

Reglur um almenningsflug og flugöryggi með tilliti til stjórnarskrár Íslands

Álitsgerð um hvort upptaka og innleiðing reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stöfnun Flugöryggisstöfnunar Evrópusambandsins og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 2111/2005, (EB) nr. 1008/2008, (ESB) nr. 996/2010, (ESB) nr. 376/2014 og tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2014/30/ESB og 2014/53/ESB og um niðurfellingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 552/2004 og (EB) nr. 216/2008 og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 3922/91, sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals valdheimilda

Maí 2022

Forsætisráðuneyti – Innviðaráðuneyti – Utanríkisráðuneyti

Efnisyfirlit

1. Tilefni, markmið og nálgun	3
2. Stjórnarskráin og EES-reglur á sviði flugöryggis.....	4
2.1. Stjórnarskráin og EES-samningurinn	4
2.2. Reglugerð (ESB) 2018/1139	5
2.2.1. Verkaskipting milli EASA og lögbærra landsyfirvalda í EES-ríkjunum	6
2.2.2. Valdheimildir EASA	7
2.2.3. Afmörkun á valdi EES-ríkja.....	8
2.2.4. Sektir og féviti	10
3. Mat á einstökum atriðum	10
3.1. Yfirlit yfir fyrri álitamál í tengslum við EES-samninginn.....	10
3.2. Heildarmat – þau atriði sem hér verður litið til, sbr. fyrri álitargerðir	12
3.3. Valdheimildir sem framseldar eru	13
3.4. Að hverjum valdheimildirnar beinast	14
3.5. Þátttaka Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni.....	15
3.6. Framsal framkvæmdarvalds	16
3.7. Framsal dómsvalds	18
3.8. Samfélagsleg markmið og svigrúm löggjafans	20
4. Niðurstaða og næstu skref	21
Fylgiskjal I.....	23
Fylgiskjal II	26

1. Tilfni, markmið og nálgun

Álitsgerð þessi er unnin sameiginlega af forsætisráðuneyti, innviðaráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Til umfjöllunar er hvort fyrirhuguð upptaka og innleiðing á *reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stöfnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 2111/2005, (EB) nr. 1008/2008, (ESB) nr. 996/2010, (ESB) nr. 376/2014 og tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2014/30/ESB og 2014/53/ESB og um niðurfellingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 552/2004 og (EB) nr. 216/2008 og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 3922/91 (hér eftir reglugerð (ESB) 2018/1139 eða reglugerðin)* sé anmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals valdheimilda.

Þar sem umrædd reglugerð kallar á lagabreytingar til innleiðingar var hún þann 7. nóvember 2018 send utanríkismálanefnd Alþingis til kynningar í svokallaða 5. gr. meðferð, sbr. reglur Alþingis um þinglega meðferð EES-mála. Með bréfi dags. 4. mars 2020 tilkynnti utanríkismálanefnd utanríkisráðherra að nefndin hefði fjallað um gerðina og hefðu bæði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd og umhverfis- og samgöngunefnd veitt álit sitt um fyrirhugaða upptöku gerðarinnar í EES-samninginn. Af hálfu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar var, í áliti nefndarinnar frá 6. nóvember 2019, lögð áhersla á að tryggja að aðlögunartexti við upptöku gerðarinnar í EES-samninginn tæki mið af tveggja stöða kerfi EES-samningsins þar sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins er falið vald til ákvarðanatöku, en að öðru leyti voru ekki gerðar athugasemdir við að gerðin yrði tekin upp í samninginn. Þá tók umhverfis- og samgöngunefnd undir mikilvægi þess að sækjast eftir aðlögun vegna sérstöðu Íslands á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu.

Gerðin hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn þegar þessi álitsgerð er skrifuð (maí 2022) en er í ferli fyrir upptöku í EES-samninginn. Samningaviðræðum milli EFTA-ríkjanna innan EES og Evrópusambandsins um efni aðlögunartexta fyrir upptöku gerðarinnar í EES-samninginn er hins vegar lokið og eru aðilar sammála um orðalag ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar. Niðurstöður þeirra viðræðna voru að ESB féllst á tillögu EFTA-ríkjanna að aðlögun gerðarinnar. Byggist sú aðlögun að mestu á aðlögunartexta í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 163/2011 vegna upptöku á forvera þessarar reglugerðar í EES-samninginn, þ.e. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um síðar á árinu 2022 og í kjölfarið rúmlega 40 ESB-reglugerðir sem byggja á henni.

Mikilvægt er fyrir hagsmuni innlands flugiðnaðar að ekki verði töf á upptöku gerðarinnar og afleiddra gerða í EES-samninginn til að viðhalda einsleitni á þessu sviði á EES-svæðinu. Nú þegar hefur misræmið sem er á milli íslenskra og evrópskra reglna valdið íslenskum flugfélögum vandræðum. Til að bregðast við því misræmi hefur hluti þeirra ESB-reglugerða sem fylgja reglugerðinni verið settar sem íslenskar reglugerðir til að tryggja hagsmuni íslenskra flugrekenda og samkeppnishæfni þeirra.

Í gerðinni sjálfri og í aðlögunartextanum felst m.a. eftirfarandi:

- Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins (e. European Union Aviation Safety Agency, EASA), áður nefnd Flugöryggisstofnun Evrópu, hér eftir nefnd EASA, gegnir að öllu leyti sambærilegu hlutverki gagnvart EFTA-ríkjunum og gagnvart aðildarríkjum ESB.

- Framkvæmdarvald á tilteknum sviðum flugöryggis er alfarið falið EASA. Þannig verður EASA falið, fyrir hönd allra EES-rikkjana, að rækja ákveðnar skyldur gagnvart einstaklingum og lögaðilum í EES-rikkjunum og í þriðju ríkjum og fara með sjálfstætt ákvörðunar- og eftirlitsvald.
- EASA er falið að koma fram fyrir hönd EES-rikkja á afmörkuðum sviðum flugöryggis og sinna ákveðnum skyldum.
- Af framangreindum atriðum leiðir að ákvarðanir EASA á tilteknum sviðum lúta almennum málsmeðferðarreglum skv. reglugerðinni. Í því felst að EASA tekur sjálfstæðar ákvarðanir á þeim sviðum þar sem stofnuninni eru skv. reglugerðinni alfarið falin tiltekin verkefni og eftirlit. Heimilt er að kæra ákvarðanir stofnunarinnar til sérstakrar kærunefndar sem telst vera hluti af stjórnslufyrirkomulagi EASA, en er að öðru leyti sjálfstæð í störfum sínum. Úrlausnir kærunefndarinnar sæta eingöngu kæru til dómstóls ESB. Þetta er óbreytt fyrirkomulag frá því sem nú gildir.
- Í samræmi við tveggja stöða kerfi EES-samningsins fer Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, með valdheimildir til töku ákvarðana gagnvart EFTA-rikkjunum innan EES með sama hætti og framkvæmdastjórn ESB fer með valdheimildir gagnvart aðildarríkjum ESB. Slíkar ákvarðanir ESA verða bornar undir EFTA-dómstólinn og koma dómur hans til fullnustu hér á landi. Sama á við um álagningu sekta og févitis hvað varðar þá aðila sem hafa höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur hér á landi. Þetta er einnig óbreytt fyrirkomulag frá því sem nú gildir.

Fyrirhuguð innleiðing EES-reglna í íslenskan rétt hefur nokkrum sinnum orðið tilefni til sérstakrar athugunar sérfræðinga á því hvort og þá að hvaða marki íslensk stjórnvöld geti framselt valdheimildir sínar á tilteknum sviðum gagnvart innlendum aðilum til erlendra stofnana með þjóðréttarsamningnum. Það er sameiginlegt mat framangreindra ráðuneyta að eldri álitserðir veiti nægilega leiðbeiningu til að byggja á hér. Alþingi hefur við mat á mögulegu framsali valdheimilda í tengslum við EES-samninginn m.a. lagt til grundvallar slíkar álitserðir.

Markmið þessarar álitserðar er að leggja á það mat hvort stjórnskipulegar heimildir landsréttar leyfi að framselt verði það framkvæmdar- og dómsvald sem að ofan greinir.

Hér á eftir verður fyrst gerð grein fyrir þeim atriðum er varða reglugerð (ESB) 2018/1139 sem til athugunar er að taka upp í EES-samninginn og ákvæðum stjórnarskrár og þeirra samninga sem til grundvallar liggja. Þá verður gefið yfirlit yfir fyrri álitserðir, þ. á m. þau tilvik sem líkust eru því sem hér liggur fyrir, en nánari umfjöllun um hvert og eitt tilvik, á tímabilinu frá 1992 til 2022, er að finna í fylgiskjali II með álitserð þessari. Því næst verður reglugerðin metin á grundvelli þeirra atriða sem litið hefur verið til í fyrri álitserðum og loks verður gerð grein fyrir niðurstöðu og næstu skrefum.

2. Stjórnarskráin og EES-reglur á sviði flugöryggis

2.1. Stjórnarskráin og EES-samningurinn

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, er ekki að finna bein fyrirmæli um heimildir til framsals á valdheimildum en sem frjálst og fullvalda ríki getur Ísland verið aðili að þjóðarétti og tekið á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar, sbr. 1. gr. og 21.

gr. stjkskr.¹ Fjallað er m.a. um handhöfn framkvæmdarvalds og dómsvalds í 2. gr. stjkskr. og um rétt íslenskra ríkisborgara og lögaðila til að bera ágreiningsefni sín við íslensk stjórnvöld undir íslenska dómstóla í 60. gr.²

Talið hefur verið að ákvæði stjórnarskrárinnar leiði til þess að því séu takmörk sett að hvaða marki íslensk stjórnvöld geti framselt valdheimildir sínar gagnvart innlendum aðilum til erlendra stofnana með þjóðréttarsamningum, þannig að ekki standi til boða réttarvernd með þeim hætti sem áður greinir.

EES-samningurinn mælir fyrir um svokallað „fjórfrælsi“, þ.e. frjálst flæði vöru, fólks, þjónustu og fjármagns. Aðild Íslands að samningnum felur m.a. í sér þjóðréttarlega skuldbindingu um að innleiða samræmdar reglur á þessum sviðum og ýmsum sviðum sem þeim tengjast, þar á meðal um samkeppni og takmarkanir á ríkisaðstoð. Eigi umræddar reglur að hafa lagagildi á Íslandi þarf eins og endranær að fylgja stjórnskipulegum leiðum við lögfestingu og efni þeirra að samræmast stjórnskipan ríkisins. Ella verður ekki á þeim byggt varðandi réttindi og skyldur einstaklings eða lögaðila í dómsmálum eða hjá stjórnvöldum hér á landi. Skoða þarf hvert tilvik sérstaklega og mat á samræmi stjórnarskrár og lagafrumvarpa er á valdi Alþingis. Loks er úrslitavaldið um stjórnskipulegt gildi laga hjá dómstólum. Eftirlit með framkvæmd EES-samningsins í EFTA-ríkjunum er á hendi ESA og dómsvald um framkvæmdina er hjá EFTA-dómstólum. Hvort tveggja eru sjálfstæðar alþjóðlegar stofnanir sem Ísland á aðild að. Í aðildarríkjum ESB fara framkvæmdastjórn og dómstóll Evrópusambandsins með samsvarandi hlutverk.

