



Alþingi
Utanríkismálanefnd
B.t. Birgis Ármannssonar, formanns
150 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 8. maí 2015
Tilv.: FOR14030284/20.11.4

Efni: Álitsgerð þriggja ráðuneyta, "Reglur um eftirlit með ríkisaðstoð, með tilliti til stjórnarskrár Íslands".

Hinn 18. október 2013 sendi utanríkisráðuneytið, með vísan til 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, utanríkismálanefnd Alþingis upplýsingar um reglugerð ráðsins (ESB) nr. 734/2013 um breytingu á reglugerð (EB) nr. 659/1999 um ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans, vegna fyrirhugaðrar upptöku hennar í EES-samninginn. Gerðin er á sviði eftirlits með ríkisaðstoð og er innleiðing hennar á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

Í samræmi við erindi frá ritara utanríkismálanefndar Alþingis hinn 31. október 2013 hóf forsætisráðuneytið mat á því hvort annmarkar væru fyrir hendi á innleiðingu gerðarinnar hér á landi með tilliti til heimilda stjórnarskrárinnar. Samkvæmt erindinu skyldi leggja til grundvallar þau viðmið sem litið hefur verið til í fyrri álitsgerðum er varða innleiðingu EES-gerða sem hefur í för með sér valdaframsal og samrýmanleika við stjórnarskrána.

Forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið og utanríkisráðuneytið hafa lokið við gerð álitsgerðar samkvæmt framangreindum tilmælum og er hún hér með lögð fyrir utanríkismálanefnd til áframhaldandi meðferðar málsins.

F.h.r.

Páll Þórhallur

Stefninn Þorsteinsson

Fylgiskj.: Álitsgerð: Reglur um eftirlit með ríkisaðstoð með tilliti til stjórnarskrár Íslands.
Fylgiskjal með álitsgerð: Yfirlit yfir álitsgerðir vegna EES- og Schengen-mála og afstöðu Alþingis til þeirra á tímabilinu 1992-2014.

Ljósrit: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Utanríkisráðuneytið

Reglur um eftirlit með ríkisaðstoð með tilliti til stjórnarskrár Íslands

*Álitsgerð um hvort innleiðing reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 frá
22. júlí 2013, um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999 um
ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans,
sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár
vegna framsals til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)
á auknum heimildum til eftirlits með ríkisaðstoð*

Maí 2015

Forsætisráðuneyti – Fjármála- og efnahagsráðuneyti – Utanríkisráðuneyti

Efnisyfirlit

1.	Markmið, tilefni og nálgun.....	5
2.	Stjórnarskráin og EES-reglur um eftirlit með ríkisaðstoð	6
2.1.	Stjórnarskráin og EES-samningurinn	6
2.2.	EES-samningurinn og bókun 26	6
2.3.	SED og bókun 3.....	7
2.4.	Reglugerðir ráðsins (ESB) nr. 734/2013 og (EB) nr. 659/1999	7
3.	Mat á einstökum atriðum.....	10
3.1.	Fyrri álitamál í tengslum við EES-samninginn.....	10
3.2.	Heildarmat	11
3.3.	Valdheimildir sem framseldar eru	11
3.4.	Að hverjum valdheimildirnar beinast - aðilar á Íslandi	12
3.5.	Þátttaka Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni	13
3.6.	Umfang og eðli valdheimilda	13
3.7.	Samfélagsleg markmið og svigrúm löggjafans.....	14
4.	Niðurstaða og næstu skref	16

Fylgiskjal: „Yfirlit yfir álitsgerðir vegna EES- og Schengen-mála og afstöðu Alþingis til þeirra á tímabilinu 1992-2014.“

1. Markmið, tilefni og nálgun

Álitsgerð þessi er unnin sameiginlega af forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og utanríkisráðuneyti, á grundvelli tilmæla frá utanríkismálanefnd Alþingis. Til umfjöllunar eru mögulegir annmarkar á að nýjar reglur Evrópusambandsins (ESB) á sviði eftirlits með ríkisaðstoð verði innleiddar í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins. Nánar tiltekið er lagt á það mat hvort stjórnskipulegar heimildir landsréttar leyfi að framseldar verði til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) auknar heimildir til öflunar upplýsinga frá einkaaðilum í ríkisaðstoðarmálum, þar á meðal beiting dagsekta og févítis í því skyni, og að ESA verði heimil nokkur aðkoma að málsmeðferð fyrir íslenskum dómstólum. Ákvarðanir ESA yrðu einungis bornar undir EFTA-dómstólinn og dómar hans kæmu beint til fullnustu hér á landi.

