

**153. löggjafarþing 2022–2023.**  
**Þingskjal 919 – 595. mál**

## **Skýrsla**

**utanríkisráðherra um framkvæmd EES-samningsins.**

**Efnisyfirlit**

EES-samningurinn sannar gildi sitt á umbrotatímum .....	4
1. Inngangur.....	5
2. Bætt framkvæmd EES-samningsins .....	6
3. Samstarfsáætlanir .....	6
4. Rekstur EES-samningsins .....	8
4.1. Breytt fyrirsva vegna reksturs EES-samningsins innan ESB .....	8
4.2. Upptaka gerða í EES-samninginn á árinu 2021 og fram til júlí 2022 .....	8
4.3. Upptökuhalli á EES-gerðum.....	13
4.4. Innleiðing EES-gerða .....	13
4.5. Eftirfylgni Eftirlitsstofnunar ESA .....	14
4.6. EFTA-dómstóllinn.....	15
4.6.1. Dómsmál gegn Íslandi vegna tafa á innleiðingu .....	15
4.6.2. Önnur mál er vörðuðu íslenska aðila.....	15
4.7. Þátttaka í dómsmálum fyrir dómstóli Evrópusambandsins .....	17
5. Uppbyggingarsjóður EES .....	18
6. Hagsmunagæsla Íslands í EES-samstarfinu .....	19
6.1. Almenn .....	19
6.2. Þátttaka fulltrúa fagráðuneytanna í Brussel.....	20
6.3. Árangursmat forgangslista 2020 –2021.....	20
6.4. Forgangslisti 2022–2023 .....	23
7. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu og í samskiptum við ESB .....	25
7.1. Umhverfis-, orku- og loftslagsmál.....	25
7.1.1. Græni sáttmálinn og „Í form fyrir 55“ (e. Fit for 55) .....	25
7.1.2. Engin mengun.....	28
7.1.3. Hreinorkugerðir .....	28
7.1.4. RePowerEU .....	29
7.1.5. Samgöngumál.....	29
7.1.6. „Í form fyrir 55“, tillögur sem beinast að flugi og áhrif þeirra á íslenska hagsmuni .....	30
7.2. Fjármálaþjónusta .....	32

7.2.1. Sjálfbær fjármögnun – grænar fjárfestingar .....	32
7.3. Heilbrigðismál .....	33
7.3.1. Þátttaka í heilbrigðissamstarfi um heilsuvá .....	33
7.3.2. Lyfjamál .....	34
7.4. Netvarnir og rafræn viðskipti .....	35
7.4.1. Netvarnir.....	35
7.4.2. Rafrænir markaðir .....	36
7.4.3. Rafræn þjónusta.....	36
7.5. Vinnumarkaðs- og félagsmál.....	36
7.5.1. Tilskipun um lágmarkslaun .....	36
7.5.2. Breytingar á reglum um samræmingu almannatrygginga .....	36
7.5.3. Tillaga að tilskipun um vettvangsvinnu (e. platform work) .....	37
7.5.4. Reglugerð um bann við vörum sem eru framleiddar með nauðungarvinnu ..	37
7.6. Matvælamál .....	38
7.6.1. Næringarmerkingar matvæla .....	38
7.6.2. Sýklalyfjaónæmi.....	38
7.7. COVID-19 og samskiptin við ESB .....	38
7.8. Bókun 35 við EES-samninginn .....	39
7.9. Viðræður um nýtt sjóðstímabil uppbyggingarsjóðs EES.....	39
7.10. Samningur Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur.....	41
8. Lokaorð .....	41

## EES-samningurinn sannar gildi sitt á umbrotatímum

Á árinu 2022 eru 30 ár liðin frá því að Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) var undirritaður. Um þriðjungur núlifandi Íslendinga er fæddur eftir gildistöku samningsins og enn fleiri muna ekki aðra tíma. EES-samstarfið hefur frá upphafi verið tekið út reglulega og frá mismunandi sjónarhornum, nú síðast með skýrslu starfshóps um EES-samstarfið sem kom út haustið 2019. Í henni var lagt mat á þann ávinning sem Ísland hefur haft af þátttökunni í EES-samstarfinu og þau úrlausnarefni sem stjórnvöld hafa tekist á við í framkvæmd EES-samningsins. Jafnframt var lagt mat á lagarammann, sem hefur verið innleiddur á Íslandi á þeim sviðum sem samningurinn tekur til og viðskiptalegir, efnahagslegir, pólitískir og lýðræðislegir þættir greindir að auki.

Niðurstaða þessara úttekta er afdráttarlaus. Íslenskt þjóðfélag hefur tekið stakkaskiptum við aðild að EES og ávinningurinn af aðild að samningnum er ótvíræður. Það er þó ekki einfalt verk að meta heildaráhrif samningsins, eins og kemur fram í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá 2018. Aukning í landsframleiðslu og ráðstöfunartekjum einstaklinga samhliða stóru auknum útflutningi og utanríkisverslun almennt er vissulega skýr mælikvarði. Um 60% af útflutningi Íslands á vöru og þjónustu fara til annarra ríkja innan EES – sem er um 450 milljóna manna heimamarkaðar. EES-samningurinn hefur einnig fært okkur mikilvægar umbætur á laga- og samkeppnisumhverfi, bæði fyrir neytendur og atvinnulífið, sem við teljum sjálfsagðar nú orðið, að ónefndum fjölmörgum tækifærum á sviði mennta, vísinda, rannsókna og nýsköpunar. Þessa þætti er oft erfiðara að meta til fjár.

Margt sem við teljum orðið sjálfsagt og er samofið daglegu lífi okkar er í reynd grundvallað á þeim réttindum sem við njótum samkvæmt EES-samningnum. Það á t.d. við um réttinn til atvinnu, náms og búsetu hvar sem er innan EES þar sem meira en 40.000 Íslendingar hafa tekið þátt í evrópsku menntaáætluninni Erasmus+. Þátttaka í Horizon-áætluninni hefur ekki einungis veitt aðgang að rannsóknarfjármagni, heldur einnig opnað aðgang að völdtæku rannsóknarneti sem er jafnvel helsti ávinningur þátttökunnar í áætluninni.

EES-samningurinn hefur einnig orðið til þess að fullt frelsi er í loftferðum innan Evrópu og auðveldað ferðalög Íslendinga til annarra landa jafnframt því að auðveldara er að sækja Ísland heim. Loftferðasamningar og EES-reglur um flugstarfsemi eru mikilvægur þáttur í rekstri íslenskra flugfélaga og hafa einnig auðveldað flugfélögum frá öðrum ríkjum að halda úti áætlunarflugi til Íslands. Að vera hluti fjármálakerfis innri markaðarins er þá gæðastimpill í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi fyrir íslensk fyrirtæki. Allt eru þetta dæmi um ávinning af samstarfinu sem hefur völdtækari áhrif, en við gerum okkur oft grein fyrir. Væru borgarar eða atvinnulífið spurð hvort þeir vildu vera án þessa ávinnings yrðu svörin líklega skýr.

Það er ekki síst af þessum sökum sem það er mikilvægt að efna reglulega til almennrar umræðu um EES-samninginn og þýðingu hans fyrir Ísland. Samningurinn er ekki bara víðfeðmur og nær yfir mörg svið þjóðlífsins heldur er hann jafnframt í stöðugri þróun og tekur breytingum í takt við þróun innri markaðarins. Jafnvel þótt ávinningurinn sé talinn mikill og ótvíræður er samningurinn því ekki án áskorana.

Reynslan hefur kennt okkur að framkvæmd samningsins er stöðugt hægt að bæta og í þessu samstarfi erum við Íslendingar okkar eigin gæfu smiðir. Það er á okkar ábyrgð að nýta þau mörgu tækifæri sem felast í EES-samningnum. Þar skiptir öflug þátttaka og virk hagsmunagæsla höfuðmáli.

Það er ekki síst á umbrotatímum eins og þeim sem við lifum nú sem samningurinn hefur sannað gildi sitt. Á það bæði við um Covid-19-heimsfaraldurinn og stríðið í Úkraínu. Enda þótt íslensk stjórnvöld beiti sér ávallt fyrir frjálsum milliríkjavíðskiptum á

samkeppnisgrundvelli blása nú vindar í alþjóðamálum sem erfitt er að virða að vettugi. Hvort sem okkur líkar betur eða verr getur verið að Ísland þurfi að skipa sér í fylkingar til að tryggja aðgengi að nauðsynlegu hráefni og aðföngum. Þetta var öllum ljóst í baráttunni við Covid-19-heimsfaraldurinn. Þarna mun EES-samstarfið koma að gagni og ég er viss um að samningurinn mun halda áfram að þjóna íslenskum hagsmunum um ókomna tíð. Hér eftir sem hingað til mun það krefjast náms og uppbyggilegs samstarfs allra samningsaðila að leysa úr þeim málum sem koma upp.

Í október sl. sótti Maroš Šefčovič, varaforseti framkvæmdastjórnar ESB, Ísland heim í mínu boði. Í þeim samtölum sem við áttum og á orðum hans á opnum viðburði um EES-samstarfið í Háskóla Íslands og í viðtölum hans við fjölmiðla var ekki annað að finna en ríkan samstarfsvilja ESB til að standa vörð um samninginn, finna lausnir á þeim vandamálum sem upp koma og takast saman á við áskoranir nútímans.

EES-samstarfið er okkar leið í Evrópusamvinnu og telur núverandi ríkisstjórn hagsmunum Íslands best borgið utan Evrópusambandsins. Sú leið hefur verið farsæl. Skoðanakannanir sýna almennan stuðning Íslendinga við þátttökuna í EES-samstarfinu og þann mikilvæga ávinning sem samningurinn færir íslensku samfélagi. Í lýðræðissamfélagi er eðlilegt að ekki séu allir sammála um slíkt samstarf en það sýnir styrk og veitir stjórnvöldum eðlilegt aðhald. Jafnframt er brýnt að áfram verði unnið ötullega að því að gæta hagsmuna Íslands innan samstarfsins.

Sérstök skýrsla um framkvæmd EES-samstarfsins er nú lögð fram á Alþingi í þriðja sinn. Til stóð að leggja skýrsluna fram á síðastliðnu vorþingi fyrir árið 2021. Sökum þess hve þingið var stutt og skammt liðið á kjörtímabilið var ákveðið að fresta framlagningu skýrslunnar til haustþings. Vegna þessa tekur skýrslan nú að meginstefnu til tímabilsins fram á mitt ár 2022. Er stefnt að því að skýrslan verði framvegis lögð fram til umræðu á haustþingi og skýrslutímabilið taki mið af því. Með skýrslunni og umræðu um hana á Alþingi gefst kærkomið tækifæri til að taka Evrópusamstarfið til kostanna og skerpa á sýn okkar og áherslum innan þess.

## 1. Inngangur

Með EES-samningnum er Ísland ásamt EFTA-ríkjunum innan EES, Noregi og Liechtenstein, aðili að innri markaði Evrópusambandsins (ESB). Með samningnum, sem tók formlega gildi árið 1994, var komið á fót sameiginlegu efnahagssvæði sem byggist á frjálsum vöruflutningum, frjálsri för launafólks, frjálsri þjónustustarfsemi og staðfesturétti, ásamt frjálsum fjármagnsflutningum. Þetta er alla jafna nefnt „fjórþætta frelsið“. Með EES-samningnum er einnig lagður grundvöllur að samstarfi við ESB almennt, ekki einungis á sviði viðskipta heldur einnig umhverfismála, rannsókna, menntunar, neytendaverndar og menningar. Þátttaka Íslands í Schengen-samstarfinu er jafnframt nátengd aðildinni að EES-samningnum.

EES-samningurinn byggist auk þess á svonefndu einsleitnimarkmiði sem felur í sér að hvarvetna innan EES skuli gilda sömu reglur á þeim sviðum sem samningurinn nær yfir. Af þessu leiðir að þeim ríkjum sem eiga aðild að EES-samningnum ber að innleiða í löggjöf sína þær reglur sem samþykktar hafa verið á vettvangi EES-samstarfsins. Ef tafir eru á innleiðingu er ekki hægt að ganga að því vísu að sömu reglur gildi um þau svið sem samningurinn nær yfir og markmiðinu um einsleitni því teflt í tvísýnu. Er þetta raunar forsenda þess að atvinnulíf og öll fyrirtæki innan EES, þ.m.t. íslensk fyrirtæki, búi við sömu starfsskilyrði og sé ekki mismunað eftir staðsetningu.

Upptaka löggjafar ESB í EES-samninginn og innleiðing hennar í íslenskan rétt kallar á öfluga hagsmunagæslu af hálfu íslenskra stjórnvalda og samráð við Alþingi og hagsmunaaðila. Aukinheldur kallar hún á skilvirka vinnu við undirbúning upptöku löggjafar ESB í EES-samninginn sem og við innleiðingu í íslenskan rétt. Utanríkisráðuneytið og sendiskrifstofa Íslands í Brussel, þar sem flest fagráðuneyti eiga fulltrúa, sjá um að vakta og greina mál á undirbúnings- eða forstigi hjá ESB og leitast við að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri, sé þess þörf, á meðan gerðir eru enn í mótun. Áður en gerðir eru teknar upp í samninginn er efni þeirra greint í vinnuhópum EFTA þar sem fulltrúar viðkomandi fagráðuneyta eiga sæti. Þar er óskum um aðlögunartexta komið á framfæri við ESB, eftir því sem tilefni er talið til. Í kjölfar upptöku gerðar í EES-samninginn er mikilvægt að hún sé innleidd með skilvirkum hætti svo hægt sé að tryggja áður nefnt einsleitnimarkmið þannig að íslensk fyrirtæki og neytendur búi við sama rétt og aðrir á evrópska efnahagssvæðinu.

## 2. Bætt framkvæmd EES-samningsins

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á framkvæmd og þróun EES-samningsins þannig að hagsmunir og fullveldi Íslands í samstarfi og viðskiptum við önnur ríki sé tryggt. Síðustu ár hefur verið unnið að umbótum og átaksverkefnum í framkvæmd EES-samningsins en það er í eðli sínu viðvarandi verkefni. Hafa þessi verkefni byggst á tillögum úr úttektum eða anda þeirra. Áfram verður unnið á þeirri braut í samstarfi við forsætisráðuneytið og stýrihóp Stjórnarráðsins um framkvæmd EES-samningsins.

Af nýlegum ráðstöfunum má m.a. nefna virkari almenna upplýsingamiðlun sendiráðsins í Brussel með reglulegri umfjöllun um mál sem eru efst á baugi. Samhliða er lögð mikil áhersla á að ráðuneytin hafi fulltrúa í sendiráðinu og geti þar sameiginlega unnið að upplýsingaöflun og hagsmunagæslu á fyrstu stigum í löggjafarstarfinu og byggt upp öflugt tengslanet á viðkomandi sviðum sem er lykilatriði í þeirra starfi. EES-gagnagrunnurinn hefur jafnframt stóraukið gagnsæi í upptökufærli. Forgangslisti stjórnvalda um hagsmunagæslu innan EES-samningsins hefur þá fest sig í sessi svo hægt sé að beina styrk stjórnsýslunnar að þeim málum þar sem helst er þörf hverju sinni. Í vor var samþykktur forgangslisti fyrir 2022–2023 og nú er unnið að markvissri eftirfylgni hans.

Sem liður í að skapa festu í þekkingu á EES-samningnum í utanríkisráðuneytinu var fyrr á árinu ráðinn sérstakur EES-sérfræðingur í EES-teymi ráðuneytisins, sem nú sem áður er mannað af fólki með víðtæka reynslu af málaflokknum.

Að sama skapi er mikilvægt að ráðuneytin öll hugi vel að mönnun EES-verkefna á þeirra ábyrgðarsviði og annarri getu til að sinna hagsmunagæslu. Í lítilli stjórnsýslu er ávallt viss áhætta tengd forföllum einstakra lykilstarfsmanna sem geta haft áhrif í dýnamísku samstarfi eins og EES-samstarfinu. Eftir Covid-19 hefur m.a. verið lögð aukin áhersla á fræðslustarf um EES-samstarfið fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins, hvort heldur sem er á sviði hagsmunagæslu, upptöku gerða eða innleiðingu þeirra.

## 3. Samstarfsáætlanir

Ísland hefur ásamt EFTA-ríkjunum innan EES, Liechtenstein og Noregi, tekið þátt í samstarfsáætlunum ESB allt frá upphafi EES-samstarfsins árið 1994. Þátttakan í þessum hluta EES-samstarfsins er endurnýjuð reglulega. Yfirstandandi tímabil hófst árið 2021 og mun standa út árið 2027. Samstarfsáætlunum er ætlað að styrkja rannsóknir og nýsköpun, veita

fólki á öllum aldri færi á að stunda nám í öðru Evrópulandi og ýta undir margvísleg tengsl og samskipti á milli fyrirtækja, stofnana og einstaklinga í Evrópu.

Reynslan hefur sýnt að sá stuðningur sem borist hefur úr samstarfsáætlunum, bæði fjárhagslegur og í formi tengsla, hefur verið mun meiri en sem nemur framlögum Íslands vegna þátttöku í þeim. Þannig er talið að beinn ávinningur af þátttöku Íslands í lykiláætlunum, ESB eins og Horizon 2020 og Erasmus+, sé tvöfalt meiri en beinn kostnaður af henni. Auk þess hafa umræddar áætlanir haft jákvæð áhrif til eflingar alþjóðlegu vísinda-, mennta- og menningarsamstarfi sem erfitt er að meta til fjár.

Á yfirstandandi tímabili er af hálfu ESB lögð aukin áhersla á samstarf á sviði rannsókna, nýsköpunar og menntunar og tengsl þessara þátta við atvinnulífið með það fyrir augum að efla sjálfbærni Evrópu, samkeppnishæfni og auka hagvöxt.

Undirbúningur að þátttöku Íslands í áætlunum fyrir tímabilið 2021–2027 byggðist á víðtækri samvinnu innan Stjórnarráðsins. Utanríkisráðuneytið stofnaði óformlegan samráðshóp allra ráðuneyta í febrúar 2018 en síðar það ár birtust fyrstu tillögur framkvæmdastjórnar ESB að samstarfsáætlunum. Utanríkisráðuneytið, sem ber ábyrgð á samhæfingu EES-mála, safnaði saman upplýsingum frá fagráðuneytum um hugsanlega þátttöku í þeim.

Samhliða undirbúningi heima fyrir fór fram virk hagsmunagæsla við undirbúning og endanlega útfærslu á þátttöku Íslands í gegnum EFTA-vinnuhópana og sömuleiðis með þátttöku í hinum ýmsu stjórnarnefndum framkvæmdastjórnar ESB. Í báðum tilvikum skiptir þátttaka fulltrúa fagráðuneytanna höfuðmáli.