2.2. Reglugerð (ESB) 2018/1139

Reglugerð (ESB) 2018/1139 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins byggir á stefnu sambandsins frá 2015 um aukna samkeppnishæfni flugs í Evrópu og er ætlað að aðlaga reglur sambandsins að framtíðarverkefnum á sviði flugöryggis og umhverfisverndar. Reglugerðin er afrakstur heildarendurskoðunar sambandsins á eldri reglugerð sama efnis frá 2008³ (og fyrirrennara frá 2002⁴ auk breytingareglugerða) og er hluti af heildarstefnumótun sambandsins á flugsviðinu. Reglugerðin er í eðli sínu grunngerð á sviði flugöryggis, auk þess að fjalla um starfsemi EASA. Svo til allar gerðir sambandsins á sviði flugöryggis byggja á forverum þessarar reglugerðar. Framtíðarlöggjöf á þessu sviði mun að stórum hluta byggja á hinni nýju reglugerð.

Gildissvið reglugerðarinnar er víðfeðmt, en allt frá árinu 2002 hafa sífellt fleiri efnisþættir og verkefni á sviði flugöryggis verið færðir undir gildissvið reglugerðarinnar. Í fylgiskjali I

¹ Ákvæði 1. gr. er svohljóðandi: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.“ Í 21. gr. segir svo: „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fólgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhögum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.“

² Ákvæði 2. gr. er svohljóðandi: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.“ Í 60. gr. segir svo: „Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í bráð með því að skjóta málinu til dóms.“

³ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB. Sjá ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 163/2011 frá 19. desember 2011.

⁴ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1592/2002 frá 15. júlí 2002 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu. Sjá ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 179/2004 frá 9. desember 2004.

með álitserð þessari er leitast við að veita yfirlit yfir þessa þróun. Gildissvið reglugerðarinnar tekur nú til flestra þeirra efnisþátta sem snúa að flugöryggi.

Reglugerðin gildir um almenningflug (borgaralegt flug), en utan gildissviðs hennar fellur allt er viðkemur ríkisloftförum (loftförum hers, lögreglu- og tollgæslu), rekstur herflugvalla og rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsögu sem er á hendi hernaðaryfirvalda. Þá undanskilur hún tilteknar tegundir/flokka loftfara. Hún hefur einnig afmarkað gildissvið varðandi flugvelli. Reglugerðin hefur enn fremur að geyma fáeina valmöguleika við innleiðingu þar sem einstök ríki geta útvíkkað eða takmarkað gildissvið hennar (svonefnd „opt-in“ og „opt-out“ ákvæði).

Reglugerðin byggir á þeirri grunnhugmynd að lögbær landsyfirvöld í ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins (Samgöngustofa í tilviki Íslands), framkvæmdastjórn ESB (hvað aðildarríki ESB varðar), ESA (hvað EFTA-ríkin varðar) og EASA vinni saman sem „eitt evrópskt flugöryggiskerfi“. Almenn er miðað við að dagleg stjórnun og eftirlit með framkvæmd EES-gerða á sviði flugmála sé fyrst og fremst í höndum lögbærra landsyfirvalda í einstökum ríkjum svæðisins, sem lúti eftirliti framkvæmdastjórnar ESB og ESA, en sem EASA annist að stórum hluta fyrir hönd þeirra. Í vissum tilvikum hefur þó verið talið gagnlegt að tiltekin afmörkuð verkefni séu (einvörðungu) á hendi EASA, einkum í því skyni að tryggja einsleitni og samræmi í framkvæmd, sem og að tryggja virkni innri markaðarins. Rétt er að taka fram að verkefni og eftirlit sem falla utan gildissviðs reglugerðarinnar eru að öllu leyti í höndum landsyfirvalda, nema þau hafi sjálf tekið ákvörðun um aðra tilhögun.

2.2.1. Verkaskipting milli EASA og lögbærra landsyfirvalda í EES-ríkjunum

Sú verkaskipting sem reglugerð (ESB) 2018/1139 byggir á er ekki nýmæli. Sambærileg ákvæði voru í eldri reglugerðum frá 2002 og 2008. Það sem breyst hefur, frá innleiðingu fyrstu reglugerðarinnar til dagsins í dag, er að með hverri „kynslóð“ grunnreglugerðar og reglugerða til breytinga á grunnreglugerð, hefur umfang efnisþátta aukist frá því sem áður var og nýjum efnisþáttum bætt við. Gildissvið reglugerðarinnar hefur þannig stöðugt víkkað og stækkað og samhliða hefur verkaskipting milli lögbærra landsyfirvalda og EASA tekið breytingum. Visast hér til yfirlits í fylgiskjali I við álitserðina þar sem leitast er við að skýra þróun á gildissviði reglugerðarinnar.

Lögbær landsyfirvöld í EES-ríkjum

Almennt fara lögbær landsyfirvöld í EES-ríkjunum, hvert og eitt, með verkefni og eftirlit með loftförum sem skráð eru í viðkomandi ríki og þeim einstaklingum og fyrirtækjum (þ.m.t. opinberir aðilar, stofnanir, sveitarfélög), sem hafa höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur í viðkomandi ríki. Til dæmis hvað varðar útgáfu vottorða, skírteina, heimilda o.þ.h. Lögbært landsyfirvald hér á landi er Samgöngustofa, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Flugöryggisstofnun ESB (EASA)

Verkefni EASA eru margþætt og er hér leitast við að gera greinarmun á þeim verkefnum sem stofnunin annast sjálfstætt, þeim verkefnum sem hún annast fyrir hönd EES-ríkjanna og öðrum verkefnum.

Þau verkefni sem EASA annast sjálfstætt innan og utan EES, án tillits til þess hvar höfuðstöðvar eða aðalaðsetur fyrirtækis eða einstaklings eru:

- a. Eftirlit með fyrirtækjum sem eru handhafar vottorða útgefnum af EASA eða hafa gefið út yfirlýsingar til stofnunarinnar, þ.m.t. vegna hönnunar framleiðsluvara,

hluta og óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra loftförum og öryggistengds flugvallarbúnaðar.

- b. Eftirlit með yfirlýsingum aðila um samræmi hönnunar framleiðsluvöru, hluta og óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra loftförum.
- c. Vottun og eftirlit með veitendum samevrópskrar rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu og aðila sem hanna, framleiða og viðhalda kerfum og kerfishlutum

Verkefni og eftirlit sem EASA fer með gagnvart **aðilum með höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur utan EES** eru:

- d. Eftirlit með flugrekendum/umráðendum loftfara sem skráð eru í þriðju ríkjum sem hyggjast fljúga í flutningaflugi til og frá og innan EES.⁵
- e. Eftirlit með aðilum, sem eru með höfuðstöðvar eða aðalstarfsstöð sína í þriðja ríki, sem eru handhafar vottorðs sem EASA hefur gefið út, eða hafa gefið út yfirlýsingu til stofnunarinnar, t.d. aðilar sem reka viðhaldsstöð fyrir loftför, stýra áframhaldandi lofthæfi loftfara, veita bóklega og verklega þjálfun flugmanna, flugumferðarstjóra og flugvéltækna, starfrækja flughermisþjálfara, hvort sem fyrirtæki hefur höfuðstöðvar utan EES eða flughermisþjálfari er staðsettur utan EES, aðilum sem veita rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu innan yfirráðasvæðis EES-ríkis/ríkja, aðila sem taka þátt í hönnun, framleiðslu eða viðhaldi kerfa eða kerfishluta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu.

Verkefni sem EASA annast **fyrir hönd EES-ríkjanna**:

- f. EASA annast störf og verkefni hönnunar-, framleiðslu- eða skráningarríkisins fyrir hönd EES-ríkja í tengslum við vottun hönnunar og lögbundnar upplýsingar um áframhaldandi lofthæfi framleiðsluvara, ihluta, óuppsetts búnaðar og búnaðar til að fjarstýra ómönnum loftförum.

2.2.2. Valdheimildir EASA

Sem stjórnvald fer EASA með sambærilegar valdheimildir og lögbær landsyfirvöld fara með, sbr. 2. mgr. 62. gr. reglugerðarinnar. Þá fer EASA einnig með rannsóknar- og eftirlitsheimildir, sjálfstætt, með aðstoð lögbærra landsyfirvalda eða hæfra aðila sbr. 83. gr. reglugerðarinnar. Heimildirnar eru nokkuð víðtækar og taka m.a. til þess að krefjast upplýsinga, fara í vettvangsathuganir og athuga, afrita eða gera útdrátt úr öllum viðeigandi skjölum, skýrslum og gögnum sem eftirlitsskyldir aðildar hafa yfir að ráða eða hafa aðgang að, óháð því á hvaða miðli upplýsingarnar eru geymdar. Lögbær landsyfirvöld þar sem rannsókn fer fram skulu aðstoða EASA við framkvæmd rannsókna að beiðni stofnunarinnar, ef þörf krefur.

Ákvarðanir EASA og kæruréttur

Á þeim sviðum þar sem EASA fer með vald sem stjórnvald, hvort sem það er á grundvelli reglugerðarinnar eða þar sem einstök lögbær landsyfirvöld hafa falið stofnuninni tiltekin

⁵ Sjá einnig ályktun Alþingis um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 28/2015 um breytingu á XIII. viðauka (flutningsstarfsemi) við EES-samninginn, um að fella inn í samninginn reglugerð (ESB) nr. 452/2014 frá 29. apríl 2014 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugrekstur flugrekenda frá þriðja landi samkvæmt reglugerð (EB) nr. 216/2008, sem samþykkt var af Alþingi 145. löggjafarþingi 2015-2016 (þskj. 190, 185. mál), sjá <https://www.althingi.is/altext/145/s/0458.html>.

verkefni og eftirlit, fer kærunefnd EASA með úrlausn þeirra ákvarðana sem sæta kæru, sbr. 105. og 108. gr. reglugerðarinnar. Vilji einstaklingur eða lögaðili ekki hlíta niðurstöðu kærunefndarinnar er málshöfðun fyrir dómstóli ESB eina leiðin til að hnekkja úrskurði kærunefndar. Almennt gildir að einungis er heimilt að höfða mál fyrir dómstóli ESB til ógildingar ákvörðunar EASA eftir að kæruleið máls hefur verið tæmd. Sama á við um mál sem varða athafnir eða athafnaleysi EASA sem ætlað er að hafa réttaráhrif gagnvart þriðja aðila og í samræmi við 97. gr. reglugerðarinnar vegna skaðabótaábyrgðar innan og utan samninga og á grundvelli gerðardómsákvæða, sbr. 114. gr. reglugerðarinnar.

Stofnunum ESB og aðildarríkjum þess, auk EFTA-ríkjanna og ESA, skv. þeim aðlögunartexta sem nú liggur fyrir, er þó heimilt að kæra ákvarðanir EASA beint til dómstóls ESB, án þess að tæma áður kæruleið til kærunefndarinnar.

Til þessa hafa aðeins fáein mál komið til kasta kærunefndarinnar. Af þeim hafa a.m.k. tvö mál verið kærð til dómstóls ESB en hafa ekki verið tekin til efnislegrar meðferðar, annars vegar vegna frávisunar og hins vegar þar sem kærandi dró kæru sína til baka.

