöndum utan ESB.

Í sameiginlegri afstöðu setur ráðherraráðið fram afstöðu sína varðandi tiltekið vandamál í samskiptum við þriðja ríki eða á alþjóðavettvangi. Aðildarríkjum sambandsins ber síðan skylda til að haga utanríkispólitík sinni í samræmi við hina sameiginlegu afstöðu aðildarríkjanna.

Sé alþjóðlegra samninga þörf, við eitt eða fleiri ríki eða alþjóðastofnanir á sviði sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu, getur ráðherraráðið falið formennskuríkinu að hefja samninga og nýtur við það fulltingis framkvæmdastjórnar. Samningurinn er síðan fullgiltur af ráðherraráðinu, að tilmælum formennsku ríkisins. Samþykki er einróma. Slíkur samningur er þó ekki bindandi fyrir aðildarríki sem lýsir slíkt ómögulegt fyrr en stjórnskipulegum skilyrðum hefur verið fullnægt. Í slíku tilfelli getur ráðið samþykkt að samningurinn gildi um hið tiltekna ríki með fyrirvara. Þá er í viðauka við sáttmálann yfirlýsing þess efnis að alþjóðasamningar, eins og þeir sem áður eru nefndir, megi ekki hafa í för með sér neina tilfærslu valds frá aðildarríki til Evrópusambandsins.

Sameiginlegar yfirlýsingar Evrópusambandsins eru notaðar til að tjá hug þess varðandi pólitísk álitamál, óskir eða væntingar gagnvart þriðju ríkjum eða á alþjóðavettvangi. Yfirlýsingarnar gefa sambandinu kost á að bregðast hratt og örugglega við óvæntum uppákomum í heimsmálum. Þær bera heitið „yfirlýsing Evrópusambandsins“, þegar ráðið hefur formlegar fjallað um þær, en „yfirlýsing formennskuríkis í nafni Evrópusambandsins“, hafi ekki unnist tími til að bera málið undir aðildarríkin áður en yfirlýsingin var gefin út.

Sameiginlegar aðgerðir eru, eins og nafnið gefur til kynna, viðbrögð Evrópusambandsins á vettvangi þar sem tafarlausra aðgerða er þörf. Við samþykkt hverrar aðgerðar eru skýrgreind markmið hennar, gildistími og hvað Evrópusambandið og aðildarríki þess munu leggja af mörkum við að framfylgja henni.

Samskipti við þriðju ríki, undir hatti sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu, fara aðallega fram á vettvangi svokallaðs pólitísku samráðs. ESB hefur pólitískt samráð við mikinn fjölda ríkja og ríkjahópa ár hvert og eru þar rædd hvort heldur sem er tvíhliða samskipti eða ákveðin vandamál og horfur í alþjóðamálum. Hið pólitíska

samráð getur verið hvort heldur er á stigi leiðtoga, ráðherra, skrifstofustjóra alþjóðaskrifstofa, hátt settra embættismanna eða sérfræðinga.

Málsupptökur Evrópusambandsins eru trúnaðarmál. Þeim er beitt gagnvart tilteknu ríki í því skyni að leysa vandamál, oftast á sviði mannréttinda, lýðræðis eða mannúðarmála.

Evrópusambandið býður hópi ríkja, aukaaðildarríkjunum og Íslandi, Noregi og Liechtenstein, undir hatti EES, að gerast aðilar að sameiginlegri afstöðu og sameiginlegum yfirlýsingum. Grunnreglan er sú að þessum ríkjum skuli ætíð boðin aðild en frávik þar frá eru ef yfirlýsingin 1) varðar eitt þessara ríkja, 2) varðar of sértæk samskipti ESB og þess er yfirlýsingin beinist að og loks 3) ef eitthvert aðildarríkja þvertækur fyrir slíkt boð. Evrópusambandið tók sameiginlega afstöðu 11 sinnum á síðasta ári og tók eitthvert eða öll ofangreindra ríkja undir hana. Sameiginlegar yfirlýsingar voru 130 og tók eitthvert aukaaðildar eða EFTA-ríkja þátt í 76 þeirra. Aukaaðildar- og EFTA-ríkin sóttu jafnframt sérfræðingafundi á vettvangi hins pólitíska samráðs. Þannig sóttu EFTA-ríkin sérfræðingafundi um málefni ÖSE, friðarferlið fyrir botni Miðjarðarhafs, afvopnunarmál, Austur-Evrópu og Mið-Asíu, útflutning hefðbundinna vopna, málefni Balkanskaga, öryggismál og fund um bann við útbreiðslu kjarnavopna. Það er ákveðið af formennskuríkinu hversu margir pólitískir samráðsfundir verða haldnir í formennskutíð þess og hafa EFTA-ríkin engin áhrif þar á.

## **6. Hvað er fram undan?**

Christopher Patten, framkvæmdastjóri utanríkismála, lét svo um mælt nýverið að tvennt væri nauðsynlegt til að hin sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefna yrði samheldin og trúverðug. Í fyrsta lagi að Evrópusambandið sýndi að það gæti beitt áhrifum sínum hvort heldur sem væri með stjórnarerindrekstri, efnahagsaðstoð, viðskiptum eða öðrum leiðum, þar með talinni aðstoð á öryggismálasviðinu þar sem hættuástand skapast. Í öðru lagi þyrfti það að sýna pólitískan vilja og raunverulega getu til að beita hervaldi sem lokaúrræði ef aðrar leiðir brygðust. Takist þetta, verði Evrópusambandið betur í stakk búið til að koma á framfæri hagsmunum sínum og vilja, axlar ábyrgð sína og halda á lofti sameiginlegu gildismati aðildarríkjanna á alþjóðavettvangi. Aðeins þegar sambandið geti náð markmiðum sínum hratt og örugglega og hafi getu til að styðja stefnu sína með hernaðaraðgerðum ef nauðsyn krefur meggi segja að hin sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefna sé komin á legg. Þessu markmiði hefur enn ekki verið náð. Ákvarðanataka er of hægfara á hættutímum. Fjárlagagerð og fjárveitingarvald er enn of ósveigjanlegt. Jafnvel þegar fjárveiting hefur verið ákveðin er afgreiðsluferlið enn of hægfara. Því er mikilvægt að samhæfa stefnu og fjárveitingar aðildarríkjanna og Evrópusambandsins. Starfsliði hins hátt setta fulltrúa, Solana, hefur þegar orðið nokkuð ágennt á þessu sviði, hefur hópur innan stefnumörkunardeildar fengið það verkefni að gera lista yfir þann búnað og mannafla aðildarríkjanna, sem beita meggi við hættuástandsstjórnun. Það sem næst er á döfinni er að framkvæmdastjóri utanríkismála mun væntanlega leggja fyrir leiðtogafundinn í Lissabon í næsta mánuði tillögu um að setja á fót hraðsveitir. Sömuleiðis munu Solana, portúgalska formennskan og ráðherraráðið flýta eftir megni þeim breytingum á stofnanaupbyggingu Evrópusambandsins sem nauðsynlegar eru. Bráðabirgðastjórnsmála- og öryggisnefnd og bráðabirgðahernaðarnefnd er ætlað að hefja störf innan tíðar. Allt ber þetta að sama brunni sem um leið er kjarni hinnar

sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnu, að gera Evrópusambandinu kleift að koma í veg fyrir átök eða a.m.k. hafa stjórn á átökum, brjótist þau út.

## 28. kafli

### Evrópsk öryggis- og varnarmál

#### *Samantekt*

Íslensk stjórnvöld hafa frá upphafi stutt þróun Evrópusamstarfsins innan bandalagsins og lýst skilningi á viðleitni aðildarríkja ESB til að þróa sameiginlega evrópska öryggis- og varnarmálastefnu. Það var staðfest með aðild Íslands að yfirlýsingu leiðtogafundar bandalagsins í Washington DC. Á hinn bóginn var viðeigandi hluti yfirlýsingarinnar skilyrtur þannig að stuðningur bandalagsins við ESB myndi ráðast af samsvarandi ákvörðunum innan ESB, einkum varðandi þátttökuréttinn og samskipti samtakanna tvenna. Málflutningur af Íslands hálfu á vettvangi bandalagsins og VES hefur byggst á þessum grundvelli. Íslensk stjórnvöld hafa lýst áhyggjum yfir því hvernig ESB hefur hingað til haldið á málum og ítrekað tekið fram að erfitt yrði að ná frekari árangri innan bandalagsins á meðan ekki næðist samstaða innan ESB um nauðsynlegar pólitískar ákvarðanir varðandi þátttökuréttinn og samskipti samtakanna.

#### **1. Þáttaskil í sögu ESB**

Evrópusambandið hefur lengst af ekki verið vettvangur samstarfs í öryggis- og varnarmálum. Jafnvel sameiginleg utanríkis- og öryggismálastefna hefur ekki falið í sér eiginlegt samstarf í öryggis- og varnarmálum enda ellefu aðildarríki jafnframt í Atlantshafsbandalaginu og hin fjögur hlutlaus eða utan varnarbandalaga. Yfirlýstur og sýnilegur vilji Evrópusambandsins til að móta sameiginlega evrópska öryggis- og varnarmálastefnu markar því þáttaskil í sögu ESB og evrópskra öryggismála. Þegar til lengri tíma er litið er fyrirsjáanlegt að hvernig sem til tekst muni þessi viðleitni ESB ekki einungis valda innri breytingum, heldur einnig hafa áhrif á stöðu og starfsemi Vestur-Evrópusambandsins og Atlantshafsbandalagsins. Þetta ferli innan ESB varðar því beinlínis öryggis- og varnarmálhagsmuni Íslands, sem er aðildarríki Atlantshafsbandalagsins og hefur notið aukaaðildar að VES en getur hugsanlega einungis fengið óbeina þátttöku í viðeigandi samráði og samstarfi á vettvangi ESB.

#### **2. Aflvakinn í Reykjavík**

Ógnir kalda stríðsins urðu þess valdandi að flest ríki Vestur-Evrópu sáu hag sínum best borgið innan vébanda Atlantshafsbandalagsins í nánu samstarfi við ríki Norður-Ameríku. Atlantshafstengslin innan bandalagsins byggjast áfram á sameiginlegum hagsmunum og gildum en segja má að yfirvofandi hætta um áratugaskeið hafi að nokkru leyti skyggt á langvarandi vilja margra Evrópuríkja til að axla hlutfallslega meiri hernaðarlegar byrðar og pólitíska ábyrgð á sviði evrópskra öryggis- og varnarmála. Þessi vilji endurspegladist fyrst eftir lok síðari heimsstyrjaldar í undirritun Brussel-samningsins og stofnun VES árið 1948 og það var ekki fyrr en árið 1984 sem aftur varð vart við pólitískan áhuga á nýtingu þessara samtaka sem vettvangs til eflingar á sjálfstæðu evrópsku framlagi.