Í september 2020 samþykkti ríkisstjórnin fyrstu drög ramma hugsanlegri þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum ESB fyrir yfirstandandi tímabil. Í framhaldinu hófst margvísleg upplýsingaöflun og frekari greiningarvinna fyrir endanlega ákvörðun íslenskra stjórnvalda um þátttöku í tilteknum áætlunum. Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum fyrir tímabilið 2021–2027 var síðan formlega samþykkt í september 2021 og er hún sú umfangsmesta fyrir Ísland hingað til. Ísland mun taka þátt í tólf áætlunum. Enn er unnið að nánari útfærslu í þátttöku einnar þeirra, InvestEU-áætluninni, en vonir standa til að þeirri vinnu verði lokið áramótin 2022–2023. Um er að ræða nýja áætlun sem sameinar ábyrgðar- og fjárfestingahluta ýmissa annarra eldri áætlana auk þess sem bætt er við miklu viðbótarfjármagni til að hvetja til grænna og stafrænna fjárfestinga til að auka hagvöxt í kjölfar Covid-19-faraldursins. Sá stuðningur sem býðst gegnum InvestEU er í formi ábyrgða, lána eða eigin fjár og á hagstæðari kjörum en almennt bjóðast á markaði. Sérstök tækifæri eru fólgin í því að tengja saman fjármögnun á þessum grunni við stuðning sem fæst úr áætlunum.

Í eftirfarandi töflu má sjá þær samstarfsáætlanir sem Ísland hefur samþykkt að taka þátt í og sömuleiðis hvernig íslenska framlagið, samtals um 256 milljónir evra yfir tímabilið 2021–2027, skiptist hlutfallslega milli áætlana.

*Samstarfsáætlanir ESB sem Ísland tekur þátt í 2021–2027*

Áætlanir með þátttöku Íslands	Ráðuneyti í fyrirvari	Vægi af heild (%)	Ný áætlun/ framhald áætlunar
1. Horizon Europe	HVIN	55,9	Framhald
2. Erasmus+	Nokkur	16,8	Framhald
3. EU Space Programme	HVIN	8,7	Framhald
4. Digital Europe Programme	Nokkur	4,4	Ný áætlun
5. EU4Health Programme	HRN	3,4	Ný áætlun
6. LIFE Programme	URN	3,2	Frh./ný fyrir Ísland

7. RescEU Programme	DMR	2,0	Framhald
8. InvestEU Programme <sup>1</sup>	Nokkur	1,8	Ný áætlun
9. Creative Europe	MVR	1,5	Framhald
10. Single Market Programme	MAR	1,2	Framhald (50%)
11. European Solidarity Corps	MBR	0,6	Framhald
12. European Social Fund+	FVN	0,5	Framhald
1. Unnið að nánari útfærslu þátttöku í áætluninni		100,0	

Stærstu samstarfsáætlanirnar á umræddu tímabili eru rannsóknar- og nýsköpunaráætlunin Horizon Europe og mennta- og æskulýðsáætlunin Erasmus+ sem eru samanlagt tæplega 73% af heildarfjármagni til þeirra áætlana sem Ísland tekur þátt í. Þetta hlutfall hefur lækkað nokkuð frá fyrri tímabilum sem skýrist af þátttöku Íslands í nýjum áætlunum.

#### 4. Rekstur EES-samningsins

##### 4.1. Breytt fyrirvar vegna reksturs EES-samningsins innan ESB

Síðla ársins 2021 færðist almennt fyrirvar vegna reksturs EES-samningsins innan ESB-stoðarinnar frá utanríkisþjónustu sambandsins yfir á allsherjarsvið framkvæmdastjórnar ESB. Hefur þetta leitt til aukinnar skilvirkni í rekstri samningsins innan ESB-stoðarinnar og hafa EFTA-rikin innan EES og EFTA-skrifstofan átt gott samstarf við allsherjarsviðið í yfirfærslunni.

##### 4.2. Upptaka gerða í EES-samninginn á árinu 2021 og fram til júlí 2022

Sameiginlega EES-nefndin kom saman átta sinnum á árinu 2021 og tók samtals 364 ákvarðanir um að taka upp í viðauka og bókanir við EES-samninginn alls 662 gerðir. Af þeim ákvörðunum voru alls 17 ákvarðanir teknar með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu þar sem innleiðing þeirra ESB-gerða sem teknar voru upp í samninginn með þeim kallar á lagabreytingar hér á landi. Fyrstu sex mánuði ársins 2022 kom sameiginlega EES-nefndin saman fjórum sinnum og tók samtals 200 ákvarðanir um að taka upp í viðauka og bókanir við EES-samninginn alls 349 gerðir. Af þessum ákvörðunum voru 13 gerðir teknar upp með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu.

Hér á eftir fer yfirlit yfir þær gerðir sem teknar voru upp í EES-samninginn með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu en með yfirlitinu fylgja upplýsingar um stöðu innleiðingar á hverri ákvörðun og gerðum þar að lútandi.

*Ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar sem teknar voru með stjórnskipulegum fyrirvara af Íslands hálfu frá janúar 2021 til og með júní 2022*

Ákvörðun nr.	Efni og og númer gerða	Innleiðingarstaða
50/2021	Reglugerð 2019/834 um breytingar á reglum um afleiðuviðskipti o.fl. (EMIR).	Innleidd með lögum nr. 56/2021, um breytingu á lögum um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskipta-skrá.
53/2021	Tilskipun 2019/1160 og reglugerð 2019/1156 sem kveða á um samræmda	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðanna



	skilgreiningu á fyrirfram markaðssetningu, ferli fyrir afskráningu markaðssettra sjóða o.fl.	verði lagt fram á vorþingi 2023.
54/2021	Tilskipun 2016/2341 um starfsemi og eftirlit með stofnunum sem sjá um starfstengdan lífeyri.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 78/2007, um starfstengda eftirlaunasjóði verði lagt fram á vorþingi 2023
59/2021	Tilskipun 2016/2102 um aðgengileika vefsetra opinberra aðila og smáforrita þeirra fyrir snjalltæki.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á vorþingi 2023.
69/2021	Tilskipun 2019/2161 sem varðar betri framfylgd og nútímavæðingu reglna ESB um neytendavernd.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á vorþingi 2023.
70/2021	Tilskipanir 2019/770 og 2019/771 um annars vegar samninga um afhendingu á stafrænu efni og stafrænni þjónustu og hins vegar tiltekna sölu á vörum.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðanna verði lagt fram á vorþingi 2023.
171/2021	Tilskipun 2014/92/ESB um greiðslureikninga ásamt þremur reglugerðum um gagnsæi og samanburð á gjöldum sem neytendur þurfa að greiða fyrir greiðslureikninga.	Frumvarp til nýrra laga um greiðslureikninga til innleiðingar á tilskipuninni var endurflutt á haustþingi 2022. Reglugerðirnar þrjár verða innleiddar með reglum Seðlabanka Íslands.
215/2021	Reglugerðir 2019/2115 og 2016/1011 sem ætlað er að liðka fyrir útgáfu og skráningu fjármálagerninga á vaxtarmarkað fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki.	Innleiddar með breytingu á lögum um markaði fyrir fjármálagerninga nr. 115/2021. Reglugerð 2016/1011 var tekin upp í íslenskan rétt með lögum nr. 7/2021 um fjárhagslegar viðmiðanir.
274/2021	Reglugerð 2018/1971 um að koma á fót evrópskum hópi eftirlitsaðila á sviði rafrænna fjarskipta (BEREC) og stofnun til að styðja við BEREC-hópinn.	Lagastoð er þegar til staðar í lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu. Unnið er að setningu reglugerðar, um innleiðingu BEREC-reglugerðarinnar hér á landi.
275/2021	Tilskipun 2018/1972 um setningu evrópskra reglna um rafræn fjarskipti.	Innleidd með nýjum heildarlögum um fjarskipti nr. 70/2022.

371/2021	Reglugerðir 2019/5 og 2019/6 sem varða setningu heildarlöggjafar á sviði dýrallyfja á innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins.	Innleiddar með lögum um dýrallyf nr. 14/2022.
383/2021	Tilskipun 2019/878 um aðgang að starfsemi lánastofnana og varfærnis- eftirlit með lánastofnunum og fjárfestingarfyrirtækjum.	Innleidd með breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.
384/2021	Reglugerð 2021/337 um tímabundnar ívilnanir fyrir fyrirtæki á fjármálamarkaði varðandi útboðslýsingu til að auðvelda þeim aðgang að fjármagni í kjölfar Covid-19- heimsfaraldursins.	Innleidd með lögum um breytingu á lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020.
385/2021	Reglugerð 2015/2365 um gagnsæi í fjármögnunar- viðskiptum með verðbréf og reglugerð 2019/463 um skrá yfir aðila sem njóta undanþágu.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á haustþingi 2022.
388/2021	Reglugerð 2021/168 um undanþágu tiltekinnar stundargengisviðmiðana þriðju landa og tilgreiningu á endurnýjun tiltekinnar viðmiðana sem látið hefur verið af.	Innleidd með lögum um fjárhagslegar viðmiðanir, nr. 7/2021.
396/2021	Reglugerðir 2018/956 og 2019/888 um vöktun og skýrslugjöf vegna koltvísýringslosunar og eldsneytisnotkunar nýrra þungra ökutækja.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um breytingu á umferðarlögum nr. 77/2019 verði lagt fram á haustþingi 2022.
398/2021	Reglugerð 2019/1242 sem setur fram losunarstaðla fyrir ný þung ökutæki.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um breytingu á umferðarlögum nr. 77/2019 verði lagt fram á haustþingi 2022.
6/2022	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/40/ESB um samræmingu ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi framleiðslu, kynningu og sölu	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðanna verði lagt fram á haustþingi 2022.

	á tóbaki og tengdum vörum og tilskipun framkvæmdastjórnarinnar 2014/109/ESB um myndmerkingar á tóbaksvörur.	
31/2022	Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/848 um lífræna framleiðslu og merkingu lífrænt ræktaðra vara og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2020/1693 hvað varðar ákveðnar upplýsingar sem veita skal á merkingum vottaðra lífrænna vara.	Innleiddar með breytingum á matvælalögum nr. 93/1995.
49/2022	Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/858, sem mælir fyrir um samræmdar reglur fyrir gerðarviðurkenningu vélknúinna ökutækja og eftirvagna þeirra og á kerfum, íhlutum og aðskildum tæknieiningum sem ætlaðar eru í slík ökutæki.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á haustþingi 2022.
76/2022	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/2166 um útgáfu sértryggðra skuldabréfa og opinbert eftirlit með þeim og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/2160 um varfærniskröfur að því er varðar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki, um áhættuskuldbindingar í formi sértryggðra skuldabréfa.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðanna verði lagt fram á haustþingi 2022.
77/2022	Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) 2020/1055 sem ætlað er að aðlaga fyrri reglugerðir að þeirri þróun sem orðið hefur á sviði flutninga á vegum.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á haustþingi 2022.
78/2022	Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/1054 sem varðar lágmarkskröfur um daglegan og vikulegan hámarksaksturstíma, lágmarksvinnuhlé og daglegan	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á haustþingi 2022.

	og vikulegan hvíldartíma fyrir atvinnubílstjóra, sem og staðarákvörðun með aðstoð ökurita.	
138/2022	Tilskipun framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2021/1270, reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2021/1255, reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2021/1256 og reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2021/1257 sem varða sjálfbærniþætti verðbréfasjóða, sérhæfðra sjóða og váttrygginga- og endurtryggingafélaga.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðanna verði lagt fram á haustþingi 2022.
145/2022	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/879 er varðar getu lánastofnana og verðbréfafyrirtækja til að bera tap og til endurfjármögnunar.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á vorþingi 2023.
146/2022	Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) 2022/27 sem varðar breytingu á viðmiðunarmörkum fyrir tilkynningar um mikilvægar hreinar skortstöður í hlutabréfum.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á haustþingi 2022.
151/2022	Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/2088 og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2020/852 sem mæla fyrir um samræmdar reglur fyrir aðila á fjármála-markaði og fjármálaráðgjafa um upplýsingagjöf tengda sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðanna verði lagt fram á haustþingi 2022.
155/2022	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/645 um grunnþjálfun og reglubundna þjálfun öikumanna tiltekinnar ökutækja.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á haustþingi 2022.
190/2022	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1024 um	Stefnt er að því að frumvarp til laga um innleiðingu

	opin gögn og endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera.	gerðarinnar verði lagt fram á næsta löggjafarþingi.
191/2022	Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/883 um móttökuaðstöðu í höfnum til afhendingar úrgangs frá skipum.	Fyrirhugað er að frumvarp til laga um innleiðingu gerðarinnar verði lagt fram á vorþingi 2023.

#### 4.3. Upptökuhalli á EES-gerðum

Með upptökuhalla (e. backlog) er átt við EES-tækar ESB-gerðir sem hafa tekið gildi innan ESB en hafa ekki enn verið teknar upp í EES-samninginn. Upptökuhalli er upp að vissu marki eðlilegur fylgifiskur EES-samningsins þar sem greina þarf viðkomandi ESB-gerðir og áhrif af innleiðingu þeirra í EFTA-ríkjunum innan EES, eftir að þær hafa verið samþykktar á vettvangi ESB. Jafnframt þarf að undirbúa ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar, áður en hægt er að taka þær upp í samninginn. Í sumum tilvikum þurfa EFTA-ríkin innan EES að óska eftir aðlögunum og þá fara fram samningaviðræður milli ESB og EFTA-ríkjanna innan EES. Miklar tafir á upptöku gerða í EES-samninginn geta haft neikvæð áhrif ef litið er til markmiðs EES-samningsins um einsleitni löggjafar og jafnrar stöðu einstaklinga og fyrirtækja á innri markaðnum. Ef tafir verða á upptöku ESB-gerða í EES-samninginn er hætta á því að neytendur og fyrirtæki hér á landi sitji ekki við sama borð og aðrir innan ESB.

Undir lok árs 2020 biðu 590 gerðir upptöku í EES-samninginn og undir lok árs 2021 voru þær 585. Af gerðunum 585 voru 184 í ferli hjá ESB þar sem EFTA-ríkin innan EES höfðu sent ESB formlegar tillögur um upptöku þeirra í samninginn. Alls voru 49 gerðir, af þeim 184 sem lagt hafði verið til að teknar skyldu upp í samninginn, til skoðunar hjá EFTA-ríkjunum innan EES eftir að hafa verið sendar til ESB upprunalega. Um mitt ár 2022 stóð upptökuhallinn í um 500 gerðum.

Hvað upptökuhallinn varðar er stærstur hluti hans gerðir á sviði samgöngumála, en stór pakki gerða sem varða flugöryggismál bíður upptöku í samninginn. Um langt skeið var upptökuhallinn á sviði fjármálaþjónustu mestur en hlutfall þeirra gerða hefur lækkað nokkuð á undanförunum árum. Með samstilltu átaki tókst að fækka slíkum gerðum, með upptöku þeirra, úr 281 í ársbyrjun 2019 niður í 77 undir lok árs 2020. Um mitt ár 2022 biðu 61 gerð á sviði fjármálaþjónustu upptöku í EES-samninginn.

#### 4.4. Innleiðing EES-gerða

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) birtir frammistöðumat innri markaðarins tvisvar á ári þar sem sýnt er hvernig EFTA-ríkin innan EES hafa staðið sig við innleiðingu tilskipana sambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn og veitir jafnframt samanburð við innleiðingarstöðu ríkja ESB. Auk þess er birt í frammistöðumatinu hversu margar af reglugerðum ESB sem teknar hafa verið upp í samninginn hafa ekki verið innleiddar í EFTA-ríkjunum innan EES við tiltekna viðmiðunardagsetningu. Yfirlit um frammistöðu Íslands má sjá í eftirfarandi töflu.

*Frammistöðumat ESA fyrir Íslands 2016-2022, niðurstöður*

<b>Viðmiðunar- dagsetning frammistöðumats</b>	<b>Óinnleiddar tilskipanir (hlutfall af heild)</b>	<b>Óinnleiddar tilskipanir (fjöldi)</b>	<b>Óinnleiddar reglugerðir (fjöldi)</b>
31.05.2016	2,0%	17	44
30.11.2016	2,2%	18	65
31.05.2017	2,2%	18	70
30.11.2017	1,8%	15	35
31.05.2018	1,0%	8	25
30.11.2018	0,5%	4	35
31.05.2019	0,7%	6	38
30.11.2019	0,6%	5	47
31.05.2020	1,2%	10	211
30.11.2020	1,2%	10	183
31.05.2021	1,3%	10	187
30.11.2021	1,6%	12	137
31.05.2022	2,0%	15	191

Undanfarin ár hefur innleiðingarhallinn aukist nokkuð. Helgast það m.a. af þeim halla sem var á upptöku gerða á sviði fjármálaþjónustu og takmarkaðri tíma til löggjafarstarfs, m.a. vegna Covid-19-faraldursins og kosningaárs 2021. Vegna þessa hefur Ísland að undanfögnu staðið sig verr en Noregur og Liechtenstein. Innleiðingarstaða Íslands mun batna mikið í frammistöðumati undir árslok 2022 þar sem þegar hefur verið lokið innleiðingu á mikilvægum gerðum á sviði fjármálaþjónustu. Jafnvel er útlit fyrir að halli tilskipana fari aftur niður fyrir 1% sem miðað er við að ríkin haldi sig innan við. Rétt er að benda á að löggjafarstarf ESB hefur að miklu leyti færst frá tilskipunum og yfir í reglugerðir. Ekki er samræmt frammistöðumat varðandi reglugerðir innan EES, enda hafa þær beint lagagildi í aðildarríkjunum á meðan EFTA-ríkin innan EES þurfa að leiða þær í landsrétt eftir upptöku í EES-samninginn. Engu að síður er eðlilegt að stjórnvöld horfi í auknum mæli til stöðunnar varðandi innleiðingu reglugerða, enda er það mikilvægur liður í því að tryggja einsleitni á innri markaðnum.

#### *4.5. Eftirfylgni Eftirlitsstofnunar ESA*

ESA hefur eftirlit með því að EFTA-ríkin innan EES standi við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Telji stofnunin að íslensk stjórnvöld hafi annað hvort vanrækt að innleiða EES-reglur eða ekki innleitt þær rétt getur hún hafið sammingsbrotamál sem miðar að því að fá stjórnvöld til að efna viðkomandi skuldbindingu. Sama á við ef framkvæmd viðkomandi reglna er ófullnægjandi.

Í júní 2022 voru 113 sammingsbrotamál í gangi gagnvart Íslandi. Þar af voru 5 vegna óinnleiddra tilskipana, 69 vegna óinnleiddra reglugerða og 39 vegna ófullnægjandi innleiðingar eða ófullnægjandi framkvæmdar. Heildarfjöldi mála þá var nokkuð hár, en mörg þessara mála voru vegna innleiðinga á sviði fjármálaþjónustu en mörgum þeirra er þegar lokið þar sem innleiðing hefur farið fram.

ESA heldur á hverju ári svokallaðan þakkafund hér á landi þar sem sérfræðingar stofnunarinnar funda með sérfræðingum ráðuneytanna og undirstofnana þeirra um mál sem stofnunin hefur til skoðunar gagnvart íslenskum stjórnvöldum hverju sinni. Árin 2020–2021 var haldinn fjarfundur vegna Covid-19-faraldursins, en dagana 8.–9. júní 2022 var aftur

haldinn staðfundur í Reykjavík, eftir um tveggja ára hlé. Alls voru 38 fundir um mismunandi mál á sviði innri markaðarins. Auk þess átti stofnunin sérstaka fundi um ríkisaðstoðarmál.