Einungis mál er varða ákvarðanir ESA vegna sektar og eða févítis skv. 84. gr. reglugerðarinnar verða höfðuð fyrir EFTA-dómstólum. Rétt er að benda á að sammingsbrotamál sem ESA höfðar í kjölfar eftirlits/vöktunar EASA með EFTA-ríkjunum verða eftir sem áður höfðuð fyrir EFTA-dómstólum.

2.2.3. Afmörkun á valdi EES-ríkja

Á þeim sviðum sem reglugerð (ESB) 2018/1139 tekur til setur hún EES-ríkjunum skordur hvað varðar þau verkefni og eftirlit sem falla undir gildissvið reglugerðarinnar.

Vöktun og eftirlit

Framkvæmdastjórn ESB og ESA fara með eftirlit með framkvæmd og beitingu EES-ríkjanna á ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139 og afleiddum reglugerðum. Þeim til aðstoðar er EASA sem annast vöktun og úttektir í ríkjunum, sbr. 85. gr. reglugerðarinnar. Komi upp álitæfni eða frávik við eftirlit eða úttektir sammælast EASA og viðkomandi landsyfirvald iðulega um úrlausn fráviks. Vöktun og úttektir EASA miða að því að aðstoða ríkin við að tryggja samræmda beitingu regluverksins og að miðla bestu starfsvenjum.

Aðstæður kunna að skapast þar sem niðurstöður skoðana og annarra eftirlitsaðgerða benda til alvarlegrar og viðvarandi vangetu ríkis til að framkvæma öll þau verkefni sem tengjast vottun, eftirliti og framfylgni reglugerðarinnar og afleiddra gerða. Í 66. gr. reglugerðarinnar, sem er nýmæli, er vísað til þessa ástands þegar framkvæmdastjórnin eða ESA, sbr. aðlögun fyrir EFTA-ríkin, hafa óskað eftir því að viðkomandi ríki bregðist við og ráði bót á alvarlegum frávikum, en ríkið bregst ekki við og ástandið stofnar öryggi í almenningsflugi í hættu. Gerir ákvæðið þá ráð fyrir að hlutadeigandi ríki og EASA geri tímabundna áætlun um tæknilega aðstoð, að beiðni framkvæmdastjórnar ESB eða ESA. Áætlunin tiltaki hvernig til standi að bæta úr þeim annmörkum sem fyrir hendi eru svo viðkomandi ríki endurheimti getu til að sinna hlutverki sínu áður en aðstoð lýkur. Í þessu skyni getur EASA t.a.m. gefið ríkinu fyrirmæli og aðstoð. Ætla má að þetta úrræði sé mun skilvirkara og vænlegra til árangurs en t.a.m. dómsmál höfðuð af framkvæmdastjórninni eða ESA gegn viðkomandi ríki vegna sammingsbrots, þ.e. að viðkomandi ríki hafi ekki með fullnægjandi hætti innleitt, beitt eða efnt skuldbindingar sínar. Þá er úrræðinu ætlað að aðstoða ríki við að koma framkvæmd og eftirliti í það horf að það ógni ekki flugöryggi. Ekki er um breytingu frá núgildandi regluverki að ræða ef frá er talin 66. gr. sem getið er að framan.

Mat á tilkynningum um veitingu undanþága

EASA hefur einnig sérstakt hlutverk við mat á tilkynningum EES-ríkja um beitingu undanþáguheimilda, sbr. 1.-3. mgr. 71. gr. og 7. mgr. 76. gr. reglugerðarinnar. Miðað er við að EES-ríki geti veitt undanþágur ef upp koma ófyrirséðar aðstæður eða brýn þörf á að víkja frá grunnkröfum í reglugerðinni og afleiddum gerðum, að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Áþekk ákvæði voru einnig í reglugerð (EB) nr. 216/2008. Allar undanþágur ber að tilkynna framkvæmdastjórn ESB (eða ESA, í tilviki EFTA-ríkjanna), EASA og EES-ríkjunum með rökstuðningi. Sé undanþágu ætlað að vara lengur en átta mánuði samfellt eða ef sama ríki hefur veitt sömu undanþáguna oftar en einu sinni og heildartímalengd er yfir átta mánuðir, skal EASA meta hvort skilyrði undanþágu séu uppfyllt og gefa framkvæmdastjórn ESB, eða ESA, eftir atvikum, niðurstöður matsins í formi tilmæla. Framkvæmdastjórn ESB eða ESA, metur með hliðsjón af tilmælum EASA hvort skilyrði séu uppfyllt. Sé niðurstaða mats neikvætt, er ákvörðuninni beint til viðkomandi ríkis, sem skal tafarlaust afturkalla undanþáguna.

Verndaraðgerðir og útgáfa fyrirmæla

Komi upp vandi í tengslum við öryggi í almenningsflugi þarf viðkomandi ríki eða EASA að geta brugðist fljótt og vel við slíkum aðstæðum, sbr. 1. mgr. 70. gr. reglugerðarinnar. EASA líkt og lögbær landsyfirvöld EES-ríkjanna fer með viðtæk völd til setningar lofthæfi-, rekstrar- og öryggisfyrirmæla þar sem stofnunin er valdbær, sbr. 76. gr. reglugerðarinnar.

Taki EES-ríki ákvörðun um beitingu verndaráðstafana er mat á ráðstöfunum og hvort skilyrði til beitingar þeirra séu fyrir hendi í höndum EASA, enda varði slík fyrirmæli efnisatriði sem falla undir gildissvið reglugerðarinnar. Skv. 2. mgr. 70. gr. reglugerðarinnar ber stofnuninni að meta hvort hún sé fær um að ráða bót á þeim vanda sem upp er kominn þannig að viðkomandi ríki þurfi ekki að gera frekari ráðstafanir. Ef svo er, ber EASA að taka ákvörðun og tilkynna EES-ríkjunum, en annars tilkynna framkvæmdastjórn ESB og ESA í tilviki EFTA-ríkjanna, um afstöðu sína til málsins. Telji stofnunin að breyta beri fyrirbyggjandi reglugerðum beinir hún slíkum tilmælum til framkvæmdastjórnar ESB.

Mat á aðgerðum og hvort nefnd skilyrði séu uppfyllt er í höndum framkvæmdastjórnar ESB eða ESA, eftir atvikum, að fengnu álit EASA. Sé niðurstaða mats neikvætt, er ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB eða ESA beint til viðkomandi ríkis, sem tafarlaust skal hætta þeim aðgerðum sem viðhafðar eru. Að öðru leyti svipar málsmeðferð tilkynninga vegna beitingu verndaraðgerða mjög til málsmeðferðar varðandi undanþágur sem vara lengur en átta mánuði.

Afturköllun gagnkvæmrar viðurkenningar á vottorði/yfirlýsingu

Almennt gildir gagnkvæm viðurkenning innan EES á þeim vottorðum, yfirlýsingum og réttindum sem byggja á reglugerð (ESB) 2018/1139 og afleiddum gerðum, líkt og í núgildandi regluverki. Ef í ljós koma alvarleg frávík frá beitingu reglugerðarinnar getur EASA gefið út tilmæli til framkvæmdastjórnar ESB eða ESA, eftir atvikum. Á grundvelli 2. mgr. 67. gr. reglugerðarinnar getur ESA krafist þess að viðkomandi EFTA-ríki grípi til viðeigandi ráðstafana á grundvelli tilmæla EASA. Slíkar ráðstafanir geta falist í því að afturkalla vottorð/yfirlýsingu eða setja því takmarkanir. Sem dæmi, með ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB frá 2016 og ESA frá 2017 var lögbærum landsyfirvöldum EES-ríkjanna falið á grundvelli tilmæla EASA að endurmeta útgáfu allra skirteina flugvéltækna sem gefin höfðu verið út á grundvelli vottunar tiltekins þjálfunarfyrirtækis með höfuðstöðvar í Grikklandi.

Einnig getur í slíkri ákvörðun ESA falist að gagnkvæm viðurkenning falli um leið niður á því vottorði eða vottorðum sem um er að ræða eða yfirlýsingu/yfirlýsingum. Hafi viðkomandi ríki gert nauðsynlegar umbætur, getur ESA með sama hætti tekið nýja ákvörðun og komið á gagnkvæmri viðurkenningu á ný. Samsvarandi heimild var einnig í forvera gerðarinnar, reglugerð (EB) nr. 216/2008, sbr. 11. gr. hennar. Ekki er vitað til þess að þessari heimild hafi verið beitt á sl. 10 árum.

Á sviði flugverndar er einnig áþekkt heimild ESA fyrir hendi. Á grundvelli 15. gr. reglugerðar (ESB) nr. 72/2010, sem innleidd hefur verið í landsrétt, sbr. reglugerð um flugvernd, nr. 750/2016, með síðari breytingum, getur framkvæmdastjórn ESB eða ESA ákveðið að tilkynna stjórnvöldum í EES-ríkjunum um alvarlega annmarka sem taldir eru hafa veruleg áhrif á almenna flugvernd innan EES. Er beiting þessa úrræðis ekki tengd tilmælum EASA, heldur eigin úttektum og athugunum framkvæmdastjórnar ESB eða ef við á ESA á flugvelli í viðkomandi ríki. Taki ESA ákvörðun á grundvelli alvarlegra annmarka er varðar flugvöll innan Íslands eða Noregs, leiðir slík ákvörðun til þess að gagnkvæm viðurkenning á vottun flugvallar innan EES með tilliti til flugverndar fellur brott. Af því leiðir að öll meðhöndlun farþega, farms og pósts sem frá flugvöllum fara til annarra flugvallanna innan EES er farið með eins og að um flugvöll í þriðja ríki (utan EES) væri að ræða. Þessu úrræði hefur verið beitt af bæði framkvæmdastjórn ESB og ESA á sl. árum til að knýja stjórnvöld og stjórnendur á viðkomandi flugvelli til framfylgni við reglur á þessu sviði.

2.2.4. Sektir og févítí

Í 84. gr. reglugerðarinnar felst að ESA er heimilt, að beiðni EASA, að leggja sekt og eða févítí á handhafa vottorða eða yfirlýsinga (einstaklinga og lögaðila) sem EASA hefur gefið út eða tekið við, í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar. Það er, ef viðkomandi aðili hefur brotið af ásetningi eða gáleysi gegn ákvæðum reglugerðarinnar eða afleiddum gerðum eða ef viðkomandi heldur áfram að brjóta gegn einu eða fleiru slíkum ákvæðum. Sektir og févítí sem ESA getur lagt á samsvara þeim þvingunarúrræðum sem framkvæmdastjórn ESB getur lagt á. Rétt er að hafa í huga að ákvæðið tengist beint þeim verkefnum og því eftirliti sem EASA fer með, en ekki þeim verkefnum eða eftirliti sem stjórnvöld í EES-ríkjunum fara með. Hér er ekki um að ræða nýmæli, heldur ákvæði sem einnig var að finna í fyrirrennara reglugerðarinnar, reglugerð (ESB) nr. 216/2008, sem innleidd hefur verið í landsrétt. Hafa ber þó í huga að áhrif ákvæðisins eru viðameiri en áður þar sem fleiri verkefni hafa með reglugerðinni verið færð undir valdsvið EASA.

