158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 473 — 134. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með frávísunartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993 (bókun 35).

Frá 1. minni hluta utanríkismálanefndar.

Varðandi umfjöllun um fjölda funda, gesti og umsagnir vísast til nefndarálits meiri hluta utanríkismálanefndar og fundargerða nefndarinnar sem sjá má á vef Alþingis undir málinu, ásamt öðrum gögnum tengdum málinu.

Almennt um feril málsins.

Allt frá árinu 2012 hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) haft til skoðunar innleiðingu Íslands á bókun 35. Áminningarbréf var sent stjórnvöldum 2017 og rökstutt álit árið 2020 þar sem krafist var úrbóta. Það er síðan í september 2026 sem ESA ákveður að vísa málinu formlega til EFTA-dómstólsins. Allt frá lagasetningu 1993 og staðfestingu EES-samningsins árið 1994 til ársins 2011 voru engar athugasemdir gerðar af hálfu ESA. Það er ekki fyrr en árið 2026, 32 árum eftir að EES-samningurinn tekur gildi, að ESA ákveður að vísa meintum brotum Íslands til EFTA-dómstólsins.

Íslensk stjórnvöld tóku til varna eftir áminningarbréfið 2017. Minnisblöð þar að lútandi eru aðgengileg. Árið 2017 var skipaður starfshópur til að meta hvort breyta þyrfti íslenskum lögum vegna athugasemda ESA. Árið 2022 var ákveðið að skipa annan starfshóp til að semja frumvarp um innleiðingu bókunar 35.

Frumvarp til breytinga á lögum um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, var fyrst lagt fram á 153. löggjafarþingi (þskj. 1392, 890. mál). Þá lagði utanríkisráðherra fram skýrslu um bókun 35 við EES-samninginn á 154. löggjafarþingi (þskj. 948, 635. mál).

Bókun 35 var fyrsta þingmál nýrrar ríkisstjórnar Kristrúnar Frostadóttur og lagt fram í byrjun febrúar 2025, það var örlítið breytt frá fyrri framlagningu og lagt fram á 156. löggjafarþingi (þskj. 85, 85. mál). Málið var keyrt áfram sem forgangsmál og þannig afgreitt frá utanríkismálanefnd með áliti meiri hluta nefndarinnar til 2. umræðu 2. apríl 2025 (þskj. 342, 85. mál). Það kom aldrei til afgreiðslu vegna breyttrar áherslu/forgangsröðunar mála hjá ríkisstjórninni og forseta Alþingis.

Frumvarpið var síðan lagt fram í óbreyttri mynd á 157. löggjafarþingi (þskj. 3, 3. mál) og var málið afgreitt frá utanríkismálanefnd með áliti meiri hluta nefndarinnar 2. desember 2025 (þskj. 449, 3. mál). Aftur gerðist það að ríkisstjórn og forseti Alþingis settu málið til hliðar og kom það aldrei aftur á dagskrá á 157. löggjafarþingi.

Frumvarpið er nú lagt fram í fjórða sinn og er óbreytt frá síðasta þingi. Nú er sú meginbreyting á forsendum málsins orðin að á sama tíma og málið liggur fyrir Alþingi hefur ESA ákveðið að vísa ágreiningsefninu til EFTA-dómstólsins, sem gerðist 30. september síðastliðinn. Eftir snarpa fundarlotu á liðnum vikum og móttöku gesta sem í allflestum tilvikum höfðu jafnframt sent inn umsögn um málið var þingmálið tekið út úr utanríkismálanefnd á auka-

fundi nefndarinnar 23. nóvember 2026. Allur minni hlutinn mótmælti þeirri afgreiðslu og lagði fram bókun skoðun sinni til stuðnings.

Efnið og niðurstaða máls.