Fundirnir voru sem fyrr gagnlegir. Í almennum athugasemdum ESA á fundunum kom fram að stofnunin mundi í auknum mæli einbeita sér að stærri og mikilvægari málum þar sem brotalamir eru í innleiðingu frekar en að kasta netinu vítt og loka málum þar sem ekki voru taldir miklir hagsmunir undir. Stofnunin gaf jafnframt til kynna að bærust ekki fullnægjandi skýringar frá íslenskum stjórnvöldum í einstökum málum eða að gripið væri til aðgerða tímanlega af hálfu EFTA-ríkjanna innan EES vegna þeirra mundi stofnunin keyra sammingsbrotamál áfram af meiri hraða.

#### 4.6. EFTA-dómstóllinn

##### 4.6.1. Dómsmál gegn Íslandi vegna tafa á innleiðingu

Í ársbyrjun 2022 höfðaði ESA mál gegn Íslandi fyrir EFTA-dómstólnum vegna tafa við innleiðingu á EES-reglum um förgun aukaafurða dýra. Ísland andmælti ekki dómkröfum ESA og dómur var kveðinn upp 29. júlí 2022. Dómstóllinn féllst á dómkröfur ESA og taldi að Ísland hefði ekki uppfyllt skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum um förgun aukaafurða dýra.

Í júní 2022 hófst málsmeðferð vegna þriggja mála sem ESA höfðaði gegn Íslandi vegna tafa við innleiðingu á 37 gerðum á sviði fjármálaþjónustu. Gerðirnar voru innleiddar áður en Ísland skilaði málsvörn í málinu þar sem dómkröfum ESA var ekki andmælt.

##### 4.6.2. Önnur mál er vörðuðu íslenska aðila

Árið 2021 tóku íslensk stjórnvöld þátt í þremur dómsmálum hjá EFTA-dómstólnum, E-11/20 Eyjólfur Orri Sverrisson gegn íslenska ríkinu, E-9/20 Eftirlitsstofnun EFTA gegn Noregi og E-17/20 Zvonimir Cogelja gegn embætti landlæknis. Það sem af er ári 2022 hafa verið kveðnir upp dómur í þremur dómsmálum sem íslensk stjórnvöld tóku þátt í, þ.e. E-12/20 Telenor ASA og Telenor Norge AS gegn Eftirlitsstofnun EFTA, E-4/21 Sýn hf. gegn Eftirlitsstofnun EFTA og E-5/21 Anna Bryndís Einarsdóttir gegn ríkissjóði Íslands. Árið 2022 hefur Ísland einnig tekið þátt í málum E-4/22 Stendi AS & Norlandia Care Norge AS gegn Osló og E-9/22 Verkfræðingafélag Íslands, Stéttarfélag tölvunarfræðinga og Lyfjafræðingafélag Íslands gegn íslenska ríkinu, en málin eru ennþá til meðferðar hjá EFTA-dómstólnum. Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir hverju og einu þessara mála.

Mál E-11/20 Eyjólfur Orri Sverrisson gegn íslenska ríkinu varðaði beiðni um ráðgefandi álit frá Héraðsdómi Reykjavíkur um túlkun á tilskipun 2003/88/EB er varðar skipulag vinnutíma. Spurningar Héraðsdóms vörðuðu í hnotskurn það álitafni hvort sá tími sem færi í ferðir vegna verkefna erlendis að beiðni vinnuveitanda fæli í sér vinnutíma í skilningi tilskipunarinnar. EFTA-dómstóllinn útskýrði hugtakið „vinnutími” og komst að þeirri niðurstöðu að sá tími sem færi í ferðalög starfsmanns, utan hefðbundins vinnutíma til áfangastaðar annars en fastrar eða hefðbundinnar starfsstöðvar, í því skyni að inna af hendi starf sitt eða skyldur á umræddum öðrum stað, að kröfu vinnuveitanda, teldist vinnutími í skilningi tilskipunarinnar. Að auki komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ekki skipti máli hvort ferðast væri einvörðungu innan yfirráðasvæðis EES-ríkjanna eða til eða frá þriðju ríkjum lyti ráðningarsambandið landslögum EES-ríkis. Loks tók dómstóllinn fram að þegar ákvörðun um hvíldartíma væri tekin mætti líta á hótél eða aðra viðeigandi gistiaðstöðu sem heimili starfsmanns meðan á slíkum ferðum stæði enda þótt gistiaðstaðan hefði verið valin samkvæmt fyrirráðum

vinnuveitanda. Héraðsdómur Reykjavíkur kvað upp dóm í máli E-967/2019 hinn 11. febrúar 2022 þar sem niðurstaða EFTA-dómstólsins var lögð til grundvallar við mat á vinnutíma-hugtakinu skv. tilskipuninni. Nánar um lyktir málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur vísast til framangreinds dóms.

Mál E-9/20 Eftirlitsstofnun EFTA gegn Noregi var samningsbrotamál ESA gegn Noregi og varðaði það hvort skilyrði um búsetu og ríkisfang stjórnenda og stofnenda félaga í norskum lögum samræmdust 31. gr. EES-samningsins um staðfesturétt. Þau ákvæði norskra laga sem um ræðir gera hvort tveggja búsetu og ríkisfang í EES-ríki að skilyrði til að fólk megi gegna stöðu framkvæmdastjóra og krefjast þess að a.m.k. helmingur stjórnarmanna í einkahluta-félögum, hlutafélögum og fyrirtækjum á fjármálamarkaði, meðlimir eftirlitsstjórnar í tilviki hlutafélaga og stofnendur fyrirtækja á fjármálamarkaði uppfylli sama skilyrði. Áhugi Íslands á málinu skýrist af því að ESA hefur á síðastliðnum árum haft mál gagnvart Íslandi til skoðunar vegna skilyrða hlutafélagalaga o.fl. laga um ríkisfang og/eða búsetu aðila sem hafa tiltekna stöðu í hlutafélagi, váttryggingafélagi og fjármálafyrirtæki. Ísland hefur brugðist við málinu með lagasetningu. Ísland tók þátt í málinu og studdi málstað Noregs en nálgadist málið á breiðari grunni í ljósi íslensku löggjafarinnar. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að skilyrðin um búsetu og ríkisfang stjórnenda félaga og stofnenda fyrirtækja á fjármálamark-aði í norskum lögum bryti í bága við staðfesturéttinn samkvæmt 31. gr. EES-samningsins.

Mál E-17/20 Zvonimir Cogelja gegn embætti landlæknis varðaði beiðni um ráðgefandi álit frá Héraðsdómi Reykjavíkur um túlkun á tilskipun 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi. Málið snerist um beiðni til embættis landlæknis um útgáfu vitnisburðar um formlega menntun og hæfi sérfræðings í lýtalækningum á grundvelli tilskipunarinnar. Embættið taldi sig ekki geta gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi á grundvelli tilskipunarinnar í ljósi þess að nám í lýtalækningum sem sérgrein í læknisfræði væri ekki í boði á Íslandi. Embættið gæti því ekki staðfest að námið hefði verið í samræmi við kröfur tilskipunarinnar. Álitid sem Héraðsdómur Reykjavíkur óskaði eftir snerist í meginatriðum um hvort ákvæði 25. gr. tilskipunarinnar áskilji að EES-ríki hafi sjálft með höndum viðkomandi sérnám í því skyni að geta gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi, jafnvel þótt það sérnám fari ekki fram í því ríki. Í ráðgefandi álitinu kom fram að valdbært stjórnvald þurfi að geta metið og staðfest að kröfum tilskipunarinnar um menntun og hæfi sé fullnægt. Það sé hægt ef EES-ríkið býður upp á sérnám í læknisfræði sem uppfyllir lágmarkskröfur tilskipunarinnar á yfirráðasvæði sínu. Að öðrum kosti verði stjórnvaldið að hafa komið á kerfi sem tryggir að kröfurnar sem kveðið er á um í 25. gr. tilskipunarinnar séu uppfylltar, til þess að geta gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi. Þessu sé hægt að ná fram með því að hafa fyrir hendi námskrá, eða jafngildi hennar, sem lýsir heildstæðri áætlun um nám og þjálfun. Héraðsdómur Reykjavíkur kvað upp dóm í máli E-4237/2019 hinn 22. mars 2022 og lagði til grundvallar skýringu EFTA-dómstólsins á tilskipuninni. Nánar um lyktir málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur vísast til framangreinds dóms.

Mál E-12/20 Telenor ASA og Telenor Norge AS gegn Eftirlitsstofnun EFTA var höfðað af Telenor til ógildingar á ákvörðun ESA um að Telenor hefði brotið í bága við 54. gr. EES-samningsins með því að misnota markaðsráðandi stöðu sína á heildsölumarkaði fyrir aðgang að og meðhöndlun gagna á fjarskiptanetum („aðgangs- og upphafsþjónusta“). Telenor innheimti heildsöluverð sem leiddi til að heildarframlegð varð neikvæð (tap á þjónustu) fyrir nokkra samkeppnisaðila Telenor á smásölumarkaði fyrir 2G/3G/4G-netþjónustu til handa



neytendum í Noregi með búnaði öðrum en farsímum. ESA lagði sekt á Telenor fyrir þrjú aðskilin brot, samtals að fjárhæð 111.951.000 evra. Í málinu gerði Telenor kröfu um ógildingu ákvörðunar ESA að öllu leyti eða að hluta, eða til ógildingar eða lækkunar á sektarfjárhæðinni. EFTA-dómstóllinn hafnaði kröfum Telenor í heild sinni. Ísland skilaði inn skriflegum athugasemdum undir rekstri málsins en þetta er aðeins í annað sinn sem ákvörðun ESA varðandi brot á samkeppnisreglum EES-samningsins sætir endurskoðun EFTA-dómstólsins og því felur dómurinn í sér mikilvægt fordæmi á sviði samkeppnisréttar innan EES, þ.m.t. á Íslandi.

Mál E-4/21 Sýn hf. gegn Eftirlitsstofnun EFTA var höfðað af Sýn sem gerði kröfu um ógildingu ákvörðunar ESA vegna ríkisaðstoðar til Farice ehf. í tengslum við lagningu sæstrengs frá Íslandi til Evrópu. Í ákvörðun sinni komst ESA að þeirri niðurstöðu að aðstoð til Farice ehf. teldist ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins en taldi jafnframt engan vafa leika á því að ríkisaðstoðin samrýmdest framkvæmd EES-samningsins. Ísland tók þátt í málinu til stuðnings ákvörðunar ESA. EFTA-dómstóllinn vísaði til þess að lögmæti ákvörðunar um að hreyfa ekki andmælum ylti á því hvort mat ESA á upplýsingum sem lágu fyrir við forathugun á máli hefði, hlutlægt séð, átt að vekja efasemdir um hvort ríkisaðstoðin samrýmdest framkvæmd EES-samningsins. EFTA-dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að sýnt hefði verið fram á að ESA hefði tekið umrædda ákvörðun þrátt fyrir að ekki væri hafið yfir vafa hvort ríkisaðstoðin samrýmdest framkvæmd EES-samningsins. Af því leiddi að ógilda yrði ákvörðunina.

Mál E-5/21 Anna Bryndís Einarsdóttir gegn ríkissjóði Íslands varðaði beiðni um ráðgefandi álit frá Héraðsdómi Reykjavíkur varðandi túlkun reglugerðar (EB) nr. 883/2004 um samræmingu almannatryggingakerfa. Málið varðar ákvörðun Fæðingarorlofssjóðs um að taka ekki tillit til tekna stefnanda málsins sem aflað var í Danmörku við útreikning á fjárhæð fæðingarorlofsgreiðslna. Héraðsdómur spurði hvort taka bæri tillit til tekna sem aflað væri í öðrum EES-ríkjum við útreikning fæðingarorlofsgreiðslna með hliðsjón af 6. gr. og 3. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar. EFTA-dómstóllinn útskýrði að 6. gr. reglugerðarinnar lyti að ávinnslu bótaréttar en ekki útreikningi bóta. Þá væri ljóst að samkvæmt 2. og 3. mgr. 21. gr. reglugerðarinnar væri útreikningur bóta tengdur við tekjur greiddar á innlendum vinnumarkaði. Ber viðkomandi stjórnvaldi því ekki skylda til að reikna út fjárhæð bóta, líkt og í þessu máli, á grundvelli tekna sem aflað er í öðru EES-ríki. Hins vegar taldi EFTA-dómstóllinn að reglugerðina yrði að túlka sem svo, í ljósi 29. gr. EES-samningsins um frjálsa för launþega, að fjárhæð bóta á þessu tímabili bæri að miða við tekjur launþega með sambærilega starfsreynslu og menntun og sá sem gegnir svipuðu starfi í því EES-ríki þar sem sótt er um bætur, þannig að launþeginn missi ekki rétt sinn til almannatryggingabóta eða fjárhæð slíkra bóta skerðist vegna frjálstrar farar. Héraðsdómur hefur ekki kveðið upp dóm í málinu.

#### 4.7. Þátttaka í dómsmálum fyrir dómstóli Evrópusambandsins

Ísland, sem og önnur EFTA-ríki innan EES og ESA, geta skilað inn skriflegum athugasemdum til dómstóls Evrópusambandsins í málum sem eru þar til meðferðar og varða efnissvið EES-samningsins. Með þessu er hægt að hafa áhrif á þróun og túlkun dómstólsins á ESB-rétti sem aftur getur haft áhrif á túlkun EES-réttar.

Tilgangur skriflegra athugasemda er að setja fram í stuttu máli þær röksemdir sem dómurinn ætti að byggjast á. Akvörðun um það hvort Ísland skili inn skriflegum athugasemdum byggist einkum á því hvort íslensk stjórnvöld hafi sérstakra hagsmuna að gæta vegna niðurstöðu málsins. Ber þar einkum að líta til þess hvort tilefni sé til að koma á framfæri atriðum sem lúta að lagaumhverfi og/eða framkvæmd út frá íslenskum hagsmunum.

Í október 2021 skiluðu íslensk stjórnvöld inn skriflegum athugasemdum í máli *C-333/21 fyrir dómstóli Evrópusambandsins, European Super League Company*, sem er beiðni verslunardóms í Madrid um forúrskurð dómstóls Evrópusambandsins í máli *European Super League Company S.L. gegn Evrópska knattspyrnusambandinu (UEFA) og Alþjóðaknattspyrnusambandinu (FIFA)*. Í málinu krefst stefnandi málsins, *European Super League Company*, staðfestingar á að með því að koma í veg fyrir skipulagningu evrópskrar ofurdeildar karla í knattspyrnu (e. *European Super League*) hafi stefndu tekið þátt í samstilltum aðgerðum og misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaðnum fyrir skipulagningu alþjóðlegra keppna í knattspyrnu í Evrópu og markaðnum fyrir markaðssetningu á réttindum tengdum slíkum keppnum. Þá óskar stefnandi eftir bráðabirgðaaðgerðum til þess að greiða fyrir skipulagningu og þróun ofurdeildarinnar.

Ábending um mikilvægi þess að málinu yrði lagt lið til stuðnings málstað UEFA og FIFA kom frá Knattspyrnusambandi Íslands, KSÍ. Ástæða þess er að um 80–90% tekna KSÍ koma frá UEFA og FIFA. Ef miklar breytingar yrðu á skipulagi knattspyrnumála og þessar tekjur KSÍ myndu minnka verulega hlytist af því mikið tekjutap fyrir KSÍ með miklum afleiðingum fyrir alla starfsemi KSÍ og knattspyrnufélaganna á Íslandi.

## 5. Uppbyggingarsjóður EES

Allt frá gildistöku EES-samningsins hafa EFTA-ríkin innan EES skuldbundið sig til að inna af hendi tiltekin framlög til að draga úr efnahagslegu og félagslegu misræmi milli svæða innan EES með það fyrir augum að stuðla að jafnri og stöðugri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila, sbr. 115. gr. EES-samningsins. Hefur þetta falist í fjárhagslegum framlögum EFTA-ríkjanna innan EES til tiltekinna EES-ríkja. Jafnframt er stuðlað að eflingu viðskipta- og efnahagstengsla ríkjanna þriggja við viðtökuríkin. Samið hefur verið um slík framlög til nokkurra ára í senn, nú síðast vegna samningstímabilsins 2014–2021.

Sameiginleg framlög ríkjanna þriggja, í gegnum Uppbyggingarsjóð EES, nema alls rúmum 1,5 milljörðum evra á núverandi samningstímabili. Því til viðbótar samþykkti Noregur að greiða sérstaklega tæplega 1,3 milljarða evra á tímabilinu í gegnum sérstakan tvíhliða sjóð, Norska uppbyggingarsjóðinn. Upphaflega var áætlað að heildargreiðslur Íslands á samningstímabilinu myndu nema alls 50 milljónum evra. Þar sem landsframleiðsla (GDP) Íslands jókst á tímabilinu umfram það sem hún gerði í hinum EFTA-ríkjunum tveimur hækkaði greiðsluhlutfall Íslands hins vegar og nema heildargreiðslur af þeim sökum um 66 milljónum evra á tímabilinu. Þetta svarar til 4,3% af heildarframlögum EFTA-ríkjanna innan EES til uppbyggingarsjóðsins (og 2,4% ef horft er til Uppbyggingarsjóðs EES og norska sjóðsins sameiginlega).

Styrkveitingar uppbyggingarsjóðs EES á núverandi sjóðstímabili hafa verið á eftirfarandi áherslusviðum:

- Nýsköpun, rannsóknir, menntun og samkeppnishæfni.
- Samfélagsleg þátttaka, atvinnuþátttaka ungmenna og bættar aðstæður fátækra.
- Umhverfis- og orkumál, samdráttur skaðlegra lofttegunda og minnkun loftslagsbreytinga.

- Menning og listir, frjáls félagasamtök, bættir stjórnunarhættir og grundvallarréttindi.
- Innanríkis- og dómsmál.

Um 10% af fjárhæð sjóðsins, eða um 150 milljónir evra, eru nýtt til að styðja við frjáls og óháð félagasamtök í viðtökuríkjunum.

Uppbyggingarsjóðurinn skapar tækifæri fyrir íslensk fyrirtæki, stofnanir, frjáls félagasamtök og einstaklinga til að taka þátt í verkefnum með samstarfsaðilum í viðtökuríkjunum. Íslensk stjórnvöld hafa í því sambandi lagt áherslu á verkefni á sviði rannsókna, nýsköpunar, menntunar og menningar, orku- og umhverfismála, samfélagslegra umbóta og jafnréttismála. Rannís, Orkustofnun og Mannréttindaskrifstofa Íslands hafa um áráðil haft hlutverk sem sérstakir samstarfsaðilar íslenskra stjórnvalda vegna tiltekinnna verkefna sjóðsins. Íslenskir aðilar hafa tekið þátt í yfir 300 verkefnum sem tengjast viðtökuríkjunum á núverandi tímabili. Of snemmt er að segja til um heildarfjölda verkefna á tímabilinu þar sem framkvæmdatíma lýkur ekki fyrr en vorið 2024.

Í fyrri skýrslum ráðherra til Alþingis um framkvæmd EES-samningsins hefur verið gerð grein fyrir áskorunum í samskiptum við stjórnvöld í Ungverjalandi og Póllandi á vettvangi Uppbyggingarsjóðs EES, samhliða vaxandi ágreiningi ESB við þessi tvö aðildarríki sambandsins.

