



Gengið til góðs

Skref í átt að bættri framkvæmd
EES-samningsins

Apríl 2018



FORMÁLI



Guðlaugur Þór Þórðarson, utanríkisráðherra Íslands; Aurelia Frick, utanríkisráðherra Liechtenstein; Marit Berger Røsland, Evrópumálaráðherra Noregs; og Sven Mikser, utanríkisráðherra Eistlands á ráðsfundi EES, 14. nóvember 2017.

Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið (EES) er vafalítið einn mikilvægasti samningurinn sem Ísland hefur gert á lýðveldistímanum. Hann hefur átt ríkan þátt í aukinni hagsæld þjóðarinnar síðasta aldarfjórðunginn og búið bæði atvinnulífi og almenningi traustara réttarumhverfi. Mikið er því til þess vinnandi að EES-samningurinn verði áfram sá grunnur sem Ísland byggir samskipti sín við Evrópusambandið (ESB) á.

Því er hins vegar ekki að leyna að íslensk stjórnvöld og löggjafarvald hafa á undanförunum árum tekist á við umtalsverðan vanda við framkvæmd EES-samningsins. Upptaka og innleiðing EES-gerða hefur dregist aftur úr og svigrúm til að hafa áhrif á slíkar gerðir á mótunarstigi þrengst. Þetta hefur gerst þrátt fyrir góðan vilja og ötult starf í hlutaðeigandi ráðuneytum og á Alþingi.

Ástæðnanna er að hluta til að leita í aðstæðum sem við Íslendingar höfum ekki fulla stjórn á. Margvíslegar breytingar hafa t.d. orðið innan vébanda ESB sem gert hafa samskipti EFTA-ríkjanna innan EES við sambandið þyngrt í vöfum. Á hinn bóginn er engum vafa undirorpið að við sjálf berum nokkra ábyrgð á hvernig komið er.

Margt hefur verið gert á undanförunum árum til að ráða bót á framkvæmd EES-samningsins hér á landi. Fjölmargar tillögur hafa litið dagsins ljós, m.a. á vettvangi stýrihóps forsætisráðuneytisins um framkvæmd EES-samningsins. Einnig má benda á niðurstöður skýrslu stýrihóps sem ég setti á laggirnar á síðasta ári og ber heitið Utanríkisþjónusta til framtíðar.

Þrátt fyrir það góða starf sem unnið hefur verið hef ég litið svo á að gera mætti enn betur. Hef ég þess vegna látið taka saman frekari hugmyndir í því skyni að hægt verði að byggja á og liðka fyrir yfirstandandi starfi að umbótum á framkvæmd EES-samningsins. Hafa þessar hugmyndir þegar verið bornar upp til samþykktar í ríkisstjórn í samvinnu við forsætisráðuneytið og vonast ég til þess að þær, ásamt þeim tillögum sem raktar eru í fylgiskjölum með eftirfarandi samantekt, beri tilætlaðan ávöxt með endurbættri framkvæmd EES-samningsins á komandi árum.

Guðlaugur Þór Þórðarson



Utanríkisráðherra

EFNISYFIRLIT

Formáli.....	3
Inngangur	7
Þróun upptöku og innleiðingar EES-gerða.....	8
Hlutfall ESB-gerða í EES-samningnum	10
Mikilvægt að uppfylla skuldbindingar tímanlega.....	10
Undirrot vandans.....	12
Áframhaldandi endurbótastarf.....	15
Frekari úrræði.....	17
Fylgiskjöl.....	24
I.Tillögur stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins, desember 2015	24
II.Tillögur í skýrslu stýrihóps utanríkisráðuneytisins, Utanríkisþjónusta til framtíðar, um öflugri framkvæmd EES-samningsins, 2017	26
III. Gerðir teknar upp í EES-samninginn eftir viðauka/bókun.....	28
IV. Óinnleiddar reglugerðir og óinnleiddar tilskipanir	29
V.Gerðir teknar upp í EES-samninginn eftir ráðuneyti	30



Fánar Íslands, Liechtenstein, Noregs og ESB á EES-ráðs fundi 16. maí 2017.

Inngangur

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er staðfest að eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands sé að sinna vel framkvæmd samningsins um evrópska efnahagssvæðið (EES). Í sáttmálanum er áréttað að hagsmunum Íslands sé best borgið með því að standa utan Evrópusambandsins (ESB).

Leiðin sem stjórnvöld hafa kosið í Evrópusamstarfi er því skýr. Hún er að gæta hagsmuna Íslands á innri markaði Evrópu í krafti aðildarinnar að EES og nota EES-samninginn sem ramma þátttökunnar í Evrópusamstarfi.

Nær óumdeilt er að EES-samningurinn hefur verið hagstæður fyrir Ísland. Hann hefur opnað íslensku atvinnulífi aðgang að mikilvægu markaðssvæði, en frjálst flæði vöru (að frátöldum ákveðnum landbúnaðar- og sjávarafurðum), fjármagns og þjónustu á svæðinu hefur átt ríkan þátt í að bæta lífskjör Íslendinga, auk þess að tryggja þeim rétt til búsetu, atvinnu og náms í öðrum ríkjum innan svæðisins. Aðildin að samningnum hefur greitt fyrir umbótum á lagaumhverfi fyrir neytendur og á íslensku atvinnulífi og skapað Íslendingum tækifæri til að taka þátt í fjölmörgum samstarfsverkefnum, m.a. á sviði vísinda og rannsókna, þróunar og menntamála.

Hæpið er, ef að líkum lætur, að stefna ríkisstjórnarinnar marki endalok umræðunnar um markmið og leiðir í Evrópusamstarfi; um það hvort styrkja beri þátttöku Íslands í slíku samstarfi með metnaðarfullri framkvæmd EES-samningsins eða fullri aðild að ESB. En þótt mikilvægi þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur tekið á sig með EES-samningnum sé áréttað er ekki þar með lagður dómur á hvor leiðin kunni að vera betri kostur. Framkvæmd samningsins ætti ekki að blandast inn í ágreining um leiðir í Evrópusamstarfi. Með því að framfylgja samningnum á metnaðarfullan hátt hlúir Ísland að eigin hagsmunum og stuðlar samhliða að einsleitu regluverki á efnahagssvæðinu. Að þessu leyti fellur aðildin að EES að málstað þeirra sem ganga vilja lengst í samstarfi við ESB. Að sama skapi má færa rök fyrir því að svo lengi sem EES-samningurinn sé haldinn í heiðri njóti Ísland margvíslegs ávinnings af innri markaðnum án þess að þurfa að axla þær byrðar sem fylgja myndu aðild að ESB. Vanræki Ísland að framfylgja skuldbindingum sínum samkvæmt samningnum á fullnægjandi hátt er enn fremur hætta á að sú leið sem stjórnvöld hafa valið í Evrópusamstarfi verði ekki jafn greiðfær til lengdar.

Líta má því á EES-samninginn sem eins konar málamiðlun milli þeirra sem aðhyllast ólíkar leiðir í Evrópusamstarfi.



Undirritun EES-samningsins í Porto í Portúgal, 2. maí 1992. Þáverandi utanríkisráðherra, Jón Baldvin Hannibalsson, situr í formennskusæti EFTA.

Þróun upptöku og innleiðingar EES-gerða

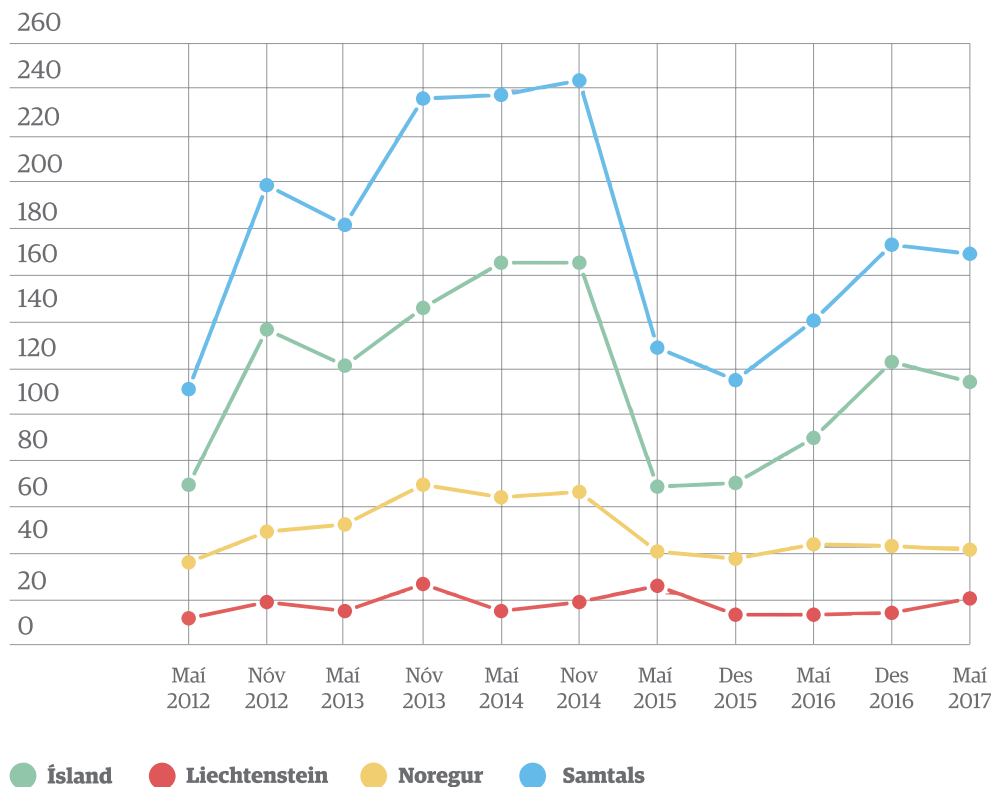
Hinn 12. janúar sl. voru liðin 25 ár síðan Alþingi samþykkti EES-samninginn, en hann hefur reynst einn mikilvægasti samningurinn sem Ísland hefur gert á lýðveldistímanum. Það ætti því að vera forgangsmál að tryggja tímanlega upptöku gerða í EES-samninginn og innleiðingu þeirra í íslenskan rétt. Sú hefur á hinn bóginn ekki verið raunin. Íslandi hefur þar að auki verið stefnt fyrir EFTA-dómstólinn vegna fjölmargra samningsbrota.