Það er forvitnilegt frá íslensku sjónarhorni að það var fundur Reagans, forseta Bandaríkjanna, og Gorbatsjovs, aðalritara kommúnistaflokks Sovétríkjanna, í Reykjavík árið 1986 sem varð þess valdandi að aðildarríki VES samþykktu svonefndan Haag-grundvöll árið 1987 og hófu það ferli sem nú stendur sem hæst innan ESB. Eins og kunnugt er náðist næstum tvíhliða samkomulag á leiðtogafundinum í Reykjavík um róttæka fækkun kjarnavopna en í kjölfarið heyrðust raddir í sumum Evrópuríkjum sem töldu að gæta hefði þurft samráðs um svo mikilvægt hagsmunamál. Af þessu tilefni áréttuðu stjórnvöld í aðildarríkjum VES á fundi í Haag nauðsyn evrópskrar samstöðu og sameiginlegra sjónarmiða varðandi öryggismál. Þau lýstu því jafnframt yfir að evrópska samrunaferlið myndi ekki verða heildstætt fyrr en það næði til öryggis- og varnarmála og að VES væri staðráðið í því að leggja af mörkum til eflingar Evrópustöðar Atlantshafsbandalagsins. Með þessu hófst það sem síðar hefur verið nefnt Evrópusamstarfið á sviði öryggis- og varnarmála.

Næstu skref voru stigin í Maastricht árið 1991 þegar ESB samþykkti stofnun sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu og aðildarríki VES ákváðu að samtökin yrðu þróuð sem varnarmálaþáttur ESB. Af hálfu ESB fól þetta í sér ásetning um stigvaxandi þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu sem gæti leitt til sameiginlegra varna ef ráðherraráðið tæki um það ákvörðun. Til samræmingar ákvað VES að bjóða aðildarríkjum ESB utan samtakanna aðild. Með ákvörðunum í Maastricht var ekki einungis komið á stofnanatengslum ESB og VES heldur einnig búið í haginn fyrir innlimun ákveðinna verkþátta þeirra síðarnefndu.

Þar sem ljóst var að árangurinn af eflingu VES myndi ráðast af bolmagni samtakanna til aðgerða og hagnýti þeirra fyrir ESB samþykktu aðildarríki VES í Petersberg árið 1992 að fyrir utan samningsbundnar skyldur myndi VES taka að sér aðgerðir á sviði hættuástandsstjórnunar, svonefnd Petersberg-verkefni, enda þá þegar vaxandi þörf á framlagi til friðargæslu og friðarframkvæmdar. Jafnframt var í Petersberg ákveðið að bjóða evrópskum aðildarríkjum Atlantshafsbandalagsins utan ESB, Íslandi, Noregi og Tyrklandi, aukaaðild að VES. Innan fárra ára var Tékklandi, Póllandi og Ungverjalandi boðin aukaaðild vegna aðildar þeirra að Atlantshafsbandalaginu. Til viðbótar við aðildarríkin tíu og aukaaðildarríkin sex hafa fimm aðildarríki ESB kosið stöðu áheyrnaraðildarríkja og sjö ríki í Mið- og Austur-Evrópu hafa stöðu samstarfsríkja. VES-ríkin hafa því um skeið verið tuttugu og átta talsins.

Um leið og tengsl VES og ESB voru styrkt var lagður grunnurinn að samstarfi VES og Atlantshafsbandalagsins. Af hálfu VES var í Maastricht árið 1991 áréttað að samtökin gætu lagt eitthvað af mörkum til eflingar Evrópustöðar Atlantshafsbandalagsins og á leiðtogafundi bandalagsins í Brussel árið 1994 var lýst yfir stuðningi við þróun Evrópusamstarfsins á sviði öryggis- og varnarmála og vilja til að láta VES í té búnað og liðsafla til einstakra aðgerða. Bandalagið fylgdi svo eftir þessu boði um stuðning við VES í Berlín árið 1996, m.a. með samþykkt fyrirkomulags herstjórnaraðgerða þar sem VES notaðist við búnað og liðsafla bandalagsins. Í sama mund var komið á reglulegu samráði VES og bandalagsins á ýmsum stigum.

Á leiðtogafundi ESB í Amsterdam árið 1997 var ítrekaður ásetningur um stigvaxandi þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu, sem gæti leitt til sameiginlegra varna, og samþykkt að VES væri óaðskiljanlegur hluti þróunar ESB þannig að ESB gæti veitt



VES pólitískar leiðbeiningar og nýtt bolmagn samtakanna til aðgerða. Jafnframt var samþykkt að ESB myndi stuðla að auknum stofnanatengslum við VES með hugsanlega innlimun síðarnefndu samtakanna í huga ef ráðherraráðið tæki um það ákvörðun. Af hálfu VES var samþykkt sérstök yfirlýsing þar sem lýst var stuðningi við viðeigandi niðurstöður Amsterdam-fundarins og þessi yfirlýsing gerð að viðauka við Amsterdam-samninginn.

### **3. Hægfara stígandi verður hraðari**

Þessi hægfara stígandi í evrópskum öryggis- og varnarmálum á tíunda áratugnum varð skyndilega hraðari á árinu 1998. Því olli einkum versnandi ástand í Kosóvó og breyttar áherslur nýrrar ríkisstjórnar í Bretlandi.

Það var álitshnekkir fyrir ESB að geta ekki stillt til friðar í fyrirverandi Júgóslavíu. Vanmáttur ESB gagnvart þessum svæðisbundnu átökum í Evrópu dró úr trúverðugleika hnattrænnar sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu. Eftir að Atlantshafsbandalagið greip í taumana í Bosníu og Hersegóvínu var samfélagi þjóðanna fljótlega aftur vandi á höndum vegna versnandi ástands í Kosóvó. Líkt og gerst hafði í Bosníu og Hersegóvínu voru bandarísk stjórnvöld í upphafi treg til íhlutunar og vildu gjarnan eftirláta öðrum samtökum en Atlantshafsbandalaginu afskipti af málefnum Kosóvó. Enn og aftur reyndist ESB ókleift að knýja fram viðunandi lausn og þegar kom til aðgerða bandalagsins voru Bandaríkin þar fremst á meðal jafningja vegna hernaðarlegra yfirburða. Þetta örvaði umræðu í mörgum aðildarríkjum ESB um nauðsyn eflingar sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunnar með auknu hernaðarlegu bolmagni Evrópuríkja.

Framan af tíunda áratugnum var það stefna stjórnvalda í Bretlandi að gæta mikillar varkárni í hvers konar áherslubreytingum í öryggismálum þannig að Atlantshafsbandalagið yrði áfram megingrundvöllur sameiginlegra varna og hættuástandsstjórnunar, verksvið VES yrði takmarkað og að ESB yrði ekki fengið eiginlegt hlutverk á öryggis- og varnarmálasviðinu. Þessi stefna setti þróun evrópskra öryggis- og varnarmála innan ESB mjög þröngar skorður. Þetta breyttist í kjölfar stjórnarskipta árið 1997 og á fundi forsætisráðherra Bretlands og forseta Frakklands í St. Malo árið 1998 var samþykkt með vísan til Amsterdam-samningsins að byggja upp bolmagn ESB til sjálfstæðra aðgerða innan stofnanaramma ESB, þ.m.t. með stuðningi nýrra stofnana. Tekið var fram að þetta myndi ekki breyta sameiginlegum varnarskuldbindingum samkvæmt Norður-Atlantshafssamningnum og að ESB myndi ekki ráðast í aðgerðir þegar Atlantshafsbandalagið væri þegar á vettvangi en vegna lykilstöðu Bretlands innan ESB, VES og bandalagsins og mikilvægra tvíhliða samskipta Bretlands og Bandaríkjanna telst fundurinn í St. Malo til tímamóta.

Endurómur fundarins í St. Malo heyrðist fljótlega innan Atlantshafsbandalagsins en þar var samþykkt á leiðtogafundinum í Washington DC. árið 1999 að lýsa yfir stuðningi við þá viðleitni ESB að efla sameiginlega evrópska öryggis- og varnarmálastefnu, með mestri mögulegri þátttöku evrópskra bandalagsríkja utan ESB í hugsanlegum aðgerðum samtakanna, og gefið fyrirheit um frekari útfærslu aðgangs ESB að búnaði og liðsafla bandalagsins, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í ljósi áralangrar andstöðu sumra aðildarríkja ESB við hvers konar samskipti eða stofnanatengsl við bandalagið var Washington-yfirlýsingin almennt álitin mikilvægt pólitískt frumkvæði. Það verður einnig að skoðast í ljósi þess að sum aðildarríki ESB

innan Atlantshafsbandalagsins höfðu reynt ófús til að taka af allan vafa um framtíðarstöðu annarra evrópskra aðildarríkja í þessu ferli, með vísan til sjálfstæðrar ákvarðanatöku ESB. Þess má geta að stuðningur bandalagsins birtist einnig í endurskoðun öryggismálastefnu þess sem var samþykkt í Washington DC. og er grundvöllur varnaráætlanagerðar til næstu ára.

Það olli því víða vonbrigðum að ESB sýndi ekki gagnkvæmni á leiðtogafundinum í Köln stuttu síðar þar sem í raun var gengið skemra heldur en í Washington varðandi þátttökurétt evrópskra bandalagsríkja utan ESB. Þessi fundur fór saman við gildistöku Amsterdam-samningsins og þar var m.a. samþykkt að fela formennskuríkinu að kanna stofnun sérstakrar stjórn mála- og öryggismálanefndar og hermálanefndar ESB. Þessar nýju stofnanir, þar sem sameiginleg evrópsk öryggis- og varnarmálastefna verður væntanlega mótuð og framkvæmd ná ekki til evrópskra NATO ríkja utan ESB og hafa þau þrýst á um þátttöku. Samtímis lýstu stjórnvöld í sumum ríkjanna sex því yfir að útfærsla ákvarðana um aðgang ESB að búnaði og liðsafla Atlantshafsbandalagsins myndi haldast í hendur við þróun þátttökuréttarins innan ESB enda svo fyrir mælt í Washington-yfirlýsingunni.

Þess má geta að á leiðtogafundi ESB í Köln var ákveðið að taka ákvarðanir um framtíðarstöðu VES fyrir lok ársins 2000 þannig að hugsanlegt er að ákveðnir þættir í starfsemi samtakanna verði teknir upp í ESB á þeim tíma. Ekki er þar með sagt að Brussel-samningurinn verði ógildur.

Um skeið höfðu hugtök varðandi evrópsk öryggis- og varnarmál verið nokkuð á reiki, þ.e.a.s. eftir því hvaða samtök áttu í hlut, en um þetta leyti var í vaxandi mæli rætt um þróun sameiginlegrar evrópskrar öryggis- og varnarmálastefnu innan ESB og Evrópusamstarfið á sviði öryggis- og varnarmála innan Atlantshafsbandalagsins. Skiptar skoðanir hafa verið um tengsl þessara ferla en almennt virðist viðurkennt að í reynd verði varla skilið á milli, enda að stórum hluta um sömu ríkin að ræða.

Fjöldi formlegra og óformlegra funda var haldinn í aðdraganda leiðtogafundar ESB í Helsinki í árslok 1999 þar sem fjallað var um evrópsk öryggis- og varnarmál. Fulltrúar evrópskra aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins utan ESB sóttu suma þessara funda og ítrekuðu nauðsyn þátttöku í mótun og framkvæmd sameiginlegrar evrópskrar öryggis- og varnarmálastefnu án þess að gengið yrði á sjálfstætt ákvarðanatökuferli ESB. Íslensk stjórnvöld kynntu rækilega afstöðu sína og lögðu áherslu á mikilvægi beinnar þátttöku í störfum fyrirhugaðra nýrra öryggismálastofnana ESB.