Ekki náðist samkomulag við Ungverjaland um skipun sjóðsrekanda til að halda utan um fjármögnun til frjálsra félagasamtaka, en reglur sjóðsins kveða á um að hann skuli vera óháður stjórnvöldum. Því komast engar áætlanir undir Uppbyggingarsjóði EES til framkvæmda í Ungverjalandi á yfirstandandi fjármögnunartímabili. Ungverjar hafa mótmælt þessari niðurstöðu harðlega.

Hvað Pólland varðar hafa EFTA-ríkin innan EES þegar dregið til baka allar styrkveitingar til Póllands sem renna til svæða sem lýst hafa sig sem „laus við hinsegin hugmyndafræði“ (e. LGBTI-ideology free zones). Þá hafa vaknað spurningar vegna styrkveitinga til áætlana sjóðsins í Póllandi í ljósi þróunar mála þar í landi hvað varðar m.a. virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarreglum réttarríkisins að öðru leyti – en ESB hefur m.a. haft þessi mál til skoðunar gagnvart Póllandi. Af þeim sökum hafa verkefni sjóðsins þar í landi verið yfirfarin sérstaklega til að leggja mat á það hvort styrkveitingar uppfylli þau skilyrði sem sett eru um þær, m.a. um að áætlanir sjóðsins skuli byggjast á sameiginlegum gildum um virðingu fyrir mannréttindum, mannfrelsi, mannvirðingu og jafnræði sem og réttindum minnihlutahópa. Vert er að gefa þessari þróun áfram gaum en þess skal getið að samskiptin við Pólland innan sjóðsins hafa almennt gengið vel.

## 6. Hagsmunagæsla Íslands í EES-samstarfinu

### 6.1. Almenn

Vinna að hagsmunagæslu innan EES-samstarfsins er á hendi margra aðila. Má þar nefna ráðuneyti, hagsmunaaðila, sveitarfélög og Alþingi. Virk hagsmunagæsla Íslands gagnvart ESB hvílir þó að miklu leyti á herðum sendiskrifstofunnar í Brussel.

Yfirleitt er samhljómur á milli hagsmuna Íslands og áforma ESB eða a.m.k. enginn alvarlegur hagsmunaárekstur. Engu að síður er ávallt mikilvægt að vera vel vakandi fyrir nýjum málum sem geta snert hagsmuni Íslands en hagsmunagæsla felur ekki síst í sér vöktun og greiningu á þeim málum sem eru í bígerð innan stofnana ESB svo hægt sé að hafa áhrif á þau sem fyrst í ferlinu. Til að hagsmunagæslan skili árangri er brýnt að öll ráðuneytin taki virkan þátt í vöktun á þeirri löggjöf sem er í mótun hjá ESB. Út frá þeirri greiningu er

nauðsynlegt að forgangsraða þeim málum sem talin eru mikilvæg vegna hagsmuna Íslands og koma sjónarmiðum Íslands á framfæri við lykilaðila innan ESB eftir því sem þörf er talin á.

Aukin áhersla hefur verið lögð á að greina tillögur á mótunarstigi sem varðað geta íslenska hagsmuni og líkur eru á að verði teknar upp í EES-samninginn. Markvisst endurbótastarf innan stjórnsýslunnar undanfarin ár hefur stutt vinnuna, þar á meðal EES-gagnagrunnurinn sem var tekinn í notkun árið 2017 og auðveldar sérfræðingum til muna að fylgjast með nýjum málum sem eru í undirbúningi innan ESB. Einnig var ees.is-upplýsingaveitan sett í loftið árið 2019 þar sem safnað hefur verið saman öllum helstu upplýsingum um EES-samninginn og framkvæmd hans, m.a. hvað varðar hagsmunagæslu. Á upplýsingaveitunni er hluti EES-gagnagrunnsins einnig opin öllum sem er mikilvægur liður í að auka upplýsingagjöf til Alþingis, hagsmunaaðila og almennings. Upplýsingar um tillögur og stöðu EES-gerða sem unnið er að eru aðgengilegar í gagnagrunninum. Lykilverkfæri til að forgangsraða innan hagsmunagæslu Íslands er forgangslisti ríkisstjórnarinnar en í hann var samþykktur í fjórða skipti í júní 2022 fyrir árin 2022–2023 (sjá kafla 6.3.). Góð reynsla er af því að halda með þessum hætti utan um EES-mál sem eru í forgangi og hefur það gert samstarf Íslands og ESB skilvirkara, bætt samvinnu stjórnvalda og verið leiðarvísir í starfsemi sendiráðs Íslands í Brussel og þá sérstaklega fagfulltrúa ráðuneytanna.

### 6.2. Þátttaka fulltrúa fagráðuneytanna í Brussel

Þátttaka fulltrúa fagráðuneytanna er lykillinn að árangursríkri hagsmunagæslu í Brussel enda er mikilvægt að vera í nálægð og skapa tengsl við þá aðila sem vinna að og hafa áhrif í lagasetningarferli ESB. Til grundvallar starfi fagfulltrúanna liggur forgangslisti ríkisstjórnarinnar um hagsmunagæslu gagnvart ESB (sjá kafla 6.3 og 6.4). Mikilvægt er að sérfræðingar frá viðkomandi ráðuneytum greini viðfangsefnin sem eru í mótun hjá ESB í samvinnu við önnur ráðuneyti til þess að koma auga á hvort og þá hvernig þau geta snert íslenska hagsmuni. Þegar mál sem er í mótun hjá stofnunum ESB snertir mikilvæga hagsmuni Íslands er kortlagt hvernig sjónarmiðum, athugasemdum Íslands og jafnvel breytingartillögum verði komið á framfæri á sem skilvirkastan hátt. Oft er það gert með því að koma á fundum með þeim sem málið varðar hjá framkvæmdastjórn ESB, fulltrúum aðildarríkja ESB í ráðherraráðinu og Evrópuþinginu. Vel undirbúinn rökstuðningur og rétt tímasetning eru lykilþættir í að ná árangri gagnvart þessum aðilum. Í mörgum tilvikum hefur álit EFTA-rikkjanna innan EES (e. EEA EFTA Comment) verið komið á framfæri við stofnanir ESB þegar hagsmunir ríkjanna fara saman en annars hefur sendiskrifstofan unnið eigin álit sem komið hefur verið á framfæri með svipuðum hætti (sjá yfirlit yfir álit EFTA-rikkjanna innan EES hér aftar, en ný og fyrri álit má nálgast á heimasíðu EFTA-skrifstofunnar, efa.int).

Um þessar mundir eru níu fulltrúar fagráðuneyta að störfum við sendiskrifstofuna. Auk fulltrúa utanríkisráðuneytisins eru dómsmálaráðuneytið, forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið, innviðaráðuneytið, matvælaráðuneytið, mennta- og barnamálaráðuneytið, umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið með fulltrúa við sendiráðið í Brussel. Enn á eftir að tilnefna fulltrúa frá menningar- og viðskiptaráðuneytinu.

### 6.3. Árangursmat forgangslista 2020–2021

Í nóvember 2020 samþykkti ríkisstjórn Íslands, að höfðu samráði við utanríkismálanefnd Alþingis og hagsmunaaðila, forgangslista yfir þau mál í lagasetningarferli hjá ESB, sem metin voru sem forgangsmál út frá íslenskum hagsmunum fyrir 2020–2021. Tvö stærstu málefni sem framkvæmdastjórn ESB setti á oddinn voru Græni sáttmáli (e. Green Deal) annars vegar

og Stafræn starfsskrá (e. Digital Agenda) hins vegar. Aðrir málaflokkar á listanum eru matvælaöryggi, orkumál, samgöngumál, jafnréttismál, fjármálaþjónusta, peningaþvætti, rannsóknir og nýsköpun, lyfjamál, vinnumarkaðurinn, almannatryggingar og samspil sóttvarna og ferðafrelsis.

Í árangursmati fyrir tímabilið 2020–2021 má sjá að árangur náðist með virkri hagsmunagæslu Íslands á ýmsum sviðum. Má þar nefna að Ísland tryggði aðlögun sem heimilar að endurmenntun atvinnuökumanna stærri ökutækja með fjarnámi sé án takmarkana en ný tilskipun heimilar að ljúka 12 kennslustundum af 35 með fjarnámi. Eftir sem áður verður hluti kennslunnar að vera verklegur. Einnig má nefna að Ísland tryggði sér heildarundanþágu frá tilskipun 2010/31/ESB um orkunýtni bygginga með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 135/2022 sem var samþykkt í apríl 2022 eftir langan aðdraganda. Undanþágan byggist á sérstökum aðstæðum á Íslandi þar sem nær alfarið er notuð græn orka til bæði raforkuframleiðslu og húshitunar.

Evelyn Regner, þáverandi formaður jafnréttisnefndar Evrópuþingsins, kom til Íslands í nóvember 2021 ásamt þingmönnum úr nefndinni til að afla upplýsinga um jafnréttismál, sérstaklega að því er varðar launagagnsæi, en nefndin hefur fjallað um tillögu framkvæmdastjórnar ESB að EES-tækri tilskipun um launagagnsæi. Regner átti, ásamt öðrum þingmönnum á Evrópuþinginu, fund með forsætisráðherra og fundi með ýmsum hagaðilum og félagasamtökum. Þetta er mikilvægt dæmi um hagsmunagæslu þar sem Evrópuþingið leitast við að nýta þekkingu Íslands á þessu sviði.

Í tengslum við sjálfbæra fjármögnun og grænar fjárfestingar sendu fjármála- og efnahagsráðuneytið og ráðuneyti orkumála (þá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið) í samráði við Landsvirkjun umsögn til framkvæmdastjórnar ESB þar sem mati á umhverfisáhrifum vatnsaflsvirkjana var andmælt vegna þess hversu þröng viðmiðin voru fyrir sjálfbærni. Orkustofnun og Orkuveita Reykjavíkur sendu einnig inn andmæli við kröfum sem gerðar voru til jarðvarmavirkjana í samanburði við virkjun vind- og sólarorku. Ísland og aðrir sem voru sama sinnis náðu miklum árangri í hagsmunagæslu sinni gagnvart ESB þar sem jarðhitinn komst í flokk með vind- og sólarorku og viðmið vegna vatnsorku voru rýmkuð.

Vikið hefur verið að hagsmunagæslu við undirbúning þátttöku Íslands í samstarfsáætlunum fyrir í skýrslunni (sjá 3. kafla).

Markvisst verður haldið áfram að vinna að hagsmunum Íslands með hliðsjón af nýjum forgangslista fyrir árin 2022–2023 (sjá 6.3). Lagasetningaferlið hjá ESB getur verið tímafrekt. Mörg mál sem voru á forgangslista ríkisstjórnar 2020–2021 eru enn í vinnslu og áfram á forgangslista fyrir árin 2022–2023.

EFTA-ríkin innan EES hafa einnig komið á framfæri ýmsum álitum, þar á meðal vegna endurskoðunar ESB á lagaramma eftirlitsstofnana á fjármáلامarkaði. Umfangsmikil vinna stendur yfir við upptöku þeirra gerða í EES-samninginn með viðeigandi aðlögun að tveggja stöða kerfi samningsins, í takt við samkomulag milli EFTA-ríkjanna innan EES og ESB frá 2014.

Unnið er að mörgum málum undir hatti Græna sáttmálans hjá stofnunum ESB. Ísland hefur ásamt EFTA-ríkjunum innan EES komið á framfæri álitum ríkjanna á sviði samgöngumála sem varða áætlun ESB um sjálfbærar samgöngur, endurskoðun á stöðlum er varðar losun á koltdíoxíði frá fólks- og vörubifreiðum og breytingu á löggjöf er varðar uppbyggingu innviða fyrir aðra orkugjafa sem er ætlað að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samgöngum. Sérstaklega hefur verið lögð áhersla á gerðir sem varða losunarheimildir fyrir flug og sjálfbært flugvélasneyti. Nánar er fjallað um hagsmunagæslu vegna þessa máls í kafla 7.1. um mál í deigluinni í samskiptum við ESB.

Varðandi aukið netöryggi hefur Ísland fylgst náði með undirbúningi tillögu um samræmt netöryggi (e. NIS2) sem mun leysa af hólmi tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um net- og upplýsingaöryggi (e. NIS) enda getur breyting á NIS-tilskipuninni haft beinar afleiðingar á löggjöf hér á landi. Í júní sl. náðist óformleg niðurstaða í lagasetningarferli ESB og eftir formlegt samþykki hennar á næstu mánuðum mun hin nýja tilskipun koma til upptöku í EES-samninginn. Með útvíkkun á gildissviði regluverksins munu fyrirtæki í fleiri geirum sem og ríkisstofnanir, sem nú eru undanskildar gildissviði NIS, þurfa að ráðast í aðgerðir til að tryggja netöryggi í starfsemi sinni og mæta kröfum samkvæmt NIS2. Unnið hefur verið að því að tryggja að EES-ríkin fái að taka þátt í vinnu NIS-nefndarinnar enda þótt upptöku NIS sé ekki lokið og hefur sá aðgangur nú verið veittur.

Áfram var unnið að greiningu heildarendurskoðunar orkulöggjafar ESB undir yfirskriftinni „hrein orka fyrir alla Evrópuþúa“ sem inniheldur átta EES-tækar gerðir. Gæta þarf hagsmuna Íslands sérstaklega varðandi upptöku á raforkutilskipun ESB nr. 2019/944, orkunýtni-tilskipunum, nr. 2012/27 og nr. 2018/2002, tilskipun nr. 2018/844 um orkunýtni bygginga og tilskipun nr. 2018/2011 um endurnýjanlega orkugjafa. Haft verður samráð um upptöku gerðanna við viðeigandi fastanefndir Alþingis á næstu mánuðum á grundvelli 5. gr. reglna Alþingis um þinglega meðferð EES-mála.

Tillaga framkvæmdastjórnarinnar um breytingar á neysluvatnstilskipuninni var samþykkt innan ESB í desember 2020. Markmið með hagsmunagæslu Íslands var að breytingum á tilskipuninni fylgdu ekki óþarfa byrðar á stjórnsýsluna og að nálægðarreglan og hagsmunir sveitarfélaga væru í heiðri höfð. Eins og gerðin var samþykkt af hendi ESB eru enn álitamál uppi vegna hagsmuna Íslands, m.a. með tilliti til þeirra krafna sem gerðar eru til lítilla vatnsveitna. Enn er verið að greina ákvæði breyttrar tilskipunar í þessu ljósi með tilliti til upptöku gerðarinnar í EES-samninginn.

Ný reglugerð ESB um lífrænan og ólífrænan áburð hefur víðtækara gildissvið en eldri reglugerð. Vegna þessarar nýju reglugerðar ESB um viðskipti með lífrænan áburð létu íslensk stjórnvöld gera áhættumat til að undirbyggja undanþágu Íslands frá umræddri gerð. Áhættumat þetta var síðan sent til allra sendiherra ESB, framkvæmdastjórnarinnar og EFTA-ríkjanna innan EES. Í janúar 2019 barst svarbréf þar sem því var heitið að málið yrði skoðað þegar metið yrði hvernig löggjöfin yrði tekin upp í EES-samninginn. Unnið er að upptöku reglugerðarinnar í samninginn og að því að tryggja rétt Íslands til þess að takmarka innflutning á lífrænum áburði eða möguleikann á að geta takmarkað slíkan innflutning sökum sérstöðu landsins vegna sjúkdóma og takmarkaðs gildissviðs EES-samningsins fyrir Ísland á sviði plöntu- og dýraheillbrigðis. Jafnframt þarf áfram að hafa auga á löggjöf um aukaafurðir dýra sem kunna að hafa óbein áhrif á reglur um lífrænan áburð.

*Listi yfir athugasemdir EFTA-ríkjanna innan EES 2021 (e. EEA EFTA Comments)*

<b>Dagsetning birtingar</b>	<b>Efni athugasemdar með vefslóð</b>
24.10.2022	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES „on the revised Construction Products Regulation”
17.06.2022	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES „on the proposal for a Union Secure Connectivity Programme“
25.05.2022	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES „on the proposal for a Regulation on European Green Bonds“

11.04.2022	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES „on the proposal for a Regulation on general product safety“
24.01.2022	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES „on the legislative proposals on anti-money laundering and countering the financing of terrorism“
16.12.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um tillögu framkvæmdastjórnarinnar að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins um breytingu á reglugerð (ESB) 2019/631 að því er varðar styrkingu staðla um frammistöðu vegna losunar koltvísýrings fyrir nýjar fólksbifreiðar og ný, létt atvinnuökutæki í samræmi við aukinn metnað Sambandsins í loftslagsmálum.
07.12.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um tillögu framkvæmdastjórnarinnar að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins um uppbyggingu grunnvirkja fyrir óhefðbundið eldsneyti og um niðurfellingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/94/ESB.
10.11.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um tillögu framkvæmdastjórnarinnar að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins um opna og sanngjarna markaði í stafræna geiranum (Lög um stafræna markaði).
29.09.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um tillögu framkvæmdastjórnarinnar að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins um innri markað fyrir stafræna þjónustu (Lög um stafræna þjónustu) og um breytingu á tilskipun 2000/31/EB.
03.05.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um tillögu framkvæmdastjórnarinnar að tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um breytingu á tilskipun 1999/62/EB um álagningu gjalda á þungaflutningabifreiðar fyrir notkun á tilteknum grunnvirkjum.
04.03.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um áætlunina „ frá bóndanum á borðið“ fyrir sanngjart, heilbrigt og umhverfisvænt matvælakerfi.
18.02.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um endurskoðun byggingarvörureglugerðarinnar.
07.01.2021	Umsögn EFTA-ríkjanna innan EES um mat á pósthjónustutilskipuninni.

#### 6.4. Forgangslisti 2022–2023

Nýr forgangslisti ríkisstjórnarinnar 2022–2023 var samþykktur í júní 2022 og eru 33 mál á listanum. Þetta var í fyrsta skipti sem listinn var unninn í gegnum EES-gagnagrunninn og hvert fagráðuneyti var gert ábyrgt fyrir sínum áherslumálum. Haft var samráð við hagsmunaaðila, bæði á vinnslustigi og í gegnum opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda. Listinn var einnig kynntur utanríkismálanefnd Alþingis hinn 27. apríl 2022 með þátttöku fulltrúa frá ráðuneytunum sem eiga mál á forgangslistanum.

Yfirlit um mál á forgangslista eins og hann var samþykktur af ríkisstjórninni er hér fyrir neðan. Að öðru leyti er vísað í umfjöllun í forgangslistanum sjálfum en í umfjöllun annars staðar í skýrslunni er fjallað um einstök mál vegna þess að þau eru efst á baugi í EES-samstarfinu eða þá í umfjöllun um árangursmat vegna fyrri forgangslista í þeim tilvikum sem málin eru enn í vinnslu.