Framangreint vekur spurningar um hvort innleiðing reglugerðarinnar sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár. Nánar tiltekið kemur til álita hvort stjórnskipulegar heimildir landsréttar, sbr. 2. og 60. gr. stjórnarskrárinnar, heimili:

- að framkvæmdarvald sé með þessum hætti framselt til EASA og eftir atvikum til ESA,
- að dómssvald sé framselt til EFTA-dómstólsins og dómstóls ESB.

3. Mat á einstökum atriðum

3.1. Yfirlit yfir fyrri álitamál í tengslum við EES-samninginn

Í umfjöllun um EES-samninginn og samninga sem honum tengjast hafa áður vaknað spurningar um stjórnskipulega heimild íslenskra stjórnvalda til að framselja valdheimildir til

alþjóðlegra stofnana. Þetta á við um fullgildingu EES-samningsins á sínum tíma, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, og nokkur tilvik sem upp hafa komið eftir það.

Niðurstöður í þeim átján álitserðum fræðimanna/sérfræðinga og ráðuneyta sem liggja fyrir eru ekki einhlítar, enda tilvikin mismunandi að efni og umfangi. Jafnframt er ljóst að mat á samræmi stjórnarskrár og lagafrumvarpa er á valdi Alþingis og úrslitavald um stjórnskipulagt gildi hjá Hæstarétti. Í fylgiskjali II með þessari álitserð er að finna stutta reifun á umræddum álitserðum, nánar tiltekið meginefni þeirra og niðurstöðu, tilurð og samningu, afgreiðslu/stöðu málsins hjá Alþingi og, eftir atvikum, hvort á það hafi reynt fyrir íslenskum dómstólum.

Hér fer á eftir yfirlit yfir niðurstöður fræðimanna, ráðuneyta og Alþingis, flokkað eftir því hvort álitserðir gerðu ráð fyrir að viðkomandi tilvik A) rúmaðist innan stjórnarskrár, B) bryti í bága við stjórnarskrá, eða C) hvort tveggja:

A) Í fjórtán álitserðum hefur niðurstaðan verið í þá átt að umrætt framsal valdheimilda annað hvort *myndi ekki bjóta í bága við íslensku s.jórnarskrána* (nr. 1-4, 7-9 og 11-14) eða *að eifitt væri að fullyrða að hún myndi bjóta í bága við íslensku s.jórnarskrána* (nr. 5-6 og 10):

1. EES-samningurinn (1992);
2. Schengen-samstarfið (1997);
3. Schengen-samningurinn (1999);
4. Ákvæði 27. gr. samkeppnislaga (2004);
5. Flugöryggismál (2011);
6. Lyf (álitserð ráðuneyta 2012);
7. Eftirlit með ríkisaðstoð (álitserð ráðuneyta 2015);
8. Eftirlit með fjármálamörkuðum (2016);
9. Eftirlit með skipum (álitserð ráðuneyta, 2016);
10. Persónuvernd (2017);
11. Þriðji orkupakkinn (ÓJE, 2018);
12. Þriðji orkupakkinn (SM, 2019);
13. Þriðji orkupakkinn (DÞB, 2019);
14. Þriðji orkupakkinn (BTP, 2019).

Löggjafinn hefur tekið þá afstöðu varðandi atriði nr. 1-6, 8 og 10-14 að þau rúmist innan stjórnarskrár. Nánar tiltekið hefur löggjafinn mælt fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins að því er varðar EES-samninginn almennt, Schengen-samstarfið, sem og reglur á sviði samkeppni, flugöryggis, lyfja, eftirlits með fjármálamörkuðum, persónuverndar og þriðja orkupakkans. Í þessum tilvikum hefur löggjafinn þannig nýtt svigrúm sitt til að túlka ákvæði stjórnarskrár og niðurstaðan verið á þessa leið.

Varðandi þau málefni sem fjallað er um í tölulíðum nr. 7 og 9, þ.e. eftirlit með ríkisaðstoð og eftirlit með skipum, hefur Alþingi afgreitt fyrirfram samráð, skv. núverandi 5. gr. reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála, það er veitt til þess heimild að vinnslu þessara mála verði haldið áfram á þeim grunni sem lagður hefur verið. Gerðirnar hafa hins vegar ekki enn sem komið verið teknar upp í EES-samninginn.

B) Í tveimur álitserðum hefur verið talið að umrætt framsal valdheimilda *myndi fara gegn ákvæðum íslensku s.jórnarskrárinnar*:

1. EES-samningurinn (GA, 1992);

2. Eftirlit með fjármálamörkuðum (2012).⁶

Löggjafinn tók öndverða afstöðu varðandi fyrrnefnda tilvikið, sbr. álitserð nr. 1, og talið það rúmast innan stjórnarskrár. Síðarnefnda málið tók umtalsverðum breytingum og í nýrri álitserð um uppfærða stöðu málsins (sbr. álitserð nr. 8 í A-lið) var framsalið talið rúmast innan ramma stjórnarskrárinnar. Í kjölfarið tók löggjafinn sambærilega afstöðu.

C) Í tveimur álitserðum hefur verið komist að tvenns konar niðurstöðu, framsal talið *óheimilt samkvæmt fyrirliggjandi forsendum eða verulegur vafi talinn leika á heimild til framsals* en jafnframt lýst hugmyndum að mögulegum lausnum við innleiðingu reglnanna í íslenskan rétt:

1. Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012).⁷

2. Þriðji orkupakkinn (FÁFH og SMS, 2019).

Löggjafinn tók þá afstöðu að umrætt framsal valdheimilda, sbr. hugmyndir um mögulega lausn, rúmast innan stjórnarskrár. Síðara málinu lauk í september 2019 og var í tillögu til þingsályktunartillögu byggt á annarri af þeim lausnum sem settar voru fram í álitserðinni.

3.2. Heildarmat – þau atriði sem hér verður litið til, sbr. fyrri álitserðir

Það mat sem hér verður lagt á reglugerð (ESB) 2018/1139 á sviði flugöryggis tekur mið af þeim meginsjónarmiðum sem lögð voru til grundvallar af nefnd utanríkisráðherra árið 1992 og endurspeglast í flestum síðari álitserðum. Í því sambandi verður fylgt sambærilegri nálgun og í álitserð um flugöryggismál frá árinu 2011, sbr. einnig þær framangreindu álitserðir sem komið hafa síðar. Samkvæmt því verður að vega og meta eftirtalda þætti saman til að finna heildarmynd, en enginn einn þeirra ræður úrslitum:⁸

- hvaða valdheimildir ríkisins eru framseldar,
- að hverjum þær beinast,
- þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni,
- umfang og eðli valdheimildanna,
- samfélagsleg markmið og svigrúm löggjafans.

Til frekari skýringar varðandi þau atriði sem þýðingu hafa verið talin hafa í þessu sambandi má nefna þá niðurstöðu Davíðs Þórs Björgvinssonar í ritinu „EES-réttur og landsréttur“⁹ (2006), að framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana sé heimilt að ákveðnu marki, að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- i. „Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
- ii. að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,
- iii. að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess,
- iv. að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja,

⁶ Reifun á þessum álitserðum er að finna í kafla 1 í fylgiskjali II, sjá töluliði nr. 2 og 7.

⁷ Reifun á þessari álitserð er að finna í kafla 1 í fylgiskjalinu II, sjá töluliði nr. 8.

⁸ Sjá kafla 8.1 í álitserð um hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir sé annmörkum háð með tilliti til stjórnarskrárinnar, eftir Björgu Thorarensen og Stefán Má Stefánsson, prófessora við lagadeild Háskóla Íslands, dags. 12. júní 2012, vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/-utanrikisraduneyti-media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf.

⁹ Sjá bls. 479.

- v. að hinar alþjóðlegu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnslu,
- vi. að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra og efnahagslegra framfara,
- vii. að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá,
- viii. að framsalið sé afturkallanlegt.“

3.3. Valdheimildir sem framseldar eru

Til athugunar eru eftirtaldir heimildir til framsals valdheimilda á sviði flugöryggis:

- Á sviði framkvæmdarvalds:
 - Til EASA:
 - EASA verði sjálfstætt falin tiltekin verkefni og eftirlit sbr. umfjöllun í a-e liða í kafla 2.2.1,
 - EASA annist tiltekin störf og verkefni fyrir hönd Íslands og annarra EES-riksa skv. f-lið í kafla 2.2.1,
 - EASA geti beitt valdheimildum sínum hér á landi, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.2.
 - Til ESA:
 - ESA fari með eftirlit með lögbærum landsyfirvöldum EFTA-riksanna og að ESA ákvarði hvort heimilt sé að víkja frá ákvæðum reglugerðar (ESB) 2018/1139 og beita verndaraðgerðum, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.3,
 - ESA geti ákveðið að fella úr gildi gagnkvæma viðurkenningu, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.3,
 - ESA geti lagt á sektir og féviti á grundvelli tilmæla EASA, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.4.
- Á sviði dómvalds:
 - Til EFTA-dómstólsins:
 - ákvörðunum ESA, þ.m.t. ákvörðunum um sektir og féviti, verði einungis hægt að skjóta til EFTA-dómstólsins og dómur hans komi beint til fullnustu hér á landi.
 - Til ESB-dómstólsins:
 - ákvarðanir EASA skv. 108. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 verði aðeins bornar undir dómstól ESB þegar, eftir atvikum, úrlausn kærufndar EASA liggur fyrir.

Vöktun og eftirlit ESA með EFTA-riksjunum endurspeglar sömu heimildir framkvæmdastjórnar ESB gagnvart aðildarríkjum sambandsins. Samkvæmt fyrirbyggjandi aðlögunartexta er byggt er á hinni hefðbundnu tveggja stöða lausn. Formlegt ákvörðunarvald um beitingu valdheimilda er í höndum ESA með sama hætti og hjá framkvæmdastjórn ESB. Skapar þetta ESA bæði svigrúm og sjálfstæði með tilliti til frumkvæðisréttar, málsmeðferðar og endanlegrar úrlausnar. Þá geta íslensk stjórnvöld fengið skorið úr um lögmæti ákvarðana ESA fyrir EFTA-dómstólnum.

Hvað varðar vald ESA til að leggja á sektir eða féviti á grundvelli tilmæla EASA hefur það álitæfni áður komið til kasta Alþingis. Nánar er fjallað um það álitæfni í álitargerð um flugöryggismál frá 2011 vegna innleiðingar á reglugerð (EB) nr. 216/2008 (forvera reglugerðar (ESB) 2018/1139), sem Stefán Már Stefánsson ritaði.¹⁰ Niðurstaða álitans var á þá leið að „*erfitt geti verið að fullyrða að slík löggeðf þjótí í bága við s.jórnarskrá*“ og að það gildi „*hvort sem hoi ft er á fyrrgreinda löggeðf í tengslum við EES-samninginn eða sem sérstakt fyrirbrigði*“.

Í síðari álitargerðum svo sem um lyfjamál (2012)¹¹ og ríkisaðstoð (2015)¹² og eftirlit með skipum (2016)¹³ er byggt á sömu nálgun og í álitargerðinni frá 2011 um flugöryggismál, þ.e. niðurstaða þess efnis að „*erfitt geti verið að fullyrða að slík löggeðf þjótí í bága við s.jórnarskrá*“. Jafnframt er sá fyrirvari sleginn að ekki sé hægt að líta á fullveldisframsalið sem einangrað fyrirbæri, sbr. ítrekanir þess efnis í fyrri álitargerðum. Ljóst er þannig að ef haldið yrði áfram á sömu braut mætti segja nákvæmlega það sama um flesta hluta EES-samningsins. Hann mætti greina í sundur í afmarkaða þætti og draga þannig smám saman vald frá íslenskum dómstólum eða öðrum þáttum ríkisvaldsins.