Þrátt fyrir víðtæka kynningu á sjónarmiðum ríkjanna sex fór svo í Helsinki að lítil árangur náðist varðandi þátttökuréttinn. Þar var samþykkt að setja á laggirnar „viðeigandi fyrirkomulag“ til skoðanaskipta og upplýsingamiðlunar um evrópsk öryggis- og varnarmál á milli ESB annars vegar og bandalagsríkja utan ESB og umsóknarríkja ESB hins vegar. Verðandi formennskuríki var falið að gera tillögur um hvernig „þriðju lönd“ gætu lagt af mörkum til hættuástandsstjórnunar á vegum ESB. Stjórnvöld í aðildarríkjum Atlantshafsbandalagsins utan ESB, þ. á m. Íslandi, höfðu vonast til að samkomulag næðist á meðal aðildarríkja ESB um beina eða óbeina þátttöku þeirra í nýjum öryggismálastofnunum ESB en svo fór að orðalag Helsinki-yfirlýsingarinnar um þátttökuréttinn er mjög óljóst, ríkin sex eru sett á bás með umsóknarríkjum ESB og framtíðarútfærsla er sett í samhengi hefðbundinna og fremur fjarlæggra þriðju landa samskipta. Eftir á að hyggja má segja að tilvísun yfirlýsingar

leiðtogafundarins í St. Malo til stofnanaramma ESB hafi í upphafi takmarkað svigrúm þeirra aðildarríkja ESB sem hefði kosið meiri sveigjanleika því að frönsk og bresk stjórnvöld hafa til þessa verið í forystu á öryggis- og varnarmálasviðinu.

Í Helsinki var endanlega tekin ákvörðun um stofnun sérstöku stjórn mála- og öryggismálanefndarinnar og hermálanefndarinnar, auk hermálastarfsliðs, en vegna nauðsynjar á samningsbreytingum og fullgildingu tóku þessar stofnanir til starfa til bráðabirgða 1. mars 2000 en tvö ár geta liðið áður en fullgildingarferlinu verður lokið. ESB hefur enn látið ósvarað hvort gert sé ráð fyrir einhvers konar þátttöku evrópskra bandalagsríkja utan ESB á þessu bráðabirgðatímabili eða hvort þess verði beðið að varanlegar stofnanir taki til starfa. Þegar hafa þó verið gerðar ráðstafanir til að tengja umsóknarríkin þrettán við þetta starf en það snertir hvorki Ísland né Noreg. Heyrst hafa raddir sem telja að VES geti gegnt mikilvægu hlutverki á þessu breytingaskeiði.

Umræðan um evrópsk öryggis- og varnarmál á árinu 1999, innan ESB, VES og Atlantshafsbandalagsins, einkenndist mjög af yfirlýstum vilja til að auka hernaðarlegt bolmagn Evrópuríkja. Atlantshafsbandalagið hratt af stað varnargetufrumkvæði sem er að hluta ætlað til að efla Evrópustöð bandalagsins, VES hóf skrásetningu liðsafla og búnaðar sem hægt væri að leggja til aðgerða, m.a. í þeim tilgangi að benda á hvar betur mætti gera, og ESB samþykkti í Helsinki svonefnd meginmarkmið á hernaðarsviðinu og stofnun sérstaks herafla til hættuástandsstjórnunar. Markmiðið er að ESB geti sent 50-60 þúsund manna lið á vettvang í eitt ár frá og með árinu 2003 að telja og skipulagning áætlanagerðar og framlaga er þegar hafin.

Það er táknrænt að í aðdraganda Helsinki-fundarins var samþykkt að einn og sami maðurinn skyldi gegna starfi hátt setts fulltrúa ESB á sviði utanríkis- og öryggismála og starfi framkvæmdastjóra VES. Fráfarandi framkvæmdastjóri Atlantshafsbandalagsins var skipaður í þessar stöður og var honum boðið að sækja fund utanríkisráðherra aðildarríkja bandalagsins strax í kjölfar Helsinki-fundarins en þar var lýst yfir stuðningi við fyrirætlanir ESB í öryggis- og varnarmálum og sérstaklega lögð áhersla á nauðsyn þess að finna lausnir sem væru viðunandi fyrir öll aðildarríki varðandi þátttöku evrópskra bandalagsríkja utan ESB í skoðanaskiptum, samráði og samstarfi. Stjórnvöld í mörgum aðildarríkjum Atlantshafsbandalagsins hafa lengi vel lagt þunga áherslu á nauðsyn formlegra tengsla þess við ESB enda er það forsenda samstarfs samtakanna, þ.m.t. að ESB geti fengið aðgang að búnaði og liðsafla bandalagsins. Um þetta var fjallað á fundi utanríkisráðherranna en sum ríki hafa ekki viljað ljá máls á slíkum tengslum á meðan ESB hefur ekki lokið uppbyggingu eigin öryggismálastofnana.

Stuttu eftir að Portúgal hafði tekið við formennsku í ESB kynntu stjórnvöld þar tillögur innan samtakanna um tilhögun annars vegar tengsla ESB og Atlantshafsbandalagsins og hins vegar um þátttökurétt svonefndra þriðju landa, þ. á m. evrópskra bandalagsríkja utan ESB. Aðildarríkin fimmtán munu fjalla um þessar tillögur á næstu mánuðum.

#### **4. Óvarlegt að vanmeta pólitískar viljayfirlýsingar**

Þótt ESB hafi með vaxandi þunga færst inn á öryggis- og varnarmálasviðið, merkir það ekki að full samstaða sé á meðal aðildarríkjanna um stefnu og markmið þegar til

lengri tíma er lítið eða að verkaskipting stofnana samtakanna sé ákveðin. Þetta veldur nokkurri óvissu um framhaldið og um stöðu evrópskra bandalagsríkja utan ESB.

Það leikur enginn vafi á stuðningi allra aðildarríkja ESB við sameiginlegar ákvarðanir til þessa en á hinn bóginn verður vart við áherslumun á meðal aðildarríkja um hversu hratt og langt skuli farið í þróun sameiginlegrar evrópskrar öryggis- og varnarmálastefnu. Það má skilja af málflutningi þeirra ríkja sem lengst vilja ganga að framkvæma beri þá stefnu sem upphaflega var samþykkt í Maastricht um stigvaxandi þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu með sameiginlegar varnir að markmiði, óháð því sem gerist í öðrum samtökum. Fleiri ríki vilja efla getu ESB til sjálfstæðra aðgerða án þess að það ógni samstarfinu innan Atlantshafsbandalagsins og Atlantshafstengslunum. Loks vilja sum ríki, einkum hlutlaus og utan varnarbandalaga, einkorða viðfangsefni ESB við hættuástandsstjórnun, helst borgaralega, og telja alls ekki tímabært að ræða sameiginlegar varnir. Þess má geta að síðastnefnd ríki hafa lagst gegn yfirfærslu 5. gr. Brussel-samningsins, um sameiginlegar varnarskuldbindingar, til ESB sem hluta af hugsanlegri innlimun VES.

Nýskipan hátt setts fulltrúa ESB á sviði utanríkis- og öryggismála hefur beint athyglinni að nauðsyn skýrrar verkaskiptingar innan ESB, einkum á milli ráðherraráðsins og framkvæmdarstjórnarinnar, en hátt setti fulltrúinn þarf að byggja upp eigin skrifstofu frá grunni á meðan framkvæmdastjóri utanríkismála ræður þegar yfir starfsliði sem hefur nokkra reynslu af borgaralegri hættuástandsstjórnun og ráðstafar viðeigandi fjárlagaliðum. Þá er ónefnt hvernig samskiptum VES og nýrra stofnana ESB, t.d. hermálanefnda, verður háttað eða hvað verður um starfslið VES ef einstakir verkþættir verða fluttir til ESB.

Þá hefur verið nokkurt misræmi á milli brýninga stjórnvalda í mörgum aðildarríkjum ESB um aukið bolmagn Evrópuríkja á hernaðarsviðinu og einhliða ákvarðana sumra þeirra um verulegan niðurskurð á útgjöldum til varnarmála.

Þrátt fyrir ágreining um markmið og leiðir á meðal aðildarríkja ESB og jafnvel misræmis á milli orða og efnda sýnir atburðarás undanfarinna ára og síðustu mánaða að það væri óvarlegt að vanmeta pólitískar viljayfirlýsingar leiðtoga ESB eða þungann sem fylgir framkvæmd stofnana samtakanna. Að auki er sennilegt að skipun hátt setta fulltrúans og stofnun nýrra öryggismálastofnana ESB virki sem hvati á þróun sameiginlegu evrópsku öryggis- og varnarmálastefnunnar. Til samanburðar má geta þess að fremur skammur tími leið frá róttækri pólitískri ákvörðun helstu þáttökuríkja um stofnun sameiginlegs gjaldmiðils þar til framkvæmdin hófst. Það er táknað að sum aðildarríki ESB, þ. á m. ríki sem eiga ekki aðild að gjaldmiðlinum, hafa hvatt til þess að tekin verði upp svipuð samleitnisviðmið og notuð voru við stofnun gjaldmiðilsins í ákvörðun og ráðstöfun útgjalda Evrópuríkja til varnarmála.

Það ber einnig að hafa í huga rökrétt framhald. Stefnan, sem var mótuð í Maastricht og ítrekuð í Amsterdam, gerir ráð fyrir þróun sameiginlegrar varnarmálastefnu sem geti leitt til sameiginlegra varna. Á þeim grundvelli er hafin mótun sameiginlegrar evrópskrar öryggis- og varnarmálastefnu sem felur í sér uppbyggingu nýrra stofnana og möguleika á sjálfstæðum aðgerðum. Um leið fer umfang sameiginlegrar utanríkis- og öryggismálastefnu ESB vaxandi og eðlilegt að aðildarríki vilji tryggja framkvæmdina. Allt þetta veldur því að þau aðildarríki ESB, sem vilja fara sér hægt í öryggis- og varnarmálum, fá e.t.v. ekki ráðið ferðinni.

## **5. Forsenda áframhaldandi samlyndis innan bandalagsins**

Það er óhætt að fullyrða að ekkert aðildarríki ESB vill vísvitandi stefna samstarfinu innan Atlantshafsbandalagsins eða Atlantshafstengslunum í hættu, jafnvel hlutlaus ríki og ríki utan varnarbandalaga hafa notið góðs af því öryggi og stöðugleika sem bandalagið hefur veitt í Evrópu, en á hinn bóginn eru innan ESB ríki sem virðast ekki telja varðveislu samstöðunnar innan bandalagsins forgangsatriði. Það fer saman við sívaxandi áherslu stjórnvalda í mörgum bandalagsríkjum á aðgerðir sem falla ekki undir 5. gr. Norður-Atlantshafssamningsins og algenga umræðu um minnkandi trúverðugleika sameiginlegra varnarskuldbindinga. Þetta endurspeglast m.a. í núverandi breytingum á skipulagi herafla margra bandalagsríkja.

Af hálfu evrópskra bandalagsríkja utan ESB hefur margsinnis verið bent á að viðunandi lausn fyrir þau innan ESB sé forsenda áframhaldandi samlyndis innan bandalagsins. Slík tenging stafar af því að þau hafa sameiginlegar varnarskuldbindingar gagnvart ellefu bandalagsríkjum sem eru jafnframt aðildarríki ESB og sjálfstæðar aðgerðir á vegum ESB gætu leitt til víðtækari átaka. Þá hafa ákvarðanir ESB þegar bein áhrif á ákvarðanatöku bandalagsins, t.d. varðandi þróun Evrópusamstarfsins á sviði öryggis- og varnarmála og aðgang ESB að búnaði og liðsafla bandalagsins, og aðildarríki ESB munu óhjákvæmilega samræma afstöðu sína til einstakra mála á vettvangi bandalagsins. Slík samræming er forsenda framkvæmdar sameiginlegrar evrópskrar stefnu í öryggis- og varnarmálum og fyrirsjáanleg orsök áður óþekktra flokkadráttanna innan bandalagsins nema evrópskum bandalagsríkjum utan ESB gefist kostur á þátttöku í mótun og framkvæmd stefnunnar. Á hinn bóginn er ekki útilokað að tafir í samræmingu innan ESB, þar sem enn eru hlutlaus aðildarríki eða utan varnarbandalaga, gætu lamað ákvarðanatöku á vettvangi Atlantshafsbandalagsins.