Mál á forgangslista vegna hagsmunagæslu innan EES-samstarfsins 2022–2023 og ábyrg ráðuneyti

1.	Sjálfbærar fjárfestingar	FJR
2.	Stafrænn fjármálapakki	FJR
3.	Innstæðutryggingar	FJR
4.	Eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði	FJR
5.	Ráðstafanir til að tryggja virkan innri markað í neyðarástandi	UTN
6.	Kynjajafnréttisáætlun	FOR
7.	Kolefnisjöfnunargjald við landamæri	URN í samstarfi við FJR og UTN
8.	Losun frá flugstarfsemi	URN í samstarfi við IRN
9.	Losun frá starfsemi nýrra geira (sjóflutningar, byggingar og vegasamgöngur)	URN
10.	Losun og kolefnisbinding sem tengist landnotkun og skógrækt	URN
11.	Árleg losunarúthlutun	URN
12.	Endurskoðun á mannalyfjalöggjöf (rafrænar fylgiseðlar lyfja)	HRN
13.	Áburður	MAR
14.	Neysluvatn	MAR í samstarfi við URN
15.	Næringarmerkingar matvæla	MAR
16.	Sýklalyfjaónæmi	MAR
17.	Raforkumarkaðsmál	URN í samstarfi við UTN
18.	Orkunýtni	URN í samstarfi við IRN
19.	Orkunýtni bygginga	URN í samstarfi við IRN
20.	Eftirlits- og stjórnunarkerfi vegna orku og loftslagsáætlana	URN í samstarfi við UTN
21.	Endurnýjanlegir orkugjafar	URN í samstarfi við IRN og UTN
22.	Sjálfbært flugeldsneyti	URN í samstarfi við IRN
23.	Miðlægur eftirlitsaðili aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í Evrópu	DMR í samstarfi við FJR
24.	Fjölmíðlafrelsi	MVF
25.	Samstarfsáætlanir fyrir tímabilið 2021–2027	HVIN, FJR, UTN, DMR, FRN, HRN, IRN, MAR, MVR, MRN, URN
26.	Flutningar með hópþjónu milli landa	IRN



27.	Stafræn starfsskrá	FJR í samstarfi við DMR, FOR, HVIN og MVF
28.	Netöryggi	HVIN
29.	Rafrænir markaðir	MVF í samstarfi við HVIN
30.	Rafræn þjónusta	MVF í samstarfi við HVIN
31.	Gervigreind	HVIN
32.	Lágmarkslaun	FRN
33.	Almannatryggingar	FRN í samstarfi við FJR og HRN

## 7. Mál ofarlega á baugi í EES-samstarfinu og í samskiptum við ESB

### 7.1. Umhverfis-, orku og loftslagsmál

#### 7.1.1. Græni sáttmálinn og „Íform fyrir 55“ (e. Fit for 55)

Margar umfangsmestu tillögur núverandi framkvæmdastjórnar ESB eru lagðar fram undir hatti Græna sáttmála ESB. Með þeim er ætlunin að ná fram markmiði um að ESB verði kolefnishlutlaust fyrir árið 2050 og leiða íbúa og fyrirtæki innan sambandsins yfir í grænt hagkerfi. Áherslusvið sáttmálans eru eftirfarandi: Hert loftslagsmarkmið 2030 og 2050, hrein orka, sjálfbær iðnaður, orkusparandi byggingariðnaður, sjálfbærir ferðamátar, varðveiting líffræðilegrar fjölbreytni, frá haga til maga (e. Farm to Fork strategy), sanngjarnt, heilbriggt og umhverfisvænt matvællakerfi auk markmiðs um enga mengun.

Sem hluti af þessari stefnumörkun var samþykkt lagalega bindandi markmið innan ESB í apríl 2021 um að lágmarki 55% nettósamdrátt í losun fyrir árið 2030 og kolefnishlutleysi árið 2050. Hvað varðar markmið um kolefnishlutleysi nær það til ESB í heild sinni, þ.e. ekki er um að ræða að hvert aðildarríki verði kolefnishlutlaust fyrir árið 2050 (losun gróðurhúsalofttegunda miðað við árið 1990). Í framhaldinu lagði framkvæmdastjórn ESB fram tillögur að lagabreytingum til að hrinda loftslagsmarkmiðunum í framkvæmd. Tillögurnar ná yfir mörg málefnasvið, eins og loftslags- og orkumál, samgöngur, byggingar, landnýtingu, skógrækt og sjálfbæra fjármögnun. Tillögunum fylgdi mat á áhrifum þar sem horft var til innbyrðis tengsla þeirra allra og var talið heppilegast að fara blandaða leið til að ná settu markmiði í samdrætti í losun, þ.e.a.s. samblöndun aðgerða er snúa að verðlagi, markmiðasetningu, notkun staðla og stuðningsaðgerðum. Þó nokkrar þessara tillagna eru komnar langt í lagasetningarferli ESB.

Á sviði samgangna á vegum liggur fyrir samkomulag innan ESB um löggjöf um endurskoðun á stöðlum er varða losun á koltvísýringi frá fólks- og vörubifreiðum (e. Stricter CO<sub>2</sub> performance standards for cars & vans). Stefnt er að því að árið 2035 verði hætt að nýskrá bifreiðar sem brenna jarðefnaeldsneyti. Þetta er í samræmi við stefnumörkun framkvæmdastjórnarinnar um sjálfbærar og snjallar samgöngur (e. Sustainable and Smart Mobility). Aðgerðunum er ætlað að draga úr losun frá samgöngum um 90% fyrir árið 2050 og styðja þannig við orkuskipti. EFTA-ríkin innan EES sendu sameiginlega umsögn til ESB þar sem tekið er undir áform framkvæmdastjórnarinnar hvað varðar markmið ESB um

kolefnishlutleysi bílafloðans fyrir árið 2035 (e. EU fleet-wide target equal to 100% reduction of CO<sub>2</sub> emissions), þó þannig að stefnt skuli að því að ná markmiðinu fimm árum fyrr. Það náðist hins vegar ekki fram.

Á sviði orkumála eru fjórar tillögur undir Græna sáttmálanum. Fyrst skal nefna breytingu á tilskipun um orkuskatt (e. Energy Taxation Directive). Hún er ekki EES-tæk en þar er lögð til skattahagræðing vegna upphitunar húsnæðis og eldsneytis í samgöngum sem uppfyllir umhverfismarkmið. Þá endurskoðun á tilskipun um endurnýjanlega orku (e. Renewable Energy Directive) þar sem gert er ráð fyrir að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa verði aukið úr 32% í 40%. Því næst endurskoðun á tilskipun um orkunýtni (e. Energy Efficiency Directive) þar sem markmið er sett um enn betri orkunýtni og að þau markmið verði gerð bindandi. Báðar síðarnefndu tillögurnar eru breytingartillögur við hreinorkugerðirnar sem EFTA-ríkin innan EES eru nú að meta vegna upptöku í EES-samninginn (sjá nánar umfjöllun um hreinorkugerðir hér aftar). Einnig er lögð til breyting á löggjöf um uppbyggingu innviða fyrir aðra orkugjafa (e. New infrastructure for Alternative Fuels) sem er ætlað að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samgöngum. EFTA-ríkin innan EES sendu sameiginlegt álit til ESB þar sem tekið er undir tillöguna en jafnframt lögð áhersla á að fela eigi markaðnum að stýra þessari þróun enda þótt einhverrar aðkomu hins opinbera sé þörf. Í tillögunum undir heitinu „Í form fyrir 55“ eru lagðar til reglur til að vinna að orkuskiptum í flugsamgöngum og í siglingum (e. ReFuelEU Aviation: More sustainable aviation fuel og FuelEU Maritime: Cleaner maritime fuels). Með þeim eru settar fram kröfur er varða aukna notkun umhverfisvæns eldsneytis í samgöngum í lofti og á sjó. Eldsneyti í flugi er á forgangslista ríkisstjórnarinnar (sjá nánari umfjöllun í kafla 7.1.6.). Að lokum tillaga um kolefnisjöfnunargjald við landamæri (e. Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM). Síðastnefndu tillögunni er ætlað að taka á kolefnisleka yfir landamæri frá þeim ríkjum sem hafa ekki sama metnað í loftslagsmálum og ESB. Þeim er ætlað að bregðast við þeim aðstæðum að eftir því sem sambandið herðir reglur um losun gróðurhúsalofttegunda er meiri hætta á að mengandi starfsemi flytjist út fyrir ESB og að vörur sem eru framleiddar innan sambandsins lúti í lægra haldi fyrir innfluttum vörum með meira kolefnisspor. Gert er ráð fyrir að bregðast við þessu með því að leggja gjald á innflutning til þess að tryggja að verð á innfluttri vöru endurspegli kolefnisspor hennar. Þær vörur sem í hlut eiga eru járn, stál, sement, áburður, ál og raforkuframleiðsla og gert er ráð fyrir að álögurnar muni ná yfir fleiri vörur í framtíðinni. Þessi tillaga er einnig á forgangslista ríkisstjórnar.

Í form fyrir 55-pakkanum er einnig tillaga að breytingu á reglugerð um sameiginlega ábyrgð (e. Effort sharing) ásamt tillögu að breytingu á löggjöf er varðar viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir (ETS-kerfið). Núverandi ETS-kerfi gegnir lykilhlutverki í aðgerðum ESB gegn loftslagsbreytingum þar sem takmörk eru sett á heildarlosun gróðurhúsalofttegunda frá rekstraraðilum stóriðju og flugrekendum sem falla undir kerfið. Með tillögunum verður kerfið styrkt og smám saman útvíkkað til sjóflutninga á árunum 2023–2025. Þrengt verður að losunarheimildum í fluggeiranum og dregið verður úr úthlutun endurgjaldslausra losunarheimilda. Einnig er gert ráð fyrir upptöku sérstaks ETS-kerfis fyrir vegasamgöngur og byggingar frá og með árinu 2026. Sérstaklega er verið að gæta hagsmuna Íslands þegar kemur að breytingum á ETS-kerfinu hvað varðar flug (sjá nánar í umfjöllun um samgöngur). Í breytingartillögu á reglugerð um sameiginlega ábyrgð er gert ráð fyrir að heimila aðildarríkjum ESB að grípa til aðgerða á landsvísu sem varða samdrátt í losun frá byggingum, samgöngum, landbúnaði, úrgangi og frá smáíðnaði. Þá er lögð fram breytingartillaga á reglugerð um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt (e. LULUCF) sem ætlað er að ná fram meiri náttúrulegri kolefnisbindingu. Í tillögunum er lagt til að markmið fyrir ESB í heild

verði 310 milljónir tonna af koltvísýringi árið 2030 og að sett verði bindandi markmið fyrir hvert aðildarríki. Framangreindar gerðir eru á forgangslista ríkisstjórnarinnar. Hinn 5. apríl 2022 lagði framkvæmdastjórn ESB síðan fram tillögu að reglugerð um flúoraðar gróðurhúsalofttegundir (F-gas) sem miðar að því að draga enn frekar úr losun F-gass. Tillagan er meðal þeirra síðustu sem lagðar verða fram undir formerkjum „Í form fyrir 55“.

Hvað varðar annað löggjafarstarf framkvæmdastjórnar ESB sem tengist markmiðinu um 55% nettósamdrátt í losun fyrir 2030 og kolefnishlutleysi árið 2050 og gerðir sem þegar hafa verið samþykktar má nefna reglugerð ESB 2021/1119 um evrópsku loftslagslögin (e. European Climate Law). Hún tók gildi 2021 sem umgjörð um aðgerðir til að ná fram kolefnishlutleysi árið 2050 og samdrætti í losun fyrir árið 2030. Í reglugerðinni er mælt fyrir um að markmiði um kolefnishlutleysi verði náð árið 2050, samdrætti í losun fyrir árið 2030 og að framkvæmdastjórnin fái heimild til að setja afleidda löggjöf til að stuðla að því að markmiðið náist. Þegar Parísarsamningurinn var samþykktur árið 2015 tilkynnti Ísland ásamt Noregi að ríkin tækju þátt í sameiginlegu markmiði Evrópuríkja um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021–2030 miðað við árið 1990. Samkvæmt samningnum ber aðildarríkjum hans að uppfæra framlög sín á fimm ára fresti og voru fyrstu landsframlög tilkynnt árið 2020. Framkvæmdastjórnin tilkynnti með formlegum hætti fyrir lok árs 2020 að markmiðið yrði hækkað í að lágmarki 55% samdrátt í losun. Ísland tilkynnti síðan uppfært landsframlag sitt til Parísarsamningsins þar sem markmið um 40% samdrátt, miðað við árið 1990, var hækkað í 55% eða meira til ársins 2030 og er stefnt að áframhaldandi samfloti með ESB og Noregi. Er þetta óháð innlendu markmiði um kolefnishlutleysi 2040.

Framkvæmdastjórn ESB hefur komið á laggirnar svokölluðum loftslagsáttmála sem ætlað er að virkja almenning og félagasamtök og hvetja þau til að ganga á undan með góðu fordæmi varðandi samgöngur, endurnýjun bygginga, orkuframleiðslu, neyslu og fjölgun grænna svæða. Framkvæmdastjórnin samþykkti í febrúar 2021 áætlun er varðar aðlögun að loftslagsbreytingum. Markmið áætlunarinnar er að ESB búi að loftslagsþoli (e. climate resilience) árið 2050. Áætlunin byggist á eldri áætlun sambandsins frá árinu 2013 um sama efni og á endurskoðun hennar frá árinu 2018. Með áætluninni er sambandið að stíga skref frá skipulagningu yfir í innleiðingu aðgerða til aðlögunar að loftslagsbreytingum. Framkvæmdastjórnin hefur óskað eftir stuðningi við áætlunina frá ráði og þingi sambandsins og hvetur einnig hagsmunaaðila til að taka virkan þátt í innleiðingu áætlunarinnar.

Þegar í mars 2020 birti framkvæmdastjórn ESB nýja aðgerðaáætlun um hringrásarhagkerfi. Í áætluninni eru kynntar aðgerðir er varða heildarlíftíma framleiðsluvöru. Markmið þeirra er að ýta undir framleiðslu á vöru sem er sjálfbær og hefur langan endingartíma og efla hagneytenda af hringrásarhagkerfinu. Lagðar voru til aðgerðir er varða úrgang eins og raftæki, textíl og plast. Aðgerðirnar miða að því að draga úr úrgangsmýndun, matarsóun og notkun einnota umbúða og að tryggja að vörur séu hannaðar til að endast. Framkvæmdastjórnin kynnti tillögu í mars 2021 er varðar m.a. visthönnun, sjálfbærni textílvara og valdeflingu neytenda og tengist endurskoðun á tilskipun um visthönnun með það að markmiði að gera vörur sem settar eru á markað sjálfbærari. Í lok mars 2022 var síðan kynnt tillaga að nýrri reglugerð um visthönnun fyrir sjálfbærar vörur. Í september 2021 kynnti framkvæmdastjórnin vegvísi fyrir niðurbrotanlegt plast með það m.a. að markmiði að stuðla að umskiptum yfir í hringrásarhagkerfið, aukinni umhverfisvernd, draga úr upplýsingaóreiðu fyrir neytendur og hvetja til nýsköpunar. Þá er einnig gert ráð fyrir að tillaga að endurskoðun á tilskipun frá árinu 1991 um hreinsun skólps frá þéttbýli, ásamt mati á áhrifum, verði lögð fram fyrir árslok 2022.

### 7.1.2. Engin mengun

Í maí 2021 kynnti framkvæmdastjórn ESB aðgerðaáætlun er miðar að því að draga úr mengun loftslags, vatns og jarðvegs (e. EU Action Plan: Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil). Í aðgerðaáætluninni er sett fram sýn ESB til ársins 2050 um heim þar sem mengun er svo lítil að hún er hvorki skaðleg heilsu manna né náttúrulegum vistkerfum. Áætlunin, sem unnin verður í áföngum, samhæfir stefnu ESB vegna mengunarvarna. Núverandi löggjöf ESB verður m.a. metin með tilliti til þessara markmiða og þá hvort setja þurfi nýjar reglur eða bæta framkvæmd þeirra sem fyrir eru. Í aðgerðaáætluninni eru settar fram lykilaðgerðir til ársins 2030 sem hafa það að markmiði að draga úr mengun sem næst uppruna hennar. Í áætluninni eru fjölmargar tímasettar aðgerðir til ársins 2024. Áætlunin er nátengd öðrum áætlunum og markmiðum ESB, m.a. efnaáætlun ESB, markmiði um kolefnishlutleysi, líffræðilegri fjölbreytni og auðlindanýtingu.

### 7.1.3. Hreinorkugerðir

Heildarendurskoðun orkulöggjafar ESB undir heitinu „hrein orka fyrir alla Evrópubúa“ er lokið og felur í sér löggjafarpakka sem inniheldur endurskoðun á helstu þáttum í orkulöggjöf ESB. Þær gerðir taka við af gerðum í svokölluðum þriðja orkupakka ESB en eru hins vegar víðtækari að efni þar sem þær ná einnig til endurnýjanlegrar orku, orkunýtni almennt, orkunýtni bygginga, eftirlits- og stjórnunarkerfa og raforkumarkaðsmála. Hreinorkugerðirnar hafa verið til skoðunar á vettvangi EFTA-ríkjanna innan EES hjá vinnuhópi EFTA um orkumál. Ítarleg rýni og greining á gerðunum stendur yfir, m.a. mat á áhrifum á íslenska hagsmuni og sérstöðu. EFTA-ríkin munu byggja kröfur um undanþágur og/eða aðlaganir frá tilteknum ákvæðum gerðanna á þessari greiningu. Eftirfarandi gerðir varða raforkumarkað:

- Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/944 frá 5. júní 2019 um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um breytingu á tilskipun 2012/27/ESB (endurútgáfa). Hér eru settar fram sameiginlegar reglur um framleiðslu, flutning, dreifingu, orkugeymslu og afhendingu rafmagns, ásamt ákvæðum um neytendavernd. Markmið tilskipunarinnar er að efla samkeppnismarkað á sviði raforku og stuðla að hagstæðu og gagnsæju orkuverði fyrir neytendur, auka orkuöryggi og tryggja sjálfbært og loftslagsvænt orkukerfi.
- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/943 frá 5. júní 2019 um innri markaðinn fyrir raforku (endurútgáfa). Reglugerðin fjallar almennt um starfsemi fyrirtækja á raforkumarkaði og setur fram meginreglur varðandi frjálsa verðmyndun á markaði, sveigjanleika, virka neytendur og tengingar milli landa.
- Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/942 frá 5. júní 2019 um að koma á fót Samstarfsstofnun Evrópusambandsins fyrir eftirlitsaðila á orkumarkaði (endurútgáfa). Í reglugerðinni er ákvæði um lagalega stöðu samstarfsstofnunar eftirlitsaðila á orkumarkaði (ACER), samsetningu hennar og ákvarðanir, m.a. gagnvart landsbundnum stjórnvöldum. ACER fær aukið hlutverk í tengslum við samevrópskt mat á orkuöryggi (aflskortur og viðbragðsáætlanir) í samráði við ENTSOE sem er áfram í hlutverki tæknilegs ráðgjafa. Þá munu dreifiveitur og samtök þeirra taka þátt í þróun netmála.

Aðrar gerðir úr löggjafarpakkanum eru einnig í rýni, þ.e.a.s. tilskipun (ESB) 2018/2002 sem uppfærir tilskipun 2012/27/ESB um orkunýtni, tilskipun um endurnýjanlega orkugjafa (ESB) 2018/2001 og reglugerð (ESB) 2018/1999 um eftirlits- og stjórnkerfi (e. Governance Regulation).