Tilefnið má rekja til reglugerðar ESB nr. 734/2013, frá 22. júlí 2013, um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999¹ um ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans, sem til stendur að taka upp í EES-samninginn. Breytingunum er ætlað að taka mið af þeirri reynslu sem fengist hefur við beitingu reglugerðar (EB) nr. 659/1999, þróun í efnahagsmálum og stækkun ESB. Kveðið er á um auknar valdheimildir framkvæmdastjórnar ESB á sviði eftirlits með ríkisaðstoð, sbr. það sem áður greindi um þær heimildir ESA sem hér eru til umfjöllunar. Markmið þessa regluverks er að einstök fyrirtæki njóti ekki ótilhlýðilegs samkeppnisforskots á hinum sameiginlega markaði EES sökum opinbers stuðnings. Þegar þessi álitsgerð er skrifuð er málið á því stigi að gerðin hefur verið samþykkt af hálfu Liechtenstein og Noregs með talsverðum aðlögunum en beðið er afstöðu Íslands áður en unnt verður að leita álits ESA á upptöku hennar, sbr. 49. gr. samnings milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED)², en gert er ráð fyrir að upptaka gerðarinnar í EES-samninginn kalli á breytingar á bókun 3 við SED, um störf og valdsvið Eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar. Að því loknu verður tillaga EFTA-ríkjanna að aðlögunartexta við gerðina fyrir upptöku í EES-samninginn send til ESB til meðferðar. Sú meðferð kann að leiða til þess að gerðin verður tekin upp í EES-samninginn með aðlögunartextanum sem EFTA-ríkin gerðu tillögu um, en einnig er mögulegt að ESB hafni þeirri aðlögun sem lögð hefur verið til og leggi til breytingar.

Af ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, hefur verið talið leiða að því séu takmörk sett að hvaða marki íslensk stjórnvöld geti fært ákvörðunarvald sitt gagnvart innlendum aðilum út úr landinu með þjóðréttarsamningum. Fyrirhuguð innleiðing EES-reglna í íslenskan rétt hefur nokkrum sinnum orðið tilefni til sérstakrar athugunar sérfræðinga í þeim efnum. Það er sameiginlegt mat framangreindra ráðuneyta að eldri álitsgerðir veiti nægilega leiðbeiningu til að byggja á hér. Alþingi hefur í sérhverju tilviki, við mat á mögulegu framsali valds í tengslum við EES-samninginn, m.a. lagt til grundvallar slíka álitsgerð.

Hér verður fyrst gerð grein fyrir reglum þeim um eftirlit með ríkisaðstoð sem til athugunar er að taka upp í EES-samninginn, sem og ákvæðum stjórnarskrár og þeirra samninga sem til grundvallar liggja. Þá verður gefið yfirlit yfir fyrri álitsgerðir, þ. á m. þau tilvik sem líkust er því sem hér liggur fyrir, en nánari umfjöllun um hvert og eitt tilvik, á tímabilinu 1992-2014, er að finna í fylgiskjali með álitsgerð þessari. Því næst verða umræddar reglur um eftirlit með ríkisaðstoð metnar á grundvelli þeirra atriða sem litið hefur verið til í fyrri álitsgerðum og loks gerð grein fyrir niðurstöðu og næstu skrefum.

¹ Reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999 frá 22. mars 1999 um ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans (nú 107. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, SUSE), sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegru EES-nefndarinnar nr. 164/2001 frá 11. desember 2001. Vefslóð: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/304CC1696355DE1600256BAB0035E0B4>

² Samningur milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls hefur í fræðilegri umfjöllun verið stytur með ýmsum hætti, s.s. ESE-samningurinn eða EDS. Í þessari umfjöllun er stuðst við styttinguna „samningurinn um eftirlitsstofnunina og dómstólinn“ eða SED.

2. Stjórnarskráin og EES-reglur um eftirlit með ríkisaðstoð

2.1. Stjórnarskráin og EES-samningurinn

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, er ekki að finna bein fyrirmæli um heimildir til framsals á ríkisvaldi en sem frjálst og fullvalda ríki getur Ísland verið aðili að þjóðarétti og tekið á sig þjóðréttarlegar skuldbindingar, sbr. 1. gr. og 21. gr. stj.skr.³ Fjallað er m.a. um handhöfn framkvæmdarvalds og dómsvalds í 2. gr. stj.skr. og um rétt íslenskra ríkisborgara og lögaðila til að bera ágreiningsefni sín við íslensk stjórnvöld undir íslenska dómstóla í 60. gr.⁴

Samantekið hefur verið talið að ákvæði stjórnarskrárinnar leiði til þess að því séu takmörk sett að hvaða marki íslensk stjórnvöld geti fært ákvörðunarvald sitt gagnvart innlendum aðilum út úr landinu með þjóðréttarsamningum, þannig að ekki standi til boða réttarvernd með þeim hætti sem áður greinir.