Að þessu leyti hefur slegið í baksegl frá fyrri árum samningstímabilsins. Upptaka afleiddrar löggjafar ESB í EES-samninginn var í fullnægjandi skorðum á Íslandi á fyrsta áratug aldarinnar, en frá og með árinu 2011 tók upptakan að dragast verulega aftur úr. Hvað innleiðingu snertir, var árangur Íslands árið 2007 innan þess viðmiðs sem ESB og ESA höfðu þá sett sér um hlutfall útistandandi tilskipana hverju sinni. Sex árum síðar hafði sigið á ógæfuhliðina. Samkvæmt frammistöðumati ESA í nóvember 2013 hafði þá innleiðingarhallinn rísið í 3,2%, langt yfir EFTA-meðaltalið. Í frammistöðumati ESA frá september 2017 kom fram að Ísland stæði sig langverst EFTA-ríkjanna við innleiðingu EES-gerða og næmi innleiðingarhallinn 2,2%. Vegna aðgerða sem gripið hefur verið til hefur innleiðingarhallinn dregist saman og var 1.8% í frammistöðumati ESA sem birt var í apríl 2018.

Frá ársbyrjun 2009 hefur það verið markmið ESB og ESA að aðildarríkin héldu innleiðingarhallanum undir 1%. Því þarf að herða róðurinn ef það á að nást og verður jafnframt mikil áskorun að halda í horfinu og tryggja að ekki sígi aftur á ógæfuhliðina.

Á tímabilinu 1997-2004 hafði ESA sjaldnar stefnt Íslandi fyrir EFTA-dómstólinn en Noregi og Liechtenstein. Einnig þetta hefur breyst og á síðustu árum hefur ESA mun oftár höfðað samningsbrotamál gegn Íslandi en á fyrsta áratug EES-samstarfsins.

Fjöldi samningsbrotamála



Opin samningsbrotamál geta verið á mismunandi stigum. Þau hefjast á því að Eftirlitsstofnun EFTA gerir formlegar athugasemdir. Telji stofnunin að ríki hafi ekki brugðist við með réttum hætti getur hún gefið út rökstutt álit og að lokum vísað málum til EFTA-dómstólsins.

Hlutfall ESB gerða í EES-samningnum

Fjöldi gerða sem teknar eru upp í EES-samninginn á hverju ári er tiltölulega lágt hlutfall af heildarfjölda þeirra gerða sem ESB samþykkir. Þróunin hefur verið sú síðustu árin að ESB samþykkir heldur færri gerðir á þeim sviðum sem falla utan EES, sérstaklega hvað varðar landbúnaðarstefnu sambandsins. Á hinn bóginn hefur ESB aukið setningu gerða á þeim sviðum sem varða t.d. matvælaheilbrigði og tæknilegar reglugerðir varðandi vöruviðskipti á innri markaðnum.

Fjöldi ESB-gerða og gerðir teknar upp í EES-samninginn

Ár	Fjöldi ESB-gerða	Fjöldi EES-gerða	Hlutfall
2016	2056	403	20,1%
2015	2119	550	24,8%
2014	2406	621	25,8%
2013	2210	397	17,9%
2012	2069	468	22,6%
2011	2335	365	15,6%
2010	2056	339	16,5%
2009	2192	276	12,6%
2008	2245	207	9,2%
2007	2427	411	16,9%
2006	2964	336	11,3%
2005	2982	304	10,2%
2004	3202	296	9,2%
2003	3243	287	8,8%
2002	3201	305	9,5%
2001	3588	312	8,7%
2000	3606	202	5,6%
1999	3653	382	10,4%
1998	3659	399	10,0%
1997	3559	132	3,7%
1996	3300	84	2,5%
1995	3819	77	2,0%
1994	4267	1875	43,90%
Samtals	67158	9028	13,40%

Taflan sýnir heildarfjölda bindandi gerða, þ.e. tilskipana, reglugerða og ákvarðana, sem teknar voru upp í EES-samninginn ár hvert á tímabilinu 1994-2016 í samanburði við fjölda bindandi gerða sem samþykktar voru innan ESB. Í tölum fyrir árið 1994 er að finna allar gerðir sem teknar voru upp í EES-samninginn við gildistöku hans sama ár. Heimildir: EUR-Lex og EES-gagnagrunnur

Mikilvægt að uppfylla skuldbindingar tímanlega

Þótt fjöldi gerða sem tekinn er upp í EES-samninginn sé takmarkaður, vakna stöðugt fleiri spurningar um það hvernig þau mörk sem stjórnarskráin setur valdframsali til alþjóðastofnana séu virt með upp-töku og innleiðingu nýrra EES-gerða. Á það ekki síst við um mál sem lúta að því tveggja stöða kerfi sem EES-samningurinn byggir á. Er það m.a. af þessum ástæðum að oft er óhjákvæmilegt að stjórnsýslan áskilji sér nauðsynlegt svigrúm til að greina og leggja mat á viðkomandi gerðir.

Á hinn bóginn hefur það óumdeilanlega kosti í för með sér fyrir Ísland að uppfylla tímanlega skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum. Góður árangur við innleiðingu og aðlögun gerir Ísland

Frá árinu 1994 til ársloka 2016 tók Ísland upp 13,4% þeirra gerða sem ESB samþykkti á sama tímabili. Heildarfjöldi þeirra gerða sem Ísland tók upp var 9.028 samkvæmt skráningu í EES-gagnagrunni Stjórnarráðsins, sem byggist á nýjustu tölum frá EFTA-skrifstofunni í Brussel. Heildarfjöldi þeirra gerða sem stofnanir ESB samþykktu á sama tímabili voru alls 67.158, samkvæmt lagagagnagrunni ESB (EUR-Lex). Hafa skal í huga að hér er um að ræða heildarfjölda þeirra gerða sem Evrópusambandið samþykkti á tímabilinu, þ.m.t. gerðir sem felldar hafa verið brott.

Nánari upplýsingar um upptöku gerða í EES-samninginn eftir viðauka má finna í fylgiskjali III.

að trúverðugri samstarfsaðila innan EES, en með því móti aukast líkurnar á að Ísland fái áheyrn fyrir áherslur sínar í samstarfinu þegar mestu máli skiptir á fyrri stigum tillagna. Það getur einnig átt við í upptökuferlinu gagnvart samstarfsríkjunum í EFTA. Með fullnægjandi framkvæmd EES-samningsins almennt getur Ísland skapað sér betri stöðu til að hafa áhrif á mótun lagasetningar ESB snemma í ferlinu og jafnvel til að fá undanþágu eða sértæka aðlögun á gerð þar sem miklir hagsmunir eru í húfi. Að sama skapi er óeðlilegur dráttur á innleiðingu EES-gerða til þess fallinn að skaða orðspor Íslands. Grundvallarmarkmiði EES-samningsins um einsleitt evrópskt efnahagssvæði er teflt í tvísýnu, en samkvæmt samningnum ber að beita nýrri löggjöf samtímis innan ESB- og EFTA-ríkjanna. Samtímis dregur úr því trausti sem almenningur ber til samningsins. Með tögum á innleiðingu eiga íslensk stjórnvöld það á hættu að svipta bæði þegna og fyrirtæki þeim réttindum og ávinningi sem fylgir hinum sameiginlega markaði og skerða þannig samkeppnisstöðu þeirra. Við bætist að einstaklingar og fyrirtæki geta, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, átt rétt á skaðabótum frá hinu opinbera vegna vanrækslu við innleiðingu EES-gerða í landsrétt.

Óþolinmæði hefur gætt af hálfu ESB vegna innleiðingarhallans á liðnum árum og hefur ráðherraráð ESB hvatt Ísland til að grípa skjótt til viðeigandi pólitískra og stjórnsýslulegra aðgerða í því skyni að taka upp og framfylgja EES-tækri lagasetningu ESB og þar með uppfylla skyldur sínar samkvæmt EES-samningnum.

Kaflar löggjafar ESB og EES-samningurinn

Hluti af EES

- Frjálst vörufælði
- Frjáls för vinnuafls
- Staðfesturéttur og þjónustufrelsi
- Frjáls för fjármagns
- Opinber útboð
- Félagaréttur
- Hugverkaréttur
- Samkeppnismál
- Fjármálaþjónusta
- Upplýsingatækni og fjölmiðlun

Að mestu leyti í EES

- Matvæla- og hreinlætismál
- Samgöngur
- Orka
- Hagtölur
- Félags- og atvinnustefna
- Iðnstefna
- Evrópsk samgöngunet
- Vísindi og rannsóknir
- Menntun og menning
- Umhverfismál
- Neytenda- og heilsuvernd

Utan EES

- Landbúnaður/dreifbýlsþróun
- Fiskveiðar
- Skattamál
- Gjaldmiðilssamstarf
- Byggðastefna
- Réttarvarsla og grundvallarréttindi
- Dóms- og innanríkismál
- Tollabandalag
- Utanríkistengsl
- Utanríkis-, öryggis- og varnarmál
- Fjárhagslegt eftirlit
- Framlagsmál
- Stofnanir

Undirrot vandans

Margar ástæður eru vafalaust fyrir því að róðurinn þyngdist við framkvæmd EES-samningsins á seinni hluta þess tímabils sem Ísland hefur verið aðili að honum. Útvíkkun EES-samstarfsins, ný svið samvinnu og áhrif evrópskrar lagasetningar á æ fleiri þætti samfélagsins hafa orðið til þess að nánast öll stjórnsýslan, hagsmunaaðilar og sveitarfélög, hlutast á einn eða annan hátt til um samstarfið. Er nú svo komið að EES-samningurinn varðar ekkert síður innanríkismál en utanríkismál. Rekstur samningsins er orðinn umfangsmeiri, en frá undirritun hans hafa um tíu þúsund ESB-gerðir verið teknar upp í hann. Ríkari krafa er gerð til sérfræðipækkingar og stjórnsýslunni hefur ekki tekist að mæta vaxandi álagi vegna upptöku og innleiðingar. Alþingi hefur á grundvelli reglna um þinglega meðferð EES-mála hlutast í meira mæli til um mál af þessu tagi en t.d. norska þingið og eru dæmi um að bætt hafi verið íþyngjandi ákvæðum inn í innleiðingarfrumvörp í meðförum þingsins, eins og m.a. Félag atvinnurekenda og Samtök atvinnulífsins hafa bent á. Við bætist að mannaflí sem nýta hefði mátt til að draga úr innleiðingarhallanum hefur að einhverju marki verið bundinn við að undirbúa mál fyrir EFTA-dómstólnum sem komin eru til vegna tafa á innleiðingu.