#### 7.1.4. RePowerEU

ESB hefur sett sér stefnu um að verða óháð rússnesku jarðefnaeldsneyti fyrir árið 2030. Hinn 18. maí 2022 gaf framkvæmdastjórnin út orðsendingu um RePowerEU með nánari aðgerðum, ekki síst í ljósi aðstæðna. Áætlunin byggist á fjórum stöðum, þ.e. orkusparnaði, útskiptingu á rússnesku gasi fyrir annað jarðefnaeldsneyti, aukningu á notkun grænnar orku og fjármögnun nýrra innviða eins og leiðslna og miðstöðva fyrir fljótandi náttúrugas. Til að takast á við bráðavandann er lögð aukin áhersla á gasbirgðir innan sambandsins. ESB hefur átt í viðræðum við alþjóðlega samstarfsaðila og áreiðanlega birgja til að koma á fót evrópskum innkaupavettvangi fyrir gas til að tryggja afhendingu orku innan ESB á viðráðanlegu verði. Í áætluninni er einnig horft til aðgerða til að stuðla að orkusparnaði, tryggja aðra utanaðkomandi orku, aukinni nýtingu sólarorku, hraðari leyfisveitingaferli fyrir verkefni á sviði endurnýjanlegrar orku, breytingu á tilskipun um endurnýjanlega orku og aukinni notkun lífmetans. Framkvæmdastjórnin hefur í hyggju að hækka hlutfall grænnar orku í heildarorkunýtingu ESB úr 40% í 45% fyrir árið 2030. Tvöfalda á hlutfall vind- og sólarorku þannig að hún fari úr 33% í 67%. Auka á framleiðslu á lífmetani úr dýraáburði, nytjaplöntum og úrgangi ásamt því að kveikt verður á kola- og kjarnorkuverum í lengri tíma. Efla á innviði. Gert er ráð fyrir að fjármagn verði sérstaklega eyrnamerkt nýjum innviðum í landluktum ríkjum Mið- og Austur-Evrópu. Ljóst er að þessi hraða útskipting á rússnesku gasi getur haft efnahagslegar afleiðingar fyrir ESB. Til að bregðast við því heimilaði framkvæmdastjórnin aðildarríkjunum að viðhalda tímabundinni stýringu á orkuverði til verndar neytendum og fyrirtækjum og sameiginlegum innkaupum á gasi.

EFTA-ríkin innan EES vinna sem stendur að því að greina hvort taka eigi einstakar tillögur í RePowerEU-pakkanum upp í EES-samninginn, m.a. þær sem varða orkunýtni bygginga og orkunýtni, samhliða greiningu hreinorkugerðanna og tillagna í formi fyrir 55.

Rétt er að vekja athygli á því að meiri áhersla er lögð á vetni í RePowerEU-áætluninni en áður. Vonir standa til að til að byrja með verði jarðgasi skipt út fyrir lífmetan en að lokum fyrir grænna gas eins og vetni og ammóníak. Tengist þetta vetnisstefnu ESB sem lögð var fram í júlí 2020 og felur í sér að nýta eigi vetni til að ýta kolefnisorkugjöfum til hliðar og stuðla þannig að kolefnishlutlausri Evrópu árið 2050 í samræmi við markmið Græna sáttmálans.

Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig í hyggju að hækka markmið um orkusparnað í 13% fyrir árið 2030 úr 9% sem kveðið er á um í tilskipun um orkunýtni og að dregið verði úr eftirspurn á olíu og gasi um 5%. Þetta á m.a. að framkvæma með auglýsingaherferðum sem verður beint að almenningi um að lækka í hitagjöfum og kælitækjum og draga úr notkun einkabilsins. Auka á landsbundnar skyldur til orkusparnaðar með kröfum um betri orkunýtni nýrra bygginga og að fasa út niðurgreiðslur vegna miðstöðvarkatla sem nota jarðefnaeldsneyti.

#### 7.1.5. Samgöngumál

Á árinu var unnið að upptöku endurskoðaðrar reglugerðar um Flugöryggisstofnun Evrópu (EASA) en gert er ráð fyrir að gerðin verði tekin upp í samninginn á næstu mánuðum. Gerðin hefur verið löguð að séríslenskum aðstæðum, þ.e. að viðmið og leiðbeiningar fyrir NAT-flugstjórnarsvæðið (e. North Atlantic Territory) gildi í stað sambærilegra gagna fyrir EUR-flugstjórnarsvæði, m.a. fyrir meginland Evrópu AFI (flugstjórnarsvæði suður af EUR-svæðinu, m.a. yfir Afríku). Á vorþingi voru sett ný heildarlög um loftferðir sem heimila innleiðingu gerðarinnar hér á landi. Vísað er í viðkomandi frumvarp um nánari atriði tengd gerðinni og upptöku hennar.

Samningaviðræður standa yfir milli framkvæmdastjórnarinnar, ráðsins og Evrópuþingsins um endurskoðaðar reglur um loftrýmisstjórn innan sameiginlega loftrýmisins (SES II+). Mikið ber í milli í viðræðunum og er jafnvel ekki búist við að niðurstaða fái í málið fyrir en 2023. Vegna stöðu Íslands á NAT-flugstjórnarsvæðinu eru í gildi aðlaganir fyrir Ísland við núgildandi reglugerð og er þegar hafin vinna við að halda þeim aðlögunum í nýju reglunum.

#### 7.1.6. „Í form fyrir 55“, tillögur sem beinast að flugi og áhrif þeirra á íslenska hagsmuni

Tvær tillögur í formi fyrir 55 beinast að flugi. Annars vegar um íblöndun flugvélaeldsneytis (e. RefuelEU Aviation) og hins vegar breytingar á viðskiptakerfi ESB með losunarheimildir í flugi. Þessar tillögur falla undir EES-samninginn. Ein tillaga til viðbótar fjallar um orkuskatta, en hún er ekki EES-tæk. Ljóst er að tillögurnar munu að óbreyttu leiða til kostnaðarauka fyrir flugrekendur sem að mati íslenskra hagsmunaaðila hefur veruleg áhrif á samkeppnisstöðu Keflavíkurflugvallar og á leiðakerfi flugfélaga sem nota hann sem tengiflugvöll. Kostnaðurinn eykst síðan í hlutfalli við flogna vegalengd, en meðalfjarlægð til flugvallar í Evrópu, sem þjónað er frá Íslandi, er um 2.200 km, en stystu flugleiðirnar eru um 1.500 km. Meðalfluglengd í Evrópu er hins vegar metin um 850–1.000 km.

Tillagan um breytingar á ETS-viðskiptakerfinu með losunarheimildir gerir ráð fyrir að ETS-kerfið gildi áfram um flug innan EES. Svokallað CORSIA-kerfi (e. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) gildi hins vegar um losun frá flugi til og frá ríkjum utan EES. CORSIA-jöfnunarheimildir kosta mun minna og er muninum á milli ETS-kerfisins og CORSIA-kerfisins e.t.v. best lýst með því að ETS-losunarheimildir kosta í dag 85 evrur tonnið (auknar kröfur leiða til frekari hækkunar) en 4–5 evrur tonnið í CORSIA-kerfinu. Þess ber að geta að CORSIA-kerfið verður til loka árs 2023 á tilraunastigi en þátttaka í kerfinu verður skyldubundin árið 2027. Í CORSIA-kerfinu er miðað við að losun aukist ekki frá viðmiðunarárinu 2019 á meðan í ETS-kerfinu er miðað við að losun dragist saman um 4,2% árlega. Í dag fá íslenskir flugrekendur að hluta til ETS-losunarheimildir án endurgjalds. Fyrirnefndar tillögur ESB um breytingar á ETS-kerfinu gera ráð fyrir að allar heimildir fari á markað frá og með árinu 2027. CORSIA-kerfið gerir ekki ráð fyrir sambærilegri ráðstöfun en að flugrekendur greiði fyrir þá losun sem er umfram losun þeirra á viðmiðunarárinu 2019.

Sömuleiðis eru litlar eða engar kröfur um íblöndun þotueldsneytis utan EES en innan vébanda Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) hefur verið þrýst á aukið framboð sjálfbærs flugvélaeldsneytis. Slíkt eldsneyti til íblöndunar er 3–6 sinnum dýrara en venjulegt þotueldsneyti í dag. Þessi munur leiðir til röskunar á samkeppnisstöðu þeirra flugfélaga sem nota tengiflugvelli innan EES gagnvart flugfélögum sem nota tengiflugvelli utan EES. Ekki er gerð krafa um íblöndun á eldsneyti í dag, en tillögur ESB gera ráð fyrir að krafa um íblöndun verði tekin upp á árinu 2025 og fari síðan hækkandi ár frá ári sem hlutfall af eldsneytislítranum fram til ársins 2050.

Að höfðu samráði við hagsmunaaðila hafa stjórnvöld staðið fyrir umfangsmiklu átaki til að kynna áhrif tillagnanna á Ísland, sem reiðir sig á flugsamgöngur við önnur ríki vegna landfræðilegrar stöðu og þarf í því skyni að tryggja samkeppnishæfni Keflavíkurflugvallar sem tengiflugvallar á flugleiðinni milli Evrópu og Norður-Ameríku. Forsætisráðherra Íslands sendi forseta framkvæmdastjórnar ESB, forseta leiðtogaráðs ESB og öllum leiðtogum aðildarríkjanna bréf þar sem lýst er yfir þungum áhyggjum af áhrifum fyrirbyggjandi tillagna um leið og hún áréttaði metnað Íslands í baráttunni gegn loftslagsbreytingum. Utanríkisráðherra, innviðaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra hafa öll vakið athygli á málinu meðal sinna starfssystkina og m.a. kynnt fyrir þeim erindi forsætisráðherra. Í þessu skyni hafa embættismenn utanríkisráðuneytisins og sendiráðið í Brussel einnig átt hátt

í hundrað fundi með því sem næst öllum fastafulltrúum aðildarríkja ESB, fulltrúum ráðuneyta aðildarríkjanna í Brussel, háttsettum embættismönnum framkvæmdastjórnarinnar og hlutaðeigandi framsögumönnum þingnefnda í Evrópuþinginu og starfsmönnum þeirra. Á þessum fundum hafa verið kynntar breytingatillögur sem miða að því að draga úr neikvæðum áhrifum án þess að Ísland skorist undan því að axla hlutfallslega sína ábyrgð á að takast á við loftslagsbreytingar. Einnig hafa sendiráð Íslands í aðildarríkjum ESB verið virkjuð í þessu skyni. Þá hefur málið verið tekið upp af utanríkisráðuneytinu við sendiráð flestra ESB-ríkja gagnvart Íslandi. Almenn tafa við mælendur stjórnvalda lýst skilningi á fundum sínum.

Nokkur árangur hefur þegar náðst í framangreindu átaki. Í tengslum við tillöguna um breytingar á ETS-reglum fyrir flug er nú gert ráð fyrir að framkvæmdastjórnin skili fyrir árið 2028 úttekt á áhrifum gerðarinnar á samkeppnisstöðu flugfélaga og flugvalla innan EES, sem og á flugþjónustu við fjarlægjar byggðir og áhrif á íbúa fjarlæggra byggða og kolefnisleka. Er þess að vænta að niðurstöður skýrslunnar leiði til aukins skilnings á þeim aðstæðum sem hér ríkja og hafi áhrif á þær tillögur til breytinga sem framkvæmdastjórnin kann að leggja til í framhaldinu.

Hvað varðar tillöguna um notkun sjálfbærs flugvélaeldsneytis er nú einnig gert ráð fyrir tímabundinni heimild til að nýta einskiptistekjur af 20 milljón losunarheimildum til þess að greiða mismun kostnaðar á milli venjulegs þotuelsneytis og sjálfbærs þotuelsneytis til íblöndunar. Jafnframt var framkvæmdastjórninni í aðfaraorðum falið að móta fyrirkomulag sem komi í veg fyrir að samkeppnisstaða raskist sem stuðli að kolefnisleka. Allt eru það sjónarmið sem íslensk stjórnvöld hafa haldið á lofti.

Kostnaðaráhrif ETS-kerfisins á flug eru margföld á við íblöndunarskylduna til að byrja með. Endurgjaldslausar losunarheimildir verða felldar niður í skrefum frá árinu 2025 og árið 2027 verða allar losunarheimildir settar á markað í stað þess að vera úthlutað án endurgjalds. Stjórnvöld hafa látið hanna líkan sem gerir kleift að skoða áhrif umræddrar tillagna á íslenska flughagsmuni miðað við ólíkar forsendur. Líkanið má einnig nota til þess að setja upp sviðsmyndir um áhrif ETS-kerfisins á flug til og frá öðrum stöðum, kostnað á hvern farþega, áhrif á fjölda áfangastaða frá Keflavík, farþegafjölda og losun kolefnis. Þessar sviðsmyndir gagnast því einkar vel til að greina áhrif á Ísland og mögulegra lausna.

Að teknu tilliti til þessara áhrifa voru unnar tillögur sem miða að því að jafna samkeppnisstöðu flugfélaga og tengiflugvalla innan EES. Sömuleiðis hafa verið unnar tillögur sem geta dregið úr neikvæðum áhrifum á fjarlægjar jaðarbyggðir EES. Voru þessar tillögur kynntar öllum þeim sem tekið hafa þátt í viðræðum um lokaniðurstöðu um tillögurnar.

Þriðjudaginn 6. desember sl. náðist niðurstaða í þríhliða viðræðum framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingsins og ráðherraráðsins um endurskoðaðar reglur um ETS-kerfið og flug og má búast við því að gerðin verði formlega samþykkt á næsta ári. Samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum verður ekki séð að í niðurstöðunni felist ásættanleg lausn fyrir Ísland.

Enda þótt nú liggi fyrir að ekki muni takast að ná fram efnisbreytingum á gerðinni sem dugi til að mæta sjónarmiðum Íslands, er það mat stjórnvalda að með þeirri miklu vinnu sem lögð hefur verið í að kynna málstað Íslands sé búið að skapa afar mikilvægan grundvöll að viðræðum um nauðsynlegar aðlaganir þegar til álita kemur með hvaða hætti gerðin verður tekin upp í EES-samninginn. Það er skýr afstaða stjórnvalda að Ísland geti ekki samþykkt upptöku gerðarinnar án efnislegra aðlagana er rétti af samkeppnisstöðu flugrekstrar á Íslandi.

## 7.2. Fjármálaþjónusta

Undanfarin ár hefur mikil vinna farið í upptöku nýrra og endurskoðaðra gerða í EES-samninginn á sviði fjármálaþjónustu vegna uppsafnaðs halla. Í ársbyrjun 2019 var hallinn 281 gerð en síðan þá hefur náðst mikill árangur. Í júní 2022 var hallinn 61 gerð. Á sama tíma hefur ESB samþykkt vaxandi fjölda gerða á þessu sviði og eru sumar mjög umfangsmiklar eins og þær sem tengjast baráttunni gegn peningaþvætti og sjálfbærri fjármögnun eins og nánar er fjallað um hér á eftir.

Ör þróun hefur verið á sviði fjármálaþjónustu innan ESB síðustu misserin. Sem dæmi má nefna að á meðan unnið er að upptöku í EES-samninginn á síðustu endurskoðun eftirlitskerfis fjármálamarkaða frá 2019 er ný endurskoðun á kerfinu þegar hafin. Þá er unnið að því að þróa áfram sameiginlegan fjármálamarkað innan ESB (e. Capital Market Union) sem þó er ólíklegt að nái einnig til EFTA-ríkjanna innan EES. Framkvæmdastjórnin hefur þá lagt fram tillögur sem snúa að stafrænni þróun í fjármálakerfinu (e. FinTech Package) sem m.a. snýr að rafmyntum og stafrænni bankaþjónustu. Þá er hafin umræða um rafræna evru.

Unnið er að upptöku 5. tilskipunarinnar gegn peningaþvætti í EES-samninginn. Á sama tíma er í lagasetningarferli innan ESB tillaga að 6. tilskipuninni gegn peningaþvætti. Reglur innri markaðarins á þessu sviði byggjast að miklu leyti á stöðlum FATF, sem Ísland tekur einnig þátt í. Jafnframt er til meðferðar í lagasetningarferli ESB reglugerð um stofnsetningu nýs miðlægs eftirlitsaðila með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í Evrópu. Síðarnefnda gerðin er á forgangslista ríkisstjórnarinnar. EFTA-ríkin innan EES hafa sent framkvæmdastjórn ESB sameiginlegt álit vegna tillögunnar. Lögð er áherslu á að aðkoma EFTA-ríkjanna innan EES að stofnuninni þurfi að vera með sama hætti og vegna eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði og að tveggja stöða kerfi samningsins verði virt.

Upptaka á tilskipun 2014/49/ESB um starfsemi innstæðutryggingakerfa (DGS III) í EES-samninginn hefur verið til meðferðar á vettvangi EES-samstarfsins undanfarin ár. Er staða málsins óbreytt frá því sem kom fram í skýrslu síðasta árs en fyrirvarar Íslands snúa að því að ekki verði tekin upp ríkisábyrgð á innstæðum í gegnum EES-samninginn. Þessi tilskipun er á forgangslista ríkisstjórnarinnar vegna hagsmunagæslu innan EES-samstarfsins.

Blikur eru nú á lofti á fjármálamörkuðum í Evrópu í kjölfar stríðsins í Úkraínu og hækkandi orkuverðs sem hefur meðal annars leitt til þess að evrópska kerfisáhættunefndin sá sig nýverið knúna til að gefa út opinbera aðvörun um ástandið. Ekki er ósennilegt að reynt verði að auka áfallaþol fjármálakerfisins með reglubreytingum á næstunni í því skyni að sporna við frekari áföllum.

### 7.2.1. Sjálfbær fjármögnun – grænar fjárfestingar

Sjálfbær fjármögnun og grænar fjárfestingar (e. Sustainable Finance) eru eitt af áhersluverkefnum framkvæmdastjórnar ESB og á forgangslista ríkisstjórnarinnar. Að baki liggur samþykkt aðgerðaáætlun frá árinu 2018 til að styðja við hagvöxt til framtíðar, en á sama tíma draga úr neikvæðum áhrifum á umhverfið. Áætlunin fékk síðan aukið vægi í stefnu núverandi framkvæmdastjórnar þar sem sjálfbær fjármögnun er samtvinnuð framkvæmd Græna sáttmálans og Stafrænu starfsskránni (e. *Digital Agenda*), eigi markmið um kolefnishlutlausu Evrópu að nást fyrir 2050. Mikilvægi áætlunarinnar jókst síðan enn frekar í kjölfar Covid-19-faraldursins enda ljóst að grípa þurfti til stórtækra fjárfestinga í aðildarríkjum ESB á næstu árum eigi hagvöxtur þeirra að komast á réttan kjöl á ný eftir efnahagsáfall vegna faraldursins. Í því skyni hefur verið settur á fót sérstakur bjargráðasjóður með sameiginlegri ábyrgð aðildarríkjanna, sem ætlað er að styrkja og örva fjárfestingu þeirra með áherslu á græna og stafræna þætti.