Á undanförunum mánuðum hefur því stundum verið haldið fram af fulltrúum sumra aðildarríkja ESB að ekki sé hægt að byggja að neinu marki á arfleifð VES vegna þess að samtökin séu ekki sambærileg og forðast þurfi ólík aðildarstig. Í þeirri skoðun felst að árangurinn af starfi VES hafi ekki orðið meiri vegna þess að ríkjahópurinn hafi verið ósamleitur og ekki megi yfirfæra þennan veikleika til nýrra öryggismálastofnana ESB. Reyndin er sú að VES hefur verið mjög gagnlegur evrópskur vettvangur til samráðs og samræmingar um öryggis- og varnarmál og ástæða þess að samtökin hafa ekki tekið að sér stærri aðgerðir hefur verið skortur á pólitískum vilja helstu aðildarríkja.

Síðastliðin fjögur ár hefur komist á mjög gagnlegt samráð og samstarf VES og Atlantshafsbandalagsins þar sem m.a. bandalagið hefur gefið VES fyrirheit um aðgang að liðsafla og búnaði, sameiginlegir fundir eru tíðir og nýlega var haldin sameiginleg stjórnkerfisæfing hvorra tveggja samtakanna. Skiptar skoðanir virðast meðal aðildarríkja ESB um að hve miklu leyti nýta megi þenna hluta arfleifðar VES. Það snertir svo umfjöllun innan bandalagsins um framkvæmd ákvarðana um stuðning við áform ESB á öryggis- og varnarmálasviðinu sem teknar voru á leiðtogafundinum í Washington DC. og tilhögun samráðs og samstarfs bandalagsins og ESB. Lítil árangur hefur orðið af umfjölluninni til þessa, hvort tveggja vegna óvissu um þátttökuréttinn og tregðu sumra aðildarríkja ESB til að fallast á jafnræði eða gagnkvæmni í samskiptum samtakanna tvennra.

Hugsast getur að stjórnvöld í einhverjum aðildarríkjum ESB sjái kosti við tvíhliða samstarf ESB annars vegar og Bandaríkjanna hins vegar á vettvangi Atlantshafsbandalagsins, þar sem önnur aðildarríki yrðu hliðsett, en ljóst er að með því móti yrðu Atlantshafstengslin í öryggis- og varnarmálum ekki lengur aðskilin frá hugsanlegum ágreiningi á öðrum sviðum. Enn fremur er vafasamt að sameiginlegu varnarskuldbindingarnar gætu staðist til lengdar við slíkar aðstæður.

Sameiginlega evrópska öryggis- og varnarmálastefnan er ekki svar við sérstakri ytri ógnun gagnvart ESB, heldur mikilvægur þáttur í samrunaferlinu. Forsendurnar eru pólitískar fremur en hernaðarlegar. Mótun og framkvæmd stefnunnar verður innan stofnanaramma ESB og því geta einungis aðildarríki samtakanna átt beinan hlut að máli. Þessi þrönga skilgreining er lögformlega rétt og þjónar tilgangi samlögunarinnar en takmarkar svigrúm ESB og veldur öðrum ríkjum pólitískum vanda og stuðlar, að mati íslenskra stjórnvalda, ekki endilega að auknu öryggi og stöðugleika í Evrópu. Því hefur t.d. ekki enn verið svarað af hálfu ESB hvaða umboð samtökin hafi eða þurfi til sjálfstæðra aðgerða eða hverjar verði landfræðilegar takmarkanir slíkra aðgerða. Í umfjöllun einstakra stjórn mála- og embættismanna og fjölmiðla hefur almennt verið vísað til samræmis við störf Sameinuðu þjóðanna og nefnd hugsanleg viðfangsefni á jaðarsvæðum ESB, jafnvel í Afríku suður fyrir Sahara. Þegar nákvæmar skilgreiningar verða kunnar munu óhjákvæmilega vakna spurningar um framtíðarsamskipti ESB við fjarlægari þriðju lönd með umtalsverð svæðisbundin áhrif, t.d. Rússland.

## **6. Staða Íslands**

Ísland hefur þá sérstöðu innan Atlantshafsbandalagsins að hafa ekki eigin herafla og nýtur því öðrum fremur þeirra sameiginlegu varnarskuldbindinga sem felast í Norður-Atlantshafssamningnum. Allt, sem getur orðið til að veikja samstarfið innan bandalagsins og Atlantshafstengslin, varðar því íslenska grundvallarhagsmuni. Það gerir illt verra ef slík þróun á sér stað í sama mund og aukaaðildin að VES hefur minnkandi vægi og umfjöllun um framtíð evrópskra öryggis- og varnarmála flyst að verulegu leyti inn fyrir vegg ESB þar sem fulltrúar Íslands eiga ekki sæti. Ísland er Atlantshafsríki og hefur farsælt tvíhliða varnarsamstarf við Bandaríkin en landfræðileg lega, forn menningartengsl og viðskiptahagsmunir valda því að öryggi Íslands ræðst af aðstæðum á meginlandi Evrópu.

Af fyrrnefndum ástæðum taka íslensk stjórnvöld eigin skuldbindingar mjög alvarlega og þær ná m.a. til ellefu aðildarríkja ESB. Ef haft er í huga að hernaðarlegri og borgaralegri hættuástandsstjórnun fylgir ávallt áhætta er hugsanlegt að sjálfstæðar aðgerðir ESB leiði til víðtækari átaka og krefjist íhlutunar Atlantshafsbandalagsins. Með því móti myndi Ísland verða beinn aðili að styrjaldaráttökum án þess að hafa átt aðild að mótun eða töku pólitískra ákvarðana innan ESB í aðdraganda átakanna, gagnstætt því sem á við um bandalagið.

Ofangreind sérstaða Íslands veldur því einnig að aldrei getur orðið af hlutfallslega miklu íslensku framlagi í búnaði eða liðsafla til aðgerða á vegum ESB en þegar er gert ráð fyrir því að ríki, sem leggja af mörkum til slíkra aðgerða fái, tímabundinn þátttökurétt í samráði og ákvarðanatöku sem varðar aðgerðina hverju sinni. Þar við bætist að staða aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins utan ESB er ólík þannig að Ísland og Noregur sækjast ekki eftir aðild að ESB, Tyrkland er nýlega viðurkennt sem

umsóknarríki og Pólland, Tékkland og Ungverjaland hafa þegar byrjað aðildarviðræður. Þótt ríkin sex hafi sameiginlega hagsmuni til skemmri tíma lítið er ekki gefið að samstaða þeirra haldi til lengdar.

Enn er óvíst hvort, hvenær eða hvernig ESB ákveður endanlega tilhögun þátttöku bandalagsríkja utan ESB í mótun og framkvæmd sameiginlegrar evrópskrar öryggis- og varnarmálastefnu en þar sem þessi stefna verður hluti af sameiginlegu utanríkis- og öryggismálastefnunni, sem er hnattræn, gæti orðið vandasamt að taka út þá þætti sem varða Evrópu sérstaklega. Þá er enn óljóst með hvaða hætti ríki utan ESB gætu tekið þátt í ákvarðanamótun innan samtaka sem leyfa ekki ólík aðildarstig.

Íslensk stjórnvöld hafa varað við því að sameiginleg evrópsk öryggis- og varnarmálastefna, sem verður annars eðlis heldur en önnur viðfangsefni ESB til þessa, verði skilgreind einvörðungu á grundvelli evrópsks samruna. Reynslan af starfi Atlantshafsbandalagsins, einkum af aðgerðum þess í fyrrverandi Júgóslavíu, sýni mikilvægi pólitískrar og hernaðarlegrar samstöðu sem flestra Evrópuríkja. Ísland hefur lagt af mörkum til öryggis og stöðugleika í Evrópu í rúma fimm áratugi og hernaðarlegt mikilvægi landsins verður óbreytt. Það var ekki tilviljunum háð að Íslandi var boðin aðild að Atlantshafsbandalaginu og svo aukaaðild að VES. Til að sameiginleg evrópsk öryggis- og varnarmálastefna ESB öðlist almenna viðurkenningu og pólitískt lögmæti þarf stuðning sem flestra Evrópuríkja, stórra sem smárra, ekki síst þeirra sem eiga aðild að Atlantshafsbandalaginu.

Íslensk stjórnvöld hafa frá upphafi stutt þróun Evrópusamstarfsins innan bandalagsins og lýst skilningi á viðleitni aðildarríkja ESB til að þróa sameiginlega evrópska öryggis- og varnarmálastefnu. Það var staðfest með aðild Íslands að yfirlýsingu leiðtogafundar bandalagsins í Washington DC. Á hinn bóginn var viðeigandi hluti yfirlýsingarinnar skilyrtur þannig að stuðningur bandalagsins við ESB myndi ráðast af samsvarandi ákvörðunum innan ESB, einkum varðandi þátttökuréttinn og samskipti samtakanna tvennra. Málflutningur af Íslands hálfu á vettvangi bandalagsins og VES hefur byggst á þessum grundvelli. Með tilvísan til allra þeirra óvissuþátta, sem hafa áður verið nefndir, hafa íslensk stjórnvöld lýst áhyggjum yfir því hvernig ESB hefur hingað til haldið á málum og ítrekað tekið fram að erfitt yrði að ná frekari árangri innan bandalagsins á meðan ekki næðist samstaða innan ESB um nauðsynlegar pólitískar ákvarðanir varðandi þátttökuréttinn og samskipti samtakanna.

## **Gagnlegar vefslóðir um evrópsk öryggis- og varnarmál**

Vefsetur ESB: [http://europa.eu.int/pol/cfsp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_en.htm)

Vefsetur Atlantshafsbandalagsins: <http://www.nato.int/>

Vefsetur ÖSE: <http://www.osce.org/>



## 29. kafli

### Fjárlög ESB

#### *Samantekt*

*Ísland er vel stætt ríki miðað við flest aðildarríki Evrópusambandsins og þjóðarframleiðsla á mann er mjög mikil. Af þessari ástæðu einni er ljóst að framlag Íslands, sem aðildarríkis að ESB, yrði mun hærra en sú fjárhæð sem kæmi aftur inn í íslenskt efnahagslíf úr sjóðum sambandsins. Ef miðað er við tiltekna forsendur kaflans gæti árlegt framlag Íslands umfram það sem nú er greitt vegna EES-samningsins orðið á bilinu 7 til 8 milljarðar. Til baka gætu samkvæmt tilteknur forsendum í kaflanum runnið um fimm milljarðar úr sameiginlegum sjóðum en það yrði háð samningum og aðstæðum. Með stækkun ESB eru líkur á að framlag Íslands hækkaði og endurgreiðslur úr sjóðum sambandsins lækkaði, allavega þar til efnahagur hinna nýju aðildarríkja batnar.*

#### **1. Inngangur**

Í þessum kafla er leitast við að útskýra hvernig tekjur Evrópusambandsins eru reiknaðar út og hvernig fjármagninu er deilt niður á aðildarríkin. Til samanburðar er reynt að fella Ísland inn í myndina sem um aðildarríki ESB væri að ræða. Einnig verður farið yfir helstu útgjöld sambandsins og hversu háar fjárhæðir í heild skila sér aftur til aðildarríkjanna.