Á sama tíma hefur Evrópusambandið sjálft tekið breytingum og samskipti EFTA-ríkjanna í EES við sambandið orðið flóknari. Aðildarríkjum ESB hefur fjölgað og þarf sambandið að taka tillit til margvíslegrí hagsmuna í röðum sinna aðildarríkja en áður. Sáttmálar sambandsins, nú síðast Lissabonsáttmálinn 2009, hafa haft víðtæk áhrif á stofnanir sambandsins og hefur staða framkvæmdastjórnarinnar t.a.m. veikst en Evrópuþingið eflst á móti. ESB hefur framselt vald til stofnana sinna, t.d. á sviði matvælaeftirlits, og þar með vakið spurningar um tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Þótt breytingar af þessu tagi raski ekki stöðu samningsins eða skuldbindingum Íslands gagnvart honum kostar nú meiri fyrirhöfn að afla upplýsinga og koma sjónarmiðum Íslands á framfæri og hefur það án efa haft áhrif á upptöku- og innleiðingarferlið, jafnt á Íslandi sem í öðrum ríkjum EFTA innan EES.

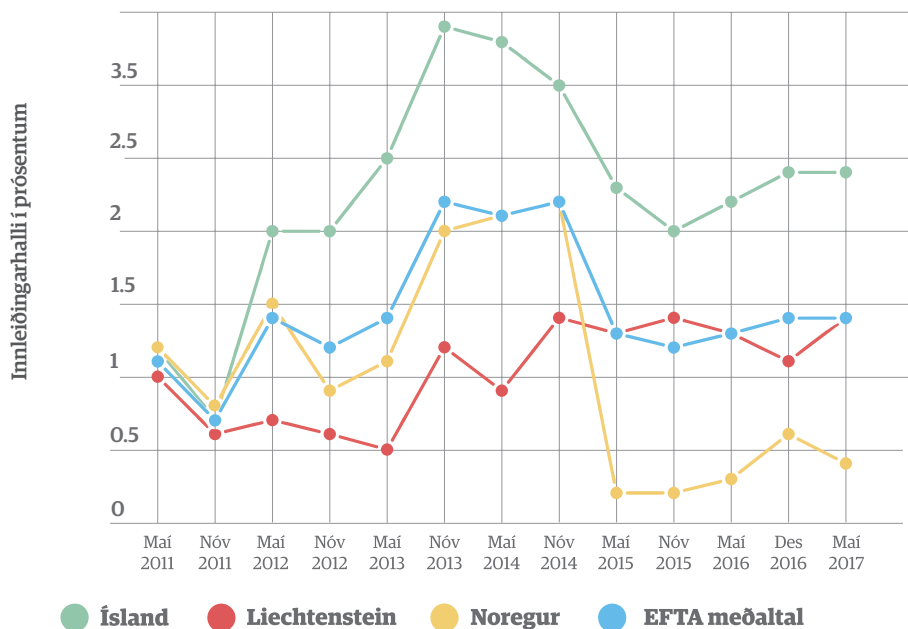
En fleira kemur til. Eins og fram kom í umræðum á Alþingi fyrir 25 árum voru á þeim tíma skiptar skoðanir um kosti og galla EES-samningsins. Þótt framkvæmd samningsins ætti ekki, eins og áður greinir, að blandast inn í ágreining um leiðir í Evrópusamstarfi, má leiða líkur að því að bæði lagaleg og pólitísk sjónarmið hafi haft bein og óbein áhrif á það svigrúm sem stjórnsýslan hefur haft til að framfylgja EES-samningnum.

Í umræðum þingsins á sínum tíma kom þegar fram að framsal valdheimilda sem aðild Íslands að EES-samningnum fæli í sér kynni að vera á mörkum þess sem stjórnarskráin heimilaði. Af hálfu aðila sem sett hafa fyrirvara við núverandi fyrirkomulag í Evrópusamstarfi hefur jafnan verið litið svo á að kvaðir sem samningurinn leggi Íslendingum á herðar brjóti í bága við fullveldið sem þeim sé tryggt í stjórnarskrá, auk þess sem takmarkaðir möguleikar til að hafa áhrif á lagasetningu sem tekið er við frá ESB hafi framkallað vaxandi „lýðræðishalla“. Hliðstæðar efasemdir hafa komið fram í Noregi, þar sem kallað hefur verið eftir endurskoðun EES-samningsins. Enn sem komið er hafa slík sjónarmið ekki fengið umtalsverðan hljómgrunn á Íslandi, þótt væntanleg útganga Breta úr ESB (Brexit) hafi vakið vangaveltur um hvort fríverslunarsamningur við ESB og Breta geti á einhverju stigi komið í staðinn fyrir aðild Íslands að EES-samningnum. Hugsanlegt er að þeir kostir sem Bretum standa til boða við lok Brexit muni hafa áhrif á afstöðu Íslendinga til EES-samningsins, en of snemmt er að segja til um hver þeirra kosta kunni að verða fyrir valinu.

Á sama tíma hafa önnur öfl talið að ekki væri nógu langt gengið í Evrópusamstarfi og væri EES-samningurinn í besta falli ófullnægjandi verkfæri til að tryggja hagsmunum Íslands í því samstarfi til framtíðar. Af þeim sökum bæri fyrst og fremst að líta á EES-samninginn sem áfanga á leið inn í Evrópusambandið. Sjónarmið af þessu tagi fengu kröftugan meðbyr þegar þáverandi ríkisstjórn ákvað árið 2009 að sækja um aðild að ESB. Eins og kunnugt er ákvað þáverandi ríkisstjórn, í aðdraganda Alþingiskosninga vorið 2013, að hægja á aðildarviðræðunum. Ákvað ríkisstjórnin sem við tók að þeim kosningum loknum að viðræðunum yrði ekki fram haldið nema að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu. Tveimur árum síðar kunngerði ríkisstjórnin ESB að gert hefði verið algert hlé á viðræðunum og væri ekki litið svo á að Ísland væri umsóknarríki.

Athygli vekur að frá því snemma árs 2009, um það leyti sem Ísland sótti um aðild að ESB, fór meðalseinkun á innleiðingu EES-tilskipana að aukast til muna. Frá árinu 2011, tók einnig að halla verulega undan fæti við upptöku gerða í EES-samninginn. Innleiðingarhallinn náði hámarki í fyrsta frammistöðumati ESA sem birt var eftir að Ísland hvarf frá aðildarviðræðum við Evrópusambandið á fyrri hluta árs 2013.

Innleiðingarhalli í prósentum



● Ísland ● Liechtenstein ● Noregur ● EFTA meðaltal

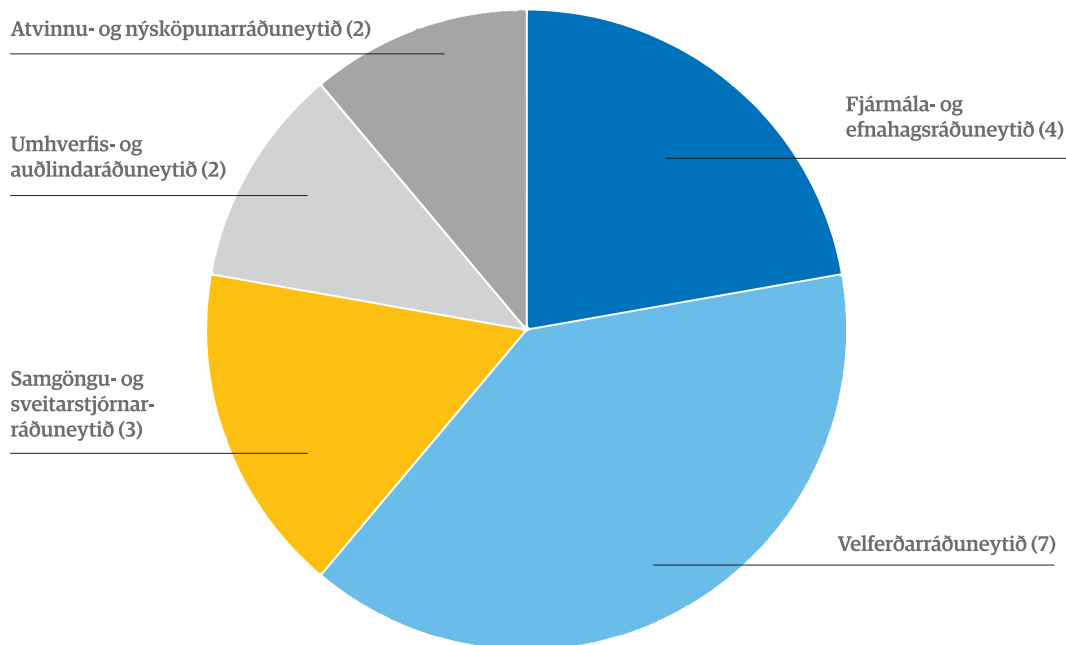
Taflan sýnir innleiðingarhalla EFTA-ríkjanna innan EES í prósentum undanfarin fimm ár. Heimild: Eftirlitsstofnum EFTA

Einkum eru tvenns konar gerðir teknar upp í EES-samninginn, tilskipanir og reglugerðir. Þegar innleiðingarhallinn er mældur og borinn saman við öll ríkin innan EES er eingöngu litið til óinnleiddra tilskipana. Þetta er vegna þess að aðildarríki ESB þurfa ekki að innleiða reglugerðir í innlenda löggjöf þar sem þær hafa bein lagaáhrif innan ESB. Reglugerðir hafa ekki bein lagaáhrif á Íslandi eða í hinum EFTA-ríkjunum innan EES og þurfa þau því að innleiða þær í landsrétt eftir að þær hafa verið teknar upp í EES-samninginn. Eins og sjá má á kökuritinu í fylgiskjali IV er einnig talsverður fjöldi reglugerða óinnleiddur á Íslandi.

