158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 495 — 134. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með frávísunartillögu

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

Frá 3. minni hluta utanríkismálanefndar.

Inngangur.

EES-samningurinn var lögfestur með lögum nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið, í fyrstu ríkisstjórn Davíðs Oddssonar. Tilgangur EES-samningsins er fyrst og fremst að rýmka innri markað ESB til yfirráðasvæðis EFTA-ríkjanna Íslands, Noregs og Liechtenstein. Samningurinn felur þannig í sér stofnun efnahagssvæðis sem tekur til allra aðildarríkja Evrópusambandsins og framangreindra EFTA-ríkja þar sem frjálst flæði vöru, vinnuafls, þjónustu og fjármagns er tryggt auk þess sem fyrirtæki lúta sameiginlegum samkeppnisreglum.

Almenn sátt er um að á þeim rúmu 30 árum sem liðið hafa frá lögfestingu samningsins hafi íslenskt atvinnulíf notið góðs af, velsæld aukist og réttarumhverfi almennings verið treyst. Einsýnt er að EES-samningurinn hefur spilað stórt hlutverk í þeirri jákvæðu þróun. Að mati 3. minni hluta er brýnt að staðinn sé vörður um EES-samninginn í hvívetna og tryggt að Ísland uppfylli þær skuldbindingar sem í samningnum felast. Að sama skapi er brýnt að fylgja því eftir að ESB-ríkin uppfylli sínar skyldur samkvæmt samningnum.

Eins og lýst er í greinargerð frumvarpsins er markmið EES-samningsins að mynda einsleitt evrópskt efnahagssvæði sem felur í sér svokallað fjórfrelsi, þ.e. frjálsa vöruflutninga, frjálsa fólksflutninga, frjálsa þjónustustarfsemi og frjálsa fjármagnsflutninga. Í þriðju grein EES-samningsins skuldbinda ríkin sig til að gera ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningnum leiðir og varast ráðstafanir sem teflt geti í tvísýnu að markmiðum samningsins verði náð. Ólíkt því sem leiðir af skuldbindingu ESB-ríkja gagnvart sambandinu verða ESB-gerðir ekki sjálfkrafa hluti íslensks réttar á grundvelli EES-samningsins. Þær verður að leiða í íslensk lög.

Í aðildarríkjum ESB ganga ESB-reglur framar settum lögum. Í EES-samningnum er ekki að finna skyldu EFTA-ríkjanna til að taka upp slíka forgangsreglu. Þvert á móti er það rakið í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 2/1993 að slík forgangsregla hafi löngum verið krafa EB (forvera ESB) í samningaviðræðum um EES-samninginn. EFTA-ríkin hefðu hins vegar ekki fallist á þessa kröfu EB þar sem slíkt kallaði á framsal löggjafarvalds. Málamiðlun var því gerð í bókun 35 við EES-samninginn. Sömuleiðis er því lýst í greinargerð með frumvarpinu að bókanir við samninginn teljist óaðskiljanlegur hluti hans.

Bókun 35 fjallar um árekstra lögfestra EES-reglna við önnur innlend lög og reglur í EFTA-ríkjunum. Með henni skuldbinda EFTA-ríkin sig til að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði um forgangsáhrif EES-reglna í þeim tilvikum. Bókunin hefur verið hluti af EES-samningnum frá upphafi.

Í 3. gr. laga nr. 2/1993, sem átti að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt bókun 35, segir að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga kemur

fram að í því felist m.a. að innlend lög sem eiga stoð í EES-samningnum verði jafnan túlkuð sem sérreglur laga gagnvart ósamrýmanlegum yngri lögum að því leyti að yngri lög víki ekki fyrir þeim ef þau stangast á nema löggjafinn taki það sérstaklega fram. Þetta var talið nauðsynlegt til þess að tryggja samræmi á EES-svæðinu; til að tryggja það að íslenskir borgarar og fyrirtæki nytu sömu réttinda samkvæmt EES-samningnum og borgarar annarra EES-ríkja.

EES-samningurinn hafði verið í framkvæmd hér á landi í nær tvo áratugi þegar Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, viðraði fyrst áhyggjur sínar af innleiðingu Íslands á bókun 35 í bréfi í apríl 2012. Rúmum fimm árum síðar vaknaði áhugi ESA á stöðu bókunar 35 á Íslandi aftur og það þrátt fyrir að íslensk stjórnvöld hefðu ekki svarað erindinu árið 2012. Þannig sendi ESA íslenskum stjórnvöldum formlegt áminningarbréf í desember 2017. Í kjölfarið fylgdi rökstutt álit ESA árið 2020 og loks höfðaði stofnunin mál gegn íslenska ríkinu fyrir EFTA-dómstólnum þann 30. september 2026, eða 33 árum eftir gildistöku EES-samningsins á Íslandi.

Frumvarp þetta var lagt fram af utanríkisráðherra áður en mál var höfðað á hendur íslenska ríkinu fyrir EFTA-dómstólnum. Í greinargerð með frumvarpinu er hins vegar mjög á því byggt að með því sé „frumkvæði og forræði stjórnvalda á málinu tryggt“, enda sé málshöfðun ESA yfirvofandi. Nú hefur sú málshöfðun raungerst og engin trygging fyrir því að henni ljúki með lagasetningu á Íslandi. Það hafa stjórnarmenn ESA m.a. staðfest.

Málshöfðun ESA.

Frumvarp þetta var fyrst lagt fram af núverandi meiri hluta á 156. löggjafarþingi (þskj. 85, 85. mál) og var málið afgreitt frá utanríkismálanefnd með áliti meiri hluta nefndarinnar til 2. umræðu 2. apríl 2025 (þskj. 342). Frumvarpið var svo 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).