Þó ber þess að geta að varasamt er að líta svo á að annars vegar sé um að ræða aðildargjald en hins vegar beinar tekjur og styrki úr sameiginlegum sjóðum. Við útreikninga á framlagi Íslands í sjóði ESB er gengið út frá þeirri forsendu að ákvörðun ESB um skiptingu á framlagi milli aðildarríkja standi óbreytt frá því sem miðað er við nú. Nýlega komust aðildarríkin að samkomulagi um hvernig framlaginu verður skipt á árunum 2000 til 2006. Erfitt er að segja til um hvernig fjárlög ESB munu líta út eftir árið 2006, sérstaklega í ljósi þess að breytingar eru í vændum í kjölfar aðildar nýrra ríkja að sambandinu.

#### **2. Tekjur Evrópusambandsins**

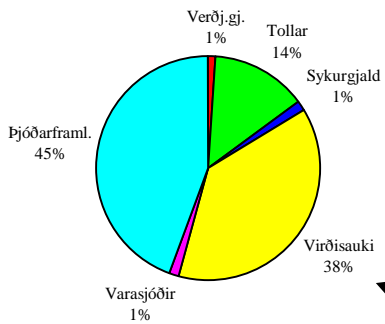
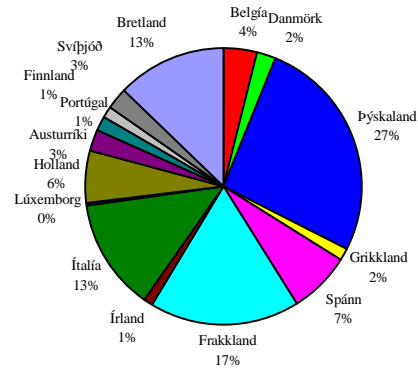
Evrópusambandið hefur fjóra sjálfstæða tekjustofna: 1) hluta af innflutningstollum aðildarríkjanna, 2) hlutdeild í virðisauka, 3) hluta af sykurgjaldi og innflutningsgjöldum á landbúnaðarvörur og 4) hlutdeild í vergri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna. Taflan hér að neðan sýnir yfirlit yfir hvernig tekjurnar eru reiknaðar út og hver skiptingin er milli aðildarríkja ESB. Til samanburðar er reynt að fella Ísland inn í myndina sem um aðildarríki væri að ræða.

## Tekjur ESB 1999

Milljarðar ÍSK

	Verðj.gj. á landb.af. (90%)	Syurgjald (90%)	Tollar (90%)	Virðisauki (1%)	Þjóðarframl. Hlutfall	Þjóðarframl. Varasjóðir	Leiðr. fyrir Breta	Samtals framl. til ESB	ÍSK á íbúa
Belgía	7,1	4,3	72,9	60,5	82,0	2,7	10,4	239,8	23.558
Danmörk	0,2	2,4	17,7	40,5	53,8	1,8	6,8	123,1	23.306
Þýskaland	12,7	20,1	197,6	609,2	686,8	22,5	50,9	1.599,9	19.496
Grikkland	0,5	1,2	10,1	37,2	40,7	1,3	5,2	96,2	9.159
Spánn	2,2	2,8	46,4	170,2	186,3	6,1	23,7	437,8	11.133
Frakkland	5,2	19,6	81,9	401,7	465,9	15,3	59,3	1.048,9	17.897
Írland	0,5	0,7	13,0	23,1	25,3	0,8	3,2	66,6	18.194
Ítalía	9,5	7,4	76,8	264,7	378,1	12,4	48,1	796,9	13.844
Lúxemborg	0,0	0,0	1,5	5,8	6,3	0,2	0,8	14,6	34.491
Holland	11,2	4,8	102,1	112,8	123,4	4,1	15,7	374,1	24.486
Austurríki	1,7	2,0	14,0	60,6	69,1	2,3	8,8	158,5	19.634
Portúgal	2,7	0,2	9,4	32,8	35,9	1,2	4,6	86,7	8.713
Finnland	0,5	0,5	8,7	31,6	40,4	1,3	5,1	88,1	17.135
Svíþjóð	2,1	1,4	23,8	56,5	66,6	2,2	8,5	161,1	18.213
Bretland	14,1	4,5	170,2	390,1	426,9	14,0	-251,1	768,7	13.230
<b>Samtals</b>	<b>70,2</b>	<b>71,9</b>	<b>846,1</b>	<b>2.297,1</b>	<b>2.687,4</b>	<b>88,2</b>	<b>0,0</b>	<b>6.061,0</b>	<b>16.250</b>
<b>Ísland</b>	Inni í tollum	0,0	2,4	3,2	3,0	0,1		8,6	32.839

**Skipting tekna ESB eftir  
aðildarríkjum**



**Skipting tekna ESB eftir  
tekjustofnum**

Árið 1995 reiknaði Hagfræðistofnun Háskóla Íslands það út að ef Ísland hefði verið aðili að ESB árið 1994 hefði ríkisjóður greitt u.þ.b. fimm milljarða króna til sjóða ESB að frádregnu framlagi Íslands til stofnana EES-samningsins, eða um 20 þúsund krónur á hvert mannsbarn.<sup>156</sup> Ef miðað er við sömu forsendur nú má reikna með að þessi tala væri um átta og hálfur milljarður króna, eða 33 þúsund krónur á hvert mannsbarn. Þegar Hagfræðistofnun reiknaði út að framlagið yrði um fimm milljarðar króna var miðað við áætlaða þjóðarframleiðslu árið 1994 að fjárhæð 384 milljarðar króna. Þjóðhagsstofnun áætlað að þjóðarframleiðsla árið 1999 hafi verið 629 milljarðar króna, eða 64% hærri en 1994. Þessi mikla veltuaukning í íslensku efnahagslífi undanfarin ár skýrir hækkun úr rúmlega 5 milljörðum í 8,6 milljarða.

Reglurnar, sem gilda um tekjustofna ESB, gilda til sjö ára í senn. Þær reglur, sem miðað er við hér á undan, giltu fyrir tímabilið 1993 til 1999. Samkomulag hefur nú náðst milli aðildarríkjanna um nýjar reglur sem eiga að gilda á árunum 2000-2006 og munu koma til framkvæmda í áföngum. M.a. er gert ráð fyrir að þjóðarframleiðsla muni hafa meira vægi en áður. Síðustu breytingar um hlutfallslega skiptingu koma til framkvæmda árið 2004. Ef þær reglur sem lagt er til að verði í gildi árið 2004 eru lagðar til grundvallar útreikningi framlögum aðildarríkjanna árið 1999 hefði framlag Íslands orðið um átta milljarðar króna. Breytingin yrði því hagstæð Íslandi eins og sjá má á töflunni hér að neðan.

---

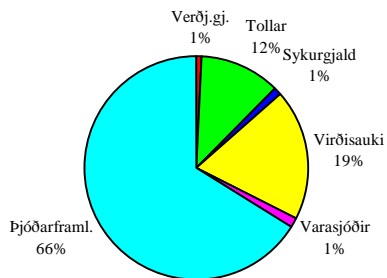
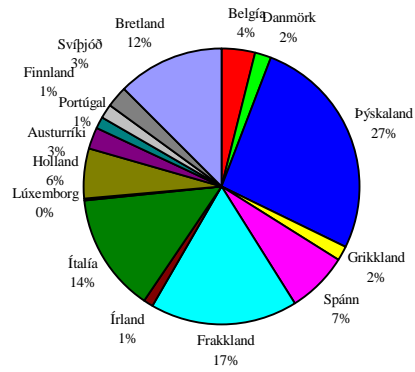
<sup>156</sup> Háskólaútgáfan 1995; Ísland & Evrópusambandið; Skýrslur fjögurra stofnana Háskóla Íslands

## Tekjur ESB 1999 miðað við reglur sem munu gilda 2004

Milljarðar ÍSK

	Verðj.gj. á landb.af. (75%)	Sykur gjald (75%)	Tollar (75%)	Virðisauki (0,5%)	Þjóðarframl. (0,7069%)	Þjóðarframl. Varasjóðir	Leiðr. fyrir Breta*	Samtals framl. til ESB	ÍSK á íbúa
Belgía	5,9	3,6	60,7	30,2	122,0	2,7	10,4	235,6	23.142
Danmörk	0,2	2,0	14,7	20,2	80,0	1,8	6,8	125,8	23.806
Þýskaland	10,6	16,7	164,7	304,6	1.022,3	22,5	50,9	1.592,4	19.405
Grikkland	0,4	1,0	8,4	18,6	60,6	1,3	5,2	95,5	9.095
Spánn	1,8	2,4	38,7	85,1	277,3	6,1	23,7	435,1	11.065
Frakkland	4,3	16,4	68,3	200,8	693,5	15,3	59,3	1.057,9	18.050
Írland	0,4	0,6	10,8	11,5	37,6	0,8	3,2	65,0	17.766
Ítalía	7,9	6,1	64,0	132,3	562,8	12,4	48,1	833,6	14.482
Lúxemborg	0,0	0,0	1,2	2,9	9,4	0,2	0,8	14,6	34.368
Holland	9,4	4,0	85,1	56,4	183,7	4,1	15,7	358,3	23.453
Austurríki	1,4	1,7	11,7	30,3	102,9	2,3	8,8	159,0	19.697
Portúgal	2,2	0,1	7,8	16,4	53,4	1,2	4,6	85,8	8.622
Finland	0,4	0,4	7,2	15,8	60,1	1,3	5,1	90,4	17.591
Svíþjóð	1,7	1,2	19,9	28,3	99,2	2,2	8,5	160,9	18.181
Bretland	11,8	3,8	141,8	195,0	635,4	14,0	-251,1	750,7	12.921
<b>Samtals</b>	<b>58,5</b>	<b>59,9</b>	<b>705,1</b>	<b>1.148,5</b>	<b>4.000,3</b>	<b>88,2</b>	<b>0,0</b>	<b>6.060,6</b>	<b>16.249</b>
<b>Ísland</b>	Inni í tollum	0,0	2,0	1,6	4,4	0,1		<b>8,1</b>	<b>30.892</b>

**Skipting tekna ESB eftir aðildarríkjum**



**Skipting tekna ESB eftir tekjustofnum**

\* Leiðrétting fyrir Breta er áætluð, en samkomulag er um að breytingar á reglum um framlag ríkja skerði ekki leiðréttinguna

## 2.1. Tollar og innflutningsgjöld

ESB er tollabandalag sem þýðir að engin tollskrá gildir í viðskiptum milli aðildarríkjanna. Um viðskipti við ríki utan þess gildir ein sameiginleg tollskrá. Aðildarríkin hafa komið sér saman um að tolltekjurnar renni óskiptar til fjármögnunar reksturs ESB að frádreginni 10% þóknun fyrir innheimtu. Nýleg samstaða innan ESB um breytingar á reiknireglunum hækkar hlutfall innheimtuþóknunar og gert er ráð fyrir að það verði 25% árið 2001. EES-samningurinn er ekki tollabandalag. Vísað er í umfjöllun um tollabandalagið hér í þessari skýrslu til nánari glöggvunar á þeim mun sem er á ákvæðum EES-samningsins um sameiginlegan markað og tollabandalagi.