Jafnframt hefur komið í ljós að innleiðingarhallinn er mjög mismunandi eftir ráðuneytum og því lofar góðu sú nálgun, sem byrjað er að beita, að styrkja sérstaklega ráðuneyti þar sem slíkur vandi er helst uppi.

Kökuritið sýnir eingöngu skiptingu óinnleiddra tilskipana eftir ráðuneytum. Þegar Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birtir frammistöðumat sitt er innleiðing tilskipana gefinn sérstakur gaumur vegna þess að innleiðing þeirra er samanburðarhæf við innleiðinguna í ESB. Sama á ekki við um innleiðinguna reglugerða. Skipting óinnleiddra reglugerða á milli ráðuneyta liggur ekki fyrir en gera mætti ráð fyrir því að dreifingin yrði ekki sú sama og fyrir tilskipanir. Nánari upplýsingar eru í fylgiskjali IV sem sýnir óinnleiddar tilskipanir og reglugerðir eftir sviðum og í fylgiskjali V sem sýnir gerðir teknar upp í EES-samninginn eftir ráðuneyti.

Óinnleiddar tilskipanir eftir ráðuneyti



Taflan sýnir fjölda óinnleiddra tilskipana eftir ráðuneyti 31. maí 2017
Heimild: Eftirlitsstofnum EFTA

Þrátt fyrir að mismunandi öfl á vettvangi stjórn mála, atvinnulífs og fræðasamfélags hafi haft ólíka sýn á framtíð Íslands í Evrópusamstarfi eiga þau það sameiginlegt að hafa oft verið treg til að taka til varnar fyrir EES-samninginn sem slíkan. Kann það að vera hluti skýringarinnar á því af hverju stjórnsýslan hefur ekki náð fullnægjandi tókum á framkvæmd samningsins.

Eflaust væri langt gengið að kalla EES-samninginn umkomulausan, enda hefur margt verið gert til að koma böndum á framkvæmd hans síðustu ár. Engu að síður má halda því fram með rökum að á seinni hluta samningstímabilsins hafi mikið skort upp á að samningurinn ætti sér þróttmikinn málsvara, innan stjórnsýslunnar jafnt sem utan.



Samskiptum EFTA-ríkjanna innan EES og ESB á grundvelli EES-samningsins er gjarnan lýst sem tveggja stoða kerfi. Önnur stoðin er samsett úr stofnunum EFTA en hin úr stofnunum ESB. Á milli þeirra eru sameiginlegar stofnanir sem eru vettvangur samstarfs og sameiginlegra ákvarðana. Sameiginlega EES-nefndin gegnir lykilhlutverki í tveggja stoða kerfinu en hún fundar ca. átta sinnum á ári og tekur ákvarðanir um upptöku nýrra gerða í EES-samninginn. Þegar gerðir eru teknar upp í EES-samninginn er yfirleitt reynt að aðlaga þær að tveggja stoða kerfinu ef þess er þörf. Þó eru dæmi um að fundnar hafi verið lausnir sem ekki byggja á tveggja stoða kerfinu.

Áframhaldandi endurbótastarf

Hin síðustu ár hefur kastljósi ítrekað verið beint að erfiðleikum við framkvæmd EES-samningsins og tillögur gerðar til úrbóta.

Í skýrslu Evrópunefndar þáverandi forsætisráðherra í mars 2007 kom fram að nefndin teldi mikilvægt að tryggð yrði öflug starfsemi á vegum ráðuneyta og sendiráðsins í Brussel sem gegndu lykilhlutverki við hagsmunagæslu á grundvelli EES-samningsins. Í Evrópustefnu þáverandi ríkisstjórnar í mars 2014 var lögð áhersla á skilvirka framkvæmd samningsins og markmið sett um upptöku gerða í samninginn og innleiðingu þeirra í landsrétt. Settur var á lagginnar stýrihópur undir forystu forsætisráðuneytisins um framkvæmd EES-samningsins og birti hópurinn skýrslu sína í desember 2015. Þar voru settar fram átján tillögur og taka þær til sex helstu þátta sem máli skipta í EES-ferlinu; áhrifa á fyrri stigum, upptöku gerða í EES-samninginn, innleiðingar EES-gerða, samskipta Stjórnarráðsins og Alþingis, ferla og verkfæra, mannauðsmála, skipulags, yfirsýnar og stjórnunar (sjá fylgiskjal I). Hópnunum var falið að starfa fram á sumarið 2017, en síðan var skipun hans framlengd um tvö ár til að gera honum kleift að fylgjast með árangri við að hrinda tillögum hans í framkvæmd.

Í skýrslu stýrihóps utanríkisráðuneytisins, Utanríkisþjónusta til framtíðar, haustið 2017 komu fram níu tillögur til viðbótar um öflugri framkvæmd EES-samningsins, en þær taka tillit til tillagna stýrihóps forsætisráðuneytis og útfæra nánar þau verkefni sem lúta að utanríkisráðuneytinu og viðskiptaskrifstofu þess (sjá fylgiskjal II).

Í tengslum við þessa vinnu hefur viðskiptaskrifstofan tekið saman drög að ítarlegum gátlista sem lýsir verkferlum hennar og sendiráðs Íslands í Brussel við hagsmunagæslu gagnvart ESB. Þar er fjallað um vöktun og skilgreiningu forgangsmála, kynningu og samráð við Alþingi og hagsmunaaðila, hagsmunagreiningu og markmið, aðgerðaáætlun og eftirfylgni.

Unnið er um þessar mundir að framkvæmd þeirra tuttugu og sjö tillagna sem fram hafa komið um úrbætur í EES-ferlinu. Nokkur árangur hefur þegar náðst og nægir að nefna EES-gagnagrunninn og tímabundið framlag í tvö ár til að gera fagráðuneytum kleift að ráða starfsmenn til að vinna á innleiðingarhallanum. Gagnagrunnurinn er hópvinnumerfi Stjórnarráðsins og stofnana stjórnsýslunnar í umsjá utanríkisráðuneytisins og hefur hann þegar greitt fyrir markvissri vinnu og einfaldað eftirfylgni og yfirsýn.

EES-gagnagrunnur

Í desember 2015 lagði stýrihópur um framkvæmd EES-samningsins til að settur yrði á laggirnar EES-gagnagrunnur þar sem færðar yrðu inn upplýsingar um ferli EES-gerða allt frá því að þær eru í mótun innan ESB og þar til þær eru innleiddar í landsrétt. Gagnagrunnurinn var settur á laggirnar um haustið 2016 og hafa nú yfir 200 starfsmenn ráðuneyta og stofnana fengið aðgang að honum. Utanríkisráðuneytið stýrir, ber daglega ábyrgð og sér um að hafa reglulegt eftirlit með því að upplýsingar séu færðar inn í EES-gagnagrunninn. Fagráðuneytin eru hins vegar ábyrg fyrir því að setja inn upplýsingar um gerðir sem verið er að taka upp í EES-samninginn og innleiða á Íslandi á þeirra sviðum. Markmiðið með EES-gagnagrunninum er að veita íslenskum stjórnvöldum heildaryfirsýn á hverjum tíma yfir allar EES-gerðir og tillögur og stuðla að skilvirkari framkvæmd EES-samningsins. Til langs tíma mun hann tryggja sjálfbæra þekkingu og gagnsæi þannig að Stjórnarráðið hafi heildarvitneskju um allar EES-gerðir frá tillögustigi, upptöku þeirra í EES-samninginn, innleiðingu í landsrétt og samningsbrotamál sem þeim tengjast hjá Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstólnum. Einnig er sérstakur hnappur á stjórnborðinu sem hefur að geyma upplýsingar um mál sem eru á undirbúnings- eða forstigi innan ESB. Þannig hefur gagnagrunnurinn einfaldað ferla, sparað tíma og auðveldað stjórnsýslunni að fylgjast með og hafa áhrif á löggjöf sem er í mótun innan ESB. .

Þar sem komin er góð reynsla af EES-gagnagrunninum innan stjórnsýslunnar er verið að kanna möguleikana á því hvernig gera mætti upplýsingar úr honum aðgengilegar Alþingi, hagsmunaaðilum og almenningi. Þetta myndi auka gagnsæi, veita þessum aðilum upplýsingar um það sem er í vændum, verða lykill að samhæfingu og auðvelda samráð við hagsmunaaðila og Alþingi á sviði EES-mála. Af öryggisástæðum væri nauðsynlegt að setja á fót nýjan gagnagrunn sem væri tengdur gagnagrunni stjórnsýslunnar og fengi þaðan upplýsingar um stöðu EES-mála. Ekki væri æskilegt að opna gagnagrunn stjórnsýslunnar óbreyttan í heild sinni þar sem hann er hannaður sem hópvinnumerfi fyrir þá sem bera ábyrgð á upptöku og innleiðingu EES-gerða. Nýi gagnagrunnurinn yrði uppflettitæki til upplýsingaöflunar en gagnagrunnur stjórnsýslunnar er og stjórn- og samvinnutæki sem auðveldar samskipti milli starfsmanna mismunandi ráðuneyta og stofnana í greiningarvinnu sem fer fram í tengslum við upptöku nýrra gerða í EES-samninginn.

Vonir standa til þess að með áframhaldandi umbótum innan stjórnsýslunnar verði unnt að ná betri árangri við framkvæmd EES-samningsins á Íslandi. Engu að síður þarf að hafa hugfast að fjölgun sérstofnana ESB sem hafa hlutverki að gegna á hinum innri markaði hefur í för með sér stjórnskipuleg vandamál sem ekki verða leyst með umbótum innan stjórnsýslunnar einvörðungu. Á það ekki síst við um mál sem reyna á hinar tvær stoðir EES-samningsins og þau mörk sem stjórnarskráin setur framsali valds til alþjóðastofnana.