EES-samningurinn fjallar svo sem kunnugt er í meginatriðum um svokallað „fjórfrælsi“, þ.e. frjálstan flutning á vörum, þjónustu, fjármagni og fólki. Aðild Íslands að EES-samningnum felur m.a. í sér þjóðréttarlega skuldbindingu um að lögtaka hér á landi samræmdar reglur á ýmsum sviðum sem þessu tengjast, þar á meðal um samkeppni og takmarkanir á ríkisaðstoð. Eigi umræddar reglur að hafa lagagildi á Íslandi þarf eins og endranær að fylgja stjórnskipulegum leiðum við lögfestingu og efni þeirra að samræmast stjórnskipan ríkisins. Ella verður ekki á þeim byggt varðandi réttindi og skyldur einstaklings eða lögaðila í dómsmálum eða hjá stjórnvöldum hér á landi. Skoða þarf hvert tilvik sérstaklega og mat á samræmi stjórnarskrár og lagafrumvarpa er á valdi Alþingis. Loks er úrslitavaldið um stjórnskipulegt gildi laga hjá dómstólum. Eftirlit með framkvæmd EES-samningsins í EFTA-ríkjunum er á hendi ESA og dómsvald um eftirlitið er hjá EFTA-dómstólnum. Hvort tveggja eru sjálfstæðar alþjóðlegar stofnanir sem Ísland á aðild að.

2.2. EES-samningurinn og bókun 26

Samkvæmt inngangsorðum EES-samningsins er markmið hans m.a. að mynda „öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti, gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila“. Jafnframt stefna aðildarríkin að því,

með fullri virðingu fyrir sjálfstæði dómstólanna, að ná fram og halda sig við samræmda túlkun og beitingu samnings þessa og þeirra ákvæða í löggjöf bandalagsins sem tekin eru efnislega upp í samning þennan, svo og að koma sér saman um jafnræði gagnvart einstaklingum og aðilum í atvinnurekstri að því er varðar fjórþætta frelsið og samkeppnisskilyrði;

Í 62. gr. EES-samningsins segir svo:

1. Fylgjast skal stöðugt með öllum kerfum vegna ríkisaðstoðar sem eru til á yfirráðasvæðum samningsaðila, svo og öllum áætlunum um að veita slíka aðstoð eða breyta henni, með það í huga að þau samrýmist 61. gr. Eftirtaldir aðilar skulu framkvæma slíkt eftirlit:

³ Ákvæði 1. gr. er svohljóðandi: „Ísland er lýðveldi með þingbundinni stjórn.“ Í ákvæði 21. gr. segir svo: „Forseti lýðveldisins gerir samninga við önnur ríki. Þó getur hann enga slíka samninga gert, ef þeir hafa í sér fylgið afsal eða kvaðir á landi eða landhelgi eða ef þeir horfa til breytinga á stjórnarhöfum ríkisins, nema samþykki Alþingis komi til.“

⁴ Ákvæði 2. gr. er svohljóðandi: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.“ Í ákvæði 60. gr. segir svo: „Dómendur skera úr öllum ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda. Þó getur enginn, sem um þau leitar úrskurðar, komið sér hjá að hlýða yfirvaldsboði í brád með því að skjóta málinu til dóms.“

a) framkvæmdastjórn EB, að því er varðar aðildarríki EB, í samræmi við reglurnar í 93. gr. stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu;

b) eftirlitsstofnun EFTA, að því er varðar EFTA-ríkin, í samræmi við þær reglur sem settar eru í samningi milli EFTA-rikkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar EFTA

2. Með það fyrir augum að tryggja samræmt eftirlit á sviði ríkisaðstoðar á svæðinu sem samningur þessi tekur til skulu framkvæmdastjórn EB og eftirlitsstofnun EFTA hafa með sér samvinnu í samræmi við ákvæðin í bókun 27.