Með ályktun sinni þann 10. júní 2011 heimilaði Alþingi ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd fyrirhugaða ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um að fella inn í EES-samninginn áður nefnda reglugerð (EB) nr. 216/2008, sem hefur að geyma áþekkt ákvæði um sektir og féviti og hér er til umfjöllunar.¹⁴ Áður hafði Alþingi heimilað ríkisstjórninni að staðfesta fyrir Íslands hönd ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 179/2004 frá 9. desember 2004 um að fella inn í EES-samninginn fyrstu reglugerðina um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu, reglugerð (EB) nr. 1592/2002.¹⁵

3.4. Að hverjum valdheimildirnar beinast

Aðilar á Íslandi

Valdheimildir EASA hér á landi beinast fyrst og fremst að fyrirtækjum sem falla undir þau verkefni og eftirlit sem fjallað er um undir liðum a-c í kafla 2.2.1. Þess ber þó að geta að valdheimildir EASA beinast jafnframt að einstaklingum t.a.m. hvað varðar vottun loftfara sem einstaklingur hér á landi hyggst skrá í loftfaraskrá hér á landi og starfrækja.

¹⁰ Sjá fótnótu 14.

¹¹ Álitargerð um hvort innleiðing reglugerðar (EB) nr. 1901/2006 um lyf fyrir börn sem og hugsanlegar, samsvarandi breytingar á aðlögunartexta reglugerða (EB) nr. 726/2004 og nr. 658/2007, um önnur lyf, séu annmörkum háðar með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals til ESA á valdi sektarákvæðana, dags. 5. nóvember 2012, rituð af forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti, óbirt.

¹² Reglur um eftirlit með ríkisaðstoð með tilliti til stjórnarskrár Íslands. Álitargerð um hvort innleiðing reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 frá 22. júlí 2013, um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999 um ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans, sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals til Eftirlitsstofnunar EFTA á auknum heimildum til eftirlits með ríkisaðstoð, maí 2015, rituð af forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Vefslóð: [https://samradsgatt.island.is/Skrar/\\$Cases/GetCaseFile/?id=%7b3c77e7c9-461b-e911-944c-005056850474%7d](https://samradsgatt.island.is/Skrar/$Cases/GetCaseFile/?id=%7b3c77e7c9-461b-e911-944c-005056850474%7d).

¹³ Reglur um eftirlit með skipum með tilliti til stjórnarskrár Íslands. Álitargerð um hvort innleiðing (EB) nr. 391/2009 frá 23. apríl 2009, um sameiginlegar reglur og staðla fyrir stofnanir sem sjá um skipaskoðun og -eftirlit, sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals til ESA á valdi til ákvæðana um féviti, sektir og afturköllun viðurkenningar, dags. Álitargerð um eftirlit með skipum, dags. apríl 2016, rituð af forsætisráðuneyti, innanríkisráðuneyti og utanríkisráðuneyti, óbirt.

¹⁴ Sjá þingsályktun nr. 39/139 (þskj. 1725, 621. mál á 139. löggjafarþing 2010-2011), vefslóð: <https://www.althingi.is-/altext/139/s/1725.html>.

¹⁵ Sjá þingsályktun nr. 8/131 (þskj. 1210, 606. mál á 131. löggjafarþing 2004-2005), vefslóð: <https://www.althingi.is-/altext/131/s/1210.html>.

Í þeim valdheimildum felst m.a. að EASA er falið að:

- ákvarða vottunargrunn t.d. hvað varðar vottun framleiðsluvara,
- ákvarða *vottunarforskr. fyrir* (e. certification specifications), t.d. varðandi tiltekin loftför eða búnað,
- votta eða taka við yfirlýsingu eftirlitsskyldra aðila sem falla undir eftirlit stofnunarinnar, t.d. hönnunarfyrirtækja eða fyrirtækja sem annast samræmi hönnunar,
- votta eða taka við yfirlýsingu vegna hönnunar eða framleiðslu framleiðsluvara,
- sinna viðvarandi eftirliti með þeim aðilum sem hún vottar/veitir viðtöku yfirlýsingu vegna,
- taka bindandi ákvarðanir vegna þeirra framleiðsluvara/aðila sem stofnunin fer með eftirlit með, s.s. að fella tímabundið úr gildi vottorð, afturkalla vottorð eða banna tiltekna starfrækslu,
- gera tillögur til ESA um beitingu þvingunarúrræða (sekta eða févítis).

Valdheimildir EASA sem tengjast hlutverki stofnunarinnar þegar hún kemur fram fyrir hönd EES-ríkja skv. f-lið í kafla 2.2.1. geta einnig beinst gegn einstaklingum til jafns við lögaðila.

Ákvörðun ESA um að beita sektum og eða févítis, sbr. 84. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139, á grundvelli tilmæla EASA, beinist að eftirlitsskyldum aðilum hér á landi, sbr. a-c liði í kafla 2.2.1. Kæmi til þess að slíkum heimildum yrði beitt, myndu þær hafa bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi, enda væru þær bindandi fyrir viðkomandi aðila og eru aðfararhæfar á hendur þeim. Valdheimildirnar myndu hins vegar einskorðast við eftirlitsskylda aðila á vel afmörkuðu sviði.

Íslenska ríkið

Valdheimildir ESA beinast fyrst og fremst að íslenska ríkinu vegna skuldbindinga skv. EES-samningnum. Rétt er að hafa í huga að íslensk stjórnvöld lúta eftirliti og vöktun ESA/EASA hér á landi. Því myndu valdheimildir ESA beinast fyrst og fremst að íslenska ríkinu, þó svo að beiting þeirra kunni að hafa bein áhrif á innlenda eftirlitsskylda aðila.

Dæmi:

- ákvörðun um að fella úr gildi gagnkvæma viðurkenningu vottorða/yfirlýsinga, sbr. 2. mgr. 67. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139,
- ákvörðun um að beina því til Íslands að koma á áætlun um tækniaðstoð í samvinnu við EASA, sbr. 66. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139,
- höfða sammingsbrotamál gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólum.

Aðilar í þriðju ríkjum

Valdheimildir EASA gagnvart aðilum í þriðju ríkjum beinast að þeim einstaklingum og fyrirtækjum sem falla undir þau verkefni og eftirlit sem vikið er að í d- og e-liðum í kafla 2.2.1. Þær valdheimildir sem EASA fer með gagnvart aðilum í þriðju ríkjum eru þær sömu og gagnvart aðilum innan EES.

3.5. Þátttaka Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni

Stjórn ESA (e. College) tekur allar bindandi ákvarðanir stofnunarinnar. Stjórnin er skipuð þremur stjórnarmönnum, einum frá hverju EFTA-ríki sem aðild eiga að EES-samningnum, til íjögurra ára í senn. Þó stjórnarmennirnir séu skipaðir af ríkjunum eru þeir sjálfstæðir í störfum sínum og óháðir pólitískri leiðsögn.

Ákvörðun ESA má skjóta til EFTA-dómstólsins. EFTA-dómstólinn er skipaður þrem dómurum, einum frá hverju EFTA-ríki sem aðild eiga að EES-samningnum, til sex ára í senn.

Bæði ESA og EFTA-dómstólinn eru innan EFTA-stoðarinnar í tveggja stoða kerfi EES-samningsins.

Forstjóri EASA tekur allar bindandi ákvarðanir stofnunarinnar, að svo miklu leyti sem slíkt fellur undir valdsvið hans. Stjórn stofnunarinnar sem samansett er af fulltrúum þátttökuríkja í starfsemi EASA og framkvæmdastjórn ESB tekur þær ákvarðanir er varða innra starf stofnunarinnar í samræmi við 98. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139. Í aðlögunartexta sem nú liggur fyrir í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar um upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn er gert ráð fyrir að ESA fái áheyrnarfulltrúa í stjórn stofnunarinnar, en til þessa hefur ESA ekki haft áheyrnarfulltrúa. EFTA-ríkin þrjú eiga öll stjórnarmann í stjórn EASA auk varamanna en hafa ekki atkvæðisrétt á stjórnarfundum. Rétt er að geta þess að afar sjaldan kemur til atkvæðagreiðslu á fundum.

Ákvörðun EASA og niðurstöðu kærunefndar EASA verður aðeins skotið til dómstóls ESB. Kærunefnd EASA er skipuð af framkvæmdastjórn EASA. Öll þátttökuríki að EASA geta komið á framfæri tillögu að nefndarmanni/-mönnum til framkvæmdastjórnar ESB sem setur saman lista yfir hæfa nefndarmenn og varamenn til setu í kærunefndinni, EFTA-ríkin þar á meðal. Framkvæmdastjórn EASA skipar kærunefnd. Ekki er talið sérstaklega líklegt að ríkisborgarar EFTA-ríkjanna verði skipaðir í kærunefndina, þó er það ekki útilokað. Aðkoma EFTA-ríkjanna að kærunefnd EASA er því takmörkuð.

Bæði EASA og dómstóll ESB eru stofnanir innan ESB-stoðarinnar en eins og áður hefur komið fram eiga EFTA-ríkin þó aðild að EASA skv. aðlögun við núgildandi reglugerð og mun ESA einnig fá áheyrnaraðild samkvæmt aðlögun að reglugerðinni sem hér er til umfjöllunar.

3.6. Framsal framkvæmdarvalds

Innleiðing reglugerðarinnar vekur upp sömu stjórnskipulegu álitæfnin og við upptöku og innleiðingu forvera hennar, þ.e. reglugerðar (EB) nr. 216/2008. Snúa þau fyrst og fremst að framsali framkvæmdarvalds og dómsvalds í afmörkuðum tilvikum. Að því er snýr að framsali framkvæmdarvalds er gert ráð fyrir að EASA verði falið framkvæmdarvald á tilteknum sviðum flugöryggis líkt og í eldri reglugerðum sem innleiddar hafa verið í landsrétt.

Þannig er EASA falið fyrir hönd allra EES-ríkja að rækja ákveðnar skyldur gagnvart einstaklingum og lögaðilum í EES-ríkjum og þriðju ríkjum og fara með sjálfstætt ákvörðunar- og eftirlitsvald. Sem dæmi mun ákvörðun EASA um að veita tiltekinni framleiðsluvöru (loftfari, hreyfli eða loftskrúfu) tegundarvottorð hafa bein réttaráhrif innan EFTA-ríkjanna án frekari afskipta lögbærra landsyfirvalda. Sama á við útgáfu annarra vottorða þar sem EASA er lögbært stjórnvald eða er ætlað að veita yfirlýsingu viðtöku. Af framsali framkvæmdarvalds á þessu sviði leiðir framsal dómsvalds á afmörkuðum sviðum til dómstóls ESB eins og fjallað er um hér á eftir.