Mikið af nýrri löggjöf á þessu sviði mun verða tekin upp í EES-samninginn á næstu árum. Má þar nefna auknar kröfur um upplýsingagjöf um grænar eignir, skuldir eða fjárfestingar í ársreikningum fjármálafyrirtækja (bankar, verðbréfafyrirtæki, tryggingafélög og lífeyris-sjóðir) en einnig hjá skráðum félögum á verðbréfamarkaði og stórum fyrirtækjum með meira en 500 starfsmenn. Þessar reglur ná jafnt til einkafyrirtækja og opinberra fyrirtækja. Þá má nefna reglugerð um samræmdan flokkunarstaðal (e. taxonomy) innan ESB sem beita á við mat á því hvort fjárfesting telst græn eða ekki. Til viðbótar koma síðan afleiddar gerðir sem innihalda nánari skilgreiningar á því hvernig meta á einstakar fjárfestingar, eins og t.d. endurnýjanlega orku. Vonast er til að móðurgerðin um flokkunarstaðalinn og a.m.k. tvær afleiddar gerðir verði teknar upp í EES- samninginn fyrir lok árs. Að lokum má nefna útgáfu leiðbeininga um græn skuldabréf. Þess má einnig geta að Ísland á áheyrnarfulltrúa í sérfræðingahópi ESB um sjálfbæra fjármögnun þar sem hægt hefur verið að koma athugasemdum Íslands á framfæri. Það var meðal annars gert þegar íslensk orkufyrirtæki með aðkomu íslenskra stjórnvalda gerðu athugasemdir við flokkunarstaðla endurnýjanlegrar orku í fyrstu útgáfunni af staðlinum. Þeim flokkunarstaðli hefur nú verið breytt til hagsbóta fyrir Ísland og fleiri ríki. Athygli vekur að bæði kjarnorka og gas teljast til grænna orkugjafa með ákveðnum skilyrðum. Gera má ráð fyrir að flokkunarstaðallinn muni þróast frekar á næstunni. Áform voru um að innleiða sérstakan flokkunarstaðal fyrir fjárfestingar og félagsleg málefni (e. regulation on social taxonomy) samhliða þeim sjálfbæra, en þeirri hugmynd hefur nú verið ýtt út af borðinu. Áherslan nú er fyrst og fremst á framsetningu kerfisins og hvernig unnt sé að gera það einfaldara og notendavænna en hagaðilar hafa gagnrýnt að staðlarnir séu flóknir og skilgreiningar óskýrar.

Íslensk fjármálafyrirtæki eru áhugasöm um þessar nýju reglur. Sama má segja um stórfyrirtæki sem eru í alþjóðlegum viðskiptum. Fyrsti áfanginn kemur til framkvæmda á árinu 2023 og snýr hann fyrst og fremst að fjármálafyrirtækjum og skráðum félögum á markaði.

### 7.3. Heilbrigðismál

#### 7.3.1. Þátttaka í heilbrigðissamstarfi um heilsuvá

Haustið 2020 reifaði forseti framkvæmdastjórnar ESB hugmyndir um aukið samstarf á sviði heilbrigðismála (e. European Health Union) með það að markmiði að efla og samþætta neyðar- og viðbragðsstjórnun við alvarlegri heilsuvá eins og Covid-19. Faraldurinn hafði þá dregið fram ýmsa veikleika í viðbragðsgetu aðildarríkjana til að bregðast við honum. Meðal boðaðra aðgerða var stofnsetning sérstaks neyðar- og viðbragðsstjórnvalds ESB (e. Health Emergency Response Authority – HERA) til að undirbúa viðbrögð við yfirvofandi heilsuvá og bregðast við slíkum aðstæðum. Samhliða þyrfti að styrkja og breikka hlutverk Lyfjastofnunar Evrópu (EMA) og Sóttvarnastofnunar Evrópu (e. European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC) sem báðar hafa gegnt mikilvægum hlutverkum við stjórnun aðgerða í faraldrinum.

HERA var stofnsett haustið 2021 sem sérstakt svið innan framkvæmdastjórnar ESB og heyrir undir framkvæmdastjóra heilbrigðismála og matvælaöryggis. Hlutverk HERA er tvíþætt. Í eðlilegu árferði undirbýr hún viðbrögð við mögulegum faraldri og er þá á eins konar undirbúningsstigi (e. preparedness phase) en á tímum heimsfaraldurs fer hún á svokallað neyðar- og viðbragðsstig (e. emergency response phase) og fær auknar valdheimildir til að bregðast við faraldrinum sé lýst yfir neyðarástandi með ákvörðun aðildarríkjana.

Í eðlilegu árferði er hlutverk HERA m.a. að sjá fyrir vá sem ógnar heilbrigði þjóða, fylgjast með henni og grípa til nauðsynlegra aðgerða. Þá er henni ætlað að tryggja aðgengi að

nauðsynlegum bóluefnum, lyfjum og lækningabúnaði í gegnum birgðahald og innkaup. Í neyðar- og viðbragðsfasa fær HERA aukið samræmingarhlutverk og heimildir til sameiginlegra innkaupa á nauðsynlegum aðföngum, s.s. bóluefnum og lyfjum og til neyðarfjármögnunar og eftirlits með framleiðslufyrirtækjum.

Það er ljóst að HERA mun koma því samstarfi sem Ísland og hin EFTA-ríkin innan EES hafa notið góðs af í heimsfaraldrinum í fyrirsjáanlegri og öruggari farveg. EFTA-ríkin hafa tekið þátt í samstarfi ESB á sviði heilbrigðismála um langt skeið. Þannig hefur Ísland tekið þátt í Sóttvarnastofnun Evrópu á grundvelli EES-samningsins frá árinu 2000. Ísland tekur einnig þátt í samstarfsáætlunum ESB á sviði almannavarna og í EU4Health-áætluninni sem munu að hluta til fjármagna HERA. Þá á Ísland aðild að Lyfjastofnun Evrópu í gegnum EES-samninginn. Til skoðunar er að ný reglugerð ESB um heilsuvá yfir landamæri verði tekin upp í EES-samninginn til að styrkja enn frekar samstarfið.

Ísland hefur notið góðs af samstarfi við ESB á tímum heimsfaraldursins. Sameiginleg innkaup á bóluefnum ber þar hæst. Til að tryggja áfram árangursríkt samstarf við sambandið á sviði sameiginlegra innkaupa, en ekki síður á sviði birgðahalds og framleiðslu á nauðsynlegum varningi til lækninga, meðferðar og hjúkrunar þegar vá steðjar að, er nauðsynlegt að kanna frekar með hvaða hætti Ísland getur orðið þátttakandi í því heilbrigðissamstarfi ESB sem fellur utan EES-samningsins. Hefur ríkisstjórnin í því skyni samþykkt að leitað verði allra leiða til að Ísland geti orðið fullgildur þátttakandi í neyðar- og viðbragðsstjórnun ESB þegar heilsuvá steðjar að og samstarfi um sameiginleg innkaup. Forviðræður þar um standa yfir við framkvæmdastjórn ESB.

### 7.3.2. Lyfjamál

Lyfjastofnun á Íslandi er hlekkur í keðju lyfjastofnana á EES. Umfangsmikið samstarf er milli þessara stofnana og EMA. Samstarfið nær m.a. til útgáfu markaðsleyfa, skráningar aukaverkana og eftirlits með fyrirtækjum og stofnunum sem sýsla með lyf. Samstarfið nær einnig til upplýsingakerfa og hafa margvíslegir samevrópskir gagnagrunnar og tölvukerfi á sviði lyfjamála verið þróaðir eða eru í þróun. Þetta samstarf hefur m.a. haft í för með sér að starfsfólk Lyfjastofnunar tekur þátt og leysir verkefni í sérfræðinganefndum á framangreindum sviðum bæði á vegum EMA, framkvæmdastjórnar ESB og forstjóra lyfjastofnana Evrópska efnahagssvæðisins, HMA (e. Heads of Medicines Agencies). Forstjóri Lyfjastofnunar á sæti í stjórn Lyfjastofnunar Evrópu en án atkvæðaréttar enda Ísland ekki aðili að ESB.

Á vettvangi ESB hefur um langt skeið verið unnið að því að fá heimild til að nota rafræna fylgiseðla með lyfjum í stað prentaðra innan EES. Hagsmunum lítilla markaðssvæða eins og Íslands hefur markvisst verið komið á framfæri. Markaðurinn er örmarkaður og einn af þeim smæstu í Evrópu, sem gerir það að verkum að aðgengi að lyfjum er ófullnægjandi og lyfjaskortur algengur. Rafrænir fylgiseðlar í stað prentaðra eru ein af þeim leiðum sem mögulegar eru til að auka aðgengi að lyfjum og lækka kostnað á litlum markaðs- og málsvæðum. Frá árinu 2018 hafa rafrænir fylgiseðlar lyfja verið á forgangslista ríkisstjórnar um mál sem ná skuli fram á vettvangi ESB, en mun lengra er síðan Ísland hóf að vinna málinu framgang. Nú stendur yfir vinna við heildarendurskoðun á löggjöfni um mannalyf. Það er því betra tækifæri nú en áður til að ná fram þessu hagsmunamáli Íslands. Síðustu mánuði hefur verið settur viðbótarkraftur í að halda sjónarmiðum Íslands á lofti, m.a. í opnu samráði sem efnt var til á síðasta ári um endurskoðunina. Þá hafa verið haldnir fundir með fulltrúum framkvæmdastjórnarinnar sem gegna lykilhutverki við endurskoðunarvinnuna. Fyrir liggur að vænta má tillagna að endurskoðaðri löggjöf á fyrsta ársfjórðungi 2023, en nýlegar

upplýsingar benda til að þetta hagsmuna- og baráttumál Íslands til margra ára kunni að vera í höfn.

#### 7.4. Netvarnir og rafræn viðskipti

##### 7.4.1. Netvarnir

Netvarnir spanna sífellt víðtækara og mikilvægara svið, ná til netvarna varnarmálasamstarfs sambandsins, lýðræðis- og upplýsingaóreiðumála, utanríkismála, alþjóðlegrar glæpastarfsemi og almennrar verndar net- og upplýsingakerfa. Netvarnir eru því að verða stöðugt fyrirferðarmeiri í starfsemi sambandsins.

Grunnregluverk netvarna ESB er svokölluð NIS-tilskipun (e. Network and Information systems Security) sem var birt árið 2016. Eins og áður hefur komið fram er gert ráð fyrir því að EFTA-ríkin innan EES fái aðgang að NIS-nefndinni fyrir árslok. Málið er á forgangslista ríkisstjórnarinnar og hefur verið þar undanfarin ár.

Í desember 2020 var birt tillaga að nýrri netöryggistilskipun (NIS2) sem tekur mið af þróun netvarna og er ætlað að styrkja viðnámsgetu (e. Resilience) og viðbrögð við netárásum sem beint er gegn aðildarríkjunum. Samningaviðræður um niðurstöðu um tillöguna milli framkvæmdastjórnarinnar, Evrópuþingsins og ráðherraráðsins hafa staðið yfir síðan í desember 2021.

Í NIS2 er lagt til að útvíkka gildissviðið til fleiri atvinnugreina en núgildandi tilskipun mælir fyrir um, m.a. til fjarskiptaþjónustu, opinberra vefja (e. public administration) og póst- og hraðsendingarþjónustu. Auk þess er eftirlit með netöryggisreglum hert og sömuleiðis viðurlög við brotum. Kveðið er á um nánara samráð og upplýsingamiðlun á milli ríkja um framkvæmda reglnanna, þær útfærðar frekar og fyrirtæki bera ríkari ábyrgð við áhættustjórnun netkerfa.

Ísland tekur þátt í Digital Europe-áætluninni en í henni eru tæplega 1,6 milljarðar evra eyrnamerkir netvörnum yfir sjö ára fjárhagsáætlunartímabil ESB. Sambandið vinnur að því að koma á fót nýju evrópsku hæfnisetri í netöryggi í Búkarest í samræmi við reglugerð þar um (e. Cybersecurity Competence Center and Network) sem ætlað er að halda utan um rannsóknar- og þróunarverkefni og stuðla að víðtæku samstarfi aðildarríkjanna um netvarnir. Stofnunin mun forgangsraða því hvernig fjármunum Digital Europe og Horizon-áætlanna sem eyrnamerkir eru netvörnum verður varið. Ísland stefnir á að gerast aðili að stofnuninni fyrir lok árs 2022 og samhliða stofna samstarfsvettvang fræðslu, menntunar og rannsókna í netöryggi á Íslandi (e. national coordination centre) líkt og kveðið er á um í reglugerðinni um evrópska hæfnisetrið í netöryggi.

Í júní kynnti forseti framkvæmdastjórnarinnar áform um að koma á laggirnar nýrri netöryggisdeild, (e. joint cyber unit) í því skyni að samræma betur netvarnir. Netárásir á stofnanir og fyrirtæki hafa meira en tvöfaldast undanfarin ár en glæpamenn, sumir undir verndarvæng stjórnvalda, nýta sér þá veikleika sem myndast við aukna fjarvinnu starfsmanna. Gert er ráð fyrir að deildin vinni náið með Netöryggisstofnun ESB (ENISA) og viðbragðsteymi ESB vegna neyðartilvika er varða tölvuöryggi (CERT-EU).

Ráðherraráðið hefur heimilað viðurlög gegn þeim sem stunda netglæpi og eru staðsettir utan sambandsins. Nú sæta átta einstaklingar og fern samtök refsingum fyrir margvíslegar netárásir samkvæmt heimildunum sem felast aðallega í ferðabanni og kyrrsetningu eigna. Varða brotin m.a. árás á Efnavopnastofnunina (OPCW), og árásir á upplýsingakerfi þýska þingsins.

#### 7.4.2. Rafrænir markaðir

Löggjöf um rafræna markaði (e. Digital Markets Act) var samþykkt innan ESB haustið 2022. Hún varðar starfsemi stórra og umfangsmikilla aðila sem reka stafræna vettvanga (e. digital platforms), svo sem hýsingaraðila, vefþjónustur, sölusíður, verslanir með smáforrit, bókunarsíður o.s.frv. og bjóða þjónustu við önnur fyrirtæki á innri á markaðnum sem felst í milligöngu milli seljenda og kaupenda vöru og þjónustu. Helsta markmið gerðarinnar er að koma í veg fyrir að svokallaðir hliðverðir (e. gatekeepers) viðhafi ósanngjarna viðskiptahætti gagnvart viðskiptaaðilum sínum, bæði fyrirtækjum og neytendum. Í gerðinni felast álitæfni tengd tveggja stöða eðli EES-samningsins sem varðar eftirlit og framkvæmd gerðarinnar. EFTA-ríkin innan EES vinna nú að greiningu gerðarinnar. Málið er á forgangslista ríkisstjórnarinnar.

#### 7.4.3. Rafræn þjónusta

Löggjöf um uppfærslu á eldri tilskipun um rafræna þjónustu á innri markaðnum var einnig samþykkt haustið 2022. Digital Services Act fjallar fyrst og fremst um milliliði (e. intermediaries) og stafræna vettvanga (e. digital platforms). Meginmarkmið gerðarinnar er að vernda neytendur og grundvallarréttindi þeirra á netinu, auka gagnsæi og skýra ábyrgð aðila sem veita þjónustu á netinu og stuðla að samkeppni, nýsköpun og vexti. Markmiðið með hagsmunagæslu Íslands er að tryggja samkeppnishæfni Íslands með því að hér á landi gildi samrýmanlegar reglur um milliliði sem veita rafræna þjónustu og annars staðar á innri markaðnum. Jafnframt að tryggja tjáningarfrelsi og grundvallarréttindi neytenda og enn fremur að Ísland verði ekki nýtt sem skálkaskjól fyrir ólöglegt efni eða ólöglega starfsemi vegna slakari reglna um gagnsæi milliliða sem veita rafræna þjónustu. EFTA-ríkin innan EES vinna nú að greiningu gerðarinnar. Málið er á forgangslista ríkisstjórnarinnar.

### 7.5. Vinnumarkaðs- og félagsmál

#### 7.5.1. Tilskipun um lágmarkslaun

Hinn 25. október 2022 var ný tilskipun um lágmarkslaun birt í Stjórnartíðindum ESB. Með gerðinni er leitast við að tryggja að lágmarkslaun nægi til framfærslu (e. Adequate Minimum Wage) hvarvetna innan EES, meðal annars með því að stuðla að því að kjarasamningar verði í ríkari mæli grundvöllur launasetningar innan EES. Ríkjum þar sem minna en 80% vinnuafsl falla undir kjarasamninga, þar sem samtök launþega semja um kaup og kjör við samtök vinnuveitenda, verður gert að setja fram aðgerðaáætlanir í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins til að auka þann hlut. Þar sem lágmarkslaun eru lögbundin skal tryggja reglulega uppfærslu fjárhæða lágmarkslauna og einnig skal tryggja að launþegar hafi greiðan og virkan aðgang að upplýsingum um lágmarkslaun og ákvörðun þeirra. Þá er mælt fyrir um að aðildarríkin skuli hafa virkt eftirlit með hvort lágmarkslaun nægi til framfærslu og að viðurlög verði við brotum á þessu sviði.

Upphaflegt mat sérfræðinga EFTA-ríkjanna innan EES og ESB var að tilskipunin félli ekki undir gildissvið EES-samningsins. Unnið er að endanlegu mati en það liggur ekki fyrir.

#### 7.5.2. Breytingar á reglum um samræmingu almannatrygginga

Fyrir liggur tillaga framkvæmdastjórnarinnar sem fyrst var lögð fram á árinu 2016 um margvíslegar breytingar á gildandi almannatryggingareglugerðum ESB 883/2004 og 987/2009, einkum hvað varðar réttindi og bætur vegna atvinnuleysis, langtímaumönnunar, fjölskyldubætur, lagaskil og aðgengi að félagslegum greiðslum fyrir þá sem eru utan

vinnumarkaða. Tillagan varðar breytingar á gildandi almannatryggingaákvæðum við för eða flutning milli EES-ríkjanna. Nauðsynlegt er að fylgjast vel með þróun málsins og niðurstöðu þess til að geta betur metið líkleg áhrif tillögunnar, m.a. á innlenda löggjöf, réttindi fólks sem nýtir sér frjálsa för og á útgjöld ríkissjóðs. Viðræður um niðurstöðu milli framkvæmdastjórnarinnar, ráðsins og Evrópuþingsins munu halda áfram nú á haustmánuðum, en talsvert hefur borið á milli í viðræðunum hingað til. Tékkar hafa lagt áherslu á að leiða málið til lykta í sinni formennskutíð. Málið er á forgangslista ríkisstjórnarinnar.

### 7.5.3. *Tillaga að tilskipun um vettvangsvinnu (e. platform work)*

Tillagan var lögð fram í lok síðasta árs. Vettvangsvinna (e. Platform Work) hefur orðið stærri þáttur vinnumarkaðarins að undanförmu og nauðsynlegt er talið að styrkja og skýra réttarstöðu starfsmanna. Áhersla er lögð á að nýsköpun á vinnumarkaði megi ekki leiða til þess að réttarstaða starfsmanna og félagsleg vernd sem unnið hefur verið að því að tryggja með lögum og eftir atvikum með ESB-gerðum verði fyrir borð borin.

Með tillögunni eru lagðar til reglur til að vinna gegn svokallaðri gerviverktöku, auk þess að bæta gagnsæi og sanngirni í stýringu vinnunnar. Þar sem algóritmar stýra vinnunni bæði hvað varðar úthlutun verkefna og endurgjald fyrir hana skal tryggja starfsmönnum aðgang að þessum upplýsingum, auk þess sem tryggja á aðgang að þjálfun og leiðbeiningum og vettvang til þess að semja um sín kjör. Þá er leitast við að taka á þeirri réttaróvissu sem skapast vegna þess að vinnuvettvangar starfa gjarnan yfir landamæri.