Ráðherrar EFTA-ríkjanna innan EES og Eistlands ræða saman á fundi EES-ráðsins 14. nóvember 2017.

Frekari úrræði

Ástæðulaust er að endurmeta eða leggja dóm á þær tillögur sem fram hafa komið um úrbætur í EES-ferlinu, en taka þarf skref í þá átt að ná betri tókum á viðfangsefninu. Í því efni er sérstaklega mikilvægt að huga að samfellu úrræða á vettvangi stjórnmalanna og innan stjórnsýslunnar annars vegar og úrræða innanlands og á vettvangi samstarfsins í Brussel hins vegar. Liðka þarf fyrir því að yfirstandandi starf að umbótum á framkvæmd EES-samningsins beri tilætlaðan ávöxt.

I. Innanlands

I.1 Miðlægt utanumhald

Innihald EES-samningsins tekur nú á einn eða annan hátt til flestra þátta samfélagsins og hlutast öll stjórnsýslan þar af leiðandi meira eða minna til um samninginn. Fagráðuneyti bera ábyrgð á framkvæmd skuldbindinga samningsins, hvert á sínu sviði. Utanríkisráðuneytið gegnir samhæfingarhlutverki og ber

að hafa heildaryfirsýn yfir stöðu íslenska ríkisins gagnvart regluverki EES. Þá leiðir forsætisráðuneytið stýrihóp stjórnarráðsins um framkvæmd EES-samningsins, annast gæðaeftirlit vegna lagafrumvarpa sem ætlað er að innleiða EES-gerðir og metur í samtarfi við viðkomandi ráðuneyti hvort innleiðing gerðanna samrýmist stjórnarskrá.

Lykilatriði er að hugað sé vel að samspili þessara aðila og verkaskiptingu þeirra í millum. Ákvarðanir um að auka fjármuni og mannafla til að framfylgja EES-samningnum þurfa að fylgjast að með bættem aga og skipulagi. Aðgreina þarf pólitíska ábyrgð og leiðsögn annars vegar og sérfræðingavinnu hins vegar, en með því móti má tryggja betur að embættismannakerfið svari ákalli núverandi ríkisstjórnar um að sinna framkvæmd EES-samningsins og koma í veg fyrir að litið sé á framkvæmd EES-skuldbindinga sem vinnu embættismanna/sérfræðinga eingöngu. Að auki þyrfti að taka upp skipulag þar sem aðhald (eftirlit) og árangur helst í hendur við hvetjandi aðgerðir (fjármuni/mannafla).

Ráðstafanir af þessu tagi mætti auðkenna sem „miðlægt utanumhald“ og hafa þær að leiðarljósi tillögu stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins þar sem fram kemur að utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið skuli vinna saman að því að samræma vinnubrögð og efla enn frekar miðlægt utanumhald:

- Ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins munu taka að sér það hlutverk að vera tilsjónarmenn með framkvæmd EES-samningsins innan stjórnsýslunnar.

Æskilegt er að hærra settir aðilar, ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins, gerist málsvarar fyrir EES-samninginn innan stjórnsýslunnar og hafi, í umboði forsætisráðherra og utanríkisráðherra, yfirumsjón með framkvæmd samningsins. Með tilnefningu ráðuneytisstjóranna er komið á beinni og nánari tengingu pólitíska valdsins og embættiskerfisins í málefnum EES en verið hefur á seinni hluta samningstímabilsins. Reglubundnir fundir ráðuneytisstjóra stjórnarráðsins verði m.a. nýttir til að fylgjast með framkvæmd EES-samningsins (upptöku gerða í samninginn, innleiðingu í íslenskan rétt og forgangslista ríkisstjórnar), sérstaklega ef vanhöld verða á framkvæmd skuldbindinga sem hin ólíku fagráðuneyti bera ábyrgð á.

- Stýrihópur um framkvæmd EES verður festur í sessi.

Núverandi stýrihópi, skipuðum sérfræðingum allra viðkomandi ráðuneyta, undir forystu forsætisráðuneytisins, verður sett nýtt erindisbréf. Hópurinn var upphaflega skipaður árið 2014 til þriggja ára og var honum ætlað að greina flöskuhálsa í ferli EES-mála og skila tillögum til úrbóta. Eins og áður kom fram, var hópnun gert að starfa tvö ár til viðbótar til að fylgjast með árangri í endurbótastarfi. Í endurnýjuðu umboði yrði hópnun sérstaklega falið að hafa umsjón og eftirlit með framkvæmd tillagna til úrbóta. Ráðstöfunin byggir á tillögu í skýrslu stýrihóps utanríkisráðuneytisins um að stýrihópur um framkvæmd EES starfi áfram og meti árangur í framkvæmd þeirra tillagna sem hópurinn gerði.

- Starfslýsing verður tekin saman fyrir EES-starfseiningu utanríkisráðuneytisins.

Auk reglubundinna starfa, svo sem að annast rekstur EES-samningsins, undirbúi EES-starfseining utanríkisráðuneytisins, í samráði við tengilið forsætisráðuneytis, ráðuneytisstjóra ráðuneytanna tveggja fyrir fundi þar sem EES-mál verða á dagskrá. Meðal annarra þátta í starfslýsingu verður að leiðbeina og þjálfa á markvissan hátt starfsfólk fagráðuneyta sem koma til starfa á vettvangi EES-samstarfsins og annast umsjón með kynningu EES-samstarfsins. Ráðstöfunin byggir á tillögum stýrihóps utanríkisráðuneytis-

ins um að efla samræmingarhlutverk viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og samstarf við önnur ráðuneyti og um að halda fræðslufundi.

- Tryggt verður að EES-starfseiningu utanríkisráðuneytisins haldist til lengri tíma á starfsfólki með reynslu og sérþekkingu í málefnum EES.

Forðast þarf að umrót og flutningar starfsmanna í utanríkisráðuneytinu bitni um of á sérfræðiþekkingu og reynslu í EES-málefnum sem ráðuneytið þarf að jafnaði að búa yfir. Miða ætti við að sérfræðingar starfi að EES-tengdum málum í ráðuneytinu eða á vettvangi EES-samstarfsins í Brussel í a.m.k. fjögur ár í senn og að sérfræðiþekking þeirra nýtist stjórnvöldum áfram.

- Opnað verður fyrir aðgang Alþingis og hagsmunaaðila að EES-gagnagrunninum sem reynst hefur mjög mikilvægt vinnutæki stjórnsýslunnar.

Fara þarf yfir hvort upplýsingagiöf til þingsins og hagsmunaaðila og framlag þeirra til EES-samstarfsins geti verið skilvirkari, t.d. með hjálp nýja EES-gagnagrunnsins.

- Ríkisstjórn mun leggja til við Alþingi sérstakar fjárveitingar á fjárlögum til að standa straum af aukinni þátttöku íslenska ríkisins í EES-ferlinu næstu árin. Þannig verði tryggt að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel og skrifstofa Alþingis ef fyrir því er vilji. Jafnframt verði sérstakur stuðningur við ráðuneyti til að tryggja tímanlega innleiðingu EES-gerða framlengdur.

Byggt er á ákvörðun stjórnvalda sem þegar hefur komið til framkvæmda um að styrkja fagráðuneyti með 40 milljón króna framlagi á ári til að greiða fyrir innleiðingu EES-gerða, en „potturinn“ stækkaður með það fyrir augum að fagráðuneyti geti haft fleiri fulltrúa við störf í sendiráðinu í Brussel (sjá II. hér á eftir). Á móti verður þess vænst að fagráðuneyti geri, á vettvangi stýrihópsins um framkvæmd EES-samningsins, grein fyrir árangrinum af því að nýta slíkar heimildir.

I.ii Opinbert kynningarstarf

- Áætlun verður mótuð um almenna kynningu EES-samningsins, sem taki mið af hagsmunum Íslands af aðildinni að honum til lengri tíma litið.

Öflugt og reglubundið kynningarstarf er til þess fallið að skapa hagfelldara umhverfi fyrir stjórnsýsluna til að framfylgja EES-samningnum. Æskilegt er að utanríkisráðherra og forsætisráðherra gerðist opinberlega talsmenn fyrir EES-samninginn á sama tíma og gripið er til aðgerða til að ná betri tókum á framkvæmd samningsins innan stjórnsýslunnar. Útskýra þarf fyrir almennum borgurum á aðgengilegan og auðskilinn hátt þann ávinning sem þjóðin hefur af aðildinni að samningnum, en aukið kynningarstarf er þar að auki til þess fallið að bregðast við gagnrýni á stjórnsýsluna sem fram hefur komið, m.a. af hálfu atvinnulífsins, fyrir að sinna ekki skyldum sínum við að framfylgja samningnum.

Kynningarstarf þarf að vera reglubundinn þáttur í starfi íslenskra stjórnvalda og kemur til viðbótar samráði við hagsmunaaðila, sveitarfélög og Alþingi. Leitað verður til almannaatengla með það fyrir augum að koma upplýsingunum á framfæri í viðeigandi búningi fyrir ólíka markhópa.

II. Erlendis

Sendiráð Íslands í Brussel er í fremstu váglinu við að gæta íslenskra hagsmuna og kynna sjónarmið Íslands við mótun lagasetningar innan ESB sem til stendur að taka upp í EES-samninginn. Eins og fram kom hér á undan hlutast nú öll stjórnarsýslan meira eða minna til um samninginn. Til að Ísland geti sinnt af kostgæfni hagsmunagæslu á vettvangi samningsins er þörf á að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í Brussel.

Mikilvægt er að hafa í huga að innleiðing EES-gerða er eingöngu lokahnykkurinn á löngu ferli sem hefst með því að fram koma í Brussel hugmyndir og tillögur að nýrri lagasetningu, sem Ísland á í mörgum tilvikum kost á að tjá sig um og taka þátt í að móta. Með vöktun og upplýsingaöflun á fyrri stigum er ekki einvörðungu greitt fyrir meðferð EES-gerða innan stjórnarsýslunnar síðar, heldur styrkir Ísland stöðu sína almennt í hagsmunagæslu gagnvart ESB. Máli skiptir að Ísland afmarki sig ekki við forgangsmál sem haft geta beinar afleiðingar fyrir Ísland, heldur leggi af mörkum á málefna sviðum þar sem landið býr yfir reynslu og sérþekkingu.