Til samanburðar hafa EFTA-ríkin á öðrum sviðum aðlagð sambærileg ákvæði í öðrum gerðum um markaðsleyfi lyfja, matvæla og efni o.fl. svo að lögbær landsyfirvöld taki ákvarðanir um markaðsleyfi ýmist innan tiltekinnna tímamarka frá því að þar til bær stofnun ESB hefur tekið ákvörðun eða þegar þörf krefur. Einnig tiltaka einstakar gerðir að lögbær landsyfirvöld EES-ríkjanna fari hver um sig með sjálfstætt vald til að veita slík leyfi og njóta þau þá gagnkvæmrar viðurkenningar innan svæðisins.

Ýmsar ástæður lágu til grundvallar því að víkja frá tveggja stoða kerfi EES-samningsins í afmörkuðum tilvikum. Talið er að þungt hafi vegið sjónarmið um samræmt öryggisstig í flugi

og öfluga og samræmda umhverfisvernd, sem og sú staðreynd að þær valdheimildir sem um ræðir eru á sviðum flugöryggis þar sem fæst EES-ríki hafa ein og sér getað staðið undir þeim verkefnum og eftirliti sem um ræðir. Þær reglur sem gilda á þessu sviði eru í eðli sínu tæknilegar og töluvert umfangsmiklar og mikil áhersla hefur undanfarin ár verið á stöðlun og samræmingu við erlendar reglur (einkum bandarískar), ekki síst hvað varðar hönnun, framleiðslu og viðhald loftfara, hreyfla og loftskrúfa. Hafa ber í huga að um víðfeðma vöktun og eftirlit er að ræða, svo sem á öllum vottuðum framleiðsluvörum sem falla undir gildissvið reglugerðar (ESB) 2018/1139, fyrirtækjum með staðfestu í þriðju ríkjum á margvíslegum sviðum (t.d. á sviði framleiðslu, viðhalds, áframhaldandi lofthæfi, þjálfun o.fl.), öllum flugrekendum í þriðju ríkjum sem fljúga um evrópskt loftrými, og síðar meir samevrópskum þjónustuveitendum á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu. Í reynd hafa aðeins stórhjóðirnar innan EES og á heimsvísu í gegnum tíðina haft yfir að ráða þeirri þekkingu og getu sem þarf til að axla slíka ábyrgð. Smærri þjóðir, svo sem Ísland, hafa iðulega notið góðs af starfi þessara ríkja og hafa fullgilt vottorð og heimildir á grundvelli þess. Með öðrum orðum má segja að hagsmunir einstakra ríkja hafa vikið fyrir ávinningi heildarinnar. Þá er einnig mikil hagkvæmni fólgin í þessu fyrirkomulagi og einföldun ekki síst gagnvart eftirlitsskyldum aðilum, framleiðsluvörum o.fl. þar sem komið er í veg fyrir óþarfa skriffræði, ólíka túlkun og meðhöndlun umsókna og útgáfu leyfa eða heimilda. Mikilvægt er einnig að hafa í huga að undirliggjandi forsendur sem reglugerð (ESB) 2018/1139 byggir á, er. að lögbær landsyfirvöld EES-ríkjanna, framkvæmdastjórn ESB og ESA starfi saman sem „eitt evrópskt flugöryggiskerfi“, og er hornsteinn kerfisins verkaskipting þeirra á milli og náð samstarf.

Af þeim álitserðum sem þegar liggja fyrir um framsal framkvæmdarvalds má ráða að miklu skiptir að meta hversu íþyngjandi og umfangsmiklar þær valdheimildir eru sem gert er ráð fyrir að verði framseldar. Í álitserð vegna Schengen-samstarfsins (1999) er m.a. bent á nokkuð víðtækt framsal skv. 10. tölul. 2. gr. fylgiskjals sem fylgdi lögum nr. 110/1951 um lagagildi varnarsamnings milli Íslands og Bandaríkjanna og um réttarstöðu liðs Bandaríkjanna og eignir þess. Þar segir m.a. að liði Bandaríkjanna sé rétt að fara með lögregluvald á samningssvæðum og gera allar viðeigandi ráðstafanir til að halda uppi aga, allsherjarreglu og öryggi. Í sömu álitserð var enn fremur niðurstaða álitsergjafa að það framsal valds vegna Schengen-samninganna hvað varðar útgáfu vegabréfsáritana til þriggja mánaða og skemmri tíma og eftir atvikum skráningu persónuupplýsinga um íslenska aðila og aðgang að þeim upplýsingum fæli ekki í sér framsal sem færi í bága við 2. gr. stjórnarskrárinnar.

Í álitserð um samkeppnismál (2004) komst Davíð Þór Björgvinsson prófessor að þeirri niðurstöðu að það samrýmdist íslenskum stjórnalögum að framkvæmdastjórn ESB geti í undantekningartilvikum tekið þátt í vettvangsrannsókn hér á landi, sbr. 22. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Um framsal valds á sviði flugöryggis til EASA og ESA er sérstaklega fjallað í álitserð Stefán Mús Stefánssonar prófessors frá 2011 sem unnin var að beiðni forsætisráðuneytisins vegna fyrirhugaðrar upptöku reglugerðar (EB) nr. 216/2008 (forvera reglugerðar (ESB) 2018/1139). Í álitserðinni fjallaði Stefán sérstaklega um sektarheimild ESA vegna brota á reglugerðinni sem myndi skoðast sem aðgerð sem hefði bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi. Rétt er þó að hafa í huga að afturköllun eða ógildi vottorðs væri einnig íþyngjandi og almennt talin mun meira íþyngjandi aðgerð en sektir og féviti vegna brota. Þ.e. slík aðgerð fæli í sér algjöra stöðvun viðkomandi rekstrar eða starfrækslu framleiðsluvöru með tilheyrandi afleiddu tjóni.

Í álit Stefán Mús kemur m.a. fram að:

„ ... ekki megi þrengra um ef að möguleikum Íslands til að tryggja hagsmuni sína í ljóðréttarsamningum og svo einnig að Alþingi hefi ákveðið svigrúm til að skýra sjórnarskrána með bindandi hætti. Einnig er rétt að fram komi að umræddar reglur munu taka til n.jög fárra aðila hér á landi og gilda auk þess á n.jög þröngu sviði miðað við þær forsendur sem getið var í kafla 2 og hér er miðað við.

Taki Alþingi ákvörðun um að leiða fyrrgreind ákvæði í lög er það skoðun undirritaðs á grundvelli síðastgreindra röksemda að eí fitt geti verið að fullyrða að slík löggejcf brjóti í bága við sjórnarskrá. Gildir það hvort sem hoíft er á fyrrgreinda löggejcf í tengslum við EES-samninginn eða sem sérstakt fyrirbrigði.“

Í minnisblaði aðallögfræðings Alþingis til utanríkismálanefndar vegna sömu reglugerðar er einnig vísað til þess að af eðli EES-samningsins leiði að efni hans þróist áfram og að EFTA-ríkin verði þannig að vera tilbúin að aðlaga landsrétt sinn að regluverki ESB á tilteknum sviðum og um leið gæta hagsmuna sinna. Þá var einnig áréttað að á meðan þinglegri meðferð stendur er það hlutverk Alþingis að meta hvort frumvörp og aðrar tillögur sem þar koma fram samrýmast stjórnarskrá. Í þessu felst að Alþingi hlýtur að hafa visst svigrúm til þess að meta hvernig ákvæði stjórnarskrárinnar verða túlkuð hverju sinni, en slíkt mat sætir endurskoðun dómstóla.

3.7. Framsal dómssvalds

Ákvæði 2. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um að löggjafarvaldið sé sameiginlega hjá Alþingi og forseta, framkvæmdarvaldið sé hjá forseta og öðrum stjórnvöldum og dómssvaldið sé hjá dómendum. Almennt er talið að framsal á dómssvaldi sé viðurhlutameira en framsal framkvæmdarvalds.¹⁶ Framsal dómssvalds er tvíþætt skv. fyrirbyggjandi tillögu að aðlögunartexta vegna reglugerðar (ESB) 2018/1139; annars vegar að ákvörðunum ESA, þ.m.t. ákvörðunum um sektir og féviti, verði einungis hægt að skjóta til EFTA-dómstólsins og dómar hans komi beint til fullnustu hér á landi. Hins vegar er um að ræða framsal til dómstóls ESB, þ.e. að ákvarðanir EASA skv. 108. gr. reglugerðar (ESB) 2018/1139 verði aðeins bornar undir dómstól ESB þegar, eftir atvikum, úrlausn kæruneíndar EASA liggur fyrir, sbr. umfjöllun í köflum 3.3 – 3.5.

Í þessu sambandi er mikilvægt að leggja áherslu á að reglugerð (ESB) 2018/1139 leysir af hólmi reglugerð (ESB) nr. 216/2008, en síðarneínda reglugerðin var á sínum tíma samþykkt af Alþingi og innleidd í landsrétt. Hefur sú reglugerð að geyma sama framsal dómssvalds og felst í reglugerð (ESB) 2018/1139.

Varðandi framsal dómssvalds til EFTA-dómstólsins kemur fram í áliti nefndar sem utanríkisráðherra skipaði frá árinu 1992 að heimilt sé að framselja vald samkvæmt stjórnarskrá í takmörkuðu mæli að tilteknum skilyrðum uppfylltum.¹⁷ Í álitsgerð um samkeppnismál (2004) var m.a. vikið að framsali dómssvalds og var byggt á því að í íslenskum rétti gildi venjuhelguð regla um að hinum almenna löggjafa sé að uppfylltum ákveðnum skilyrðum heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana.¹⁸ Slík óskráð regla gildi án þess að hún sé orðuð í stjórnarskrá. Byggt er á sömu nálgun og að framan greinir í áliti Stefán Más Stefánssonar um flugöryggismál frá 2011 vegna forvera þessarar gerðar hvað varðar framsal dómssvalds til EFTA-dómstólsins. Í álitsgerðinni frá 2011 er m.a. tiltekið að:

¹⁶ Björg Thorarensen, „Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds“, Reykjavík 2015, bls. 146.

¹⁷ Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn, 6. júlí 1992. Fylgiskjal I með þskj. 30, 29. mál á 116. löggjafarþingi 1992. Vefslóð: <https://www.althingi.is/altext/116/s/0030.html>.

¹⁸ Sjá fótnótu 13.