Tollar og innflutningsgjöld aðildarríkjanna gáfu ESB u.þ.b. 21% af heildartekjum þess árið 1999 en munu gefa um 12% árið 2004 miðað við óbreyttar aðstæður.

Við aðild Íslands að ESB yrði ríkissjóður af um 2,4 milljarða króna tekjum sem hann hefur af innheimtum tollum samkvæmt gildandi tollskrá, eða 2 ma. kr. miðað við reglur sem munu að öllum líkindum gilda frá og með árinu 2001. Það þýðir ekki að 2,4 milljarðar rynnu úr íslensku hagkerfi til sjóða ESB, því tollskrá ESB er allt önnur en sú íslenska sem nú er í gildi og fæli hún í sér miklar breytingar á innflutningstollum til Íslands, þá sérstaklega hvað varðar viðskipti með landbúnaðarvörum milli Íslands og aðildarríkja ESB. Einnig má gera ráð fyrir að viðskiptin beindust í ríkara mæli að aðildarríkjum ESB.

Eins og sjá má í töflunni hér að framan eru innflutningstollar hlutfallslega mun hærri fjárhæð á Íslandi en í öðrum ESB ríkjum og þ.a.l. er framlag Íslands hlutfallslega herra en annarra ríkja. Önnur mikilvæg ástæða fyrir háu framlagi á hvern íbúa í samanburði við ESB ríkin er hátt gengi íslensku krónunnar um þessar mundir.

Ríflega helmingur tolltekna ríkissjóðs, 1,3 milljarðar króna, er af innflutningi á afurðum sem falla undir 1.-24. kafla tollskrárinnar, þ.e. matvælum og öðrum afurðum úr jurta- og dýraríkinu. Þar af er áætlað að 600 milljónir króna komi til vegna innflutnings frá ESB og fellur sá tollur niður ef Ísland gerðist aðili að ESB. Reikna má með að gerðist Ísland aðili að ESB yrði mikil breyting á innflutningi á landbúnaðarvörum. Viðskipti yrðu stunduð án hindrana og engir tollar yrðu lagðir á við innflutning frá ESB. Íslensk fiskvinnslufyrirtæki fluttu inn sjávarafurðir til vinnslu frá ríkjum utan ESB fyrir tæplega 6 milljarða króna árið 1999. Ef Ísland gerðist aðili að ESB yrði lagður tollur á þennan innflutning til Íslands í samræmi við tollskrá ESB. Hann gæti skipt hundruðum milljóna króna en á móti gætum við flutt afurðirnar tollfrjálst inn á markaði ESB. EES-samningurinn gildir ekki um þessi viðskipti og fram til þessa hefur hár tollur á sjávarafurðir í innflutningi til ESB gert það að verkum að íslenskum framleiðendum hefur ekki þótt hagkvæmt að selja afurðir unnar úr innfluttu hráefni á Evrópumarkað í ríkum mæli. Það er því erfitt að áætla hversu há fjárhæð rynni til sjóða ESB sem kæmi til vegna innflutnings á vörum í 1. til 24. kafla tollskrárinnar. Þó má segja með nokkurri vissu að hún yrði á bilinu 300 milljónir króna til 1,3 milljarðar króna, en líklega nær neðri mörkunum, ef miðað er við 75% regluna.

Aðrar tolltekjur ríkisins, 1,2 milljarðar króna, koma til vegna innflutnings á iðnaðarvörum frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Engir tollar eru innheimtir í viðskiptum við EES-ríkin með iðnaðarvörur. Ef tollskrá ESB hefði verið í gildi þegar þessi viðskipti fóru fram hefði tollurinn orðið u.þ.b. 2,4 milljarðar króna. Þar munar mestu um 10% toll í innflutningi á

bifreiðum sem gæfi 1 milljarð króna í tolltekjur. Samkvæmt gildandi tollskrá er enginn tollur á innfluttar bifreiðar til Íslands. Þessi breyting þýddi að bifreiðar frá ríkjum utan ESB yrðu hlutfallslega dýrari en bifreiðar frá ESB. Íslendingar flytja hlutfallslega meira inn af bifreiðum frá löndum utan ESB en aðrar þjóðir í Evrópu, t.d. frá Japan og Bandaríkjum.

Annar mikilvægur þáttur í þessari aukningu tolltekna er 4% tollur á innflutt hráefni til álvinnslu í ESB. Íslensk álframleiðslufyrirtæki flytja megnið af sínu hráefni tollfrjálst inn frá löndum utan ESB, eða fyrir um 6 milljarða kr. árið 1999. Tæki Ísland upp tollskrá ESB yrði lagður 250 m.kr. tollur á þennan innflutning. Reikna mætti með að innflutningur á iðnaðarvörum kæmi í ríkara mæli frá ESB-ríkjum, væri Ísland aðili að ESB. Tolltekjur af iðnaðarvörum yrðu ekki hærri en 2,4 milljarðar króna og varla lægri en 1,4 milljarðar. Af þeirri fjárhæð rynni u.þ.b. 1-1,8 milljarðar króna til sjóða ESB miðað við 75% regluna.

Framkvæmdastjórn gefur út á hverju ári tollkvóta sem aflétta tollum af hráefni til frekari vinnslu innan ESB. Er það gert skv. beiðni aðildarríkja og þörfum iðnaðar þeirra. Gera má ráð fyrir einhverjum lækkunum tolla vegna þessa fyrir innflutning hráefnis til bæði fiskvinnslu og álvers.

Miðað við ofangreindar forsendur má áætla að með tollskrá ESB í gildi yrðu tolltekjurnar samtals um 1,7 til 3,1 milljarður. Þar af rynnu um 1,3 til 2,3 milljarðar króna til ESB ef miðað er við 75% regluna.

Innflutningsgjöld af landbúnaðarafurðum og sykurgjaldið, sem eru sérstakir tekjustofnar ESB, er hér taldið með tollum á Íslandi og þarf því ekki að tiltaka sérstaklega.

## 2.2. Virðisaukaskattur

Aðildarríkin greiddu árið 1999 1% af stofni til virðisaukaskatts. Aðildarríkin hafa komið sér saman um að lækka hlutfall af virðisauka í tveimur skrefum í 0,5% árið 2004. Stofninn er reiknaður út frá samræmdum reglum þar sem tekið er tillit til mismunandi undanþágna. Hann gaf um 38% af heildartekjum ESB árið 1999 en ef miðað er við reiknireglur sem munu gilda árið, 2004 gæfi hann 19%. Á Íslandi eru undanþágur frá greiðslu virðisaukaskatts meiri en annars staðar í Evrópu, sem gerir það að verkum að einungis er hægt að áætla hversu há þessi greiðsla Íslands yrði til ESB. Stofninn er lauslega áætlaður 330 milljarðar króna og 1% af þeirri tölu eru 3,3 milljarðar kr. Samkvæmt samræmdum reglum ESB getur stofninn aldrei orðið hærri en 50% af þjóðarframleiðslu eða 315 milljarðar kr. á Íslandi svo að framlag Íslands hefði verið skorið niður í 3,15 milljarða kr. Ef miðað er við reglurnar, sem munu gilda árið 2004 væri framlagið 1,6 milljarðar kr.

Fastir tekjustofnar ESB í formi tiltekins hlutfalls af tollum og virðisauka voru settir á til að tryggja sambandinu öruggar tekjur. Bretar töldu sig ekki koma vel út úr þeirri breytingu. Aðildarríki ESB stóðu í deilum um málið um nokkurra ára skeið og að lokum var samið um tiltekna leiðréttingu á framlagi Breta sem byggist á grunni virðisaukaskatts. Deilurnar snerust um fleiri þætti er varða fjármál ESB og var þetta pólitísk niðurstaða og tengdist hún fleiri þáttum sem ekki verður farið út í hér. Sum aðildarríkjanna telja að nú hafi aðstæður breyst og að það gefi tilefni til að endurskoða þessa leiðréttingu. Þegar virðisaukaskattshlutfallið er reiknað út er fyrst 1% af virðisauka fundið, frádráttur Breta er svo dreginn frá. Árið 1999 var hann 13,2% af heildinni. Framlag aðildarríkjanna er svo reiknað út sem 1% - 0,132%, eða 0,868%. Frádrættinum er dreift á aðildarríkin eftir umsömdum reglum. Ekki liggur fyrir hversu stórt hlutfall Ísland ætti að greiða af frádrættinum. Ef gert er ráð fyrir að Ísland greiddi

að meðaltali það sem aðildarríkin greiða til samans, í réttu hlutfalli af virðisauka, er rétt að miða við að Ísland greiddi samtals 1% af virðisaukanum. Af þessum sökum er engin fjárhæð í reitnum fyrir leiðréttinguna fyrir Breta þegar áætlað framlag Íslands er reiknað út.

### 2.3. Hlutfall af vergri þjóðarframleiðslu

Eftir að aðildarríkin hafa samið sín á milli um heildarfjárhæð fjárlaga ESB eru ofangreind bundin framlög dregin frá heildinni og afganginum er skipti milli aðildarríkjanna sem tilteknu hlutfalli af þjóðarframleiðslu. Hlutfallið er því breytilegt milli ára. Árið 1999 var það samtals 0,49% af þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna, sem skilaði 27% af heildartekjum ESB. Miðað við reglurnar sem munu gilda árið 2004 hefði þetta hlutfall verið 0,72%.

Ef Ísland hefði verið aðili að ESB árið 1999 hefði þessi hluti framlags Íslands numið 3,1 milljarði króna, eða 4,5 milljörðum króna miðað við þær reglur sem verða í gildi árið 2004.

### 2.4. Tekjur ESB - niðurstaða

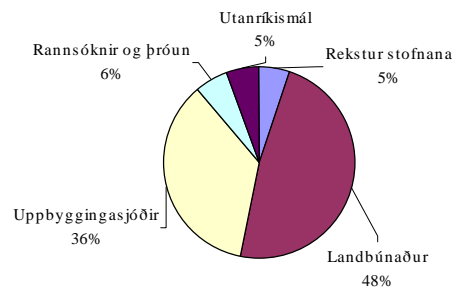
Heildartekjur ESB frá aðildarríkjunum námu samtals 6.061 milljarði króna árið 1999, eða 81,9 milljörðum evra. Heildarútgjöld námu 85,6 milljörðum evra. Mismunurinn, 3,7 milljarðar, er fjármagnaður af afgangi frá fyrra ári og ýmsum tilfallandi tekjum af starfsemi ESB. Ef Ísland hefði verið aðili að ESB á árinu 1999 má áætla að framlag þess hefði verið um 8,6 milljarðar kr. eða 116,2 milljónir Evra, sem eru 0,142% af heildarframlögum aðildarríkja til ESB.

Ísland greiðir nú þegar hluta af kostnaði við rekstur starfsemi ESB í tengslum við EES samninginn. Árið 1999 varði ESB 4,8 milljörðum evra í samstarfsverkefni og rannsóknir og þróun, sem er um 5,6% af heildarútgjöldum sambandsins. Ísland á fulla aðild að verkefnum sem kosta um 67% heildinni og greiddi Ísland 0,089% af heildarkostnaði við þau verkefni, þ.e. 2,8 milljón Evrur að viðbættum 214 þúsundum Evra í stjórnunarkostnað. Ísland greiddi því árið 1999 samtals rúmlega 220 milljónir króna til reksturs starfsemi ESB. Samkvæmt fjárlögum og fjáráskilögum ársins 1999 greiddi Ísland til stofnana EES samningsins og í þróunarsjóð EFTA-ríkjanna samtals 210 m.kr. Samtals greiðir Ísland því 430 milljónir króna vegna EES samningsins. Til viðbótar fellur til ýmis kostnaður vegna rekstrar, þýðinga,ferðakostnaðar við fundasókn o.fl. sem innan ESB er greitt úr sameiginlegum sjóðum.