Eftir að EES-samningurinn tók gildi á Íslandi 1. janúar 1994 höfðu flest ráðuneytin fulltrúa í sendiráðinu. Í sumum tilvikum starfaði einn fulltrúi á vegum tveggja ráðuneyta, en í öðrum tveir fulltrúar á vegum eins ráðuneytis. Haustið 2009, árið sem Ísland sótti um aðild að ESB, tók fulltrúum þessum að fækka og eru nú einungis þrír fulltrúar fagráðuneyta við störf í sendiráðinu, frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti og menntamálaráðuneyti. Þörf er á að önnur ráðuneyti eigi fulltrúa við sendiráðið á ný. Einnig er æskilegt að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hafi tvo fulltrúa í sendiráðinu í stað eins, þar sem málefna svið ráðuneytisins er orðið umfangsmeira en svo að einn fulltrúi fái við það ráðið í Brussel. Loks væri vert að kanna hvort Alþingi gæti annast tengsl við Evrópuþingið og fylgst nánar með gerðum sem eru í mótun á vettvangi ESB, t.d. með því að hafa fulltrúa í sendiráðinu líkt og lagt var til í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra 2007.

Samhliða styrkingu ráðuneytanna til að greiða fyrir framkvæmd EES-samningsins þarf að auka bolmagn sendiráðsins í Brussel. Miða ætti við að starfsmenn kæmu með þekkingu af EES-málum til Brussel, byggðu þar upp tengslanet og öfluðu sér reynslu á vettvangi. Í framhaldinu er mikilvægt að þessi reynsla og þekking sé nýtt við heimkomu starfsmannsins frá Brussel, en þannig er komið á rekstrarsamfellu til að byggja upp og viðhalda EES-þekkingu innan stjórnarsýslunnar.



Sendiráð Íslands gagnvart Evrópusambandinu við Schuman-torg í Brussel.

Fulltrúar ráðuneytanna bera ábyrgð gagnvart sínum ráðuneytum, en starfa jafnframt sem hluti af starfsliði sendiráðs undir handleiðslu sendiherra. Í grófum dráttum felst hlutverk þeirra í eftirfarandi:

- **Vöktun** nýrra viðfangsefna á fyrstu stigum, þ.á m. tillagna að lagasetningu, innan ESB, á verkefnasviði viðkomandi ráðuneytis og miðlun upplýsinga um mál sem skipt gætu máli fyrir Ísland.
- **Greiningu** (úttekt og yfirlit) á málum sem falla undir verksvið viðkomandi ráðuneytis.
- **Tengslamyndun** gagnvart fulltrúum stofnana ESB, fastanefnda EFTA, EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og hagsmunaaðila.
- **Milligöngu og skipulagningu** funda ráðherra og háttsettra embættismanna frá Íslandi og ESB á verkefnasviði viðkomandi ráðuneytis.
- **Þátttöku í EFTA-vinnuhópum** í samráði við viðkomandi ráðuneyti.
- **Þátttöku í ESB-nefndum** á verkefnasviði ráðuneytis.
- **Eftirfylgni** mála á milli funda sem sérfræðingar frá Íslandi sækja.
- **Umsjón með hópum**, sem koma til Brussel frá Íslandi, kynningum og málþingum eftir því sem við á.

Helstu verkefni þeirra ráðuneyta sem ekki hafa fulltrúa í Brussel um þessar mundir eru:

Velferðarráðuneyti: Á sviði ráðuneytisins eru fjölmörg mál sem snerta EES-samninginn, t.d. almannatryggingar, heilbrigðismál, jafnréttis- og vinnumál. Innan ESB eru félagsmál í brennidepli og ber þar hæst umræðan um reglur um útsenda starfsmenn sem snert gæti EES-samninginn með beinum hætti.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti: Umhverfismál ryðja sér í auknum mæli til rúms á vettvangi EES-samningsins, en íslensk umhverfislöggjöf er að megni til byggð á umhverfislöggjöf ESB. Mikilvægt er að stuðla að frekari hagsmunagæslu á sviði umhverfismála almennt; vatns, loftgæða, mengunar af völdum hættulegra efna, hávaðamengunar og eftirlits með úrgangi og förgun hans. Náð samstarf hefur tekist með Íslandi og ESB í loftslagsmálum og Ísland tekur á sig sameiginlegar skuldbindingar með ESB á öðru tímabili Kýótó-bókunarinnar (2013-2020). Stefnt er að svipuðu fyrirkomulagi innan ramma Parísarsamkomulagsins eftir 2020. Einnig er Ísland aðili að sameiginlegu viðskiptakerfi Evrópuríkja með losunarheimildir. Helstu gerðir ESB í loftslagsmálum eru í endurskoðun og þarf Ísland sem best að fylgjast með og koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ESB.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti: Unnið er að því að fella mjög umfangsmikið regluverk varðandi eftirlit í banka- og fjármálaþjónustu inn í EES-samninginn. Þróun samvinnu í efnahags- og peningamálum er í brennidepli. Einnig fer að líða að því að umræða um framlög til uppbyggingarsjóðs EFTA hefjist að nýju. Mikill áhugi er innan ESB á efnahagsmálum á Íslandi og hefur Sameiginlega EES-nefndin m.a. fylgst með afnámi gjaldeyrishafta á Íslandi. Ráðuneytið lagði niður stöðu fulltrúa í sendiráðinu í Brussel í árslok 2015, en miklu máli skiptir að ráðuneytið hafi fulltrúa í sendiráðinu þegar framangreind vinna fer fram.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti: Fjölmörg mál á könnu þessa ráðuneytis heyra undir EES-samninginn eða falla undir annað Evrópusamstarf, m.a. land-, sjó- og loftflutningar, fjarskipti og málefni upplýsingasamfélagsins. Umfangsmikil og flókin mál eru til umræðu á verkefnasviði ráðuneytisins um þessar mundir.

Forsætisráðuneyti: Ráðuneytið hefur frá árinu 2014 axlað nýtt hlutverk við samræmingu á sviði EES-mála í samstarfi við utanríkisráðuneytið og fagráðuneytin. Ráðgert er að efla enn þetta hlutverk sem tengist almennt verkstjórnarhlutverki forsætisráðuneytisins innan stjórnsýslunnar, ábyrgð þess á gæðum lagasetningar og stjórnarskrármálum. Fulltrúi ráðuneytisins í Brussel myndi geta lagt sendiráðinu margháttað lið við samræmingu, auk þess að fylgjast sérstaklega með málum sem eru á mótunarstigi innan ESB og geta varðað grundvallaratriði í EES-samstarfinu og stofnanauppbyggingu.

Eðlilegt er að utanríkisráðuneytið, í samstarfi við viðkomandi ráðuneyti, taki saman starfslýsingu þar sem hlutverk, verkefni og boðleiðir í starfi fulltrúans yrðu skilgreindar nánar. Æskilegt væri að fulltrúinn starfaði í sendiráðinu í fjögur ár, en að minnsta kosti þrjú. Samráð verður haft við utanríkisráðuneytið um val á fulltrúum, m.a. með tilliti til þekkingar þeirra og reynslu í EES-málum. Þegar fulltrúi hefur verið tilnefndur er gert ráð fyrir að hann fái fullnægjandi leiðsögn og þjálfun í utanríkisráðuneytinu. Notkun starfstitla fulltrúa ráðuneytanna í Brussel verður síðan háð samkomulagi utanríkisráðuneytisins og viðkomandi ráðuneytis.

Utanríkisráðuneytið, í samráði við forsætisráðuneytið, mun annast úthlutun fjár til að kosta stöður fagráðuneyta í Brussel. Ætlast er til að mat verði lagt á störf fulltrúanna í Brussel ár hvert og kemur það í hlut stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins, undir forystu forsætisráðuneytisins, að hafa umsjón með því mati.

Ef reiknað er með að fulltrúi dvelji í Brussel ásamt maka og tveimur börnum á skólaaldri, má ætla að kostnaður við hvern og einn verði að óbreyttu um 27 milljónir króna á ári. Verði fulltrúum fjölgað um sex er áætlaður heildarkostnaður um 162 milljónir kr. á ári. Þetta yrði hreinn viðbótarkostnaður ríkissjóðs, en við bætist síðan kostnaður, 81 milljón kr. á ári, við stöður þeirra þriggja ráðuneyta sem fyrir eru og verður sá kostnaður fluttur af öðrum lið fjárlaga.

Styrking sendiráðsins í Brussel mun án efa nýtast stjórnsýslunni og Alþingi og stuðla að bættum árangri í upptöku og innleiðingu EES-gerða, auk þess að skapa aukið svigrúm til að hafa áhrif á mótun lagasetningar ESB snemma í ferlinu.

FYLGISKJÖL

Fylgiskjal I

Tillögur stýrihóps um framkvæmd EES-samningsins, desember 2015

Áhrif á fyrri stigum

1. Ríkisstjórn samþykki árlegan lista yfir stefnumótandi mál eða málaflokka sem eru til umræðu hjá ESB og sem falla undir EES-samninginn og eru metin sem forgangsmál út frá hagsmunum Íslands.
2. Ráðuneyti og stofnanir fylgist með þessum forgangsmálum og komi sjónarmiðum Íslands á framfæri. Sendiráðinu í Brussel verði falið aukið hlutverk á þessu sviði. Einnig er unnt að nýta EFTA-skrifstofuna betur í þessu efni.
3. Haft verði samráð við Alþingi og hagsmunaaðila um forgangsröðun og eftirfylgni með henni.

Upptaka gerða í EES-samninginn

4. Ráðuneyti gæti þess eftir því sem unnt er að byrjað sé að vinna að innleiðingu gerða á staðalskjalsstiginu (þ.e. strax eftir samþykkt gerðar af hálfu ESB) og að meginhluta vinnu við innleiðingarfrumvarp eða stjórnvaldsfyrirmæli sé lokið þegar viðkomandi gerð er samþykkt á vettvangi Sameiginlegu nefndarinnar.
5. EFTA-skrifstofan verði nýtt betur, sem og sérfræðingar í Noregi og Liechtenstein, við greiningu á samþykktri ESB-löggjöf sem er á leið inn í EES-samninginn.