„Það teldist ekki andstætt ákvæðum íslenskrar s.jörnarskrár þótt Ísland viðurkenndi í ljóðréttarsamningi að alþjóðlegur dómstóll kveði upp dóma sem túlka nánar þær ljóðréttarlegu skyldur sem leiða af viðkomandi ljóðréttarsamningi. Þetta gildi jafn þótt slíkar niðurstöður gætu haft mikla þýðingu fyrir túlkun íslensks réttar af háfu íslenskra dómstóla og s.jörnvalda.“¹⁹

Þá hefur almennt verið litið svo á að framsal dómsvalds til EFTA-dómstólsins sem Ísland á aðild að fullnægi kröfum um aðgang og réttláta málsmeðferð.²⁰

Hvað framsal dómsvalds til dómstóls ESB varðar er rétt að hafa í huga að framsalið leiðir beint af framsali framkvæmdarvalds til EASA, sem er stofnun innan ESB stoðarinnar, og verða ákvarðanir hennar því einvörðungu bornar undir kæruneftndina og dómstól ESB. Ísland á hins vegar enga aðild að dómstólum. Úrlausnir dómstólsins geta m.a. varðað ákvörðun EASA, sem Ísland er aðili að, eða kæruneftndar EASA sem ágreiningur lýtur að og þannig varðað íslenska hagsmunum með beinum hætti hvort sem í hlut á einstaklingur eða fyrirtæki með höfuðstöðvar sínar eða aðalaðsetur hér á landi eða íslenska ríkið. Í tengslum við framangreint má nefna að í riti Davíðs Þ. Björgvinssonar, „EES-réttur og landsréttur“, kemur fram að í framkvæmd hafi ekki verið talið ráða úrslitum hvort Ísland er aðili að viðkomandi stofnun eða ekki þegar rétt er um framsal valdheimilda ríkisins til alþjóðlegra stofnana.²¹

Í álitserð Bjargar Thorarensen og Stefán Má Stefánssonar frá 2012 um eftirlit með fjármálamörkuðum²² er fjallað um áfrýjunarnefnd sem starfrækt er sameiginlega fyrir evrópsku eftirlitsstofnanirnar þrjár, bankaeftirlitið, eftirlitsstofnun um tryggingar og starfstengdan lífeyri og eftirlitsstofnunina með verðbréfa- og fjármálamörkuðum. Úrlausnir áfrýjunarneftndarinnar sæta kærni til dómstóls ESB með sambærilegum hætti og það fyrirkomulag sem reglugerð (ESB) 2018/1139 tiltekur, enda forsendur þær sömu, þ.e. um er að ræða stofnanir innan ESB stoðarinnar. Niðurstaða álits þeirra var á þá veginni að umrætt framsal, sem fæli í sér bindandi niðurstöðu fyrir aðila málsins, þ.e. fjármálafyrirtækja á Íslandi, rúmaðist ekki innan venjuhelgaðrar reglu um að löggjafanum sé heimilt að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli og á tilteknum forsendum til alþjóðastofnunar. Byggist afstaðan einkum á tveimur meginatriðum, annars vegar að úrlausnir dómstóls ESB séu gerðar bindandi fyrir einkaaðila, og hins vegar að um er að ræða dómstól sem Ísland á ekki aðild að. Leiddi álitserðin m.a. til þess að leitað var leiða til aðlögunar gerðanna sem tæki mið af tveggja stoða kerfi EES-samningsins. Með aðlögun í ákvörðun sameiginlegu nefndarinnar um upptöku gerðanna var samþykkt að vald til að taka bindandi ákvarðanir á afmörkuðum sviðum yrði fært til ESA. Jafnframt fluttist lögsaga dómstóls ESB til EFTA-dómstólsins, þar eð ákvarðanir ESA verða aðeins bornar undir dómstól innan EFTA-stoðarinnar.

Í sömu álitserð er þó einnig tiltekið að: „viðurkennt er að fela megi alþjóðlegum dómstól úrlausnarvald til að túlka ljóðréttarlegar skyldur sem leiðir af ljóðréttarsamningi og hvíla á ríkinu eða stofnunum þess, án þess að viðurkenning slíks dómsvalds feli í sér framsal dómsvalds.“²³

¹⁹ Sjá fótnótu 14.

²⁰ Álitserð um stjórnskipulegar heimildir til innleiðingar tiltekinna nýrra EES-gerða um fjármálaeftirlit, eftir Skúla Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, fylgiskjal XI. við þskj. 1109, 681. mál, 145. löggjafarþingi 2015-2016, vefslóð: <https://www.althingi.is/alttext/145/s/1109.html>.

²¹ Sjá bls. 479.

²² Álitserð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn, eftir Björgu Thorarensen og Stefán Má Stefánsson, dags. 25. apríl 2012, vefslóð: www.althingi.is/alttext/pdf/145/fylgiskjal/s1109-f_XXXI.pdf.

²³ Sjá umfjöllun um dómsvald bls. 31 í álitserð, sbr. fótnótu 23.

Telja verður óumdeilt að málsmeðferð dómstóls ESB uppfylli almennt kröfur um aðgengi og réttláta málsmeðferð, þótt ekki hafi verið gerð sérstök greining á þeim þáttum af þessu tilefni.

3.8. Samfélagsleg markmið og svigrúm löggjafans

Flugstarfsemi er í eðli sínu alþjóðleg. Atvinnugreinin er almennt talin mjög mikilvæg hér á landi, ekki aðeins hvað varðar farþegaflutninga heldur einnig vöruflutninga. Samkvæmt grænbók um flugstefnu var framlag flugs og flugtengdrar starfsemi til vergrar landsframleiðslu metið um 13,4% árið 2017. Samkvæmt skýrslu alþjóðasambands flugfélaga, IATA, sem byggði á gögnum frá árinu 2018, skilaði flugrekstur og afleidd störf um 1,2 milljörðum króna til vergrar landsframleiðslu á Íslandi og hlutfall flugreksturs og ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu var talin nema 38,3%. Ljóst er að framangreindar tölur drógust verulega saman í kjölfar útbreiðslu COVID-19 veirunnar. Eftir sem áður skiptir flug og flugtengd starfsemi verulegu máli fyrir hagvöxt og atvinnusköpun og er talin mikilvæg stoð í hagkerfinu. Því er einkum talið mikilvægt í viðspyrnu íslensks efnahagslífs nú þegar áhrif COVID-19 veirunnar hafa rénað að þessar atvinnugreinar hafi forsendur til að vaxa og dafna. Bendir þróunin undanfarna mánuði til þess að flugiðnaðurinn hérlendis taki óðum við sér.

Aðild Íslands að EASA hefur almennt verið talin mjög jákvæð fyrir flugstarfsemi, eftirlitsaðila og flugöryggi hér á landi. Einstaklingar og lögaðilar innan EES hafa búið við samræmt regluverk á flestum sviðum og vottorð þeirra notið gagnkvæmrar viðurkenningar á grundvelli þess. Innleiðing EES-gerða er forsenda fyrir aðgengi að sameiginlega markaði á EES-svæðinu á sviði flugsamgangna og hefur enn fremur verið forsenda óhindraðs markaðsaðgangs framleiðsluvara og þjónustu innan EES. Þá er sameiginlegum leikreglum sem byggja á einsleitni og samræmdri framkvæmd ætlað að tryggja jafna samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja sem keppa á EES-svæðinu. Þá hafa stjórnvöld ekki aðeins notið aðhalds í verkefnum sínum og eftirliti heldur einnig notið aðstoðar og stuðnings EASA í störfum sínum. Í tengslum við það sem hér hefur verið rakið má nefna að í fyrri álitssgerðum hefur verið fjallað um svigrúm löggjafans við mat á því hvort framsal á valdi samræmist stjórnarskrá. Sem dæmi má nefna að í álitssgerð um eftirlit með skipum (2016) kom fram að „*ákveðið svigrúm sé fyrir hendi fyrir löggjafann til að túlka stjórnarskrárákvæði sem koma til álita þannig að ekki þrenji um cf að möguleikum Íslands sem fullvalda ljóðréttaraðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar ljóðir.*“²⁴

Hvað varðar markaðsaðgang utan EES hefur staða flugöryggismála einnig áhrif á tækifæri til samkeppni. Þau flugfélög sem starfa eftir samræmdum reglum ESB og uppfylla þannig kröfur EASA standa mjög framalega í alþjóðlegum samanburði. Hefur sú staðreynd verið forsenda vaxtar íslensk flugiðnaðar á alþjóðamörkuðum. Staða ríkis sem stendur höllum fæti í flugöryggismálum kann að hafa bein áhrif á tækifæri þeirra aðila sem staðfestu hafa í viðkomandi ríki til viðskipta. T.d. flugrekenda til að afla sér réttinda til flugs til erlendra ríkja og viðhaldsfyrirtækja, hönnunarfyrirtækja og þjálfunarfyrirtækja til að viðhalda viðskiptum og laða að sér ný viðskipti.

²⁴ Álitssgerð um eftirlit með skipum, dags. apríl 2016, rituð af forsætisráðuneyti, innanríkisráðuneyti og utanríkisráðuneyti, óbirt.

4. Niðurstaða og næstu skref

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar er það niðurstaða þessarar álitsgerðar að það framsal á sviði framkvæmdarvalds er felst í reglugerð (ESB) 2018/1139 sé vel afmarkað, á afmörkuðu sviði og yrði ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Þetta á einkum við ef litið er til þess aukna svigrúms sem talið hefur verið fyrir hendi á sviði alþjóðlegra viðskipta og að teknu tilliti til samfélagslegra hagsmuna. Samræmt regluverk á sviði flugöryggis hefur almennt verið flugstarfsemi hér á landi til framdráttar og aukið samkeppnishæfni þeirra fyrirtækja sem á markaði starfa.

Eins og áður hefur verið rakið er reglugerð (EB) nr. 216/2008, forveri reglugerðar (ESB) 2018/1139, þegar hluti EES-samningsins og hluti landsréttar. Hefur sú gerð að geyma sambærilegar valdheimildir á sviði framkvæmdar- og dómsvalds og lýst hefur verið í köflunum hér að framan. Þá hefur framkvæmd reglugerðarinnar verið ágreiningslaus allt frá innleiðingu forvera hennar árið 2005 og ekki hefur reynt á gildi reglugerðarinnar fyrir dómstólum hér á landi.

Framsal dómsvalds til EFTA-dómstólsins hefur verið umfjöllunarefni fjölmargra álitsgerða og hefur afstaða fræðimanna ekki verið afdráttarlaus. Í aðeins einni álitsgerð hefur þó verið fjallað um framsal dómsvalds til dómstóls ESB, þ.e. í álitsgerð Bjargar Thorarensen og Stefán Más Stefánssonar frá 2012 um eftirlit á fjármálamarkaði, þar sem afstaða þeirra var sú að: „stigið yrði lengra að því er varðar framsal framkvæmdavalds og dómsvalds en áður hefur verið talið rúmast innan 2. gr. s.jórnarskrárinnar. Slíkt framsal samrýmist ekki fyrri viðmiðum um framsal á ríkisvaldi á takmörkuðu sviði gagnvart einkaaðilum.“

Af framangreindu verður því ekki annað ályktað en að Ísland sem fullvalda ríki hafi ákveðið svigrúm til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir og það sé löggjafans að áskilja sér svigrúm í þeim efnum. Er það í samræmi við sjónarmið sem reifuð hafa verið í fyrri álitsgerðum.²⁵ Þá hafa einnig verið reifuð sjónarmið þar sem horft er til vaxandi alþjóðlegrar samvinnu og að ekki sé staðið í vegi fyrir þátttöku Íslands í henni ef það er talið til hagsbóta fyrir land og þjóð.²⁶ Ein forsenda efnahagslegrar velsældar og samkeppnishæfni nútímasamfélaga er talin virk samkeppni í flugi og afleiddri þjónustustarfsemi tengdri flugi. Í þátttöku á alþjóðlegum markaði, með þeirri hagkvæmni og hagnaði sem af henni getur leitt, felast einnig skyldur gagnvart þeim stofnunum sem markaðnum tengjast eða af honum leiða. Slíkt svigrúm sé hugsanlega mun meira þeim mun alþjóðlegri sem lögskiptin eru í eðli sínu.