Aðild að ESB gæti því kostað ríkissjóð u.þ.b. 8 milljarða króna (+/- 500 milljónir króna) umfram það sem Ísland greiðir í dag vegna EES samningsins, eða u.þ.b. 7,5 milljarða (+/- 500 milljónir króna) miðað við þær reglur sem verða í gildi árið 2004. Vikmörkin koma til vegna óvissu um fjárhæð tolltekna með upptöku samræmdrar tollskrár ESB.

## 3. Útgjöld

Heildarútgjöld ESB námu 85,6 milljörðum evra árið 1999. Þar af skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í formi styrkja til landbúnaðar, sjávarútvegs, uppbyggingar og byggðamála, rannsóknar og þróunar og ýmissa samstarfsverkefna, samtals 76,4 milljarðar evra, eða tæplega 90%. Hér á eftir er yfirlit yfir hvernig útgjöldunum er skipti niður á einstaka þætti fyrst með einfaldri mynd og svo er ítarlegt yfirlit yfir skiptingu útgjalda.





## Útgjöld ESB 1999

	milljón Evnur	milljarðar kr.	Hlutfall
<b>Samtals útgjöld</b>	<b>85 559,5</b>	<b>6 331,4</b>	<b>100,00%</b>
<b>Rekstur stofnana ESB</b>	<b>4.504,1</b>	<b>333,3</b>	<b>5,26%</b>
Framkvæmdastjórn	2.923,0	216,3	3,42%
<i>framlag Íslands til stjórnunar vegna þátttöku í samstarfsverkefnum</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00%</i>
Evrópuþingið	928,1	68,7	1,08%
Ráðherraráð ESB	336,7	24,9	0,39%
Dómstóll	121,7	9,0	0,14%
Endurskoðun	67,0	5,0	0,08%
Efnahags- og félagsmálanefnd og nefnd byggðamála	127,6	9,4	0,15%
<b>Landbúnaður (viðskipti með fisk)</b>	<b>40.940,0</b>	<b>3.029,6</b>	<b>47,85%</b>
Korn, ávextir, grænmeti og aðrar jurtaafurðir	27.187,0	2.011,8	31,78%
Dýraafurðir	9.666,0	715,3	11,30%
<i>þar af mjólk</i>	<i>2.581,0</i>	<i>191,0</i>	<i>3,02%</i>
<i>þar af sauðfjárrækt og geitur</i>	<i>1.755,0</i>	<i>129,9</i>	<i>2,05%</i>
<i>þar af fiskur</i>	<i>20,0</i>	<i>1,5</i>	<i>0,02%</i>
Önnur útgjöld	990,0	73,3	1,16%
Umhverfismál, greiðslur fyrir að bregða búi o.þ.h.	2.597,0	192,2	3,04%
Varasjóður vegna gengisáhættu (USD/Evra)	500,0	37,0	0,58%
<b>Uppbygging, byggðastyrkir og sjávarútvegur</b>	<b>30.658,4</b>	<b>2.268,7</b>	<b>35,83%</b>
Uppbygging í landbúnaði	3.775,0	279,4	4,41%
Uppbygging í sjávarútvegi	482,0	35,7	0,56%
Byggðastyrkir	12.703,6	940,1	14,85%
Félagslegir styrkir (umhverfismál og jafnrétti kynjanna)	7.246,3	536,2	8,47%
Frumkvæði framkvæmdastjórnar ESB við uppbyggingu	3.042,0	225,1	3,56%
<i>þar af uppbygging í sjávarútvegi</i>	<i>107,0</i>	<i>7,9</i>	<i>0,13%</i>
Önnur verkefni	326,0	24,1	0,38%
Samræming á félagslegum og efnahagslegum aðstæðum	2.877,0	212,9	3,36%
Eftirlitsstörf í landbúnaði	131,7	9,7	0,15%
Önnur byggðamál	22,0	1,6	0,03%
Samgöngur	19,2	1,4	0,02%
Eftirlit með veiðum	33,6	2,5	0,04%
<b>Samstarfsverkefni um menntamál og æskulýðstörf</b>	<b>741,0</b>	<b>54,8</b>	<b>0,87%</b>
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	<i>482,5</i>	<i>35,7</i>	<i>0,56%</i>
<b>Samstarfsverkefni um orku og umhverfismál</b>	<b>198,4</b>	<b>14,7</b>	<b>0,23%</b>
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	<i>42,2</i>	<i>3,1</i>	<i>0,05%</i>
<b>Samstarfsverkefni um neytendavernd og heilbrigðismál</b>	<b>883,1</b>	<b>65,3</b>	<b>1,03%</b>
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	<i>92,1</i>	<i>6,8</i>	<i>0,11%</i>
<b>Rammaáætlun ESB um rannsóknir og þróun</b>	<b>2.990,2</b>	<b>221,3</b>	<b>3,49%</b>
<i>þar af verkefni sem Ísland tekur nú þegar þátt í</i>	<i>2.607,9</i>	<i>193,0</i>	<i>3,05%</i>
<b>Alþjóðleg þróunaraðstoð og samstarf við þróunarríki</b>	<b>4.275,3</b>	<b>316,4</b>	<b>5,00%</b>
<i>þar af kaup á veiðheimildum</i>	<i>262,8</i>	<i>19,4</i>	<i>0,31%</i>
<b>Sameiginleg utanríkis- og varnarmál</b>	<b>23,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,03%</b>
<b>Varasjóður og tilfærslur</b>	<b>346,0</b>	<b>25,6</b>	<b>0,40%</b>

### 3.1. Landbúnaður, uppbygging, byggðastyrkir og sjávarútvegur

Hvorki EFTA samstarfið né EES-samningurinn gera ráð fyrir samstarfi á þessu sviði. Eins og sjá má hér á undan runnu um 84% af útgjöldum ESB árið 1999 til landbúnaðar, sjávarútvegs og uppbyggingar- og byggðamála. Þetta eru útgjöld sem skila sér að fullu aftur inn í efnahag aðildarríkjanna með það að markmiði að jafna stöðu tiltekinna atvinnugreina á ólíkum svæðum og stuðla að jafnrétti þegna aðildarríkjanna til efnahagslegra lífsgæða og stuðla að jöfnum félagslegum aðstæðum.

Erfitt er að áætla nákvæmlega hve háar fjárhæðir rynnu til íslensks landbúnaðar, sjávarútvegs og afskekktar byggða og uppbyggingar á samgöngumannvirkjum, væri Ísland aðili að ESB. Þegar á heildina er litið stendur íslenska þjóðin nokkuð vel félagslega og efnahagslega sem dregur nokkuð úr væntingum um veglegar greiðslur

úr sjóðum ESB og almennt er álitid að Ísland myndi greiða hærri fjárhæð inn í þessa sjóði en kæmi til baka eins og málin standa nú.

Þegar litið er á þá staðreynd að íslenskur efnahagur byggir að miklu leyti á atvinnugrein sem telst til jaðaratvinnugreina innan ESB, gefur það tilefni til að ætla að einhverjir fjármunir rynnu til Íslands. Aðstæður á Íslandi þekkjast ekki annar staðar innan ESB. Hér fer saman efnahagsleg velmegun, mjög dreifð byggð, erfið veðurskilyrði fyrir landbúnað og samgöngur og efnahagurinn byggir á atvinnugrein sem skilgreind er sem jaðaratvinnugrein innan ESB og tilheyrir samtryggingakerfinu. Allir þættir aðrir en sú staðreynd að hér er efnahagsleg velmegun gæfu tilefni til veglegra greiðslna úr sjóðum ESB.

Ekki er hægt að byggja afstöðu til þess hvort aðild að ESB henti íslenskum aðstæðum á því hversu há fjárhæð kæmi úr sjóðum ESB. Afstaðan verður að byggja á því hvort samtryggingakerfið í heild henti íslenskum aðstæðum, þ.e. að Ísland vinni í samstarfi við aðrar Evrópuþjóðir að uppbyggingu byggða og landbúnaðar, og stjórnun fiskveiða. Í kafla 20 er fjallað um markmið sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB og í kafla 21 er fjallað um sameiginlega fiskveiðistefnu ESB. Þar er reynt að leggja mat á hvernig íslenskar aðstæður falla að markmiðum ESB.

Eins og áður segir yrði framlag Íslands í sjóði ESB u.þ.b. 7,5 milljarðar króna (+/- 500 milljónir króna) væri það aðili að ESB, miðað við þær reglur sem verða í gildi árið 2004, og stór hluti af þeirri fjárhæð kæmi til baka í formi styrkja til landbúnaðar, sjávarútvegs og byggðamála. Erfitt er fyrir fólk almennt að leggja mat á slíkar fjárhæðir. Eina leiðin til þess er að skoða þær í samhengi við aðrar stærðir. Ein leið til að átta sig á því um hversu háar fjárhæðir er að ræða er að bera þær saman við útgjöld ríkissjóðs íslenska ríkisins til landbúnaðar og samgöngumála. Líklegt er að endurgreiðslurnar rynnu að mestu til þeirra mála auk sjávarútvegs.

Samkvæmt fjárlögum og fjárukalögum ársins 1999 voru útgjöld ríkissjóðs til landbúnaðarmála á Íslandi áætlaðir tæpir 9 milljarðar kr. Í töflunni hér að neðan má sjá skiptingu útgjaldanna á einstaka liði:

<b>Útgjaldaliðir</b>	<b>Milljarðar</b>
Aðalskrifstofa og ýmis verkefni	0,2
Rannsóknastofnanir skólar og aðrar undirstofnanir	1,4
Greiðslur vegna mjólkurframleiðslu	3,5
Greiðslur vegna sauðfjárframleiðslu	2,2
Ýmsir sjóðir og aðrar greiðslur	1,6
<b>Samtals</b>	<b>8,9</b>

Útgjöld ríkissjóðs til samgöngumála voru áætluð 12,8 milljarðar kr. í fjárlögum og fjáraukalögum ársins 1999. Í töflunni hér að neðan má sjá skiptingu útgjaldanna á einstaka liði:

<b>Útgjaldaliðir</b>	<b>Milljarðar</b>
Aðalskrifstofa og ýmis verkefni	0,5
Vegagerð (yfirstjórn, viðhald og vegagerð)	9,5
Siglingamál (hafnir o.fl.)	1,2
Flugmál (flugmálastjórn og rekstur flugvalla)	1,3
Póstur og fjarskipti	0,1
Ferðamál	0,2
<b>Samtals</b>	<b>12,8</b>

Hér hefur ekki verið tekið tillit til framlags sveitarfélaga en það kæmi til viðbótar við ofangreindar fjárhæðir.

### 3.2. Samstarfsverkefni um menntamál, orku og um hverfismál, neytendavernd og heilbrigðismál og rannsóknir og þróun

Samkvæmt fjárlögum og fjáraukalögum ESB árið 1999 var gert ráð fyrir að 4,8 milljarðar evra rynnu til verkefnanna, eða 5,6% af heildarútgjöldum ESB. Þar er eingöngu átt við kostnað sem greiddur er til verkefna sem unnin eru af aðilum frá tveimur eða fleiri aðildarríkjum í samstarfi. Allur stjórnunarkostnaður við verkefni, t.d. kostnaður vegna starfsmanna sem vinna við fundarhöld, skrifa starfsreglur og úthluta fjármagni sem og ferðakostnaður fulltrúa aðildarríkjanna er gjaldfærður á rekstur framkvæmdastjórnarinnar.