Innleiðing EES-gerða

6. Innleiðingarfrumvörp verði auðkennd sérstaklega á þingmálaskrá ríkisstjórnar og þau sett í ákveðinn forgang af hennar hálfu. Að jafnaði geymi innleiðingarfrumvörp einungis ákvæði sem leiðir af viðkomandi EES-skuldbindingu.
7. Séð verði til þess að ráðuneyti geti birt stjórnvaldsfyrirmæli til innleiðingar á EES-gerðum án þess að kostnaður við þau fari úr hófi, hvort sem það er í Stjórnartíðindum eða á annan hátt, og að virtum sjónarmiðum um réttaröryggi borgaranna.
8. Girt verði fyrir óþarfa drátt á útgáfu stjórnvaldsfyrirmæla þegar þau nægja til að innleiða EES-gerðir. Nauðsyn þessa verði brýnd fyrir viðeigandi aðilum, enda mætti með þessu móti ná miklum árangri við að draga úr halla á innleiðingu tilskipana með tiltölulega lítilli fyrirhöfn.

Samskipti Stjórnarráðsins og Alþingis

9. Samkvæmt 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála skal haft samráð við Alþingi vegna gerða sem fyrirhugað er að fella inn í EES-samninginn og munu kalla á lagabreytingar á meðan þær eru til meðferðar í vinnuhópum EFTA. Að jafnaði skal við það miðað að þessu samráðsferli sé lokið innan tveggja vikna frá því að gerðin ásamt fylgigögnum barst utanríkismálanefnd. Þessi stutti frestur hefur ekki reynst raunhæfur í framkvæmd. Meðferð hvers máls tekur að meðaltali nokkra mánuði, jafnvel lengri tíma. Rétt væri því að huga að betra samræmi milli reglu og framkvæmdar.
10. Hugað verði að endurskoðun reglna um þinglega meðferð EES-mála með það að markmiði að einfalda ferla og auka skilvirkni.

Ferlar og verkfæri

11. EES-handbók Stjórnarráðsins, þar sem gefið er yfirlit yfir EES-samninginn og ferlum lýst, verði endurskoðuð. Stefnt verði að nýri útgáfu fyrir haustið 2016. Þá mætti skipuleggja árlegan EES-dag fyrir Stjórnarráðið.
12. Settur verði á laggimar EES-gagnagrunnur þar sem verði færðar upplýsingar um ferli EES-gerða allt frá upphafi til enda. Stefnt verði að því að gagnagrunnurinn komist í notkun fyrir haustið 2016 (byrja mætti með tilraunaútgáfu, t.d. í fyrstu eingöngu varðandi tilskipanir eða varðandi tiltekið ráðuneyti). Athugað verði, í þessu skyni, hvort mögulegt sé að tengja sig við EEA-Lex-gagnagrunninn.
13. Ferlum verði breytt þannig að ráðuneyti gefi endanlegt samþykki fyrir upptöku gerðar í EES-samninginn á staðalskjalsstigi í gegnum fyrrnefndan gagnagrunn.

Mannauðsmál (hæfni ráðuneyta og stofnana á sviði EES-mála)

14. Lagt er til að Stjórnarráðið fái tímabundið framlag til að ráða fjóra starfsmenn í tvö ár sem aðstoði ráðuneytin við að vinna á innleiðingarhallanum og takast á við mikið magn gerða sem til stendur að taka upp í EES-samninginn. Ráðningin verði á faglegum forsendum fagráðuneyta. Forsætisráðuneyti og utanríkisráðuneyti hafi um það samráð að meta hvar þörfin sé mest á hverjum tíma og sánara skipulag.
15. Leitað verði leiða til að tryggja að ávallt sé nægilegur mannaflí og sérfræðiþekking til staðar hjá Stjórnarráðinu og öðrum opinberum stofnunum til þess að standa vel að framkvæmd EES-samningsins. Við ráðningar í stöður þar sem fyrst og fremst er unnið að framkvæmd EES-samningsins verði þess gætt að gera kröfu um þekkingu á Evrópurétti.

16. Stjórnarráðsskólinn verði nýttur markvisst til að efla þjálfun og fræðslu þeirra sem sinna EES-málum í Stjórnarráðinu. Samstarf við Háskóla verði aukið til að efla almenna þekkingu á EES-samstarfinu.
17. Lögð er áherla á mikilvægi þess að öll ráðuneyti eigi fulltrúa í sendiráðinu í Brussel til þess að sinna málaflokkum á ábyrgðarsviði þeirra að því er varðar EES. Jafnframt séu þá gefin skýr fyrirmæli um hlutverk þeirra og samskipti við ráðuneyti.

Skipulag, yfirsýn og stjórnun

18. Utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið vinni saman að því að samræma vinnubrögð og efla enn frekar miðlægt utanumhald um framkvæmd EES-samningsins sem verði þó áfram á meginábyrgð utanríkisráðuneytisins.

Fylgiskjal II

Tillögur í skýrslu stýrihóps utanríkisráðuneytisins, Utanríkisþjónusta til framtíðar, um öflugri framkvæmd EES-samningsins, 2017*

32. Hagsmunagæsla Íslands í EES-samstarfinu verði eflað með það að meginmarkmiði að hafa áhrif á hagsmunamál á mótunarstigi ákvarðana í stofnunum ESB. Í því skyni verði viðskiptaskrifstofa utanríkisráðuneytisins styrkt til að sinna auknum verkefnum við að greina hagsmunamál snemma á mótunarstigi og að verkferlar um samstarf ráðuneytanna um mótun á afstöðu Íslands til tillagna um nýja Evrópulöggjöf verði endurskoðaðir til að stuðla að því markmiði.
33. Samræmingarhlutverk viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins vegna EES-samstarfsins verði eflað og samstarf við önnur ráðuneyti aukið með það að markmiði að bæta árangur og vanda vinnubrögð við upptöku og innleiðingu EES-reglna. Utanríkisráðuneytið láti sig sérstaklega varða tveggja stöðva mál og hvort taka beri gerðir upp í EES og veiti öðrum ráðuneytum stuðning við úrlausn slíkra mála.
34. Unnið verði að því að innleiða reglur þannig að þær verði sem minnst íþyngjandi fyrir íslenska hagsmunaaðila. Komið verði upp verklagi þar sem tilgreint verði í greinargerðum með frumvörpum til innleiðingar EES-reglna hvaða ákvæði arði reglurnar beinlínis, hvaða ákvæði gangi lengra en þær kveða á um og þá af hvaða ástæðum og hvaða svigrúm sé til að haga innleiðingu þannig að hún verði minna íþyngjandi.
35. Komið verði á fót gátt á vef utanríkisráðuneytisins þar sem almenningur og hagsmunaaðilar geta sent inn ábendingar um það sem betur mætti fara við innleiðingu EES-gerða og athugasemdir um endurskoðun ákvæða, svo sem þar sem þau samræmast ekki íslenskum aðstæðum, en slíkum athugasemdum verði komið áfram til framkvæmdastjórnar ESB.
36. Unnið verði að því að þau ráðuneyti sem ekki hafa fulltrúa við störf í sendiráðinu í Brussel bæti úr því eins fljótt og auðið er enda er aðkoma alls Stjórnarráðsins nauðsynleg. Af hagkvæmnisástæðum verði utanríkisráðuneytinu veitt fjárheimild til að greiða kostnað vegna dvalar og starfa þeirra í Brussel.
37. Samráð við Alþingi um framkvæmd EES-samningsins verði aukið og utanríkisráðherra kynni árlega í utanríkismálanefnd lista yfir forgangsmál Íslands gagnvart ESB. Þá flytji hann tvisvar á ári munnlega greinargerð í þingsal um það sem er efst á baugi í ESB og um áskoranir og hagsmuni Íslands í EES-samstarfinu. Enn fremur verði aukin regluleg upplýsingamiðlun til Alþingis um stefnumótandi skjöl og tillögur að nýrri Evrópulöggjöf.
38. Aðgangur almennings að upplýsingum um EES-samninginn, þ.m.t. um nýja Evrópulöggjör í mótun, verði aukinn. M.a. verði opnað fyrir aðgang almennings að EES-gagnagrunni Stjórnarráðsins og upplýsingar um EES-samninginn, þá m. stefnumótandi skjöl og tillögur að nýrri Evrópulöggjöf, verði gerðar aðgengilegar á vefsíðu utanríkisráðuneytisins.
39. Utanríkisráðuneytið bjóði starfsmönnum Stjórnarráðsins sem vinn að EES-málum með reglubundnum hætti til fræðslufunda og hefjist handa við endurskoðun á handbók um meðferð EES-mála.
40. Lagt verði til við forsætisráðuneytið að stýrihópur um framkvæmd EES starfi áfram og leggi heildarmat á árangur í framkvæmd þeirra tillagna sem hópurinn gerði til úrbóta.

*Tillögurnar númeraðar eins og þær koma fyrir í skýrslunni.