Undirritaður, fulltrúi Framsóknar í utanríkismálanefnd, hefur áður fjallað um málið þegar það hefur komið fyrir þingið án þess að því hafi verið lokið. Fyrsti minni hluti telur að EES-samningurinn sé einn mikilvægasti alþjóðasamningur sem við Íslendingar höfum gert. Efnahagsleg áhrif hans eru óumdeild. Við lögfestingu EES-samningsins var talið að 3. gr. laga nr. 2/1993 fullnægði skuldbindingum Íslands samkvæmt bókun 35. Löggjafanum er heimilt með lögum að mæla fyrir um forgangsreglur án þess að slíkar reglur verði de facto taldar stríða gegn stjórnarskránni. Fyrsti minni hluti telur einnig að forgangsreglan feli ekki í sér takmörkun á löggjafarvaldi. Löggjafanum verður eftir sem áður frjálst að samþykkja lög sem hafa að geyma ákvæði sem stangast á við ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. álit Þorgeirs Örlygssonar.

Það er umhugsunarvert að horfa til málatilbúnings ESA í ljósi þess hve langt er síðan EES-samningurinn tók gildi. Á þeim rúmlega þremur áratugum sem liðnir eru frá gildistöku samningsins má halda því fram að fá, ef nokkur, dæmi séu um að einstaklingar eða fyrirtæki hafi orðið af réttindum vegna þeirrar útfærslu sem hér er deilt um. Þau tilvik sem upp hafa komið hafa fremur tengst annmörkum á innleiðingu einstakra gerða og hafa leiðréttingar í slíkum málum fengist fyrir dómstólum, m.a. með skaðabótum. Að mati 1. minni hluta vekur það því upp spurningar hvort sá ágreiningur sem nú er til meðferðar kalli í raun á jafn víðtækar breytingar á 3. gr. laganna og frumvarpið gerir ráð fyrir. Jafnframt verður að hafa í huga stöðu þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem þurfa að leita réttar síns fyrir dómstólum. Þótt skaðabætur fáist síðar getur það skipt miklu að geta byggt á réttindum sínum þegar á þau reynir.

Við fyrri umræðu vakti 1. minni hluti máls á að þingið og utanríkismálanefnd stæði frammi fyrir þremur valkostum:

1. Að samþykkja málið óbreytt.
2. Að samþykkja málið með breytingum sem gætu breikkað stuðninginn við það.
3. Að fresta afgreiðslu málsins og láta dómstólinn fyrst skera úr um hvort Ísland hafi fullnægt skuldbindingum sínum.

Fyrsti minni hluti er sammála því sem fram kemur í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar að mikilvægt sé að breyta orðinu „Alþingi“ í „löggjafann“ í 1. gr. frumvarpsins. Þessi breyting er studd rökum frá nokkrum þeirra umsagnaraðila sem komu fyrir nefndina. Fyrsti minni hluti telur enn fremur að betra hefði verið að skýra í greinargerðinni nokkur atriði, m.a. um hvað er skýrt og óskilyrt lagaákvæði.

Fyrsti minni hluti telur að eftir að ESA hafi vísað málinu til EFTA-dómstólsins hafi forsendur fyrir afgreiðslu málsins gjörbreyst. Að mati 1. minni hluta ganga breytingartillögur meiri hlutans ekki svo langt að rétt sé að samþykkja frumvarpið við þessar aðstæður. Fram hefur komið hjá ráðherra og fulltrúum ráðuneytisins að íslensk stjórnvöld taki til varna. Nú reynir fyrir dómstólnum á þá spurningu hvort gildandi íslensk lög fullnægi skuldbindingum Íslands samkvæmt bókun 35.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að tekið sé til fullra varna af hálfu Íslands fyrir EFTA-dómstólnum.

Að mati 1. minni hluta myndi það styrkja málstað Íslands í þessu máli að gert verði hlé á ferli málsins á Alþingi eins og gert hefur verið af hálfu meiri hlutans tvisvar sinnum á síðastliðnum tveimur þingum. Niðurstaða dómstólsins getur skýrt hvort breyta þurfi íslensk-

um lögum og þá að hvaða leyti. Verði fallist á kröfu ESA telur 1. minni hluti að Alþingi eigi án tafar að taka nauðsynlegar lagabreytingar til meðferðar.

Fyrsti minni hluti leggur til að þingmenn sammælist um að fresta frekari meðferð frumvarpsins þar til dómur EFTA-dómstólsins liggur fyrir. Náist ekki samstaða um frestun leggur 1. minni hluti til að frumvarpinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar.**

Alþingi, 24. nóvember 2026.

Sigurður Ingi Jóhannsson.