Málið er til meðferðar í ráðinu og þinginu og búist er við því að samningaviðræður um niðurstöðu um málið fari fram á vormánuðum 2023.

### 7.5.4. *Reglugerð um bann við vörum sem eru framleiddar með nauðungarvinnu*

Lögð hefur verið fram tillaga að nýrri reglugerð þar sem mælt er fyrir um að vörur sem eru framleiddar með nauðungarvinnu, að hluta eða öllu leyti, verði bannaðar á innri markaði ESB. Reglugerðinni er ætlað að vinna að einu meginmarkmiði evrópsku réttindastofnunarinnar (e. The European Pillar of Social Rights) um sanngjarnan vinnumarkað. Jafnframt að styðja aðrar aðgerðir og stefnur framkvæmdastjórnarinnar á þessu sviði, s.s. stefnu ESB um réttindi barna, þar sem lagt er fortakslaust bann við nauðungarvinnu. Talið er að tæplega 27 milljónir manna séu í nauðungarvinnu á heimsvísu.

Gildissvið reglugerðarinnar er vítt og nær til allra vara hvort sem þær eru framleiddar innan ESB til neyslu innanlands eða til útflutnings og til innfluttra vara óháð því hvar þær eru framleiddar. Hverju aðildarríki er falin framkvæmd og eftirfylgni reglugerðarinnar en gert er ráð fyrir því að settur verði upp gagnagrunnur með upplýsingum um líkleg nauðungarvinnusvæði eða vörur. Þá er gert ráð fyrir að stofnaður verði nýr vettvangur til að tryggja skipulagða samhæfingu og samvinnu milli þar til bærra yfirvalda í aðildarríkjunum og framkvæmdastjórnarinnar (e. EU Forced Labour Product Network). Enn fremur hyggst framkvæmdastjórnin gefa út leiðbeiningar um hvernig fyrirtæki geti greint einkenni nauðungarvinnu í aðfangakeðjum sínum.

Tillagan er til umræðu og afgreiðslu í Evrópuþinginu og ráðinu. Reglurnar varða frjálst flæði vöru á innri markaði ESB og er tillagan merkt EES-tæk.

## 7.6. Matvælamál

### 7.6.1. Næringarmerkingar matvæla

Framkvæmdastjórn ESB vinnur nú að endurskoðun á reglum innri markaðarins um næringarmerkingar matvæla (e. nutrition labelling). Unnið er að álit EFTA-ríkjanna innan EES þar sem fagnað er endurskoðun reglnanna en áhersla lögð á að samræmdar næringarmerkingar matvæla skuli byggjast á vísindalegum grunni og á það bent að næringarráðleggingar geti verið misjafnar eftir löndum. Þannig geti næringarráðleggingar verið aðrar á Norðurlöndum en t.d. í Suður-Evrópu. Eru EFTA-ríkin innan EES tilbúin að deila reynslu sinni, m.a. hvað varðar Skráargatið sem notað er á Íslandi, í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og í Litháen. Málið er á forgangslista ríkisstjórnarinnar.

### 7.6.2. Sýklalyfjaónæmi

Framkvæmdastjóri heilbrigðismála hjá ESB tilkynnti í janúar 2022 um endurskoðun á reglum sem ætlað er að vinna gegn sýklalyfjaónæmi en endurskoðunin er hluti af aðgerðaáætlun frá 2017 um eina heilsu (e. A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance). Skipuð hefur verið sérstök nefnd aðildarríkja ESB sem á að vinna tillögur fyrir Evrópuráðið. Stefnt er að því drög að nýjum aðgerðum verði tilbúin á árinu 2023 sem mun m.a. hafa í för með sér breytingu á evrópsku lyfjalöggjöfni. Þetta mál er á forgangslista ríkisstjórnarinnar.

## 7.7. Covid-19- heimsfaraldurinn og samskiptin við ESB

Líkt og ítarlega er fjallað um í skýrslu ráðherra um framkvæmd EES-samningsins fyrir árið 2020 hefur Covid-19-heimsfaraldurinn haft mikil áhrif á starfsemi ESB og rekstur EES-samningsins. Segja má að frá fyrsta ársfjórðungi 2022 hafi dregið hægt og bitandi úr áhrifum Covid-19.

Ísland naut góðs af samstarfi við ESB í tengslum við Covid-19-heimsfaraldurinn á ýmsum sviðum, en þar ber hæst sameiginleg innkaup á bóluefnum gegn Covid-19. Þátttaka Íslendinga í bólusetningum var með því mesta sem gerðist innan Evrópu. Ísland hefur haldið áfram þátttöku í sameiginlegum kaupum á bóluefnum gegn nýjum afbrigðum Covid-19.

Í Covid-19-heimsfaraldurinum var samþætt viðbragðskerfi ESB (e. Integrated Political Crisis Response, IPCR) virkjað en svokölluð IPCR-nefnd fjallaði um stöðu og aðgerðir tengdar heimsfaraldurinum. Ísland hafði frá upphafi aðgang að fundum nefndarinnar þar sem þær ákvarðanir sem teknar voru vörðuðu Schengen-samstarfið með beinum hætti. Fóru samskipti Íslands við ESB vegna Covid-19 að miklu leyti fram í gegnum þessa nefnd, fyrst og fremst með þátttöku sendiráðsins í Brussel. Fulltrúar frá Sóttvarnastofnun Evrópu (e. European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC), og heilbrigðisöryggisnefndinni (Health Security Committee – HSC), fulltrúar framkvæmdastjórnarinnar og EFTA-ríkjanna innan EES deildu nýjustu upplýsingum um stöðu faraldursins sín á milli í nefndinni og gegndu þeir auk þess mikilvægu ráðgjafarhlutverki á þessum vettvangi.

Annað vel heppnað samstarfsverkefni er samevrópska Covid19-vottorðið. Líkja má útgáfu vottorðsins (e. EU Digital Covid Certificate, EU-DCC) við byltingu til að liðka fyrir ferðalögum á milli landa á tímum heimsfaraldursins, en það var tekið upp í öllum EFTA-ríkjunum innan EES 1. júlí 2021. Vottorðin lögðu töluvert af mörkum við að endurreisa efnahag aðildarríkja eftir niðursveiflu af völdum heimsfaraldursins.

Nánar er fjallað um samskipti og samstarf við ESB í heimsfaraldrinum í skýrslu nefndar sem skipuð var til að grein áfallastjórnun íslenskra stjórnvalda í Covid-19 faraldrinum, frá október 2022.

Frá haustmánuðum 2021 var unnið að endurskoðun á tilmælum ráðsins um samræmdar takmarkanir á frjálsri för innan Evrópu nr. 1475/2020 og um tímabundnar takmarkanir yfir ytri landamæri nr. 912/2020. Í takt við aukna bólusetningu og fjölda þeirra sem höfðu þegar veikst var í auknum mæli horft til stöðu einstaklingsins gegn framvísun á samræmdu vottorði í stað þess að horfa til stöðu þess svæðis sem viðkomandi kom frá. Endurskoðuð tilmæli um samræmdar sóttvarnaaðgerðir til að liðka fyrir frjálsri för innan Evrópu nr. 1475/2020 tóku gildi 1. febrúar 2022. Breytingarnar á tilmælum 912/2020, um tímabundnar ferðatakmarkanir yfir ytri landamæri eru enn til umræðu. Töfin skrifast að einhverju leyti á önnur aðkallandi verkefni og að staða faraldursins er allt önnur og betri en í byrjun ársins. Þá er enn ágreiningur um ákvæði um svokallaðan neyðarhemil til að loka landamærum gagnvart þriðju ríkjum. Á Íslandi var öllum takmörkunum bæði innanlands og á landamærum aflétt 25. febrúar 2022 og var Ísland eitt fyrsta EES- og Schengen-ríkið til að gera það. Haustið 2022 hafa velflest ríki á svæðinu aflétt ferðatakmarkunum og hyggjast ekki að óbreyttri stöðu á faraldrinum virkja þær að nýju.

#### 7.8. Bókun 35 við EES-samninginn

Eins og fram kom í síðustu skýrslu um framkvæmd EES-samningsins birti Eftirlitsstofnun EFTA í september 2020 rökstutt álit í máli sínu um innleiðingu Íslands á bókun 35 við EES-samninginn. Í bókuninni er kveðið á um að EFTA-ríkin skuli setja ákvæði í almenn lög sem tryggji að í þeim tilvikum sem réttlæga innleiddar EES-reglur stangast á við aðrar innlendir reglur skuli þær fyrrnefndu gilda. Var niðurstaða álitsins sú að Ísland hefði ekki gripið til fullnægjandi ráðstafana til að tryggja efndir á skuldbindingum sínum samkvæmt bókuninni. Á vormánuðum 2021 sendu íslensk stjórnvöld svarbréf sitt með sjónarmiðum vegna málsins.

Síðustu misseri hafa íslensk stjórnvöld tekið til sjálfstæðrar skoðunar hvort ástæða sé til að breyta innleiðingu bókunarinnar svo hún tryggi betur rétt borgara og atvinnulífsins við framkvæmd samningsins, í takt við vilja löggjafans við innleiðingu bókunarinnar á sínum tíma og fyrirbyggjandi dómafordæmi Hæstaréttar og innan þeirra marka sem íslensk stjórnskipun heimilar.

#### 7.9. Viðræður um nýtt sjóðstímabil Uppbyggingarsjóðs EES

Viðræður um nýtt sjóðstímabil Uppbyggingarsjóð EES hófust í júní 2022. Þær byggja á 115. gr. EES-samningsins en markmiðið er áfram að draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnuði innan EES með það fyrir augum að stuðla að samheldni á innri markaðnum með því að efla efnahagsleg og viðskiptaleg tengsl EFTA-ríkanna innan EES og fimmtán viðtökuríkja sjóðsins í ESB. Þessi 15 ríki eru öll í Suður- og Austur-Evrópu.

Framlag í sjóðinn er tímabundið en samkvæmt sérstakri bókun við EES-samninginn um starfsemi hans skuldbinda samningsaðilar sig til að endurmeta í lok samningstímans hvort þörf sé á áframhaldandi aðgerðum í þessu skyni. Við það mat hefur að jafnaði verið lagt til grundvallar hvort vergar þjóðartekjur viðtökuríkis séu undir 90% af meðaltali þjóðartekna á innri markaðnum. Slíkt mat fór síðast fram árið 2021 og voru EFTA-ríkin innan EES og ESB sammála um að slíkur ójöfnuður væri enn til staðar sem varðaði þannig veginn að því að ganga mætti til viðræðna um nýtt tímabil fyrir uppbyggingarsjóð EES sem mun ná til tímabilsins 2021–2027.

Samningaviðræður um nýtt sjóðstímabil munu snúa að fjárframlögum ríkjanna þriggja í sjóðinn og um þau svið og málaflokka sem áhersla er lögð á að sjóðurinn styrki. Þetta eru fjórðu viðræðurnar frá því að sjóðurinn var settur upp með núverandi hætti eftir stækkun ESB og EES árið 2003.

Gera má ráð fyrir að EFTA-ríkin innan EES muni í viðræðunum leggja áherslu á að áfram verði borin virðing fyrir grundvallarreglum réttarríkisins og mannréttindum og að það sé skilyrði fyrir greiðslum úr sjóðnum. Það m.a. stuðli að traustri fjármálastjórn. Jafnframt að áfram verði lögð áhersla á að efla tvíhliða tengsl EFTA-ríkjanna innan EES við viðtökuríkin með virkri þátttöku samstarfsaðila í EFTA-ríkjunum innan EES.

EFTA-ríkin innan EES taka sameiginlega afstöðu til krafna ESB en afstaða hvers EFTA-ríkis um sig, þar á meðal Íslands, getur einnig mótast af árangri í þeim tvíhliða viðræðum sem fara fram samhliða viðræðum um sjóðinn (sjá nánari umfjöllun síðar). Ísland stendur að jafnaði straum af um 3–4% af heildarframlagi ríkjanna og er nú áætlað framlag Íslands vegna tímabilsins 2014–2021 um 66 milljónir evra eða um 9,5 milljarðar króna miðað við núverandi gengi.

Akvæði 115. gr. EES-samningsins sem viðræðurnar byggjast á snúa þó ekki einungis að því að auka samheldni og draga úr ójöfnuði í Evrópu með beinum fjárframlögum. Þau miða einnig að því að örva viðskipti og styrkja efnahagsleg tengsl EFTA-ríkjanna innan EES við innri markaðinn, m.a. á sviði landbúnaðar og sjávarútvegs. Í tengslum við samninga um uppbyggingarsjóðinn hefur því ávallt verið samið um markaðsaðgang fyrir fisk og aðrar sjávarafurðir. Í skýrslu ársins 2021 var gerð ítarleg grein fyrir þeim ramma sem er um markaðsaðgang fyrir íslenskar sjávarafurðir inn á markað ESB og hvernig hann hefur þróast með mjög takmörkuðum hætti undanfarna áratugi. Mat stjórnvalda sem þar kom fram á þeim breytingum sem orðið hafa í umhverfi þessara viðskipta stendur óhaggað. Stendur þar upp úr að breytt samsetning viðskiptanna hefur haft í för með sér að hærra hlutfall þeirra ber toll við innflutning til ESB en áður. ESB hefur hins vegar sjálft breytt um stefnu á undanförunum árum og semur nú kerfisbundið um fullt tollfrelsi með sjávarafurðir í fríverslunarsamningum sínum. Það á t.d. við um nýlega samninga ESB við Bretland, Kanada, Japan, Víetnam og aðildarríki Mercosur-samstarfsins.

Íslensk stjórnvöld hafa haldið þörf á breytingum í þessu efni þétt að framkvæmdastjórn og aðildarríkjum ESB og notað hvert tækifæri til slíks í samskiptum við þau hvort heldur er á vettvangi embættismanna eða ráðherra. Utanríkisráðherra hefur t.a.m. tekið málið upp á öllum sínum fundum með viðeigandi framkvæmdastjórum innan ESB, á vettvangi EES-ráðsins og ekki síst beint við utanríkisráðherra aðildarríkja ESB þegar tækifæri hefur gefist til þess. Ísland bendir ítrekað á það í þessum samskiptum að það skjóti skökku við að halda uppi tollum af þessu tagi innan EES þegar þeir eru kerfisbundið afnumdir í nýjum fríverslunarsamningum ESB við ríki utan EES, jafnvel við ríki sem eru beinir keppinautar Íslands á innri markaði ESB. Einnig er bent á að þessir tollar eru almennt séð lágir og þjóni í raun engum tilgangi lengur í ljósi þess hve ESB reiðir sig mikið á innfluttar sjávarafurðir.

Í tengslum við samninga um Uppbyggingarsjóð EES hefur verið samið um tiltekna tollfrjálsa innflutningskvóta yfir samningstíma sjóðsins. Reynslan sýnir hins vegar að það fyrirkomulag er gamaldags og óskilvirkt. Má í því sambandi nefna dæmi um tollkvóta fyrir leturhumar sem hefur án efa verið sá verðmætasti fram til þessa. Mörg undanfarin ár hefur jafnt og þétt orðið brestur í þeim stofni sem leiðir til þess að útflutningur er nú óverulegur. Ekkert svigrúm er hins vegar til breytinga á kvótum innan viðkomandi samningstímabils.



Þá verður jafnframt að horfa til aukins fiskeldis hér á landi, en margar laxaafurðir bera enn toll í viðskiptum við ESB. Afleiðingin er að útflutningur er að miklu leyti í formi hráefnis til vinnslu annars staðar sem er að mati íslenskra stjórnvalda barn síns tíma.

Eðlilegt er að rammi viðskiptaumhverfis Íslands við ESB með sjávarafurðir verði á sambærilegum grunni og ESB semur nú um við önnur ríki, þ.e. á grunni fríverslunar.

Ríkisstjórnin hefur samþykkt samningsmarkmið á þessum nótum og sett á fót samráðshóp ráðuneytisstjóra í tengslum við viðræðurnar. Sendiherra Íslands gagnvart ESB er jafnframt aðalsamningamaður Íslands.

#### *7.10. Samningur Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur*

Líkt og fram kom skýrslu ársins 2021 hefur samtali um endurskoðun samnings Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur staðið yfir síðan 2020. Endurskoðun samningsins er eitt af stefnumálum ríkisstjórnarinnar samkvæmt stjórnarsáttmála.

Af hálfu Íslands snúast viðræðurnar að meginstefnu um hvernig skapa megi meira jafnvægi í samningsskuldbindingu aðila, sérstaklega með tilliti til tollfrjálsra innflutningskvóta. Nýting íslenskra útflytjenda á tollkvótum til innflutnings til ESB-ríkja heldur í flestum tilvikum áfram að vera lítil á meðan ESB-ríkin hafa getað nýtt þá innflutningskvóta sem samningurinn veitir þeim til Íslands nær að fullu.

Í síðustu samskiptum hefur verið farið yfir viðskiptatölur og afstaða beggja aðila útskýrd. Ísland tengir viðræðurnar við viðræður um bættan markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir og framlög til nýs uppbyggingarsjóðs EES. Hafa frekari samtöl átt sér stað nú á haustmánuðum eftir að viðræður um uppbyggingarsjóðinn hófust.

### **8. Lokaorð**

Hér á undan hefur verið tæpt á því helsta um framkvæmd EES-samningsins árið 2021 og fram á mitt ár 2022 ásamt því sem er á döfni í samskiptum Íslands og ESB og á vettvangi EES-samstarfsins. Framkvæmd samningsins er fjölbætt og að mörgu að hyggja. Eins og fram kemur í skýrslunni er lykilatriði að gæta að hagsmunagæslu á öllum stigum. Til þess þarf samstillt átak þeirra sem koma að framkvæmd samningsins og að þeir hafi nægjanlega getu til að sinna þeim verkefnum. Sérstaklega þarf að huga vel að mönnun sendiráðsins í Brussel þannig að þar sé ávallt til staðar þekking á mikilvægustu málum í hagsmunagæslunni hverju sinni. Ekki er síður mikilvægt að EES-mál séu vel mönnuð í ráðuneytinum sem eru efnislega ábyrg hvert á sínu sviði. Að sama skapi er mikilvægt að tryggja að í utanríkisráðuneytinu sé ávallt unnið að samræmingu og almennri framkvæmd samningsins af festu og þekkingu, í samvinnu við forsætisráðuneytið.

Önnur lykilforsenda fyrir því að EES-samstarfið sé farsælt er virk aðkoma kjörinna fulltrúa á Alþingi. EES-mál eru reglulega á borði þingnefnda og þingmannanefndir EFTA og EES eru einnig mikilvægur vettvangur fyrir þingmenn til þátttöku í samstarfinu með beinum hætti og til að ræða við kollega í samstarfsríkjunum.

EES-samningurinn stendur styrkum fótum og hefur sannað gildi sitt á þeim umbrotatímum sem nú eru uppi. Samningurinn gerir okkur jafnframt betur í stakk búin að takast á við hverja óvænta áskorun til framtíðar. Áframhaldandi gott samstarf við aðra samningsaðila, árvekni og stöðug hagsmunagæsla er forsenda þess að EES-samstarfið haldi áfram að þjóna íslenskum hagsmunum eins og það hefur gert um ókomna tíð.