Þann 30. september sl. höfðaði ESA mál á hendur Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum vegna ófullnægjandi innleiðingar bókunar 35. 3. minni hluti telur tilefni til að minnast hér á orð varaforseta ESA í viðtali hjá Ríkisútvarpinu 30. september sl. varðandi fyrirhugaða málshöfðun og tengsl við frumvarp þetta. Ljóst er að stjórnvöld og meiri hluti utanríkismálanefndar voru meðvituð um þessa stöðu. Engu að síður lét meiri hlutinn hjá líða að leggja málið fyrir 2. umræðu á þinginu, þó svo að nefndarálit hafi verið tilbúið 2. desember 2025 og nægur tími til að klára málið. Hefði vilji meiri hlutans staðið til þess að ljúka málinu þá og með hliðsjón af yfirvofandi málshöfðun ESA hefði honum verið í lófa lagið að setja málið á dagskrá.

Ísland hefur nú þegar misst forræði á málinu.

Ein helstu rökin fyrir samþykkt frumvarpsins eru þau að við eigum sjálf að halda forræði á málinu í stað þess að una dómi/úrskurði EFTA-dómstólsins. Þau rök eiga aftur á móti ekki lengur við eftir að ESA höfðaði mál gegn Íslandi 30. september sl. Málið er nú komið til EFTA-dómstólsins. Engin trygging er fyrir því að málið verði afturkallað verði frumvarp þetta samþykkt. Af yfirlýsingum ESA má ráða að ESA telji að málið sé nú í höndum dómstólsins og því má ætla að málið verði útkljáð fyrir dómstólnum óháð því hvort frumvarpið verði samþykkt eður ei, sbr. m.a. opinbera yfirlýsingu ESA frá 30. september 2026 þar sem segir eftirfarandi:

„Vísun mála til EFTA dómstólsins er þriðja og síðasta þrep í samningsbrotamálaferlum ESA gagnvart EES ríkjum. Nú er málið í höndum EFTA dómstólsins sem mun úrskurða hver niðurstaðan verður.“

(e. A referral to the EFTA Court is the third and final stage in ESA's formal infringement proceedings against an EEA EFTA State. ***It is now up to the EFTA Court to rule on the matter****.)* (Leturbreyting.)

Um áhættu dómstólaleiðarinnar.

Í nefndaráliti meiri hlutans er því haldið fram að mikil áhætta sé fólgin í því að fara dómstólaleiðina, með þeim rökstuðningi að falli málið Íslandi í óhag geti forsendur dómsins haft áhrif á hvernig stjórnvöld gætu uppfyllt dómsorðið og þannig skert forræði Íslands á lausn málsins hjá Íslandi.

Því sjónarmiði er hins vegar hafnað af utanríkisráðuneytinu sjálfu, sbr. minnisblað þess frá 16. nóvember sl., en þar segir orðrétt:

„Áréttað er að samningsbrotamál ESA lýtur einvörðungu að því hvort Ísland hafi fullnægt skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum. **Það liggur því ekki fyrir EFTA-dómstólnum að ákvarða lagatæknilega leið til að bæta úr meintu samningsbroti, enda er það á forræði Alþingis að ákveða þá útfærslu sem ætlað er að mæta þeim skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.** Samþykkt frumvarpsins felur fyrst og fremst í sér að löggjafinn bregðist við réttarástandi sem þegar liggur fyrir að landsrétti." (Leturbreyting.)

Af framangreindu verður ekki annað ráðið en að utanríkisráðuneytið telji að dómsmálið muni ekki hafa áhrif á forræði Íslands til þess að útfæra hvernig skyldur verði uppfylltar samkvæmt bókun 35. 3. minni hluti tekur þannig undir afstöðu ráðuneytisins hvað þetta varðar.

Ríkisstjórnin telur að dómur EFTA geti fallið Íslandi í vil.

Stjórnvöld telja að tilefni sé til að taka til fullra varna í málinu. Það þýðir að eftir vandlega yfirlegu á málinu og mögulegum málsvörnum Íslands með þeim sérfræðingum sem leitað hefur verið til hafa stjórnvöld sannfærst um að Ísland gæti haft betur fyrir EFTA-dómstólnum, þ.e. að það séu a.m.k. nógu miklar líkur á því til að réttlæta að gripið sé til fullra varna.

Teldu stjórnvöld að enginn raunhæfur möguleiki væri á að Ísland gæti haft betur fyrir EFTA-dómstólnum hefðu þau eðli máls samkvæmt viðurkennt brotið í stað þess að halda uppi fullum vörnum með tilheyrandi kostnaði.

Samþykkt frumvarpsins getur skaðað málsvörn Íslands.

Í ljósi þess að Ísland tekur til fullra varna fyrir EFTA-dómstólnum samkvæmt ákvörðun stjórnvalda getur samþykkt frumvarpsins á þeirri forsendu að málið muni tapast spillt fyrir málsvörn Íslands. Sé það opinber afstaða Alþingis að Ísland hafi brotið gegn EES-samningnum er hætta á að það verði notað gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum sem viðurkenning á broti Íslands. Það myndi væntanlega gera verjendum Íslands erfiðara að halda uppi sannfærandi vörnum fyrir málstað íslenska ríkisins.

Að framangreindu virtu leggur 3. minni hluti til að málinu **verði vísað til ráðherra.**

Alþingi, 26. nóvember 2026.

Diljá Mist Einarsdóttir, frsm.

Hildur Sverrisdóttir.