Fylgiskjal III

Gerðir teknar upp í EES-samninginn eftir viðauka/bókun

Gerðir teknar upp í EES-samninginn eftir viðauka/bókun

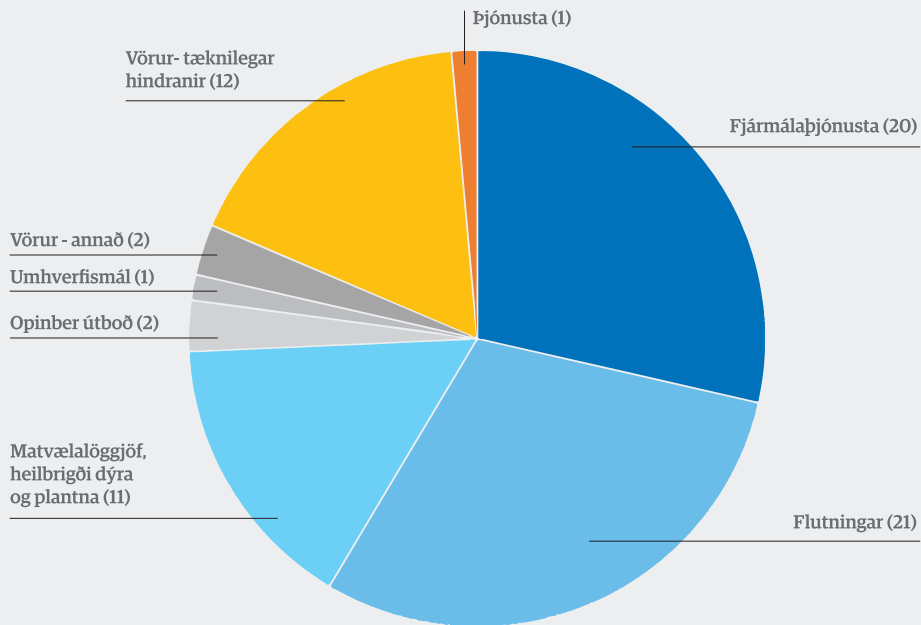
VIÐAUKI	2016	%	2015	%	2014	%	2013	%	2012	%
1 Heilbrigði dýra og plantna	69	17,1%	95	17,3%	87	14,0%	98	24,6%	103	22,0%
2 Tæknilegar reglugerðir, staðlar, prófanir og vottun	201	49,8%	296	53,8%	347	55,9%	158	39,7%	181	38,7%
3 Skaðsemisábyrgð	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
4 Orka	5	1,2%	8	1,5%	2	0,3%	6	1,5%	12	2,6%
5 Frjáls för launþega	0	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	1	0,3%	1	0,2%
6 Almennatryggingar	0	0,0%	4	0,7%	2	0,3%	2	0,5%	5	1,1%
7 Viðurkenning á faglegri menntun og hæfi	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	1	0,2%
8 Staðfesturéttur	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
9 Fjármálaþjónusta	33	8,2%	0	0,0%	3	0,5%	10	2,5%	9	1,9%
10 Almenn þjónusta	0	0,0%	1	0,2%	7	1,1%	0	0,0%	1	0,2%
11 Rafræn fjarskipti, hljóð- og myndmiðlun og upplýsingasamfélagið	6	1,5%	7	1,3%	7	1,1%	10	2,5%	10	2,1%
12 Frjálsir fjármagnsflutningar	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%	2	0,5%	1	0,2%
13 Flutningar	28	6,9%	57	10,4%	69	11,1%	59	14,8%	44	9,4%
14 Samkeppni	0	0,0%	0	0,0%	2	0,3%	0	0,0%	0	0,0%
15 Ríkisaðstoð	0	0,0%	0	0,0%	3	0,5%	0	0,0%	2	0,4%
16 Innkaup	11	2,7%	1	0,2%	2	0,3%	1	0,3%	2	0,4%
17 Hugverkaréttindi	0	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	1	0,3%	0	0,0%
18 Öryggi og hollustuhættir á vinnustöðum, vinnuréttur og jafnrétti kynjanna	0	0,0%	1	0,2%	2	0,3%	0	0,0%	2	0,4%
19 Neytendavernd	3	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	4	0,9%
20 Umhverfismál	20	5,0%	50	9,1%	37	6,0%	18	4,5%	60	12,8%
21 Hagskýrslugerð	11	2,7%	15	2,7%	20	3,2%	15	3,8%	10	2,1%
22 Félagaréttur	9	2,2%	5	0,9%	8	1,3%	10	2,5%	4	0,9%
BÓKUN										
Bókun 21 um framkvæmd samkeppnisreglna sem gilda um fyrirtæki	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%
Bókun 26 um valdsvið og störf eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%
Bókun 30 um sérstök ákvæði varðandi skipulagningu samvinnu á sviði hagskýrslugerðar	0	0,0%	0	0,0%	1	0,2%	1	0,3%	0	0,0%
Bókun 31 um samvinnu á sérstökum sviðum utan marka fjórþætta frelsisins	3	0,7%	5	0,9%	16	2,6%	0	0,0%	5	1,1%
Bókun 37 með skrá sem kveðið er á um í 101. gr	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,3%	0	0,0%
Bókun 47 um afnám tæknilegra hindrana í viðskiptum með vín	5	1,2%	3	0,5%	2	0,3%	5	1,3%	11	2,4%
Samtals	404	100%	550	100%	621	100%	398	100%	468	100%

Taflan sýnir fjölda gerða sem teknar voru upp í EES-samninginn á árunum 2012-2016 í hverjum viðauka/bókun ásamt hlutfalli af heildarfjölda

Heimild: EES-gagnagrunnur

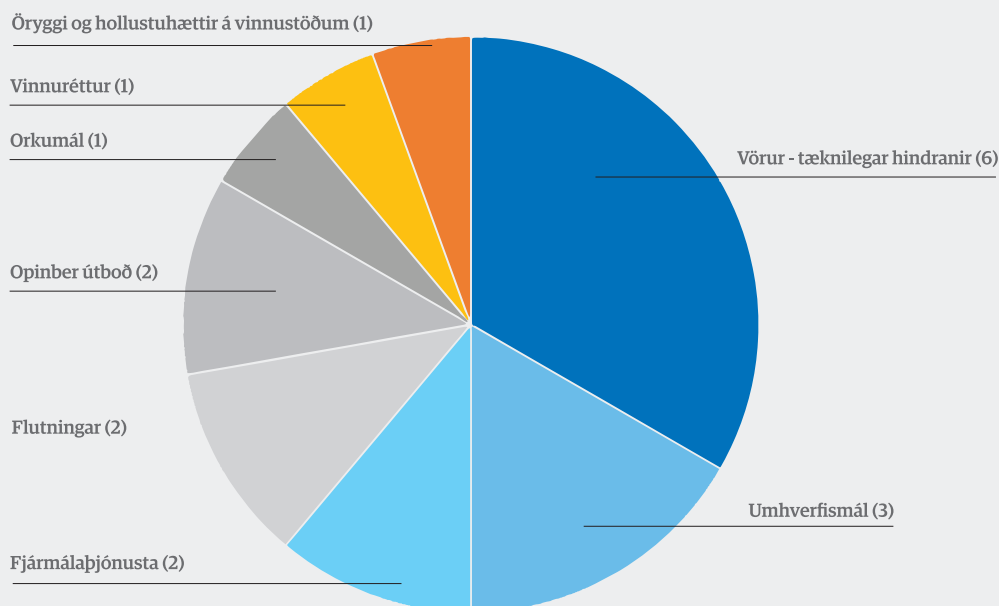
Fylgiskjal IV

Óinnleiddar reglugerðir og óinnleiddar tilskipanir



Taflan sýnir fjölda óinnleiddra reglugerða eftir sviðum 31. maí 2017

Heimild: Eftirlitsstofnum EFTA

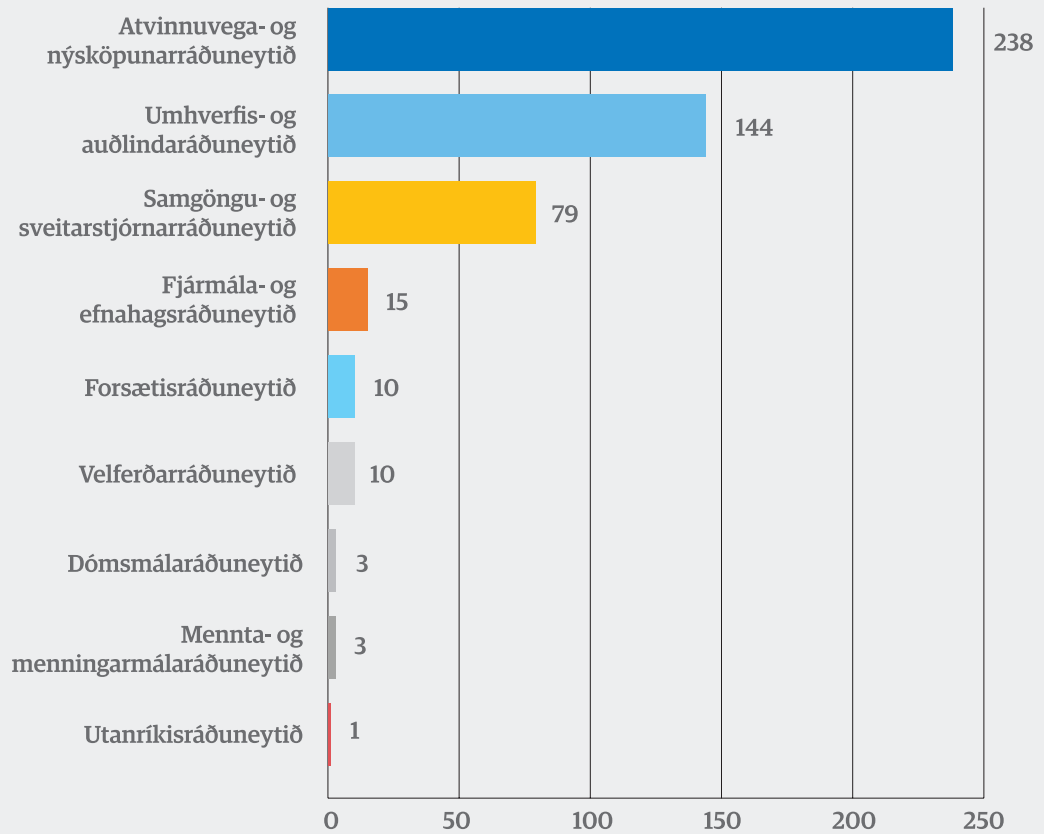


Taflan sýnir fjölda óinnleiddra tilskipanir eftir sviðum 31. maí 2017

Heimild: Eftirlitsstofnum EFTA

Fylgiskjal V

Gerðir teknar upp í EES-samninginn eftir ráðuneyti



Taflan sýnir gerðir sem teknar voru upp í EES-samninginn árið 2017 eftir ráðuneyti.
Heimild: EES-gagnagrunnur



Utanríkisráðuneytið