Rétt er að áréttá að miklir hagsmunir eru í húfi vegna fyrirhugaðrar upptöku og innleiðingar reglugerðar (ESB) 2018/1139. Reglugerðin er ekki aðeins grunngerð á sínu sviði heldur „móðurgerð“ annarra gerða á sviði flugöryggis. Reglugerð (ESB) 2018/1139 tók gildi innan Evrópusambandsins þann 11. september 2018. Þegar er farið að gæta vandkvæða í rekstri íslenskra flugrekenda og annarra hagaðila á Íslandi sem leiða má af þeim drætti sem orðið hefur af upptöku reglugerðarinnar í EES-samninginn og af því ósamræmi sem ríkir milli þess regluverks sem er í gildi innan Evrópusambandsins og hér á landi. Sama á einnig við um þær rúmlega 40 afleiddu gerðir sem byggja lagastöð sína á reglugerðinni og bíða upptöku í EES-samninginn og innleiðingar í landsrétt. Ekki er hægt að taka afleiddar gerðir upp í EES-samninginn fyrr en móðurgerðin sem afleiddu gerðinar byggja á og eru settar með stöð í, hefur áður verið tekin upp í EES-samninginn.

²⁵ Sbr. bls. 14 í álitsgerð um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda, sjá fótnótu 10.

²⁶ Sbr. bls. 7 í minnisblaði dr. jur. Davíðs Þ. Björgvinssonar um stjórnskipuleg álitamál í tengslum við „þriðja orkupakka“ ESB. Sjá vefslóð: www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjolo/s1237-f_XI.pdf.

Á fyrri stigum upplýsti Ísland hin EFTA-ríkin innan EES að fyrirhugað væri að setja stjórnskipulegan fyrirvara af hálfu Íslands við upptöku reglugerðar (ESB) 2018/1139 í EES-samninginn, þar sem ljóst var að lagabreytinga væri þörf til að hægt væri að innleiða gerðina í landsrétt, sbr. nánar 103. gr. EES-samningsins. Hins vegar verði frumvarp til laga um loftferðir sem lagt hefur verið fram á Alþingi á yfirstandandi 152. löggjafarþingi (186. mál, þskj. 188) að lögum áður en ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar verður formlega samþykkt í sameiginlegu EES-nefndinni, þarf ekki að setja stjórnskipulegan fyrirvara við ákvörðunina af hálfu Íslands, þar sem lagastoð fyrir innleiðingu verður þá komin í landsrétt. Það gæti haft í för með sér að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar mundi taka gildi fyrr, að því gefnu að Noregur eða Liechtenstein setji ekki stjórnskipulegan fyrirvara, eða aflétti fyrirvaranum fljótlega eftir samþykkt hennar í sameiginlegu EES-nefndinni.

Ef reglugerð (ESB) 2018/1139 verður ekki tekin upp í EES-samninginn og innleidd í landsrétt er viðbúið að við blasi fordæmalaus staða í flugöryggismálum. Mun það hafa áhrif á íslensk flugfélög, flugleiðsögu, rekstur flugvalla og fleiri aðila sem starfa á markaðnum. Ekki er með fullri vissu hægt að fullyrða hverjar yrðu afleiðingar slíkrar stöðu.

Fylgiskjal I

Þróun regluverks er varðar almannaflyg og flugöryggi

Gildistaka í ESB	Efnisatriði regluverks	Gildistaka á Íslandi
27.09.2002	Fyrsta grunnreglugerðin. ²⁷ Flugöryggisstofnun Evrópu, EASA stofnuð. Helstu atriði sem reglugerðin tekur til: Grunnkröfur til lofthæfi, hönnun, framleiðsla, viðhald framleiðsluvara, íhluta og búnaðar, svo og þeirra starfsmanna og lögaðila sem koma að slíkum verkefnum, starfsfólk og lögaðilar sem koma að rekstri loftfara.	01.07.2005
01.10.2003 28.09.2003	Breytingareglugerð. ²⁸ Umhverfisverndarkröfur loftfara, hluta og búnaðar. Breytingareglugerð. ²⁹ Umhverfisverndarkröfur loftfara, hluta og búnaðar.	01.07.2005
01.06.2006	Ný reglugerð um úttektir EASA á aðildarríkjum (stöðlun) ³⁰ tekur gildi. Vöktun og eftirlit með EES-ríkjunum hefst á afmörkuðum sviðum. SAFA áætlunin svonefnda (úttektir á loftförum þriðju ríkja á flugvöllum innan ESB) undir EASA frá og með 1.1.2007.	09.10.2007
29.03.2007	Breytingareglugerð. ³¹ Umhverfisverndarkröfur loftfara, hluta og búnaðar.	22.10.2007
08.04.2008	Önnur grunnreglugerðin. ³² Helstu nýmæli: Skírteini fluglíða og staðfestingarvottorð öryggis- og þjónustuliða, flugkennsla, fluglæknasetur. Flugrekstur. Skoðanir loftfara á hlaði (útvíkkað til allra loftfara, ekki aðeins þeirra frá þriðju ríkjum).	08.10.2012

²⁷ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1592/2002 frá 15. júlí 2002 um sameiginlegar reglur um almenningssflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu.

²⁸ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1643/2003 frá 22. júlí 2003 um breytingu á reglugerð (EB) nr. 1592/2002 um sameiginlegar reglur um almenningssflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu.

²⁹ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1701/2003 frá 24. september 2003 um aðlögun 6. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1592/2002 um sameiginlegar reglur um almenningssflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu.

³⁰ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 736/2006 frá 16. maí 2006 um starfsaðferðir Flugöryggisstofnunar Evrópu við eftirlit með stöðlun.

³¹ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 334/2007 frá 28. mars 2007 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1592/2002 um sameiginlegar reglur um almenningssflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu.

³² Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningssflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB.

Gildistaka í ESB	Efnisatriði regluverks	Gildistaka á Íslandi
20.08.2009 14.12.2009	Breytingareglugerð. ³³ Umhverfisverndarkröfur loftfara, hluta og búnaðar. Breytingareglugerð. ³⁴ Helstu nýmæli sem reglugerðin tekur til: Flugvellir (hönnun, viðhald og starfræksla); búnaður flugvalla, hlaðstjórnarþjónusta, starfsmenn flugvalla og þjálfun. Flugleiðsöguþjónusta/rekstrarstjórnun flugumferðar; hönnun (loftrýmis), hönnun búnaðar, starfræksla, viðhald búnaðar sem notaður er í flugleiðsöguþjónustu, starfsfólk í flugleiðsöguþjónustu, skirteini flugumferðarstjóra.	27.02.2013 08.10.2012
04.11.2011	Framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA verða ábyrg fyrir eftirliti með netstjórnandanum (EUROCONTROL) og fela EASA eftirlit með öryggi hans. ³⁵	01.01.2015
29.01.2013	Breytingareglugerð. ³⁶ Umhverfisverndarkröfur (Nox). Ný reglugerð um úttektir EASA á EES-ríkjum (eftirlit með stöðlun). ³⁷	20.12.2013
25.04.2015	Ný reglugerð um vottun EASA á loftförum frá þriðju ríkjum til flugs til/frá og innan EES. ³⁸	17.07.2017
26.01.2016	Breytingareglugerð. ³⁹ Umhverfisverndarkröfur (hávaði).	28.10.2016
28.03.2017	Vottun netstjórnandans (EUROCONTROL) færast formlega til EASA. ⁴⁰	12.08.2019

³³ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 690/2009 frá 30. júlí 2009 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB.

³⁴ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1108/2009 frá 21. október 2009 um breytingu á reglugerð (EB) nr. 216/2008 að því er varðar flugvelli, rekstrarstjórnun flugumferðar og flugleiðsöguþjónustu og um niðurfellingu tilskipunar 2006/23/EB.

³⁵ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 677/2011 frá 7. júlí 2011 um ítarlegar reglur um framkvæmd í tengslum við starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 691/2010.

³⁶ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 6/2013 frá 8. janúar 2013 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB.

³⁷ Framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 628/2013 frá 28. júní 2013 um starfsaðferðir Flugöryggisstofnunar Evrópu við eftirlit með stöðlun og vöktun á beitingu reglnanna í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 og um niðurfellingu á reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 736/2006.

³⁸ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 452/2014 frá 29. apríl 2014 um tæknilegar kröfur og stjórnsýslumeðferð er varða flugrekstur flugrekenda frá þriðja landi samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008.

³⁹ Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2016/4 frá 5. janúar 2016 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 að því er varðar grunnkröfur um umhverfisvemd.

⁴⁰ Framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2017/373 frá 1. mars 2017 um sameiginlegar kröfur fyrir veitendur þjónustu á sviði rekstrarstjórnunar flugumferðar/flugleiðsöguþjónustu og á sviði starfsemi neta fyrir rekstrarstjórnun flugumferðar og eftirlit með þeim, um niðurfellingu á reglugerð (EB) nr. 482/2008, framkvæmdarreglugerðum (ESB) nr. 1034/2011, (ESB) nr. 1035/2011 og (ESB) 2016/1377 og um breytingu á reglugerð (ESB) nr. 677/2011.

Gildistaka í ESB	Efnisatriði regluverks	Gildistaka á Íslandi
11.09.2018	Þriðja grunnreglugerðin. ⁴¹ Heiti stofnunarinnar breytt í Flugöryggisstofnun Evrópusambandsins, EASA. Helstu nýmæli: Flugöryggisáætlun EES-ríkja og aðgerðaráætlun á sviði flugöryggis, grunnkröfur varðandi umhverfissamræmi framleiðsluvara, flugleiðsöguþjónusta (tenging við svonefndar SES-reglugerðir), tæknifólk í öryggistengdum verkefnum (starfsfólk í flugleiðsöguþjónustu), veiting flugafgreiðslu og hlaðstjórnarþjónustu, vöktun á framkvæmd/eftirlits í aðildarríkjum, ómönnuð loftför, breytingar á viðauka I. við reglugerðina (undanskilin loftför), flugvernd (hvað varðar víxlverkanir varðandi lofthæfi, aðstoð til framkvæmdastjórnar ESB), netöryggi í flugi (öryggi upplýsinga – fjarskiptatækni), samnýting eftirlitsmanna, tilfærsla eða framsal eftirlits, tæknileg aðstoð.	Hefur ekki tekið gildi.
25.07.2021	Breytingareglugerð. ⁴² Uppfærsla tilvísana á hávaða- og mengunarkröfum sem vísað er til í 2. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar.	Hefur ekki tekið gildi.

⁴¹ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1139 frá 4. júlí 2018 um sameiginlegar reglur um almenningsflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópusambandsins og um breytingu á reglugerðum (EB) nr. 2111/2005, (EB) nr. 1008/2008, (ESB) nr. 996/2010, (ESB) nr. 376/2014 og tilskipunum Evrópuþingsins og ráðsins 2014/30/ESB og 2014/53/ESB og um niðurfellingu á reglugerðum Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 552/2004 og (EB) nr. 216/2008 og reglugerð ráðsins (EBE) nr. 3922/91.

⁴² Framseld reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2021/1087 frá 7. apríl 2021 um breytingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1139 hvað varðar tilvísanir til Chicago-samningsins. Reglugerðin tók gildi innan Evrópusambandsins þann 25. júlí 2021.

Fylgiskjal II

**Yfirlit um álitserðir vegna EES- og Schengen-mála
og afstöðu Alþingis til þeirra**