Ísland tekur nú þegar fullan þátt í flestum þessara verkefna, eða verkefnum sem úthlutuðu 3,2 milljörðum evra til verkefna í aðildarríkjunum, þ.e. sem nam 3,8% af heildarútgjöldum ESB árið 1999. Þátttökugjald Íslands var 220 milljónir króna árið 1999. Frá gildistöku EES samningsins hefur framlag Íslands verið samtals rúmlega einn milljarður króna. Reynslan undanfarin ár hefur sýnt að Íslendingum hefur vegnað vel í þessu samstarfi og tekið þátt í mörgum samstarfsverkefnum undanfarin sex ár og fengið samtals rúmlega tvo milljarða króna í styrki frá sjóðum ESB.

Ekki er hægt að líta svo á að Ísland hafi „grætt“ einn milljarð á samstarfinu þótt sú fjárhæð sé mismunurinn á framlagi Íslands og samtölu styrkja sem íslenskir aðilar hafa fengið. Staðreyndin er sú að ríkissjóður Íslands hefur greitt rúmlega einn milljarð króna í þessi verkefni á sex árum, auk mótframlags styrkþega. Ef ætlunin er að meta ávinninginn af samstarfinu þarf að fara yfir þau verkefni sem lagt hefur verið út í og meta hvaða ávinningi þau hafi skilað.

### 3.3. Rekstur stofnana

Stofnanir sem reknar eru í tengslum við EFTA samstarfið og EES-samninginn eru EFTA-skrifstofan, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn. Ýtarlegan samanburð á starfsemi stofnana EES-samningsins og stofnana ESB er að finna í kafla um tveggja stöða kerfi EES.

Að rekstri EFTA-skrifstofunnar standa auk Íslands, Liechtenstein, Noregur og Sviss, en að stofnununum EFTA/EES standa aðeins Ísland, Liechtenstein og Noregur. Taflan hér að neðan lýsir fjölda starfsmanna hjá hverri stofnun, fjölda íbúa EFTA-ríkjanna á hvern starfsmann. Framlag Íslands til reksturs þessara stofnana var árið 1999 110 m.kr. og starfaði þar 31 Íslendingur.

<b>Stofnun</b>	<b>Fjöldi ársverka</b>	<b>Íbúar EFTA-ríkja á ársverk</b>	<b>Kostn. við rekstur m. Evrur</b>
EFTA-skrifstofan (fjögur EFTA-ríki)	80	147.375	12,1
Eftirlitsstofnun EFTA (þrjú EFTA/EES-ríki)	52	88.269	7,8
EFTA-dómstóllinn (þrjú EFTA/EES-ríki)	15	306.000	2,1
<b>Samtals</b>	<b>147</b>	<b>46.836</b>	<b>22,0</b>

Helstu stofnanir Evrópusambandsins eru framkvæmdastjórn, þingið, ráðherraráðið, dómstóll, endurskoðunardómstóll, efnahags- og félagsmálanefnd og landsvæðanefnd. Taflan hér að neðan lýsir fjölda starfsmanna hjá hverri stofnun, fjölda íbúa ESB á hvern starfsmann og heildarkostnaði við rekstur stofnunarinnar.

<b>Stofnun</b>	<b>Fjöldi ársverka</b>	<b>Íbúar ESB á ársverk</b>	<b>Kostn. við rekstur m. Evrur</b>
Framkvæmdastjórn ESB	21.519	17.350	2.923
Evrópuþingið	4.102	91.000	928
Ráðherraráð ESB	2.621	143.500	337
Dómstóll ESB	961	388.000	212
Endurskoðunardómstóll	552	675.700	67
Efnahags- og félagsmálanefnd og landsvæðanefnd.	737	506.100	127
<b>Samtals</b>	<b>30.492</b>	<b>12.230</b>	<b>4.504</b>

Eins og fram kemur í þessum samanburði eru mun færri íbúar í ESB um hvert ársverk í stofnunum sem sinna samstarfinu en hjá EFTA-ríkjunum. Það skýrist af því hversu mun víðtækara samstarfið er. Svo lesandinn geti gert sér grein fyrir hversu stórar stofnanirnar eru í samanburði við íslenskar aðstæður má segja að ef íslenska þjóðin ræki kerfi stofnana þar sem hvert ársverk hefði 12.230 íbúa á bak við sig, störfuðu þar um 23 starfsmenn.

Samkvæmt útreikningunum hér á undan mætti gera ráð fyrir því að Ísland greiddi 0,136% af rekstrarkostnaði ESB væri Ísland aðili að sambandinu. Það hlutfall af rekstrarkostnaði stofnana ESB eru 6,1 milljón evra eða um 450 milljónir króna.

### 3.4 Alþjóðleg þróunaraðstoð og samstarf við þróunarríki; sameiginleg utanríkis- og varnarmál, varasjóðir og tilfærslur

Rúmlega 5% af útgjöldum ESB renna í ofangreind verkefni eða um 4,6 milljarðar evra, um 340 milljarðar króna. Hluti af þessari fjárhæð fer í kaup á fiskveiðiheimildum í lögsögu ríkja utan ESB, eða 19,4 milljarðar króna. Ef tekið er mið af því hlutfalli sem Ísland greiddi líklega af rekstrarkostnaði ESB yrði framlag Íslands um 460 m.kr. Til samanburðar má nefna að kostnaður ríkissjóðs af rekstri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands er 294 m.kr. samkvæmt fjárlögum ársins 2000 og framlög til þróunarmála og alþjóðlegrar hjálparstarfsemi 164 m.kr., eða samtals 458 m.kr.<sup>157</sup>

### 3.5. Evrópski fjárfestingabankinn

Evrópski fjárfestingabankinn var stofnaður árið 1958 með það að markmiði að fjármagna framkvæmdir og aðgerðir sem tengjast því að ná fram helstu markmiðum ESB. Stærstur hluti lánanna er veittur til uppbyggingar á fátækustu svæðum Evrópu. Lán til uppbyggingar samgöngu- og fjarskiptamannvirkja hafa verið mest áberandi. Ef Ísland gengi í ESB þyrfti það að greiða stofnframlag fyrstu árin eftir aðild. Fjárhæðin er samningsatriði. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá árinu 1995 er þessi fjárhæð áætluð 140 m.kr. Þá var tekið mið af umsömdum framlögum í aðildarsamningum Svíþjóðar, Finnlands og Austurríkis. Ef reiknað er með að fjárhæðin hækki í réttu hlutfalli við vöxt þjóðarframleiðslu, má gera ráð fyrir að framlag Íslands fyrstu árin eftir inngöngu yrði rúmlega 200 m.kr. Ísland hefur takmarkaðan aðgang að lánum úr Evrópska fjárfestingabankanum.

### 3.6. Útgjöld - niðurstaða

Segja má að niðurstöðu þessa kafla sé að finna í upphafi hans, þ.e. þar sem farið er yfir skiptingu útgjalda ESB á einstaka liði. Í öðrum köflum skýrslunnar er spurningum svarað um hvernig íslenskum landbúnaði og dreifðum byggðum reiddi af, gerðist Ísland aðili að ESB.

Evrópusambandið er samstarf þjóða Evrópu sem hefur margvísleg markmið. Mestu fjármagni er varið í að tryggja fjölbreytt hlutverk landbúnaðar og fæðuöryggi í álfunni, og að stuðla að jöfnum lífsskilyrðum fyrir þegna hennar, jafnt í dreifbýli sem stórborgum. Aðildarríkin hafa komið sér saman um að þær fjárhæðir sem Evrópusamstarfið velti megi ekki vera hærri, en sem nemur 1,27% af samanlagðri þjóðarframleiðslu þeirra allra. Árið 1999 var hlutfallið 1,1%. Um er að ræða samtryggingarkerfi margra þjóða á takmörkuðum sviðum. Stærstu útgjaldaliðir hins

<sup>157</sup> Þess má geta að Svíar áætla að um 10% af þróunaraðstoð sé nú greitt í gegnum sameiginlega sjóði ESB.

opinbera í aðildarríkjum ESB eru að mestu fyrir utan þetta samstarf, þ.e. liðir eins og heilbrigðisþjónusta, varnarmál, menntun og félagsleg aðstoð.

Ef við Íslendingar gætum reiknað það út með einhverjum hætti að hærri fjárhæð kæmi til baka úr sjóðum ESB en sú fjárhæð sem ríkissjóður greiddi þar inn, væri það einungis vísbending um slaka stöðu íslensks samfélags í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir. Það getur ekki verið markmiðið. Spurningin er hvort íslenska þjóðin þurfi og vilji kaupa sér þá tryggingu að með samstarfi við Evrópuþjóðir verði ávallt reynt að stuðla að því að lífsgæði á Íslandi verði í samræmi við lífsgæði annars staðar í Evrópu. Önnur mikilvæg spurning hlýtur að vakna, þ.e. hvort þjóðin fallist á réttmæti markmiða samstarfsins um að stjórnvöld eigi að stuðla að jöfnuði í svo miklum mæli og verja til þess svo miklu fé.

Efnahagsleg lífsgæði eru meiri hér á landi en þau eru að meðaltali innan ESB. Það eitt veldur því að framlag Íslands yrði herra en sú fjárhæð sem kæmi aftur inn í íslenskt efnahagslíf úr sjóðum ESB. Ef gengið er út frá þeim forsendum, sem gefnar eru hér á undan, gæti framlagið orðið á bilinu 7 til 8 milljarðar og hugsanlega gætu fimm milljarðar ratað til baka í formi styrkja til landbúnaðar, sjávarútvegs og byggðamála. Ólíklegt væri þó að Íslendingar mundu sækjast eftir styrkjum til sjávarútvegs þannig að hugsanlegar endurgreiðslur yrðu sem því næmi lægri en þeir fimm milljarðar sem áður nefndi. Í því sambandi þarf að hafa í huga skaðsemi styrkja í sjávarútvegi sem Íslendingar verða að forðast. Hugsanlegar endurgreiðslur gætu því lækkað sem því nemur. Stækki ESB til austurs er ljóst að staða efnaðra aðildarríkja ESB mundi versna þar sem þau ríki sem sótt hafa um aðild standa flest ekki vel efnahagslega, eða þar til þau hafa rétt úr kútnum.

Aðild Íslands að ESB hefði alltaf einhver áhrif á stöðu ríkissjóðs. Ljóst er að réttur ríkissjóðs til að ráðstafa 8 milljörðum króna af þeim tekjum sem hann hefur til nú, yrði færður í hendur stofnana ESB. Hluta af þeirri fjárhæð yrði varið til landbúnaðar, sjávarútvegs og byggðamála á Íslandi, sem hlýti að leiða af sér að núverandi framlag ríkissjóðs til þessara mála lækkaði. Það kæmi í hlut íslenskra stjórnvalda að ákveða með hvaða hætti íslenskur landbúnaður og dreifð byggð landsins yrði aðlöguð nýjum aðstæðum og réðu þær ákvarðanir miklu um hvaða áhrif aðild hefði á afkomu ríkissjóðs. Breytingar á tollskránni og áhrif þeirra á vöruviðskipti hefði líklega áhrif á afkomu ríkissjóðs, en erfitt er að meta með einhverri vissu hversu víðtæk þau yrðu.