EES-samningurinn tekur stöðugum breytingum með því að viðaukar og sumar bókanir við hann eru uppfærðar með ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar. Í bókun 26 er fjallað um valdsvið og störf eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar.⁵ Þar segir svo í 1. gr.:

Með samningi milli EFTA-rikkjanna skal eftirlitsstofnun EFTA falið sams konar valdsvið og svipuð störf og framkvæmdastjórn EB hefur, við undirritun samningsins, við beitingu samkeppnisreglna um ríkisaðstoð í stofnsáttmála Efnahagsbandalags Evrópu, sem geri eftirlitsstofnun EFTA kleift að framkvæma þær meginreglur sem settar eru fram í e-lið 2. mgr. 1. gr., 49. og 61. – 63. gr. samningsins. Eftirlitsstofnun EFTA skal einnig hafa slíkt vald við beitingu samkeppnisreglna um ríkisaðstoð varðandi framleiðsluvörur sem falla undir stofnsáttmála Kola- og stálbandalags Evrópu eins og um getur í bókun 14.

Í bókuninni er m.a. vísað sérstaklega til reglugerðar ráðsins (EB) nr. 659/1999 frá 22. mars 1999, um valdsvið og störf framkvæmdastjórnar EB. Verði talið að reglugerð ráðsins (ESB) nr. 734/2013, frá 22. júlí 2013 samrýmist ákvæðum stjórnarskrár, eru næstu skref þau að gerðin verður einnig tekin upp í bókun 26, með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

2.3. SED og bókun 3

EFTA-ríkin hafa gert með sér samning um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls (SED), sbr. 1. og 2. mgr. 108. gr. EES-samningsins. Samkvæmt SED hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) eftirlit með að EFTA-ríkin efni skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum og undir EFTA-dómstólinn heyra m.a. áfrýjanir á ákvörðunum ESA á sviði samkeppni og ríkisaðstoðar. Í ESB-stoð EES-samningsins fara framkvæmdastjórn ESB og dómstóll Evrópusambandsins með sambærileg verkefni. ESA og framkvæmdastjórnin annars vegar og dómstóll Evrópusambandsins og EFTA-dómstóllinn hins vegar skulu gæta samræmis í gerðum sínum og úrskurðum til að tryggja samræmda túlkun ákvæða EES-samningsins.

Í bókun 3 með SED, um störf og valdsvið eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar⁶ eru settar fram málsmæðferðarreglur og ákvæði um valdheimildir ESA á sviði ríkisaðstoðar. Bókun 3 hefur tekið breytingum eftir því sem talið hefur verið nauðsynlegt, til samræmis við breytingar á áður nefndri bókun 26 við EES-samninginn, um valdsvið og störf eftirlitsstofnunar EFTA á sviði ríkisaðstoðar.

2.4. Reglugerðir ráðsins (ESB) nr. 734/2013 og (EB) nr. 659/1999

Með reglugerð ráðsins (ESB) nr. 734/2013 um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999 er að því stefnt að nútímavæða og auka skilvirkni eftirlits með ríkisaðstoð. Slíkt eftirlit er viðfangsefni reglugerðar (EB) nr. 659/1999 og breytingarreglugerðinni er ætlað að taka mið af reynslu af beitingu hennar og þróun sem orðið hefur í efnahagsmálum og vegna stækkunar ESB. Í því skyni eru lagðar til breytingar á valdheimildum framkvæmdastjórnarinnar. Evrópusambandið hefur einkavaldheimildir (e.

⁵ Vefslóð: <http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/bokun26>

⁶ Vefslóð: http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/skjal/Bokun_3_vid_ESE_samning.pdf

exclusive competence) þegar kemur að eftirliti með ríkisaðstoð í skilningi 107. gr. SUSE, sbr. b-lið 1. mgr 3. gr. SUSE. Í því felst að ESB er einu heimilt að setja lög og samþykkja lagalega bindandi gerðir en aðildarríkjunum því aðeins heimilt að gera slíkt að ESB veiti þeim umboð til þess eða í því skyni að koma gerðum ESB til framkvæmda, sbr. nánar 1. mgr. 2. gr. SUSE. Innan EFTA-stoðarinnar hefur Eftirlitsstofnun EFTA, ESA valdheimildir á þessu sviði í gegnum SED og bókun 3 með honum.⁷ Hlutverk ESA er þannig hliðstætt hlutverki framkvæmdastjórnarinnar að því er varðar stjórnsýslulegt eftirlit með framkvæmd EES-samningsins. Ákvæði 61. gr. EES-samningsins er hliðstætt ákvæði 107. gr. SUSE.

Grunnmarkmið reglna ESB og EES um ríkisaðstoð er að tryggja jöfn samkeppnisskilyrði meðal fyrirtækja á innri markaðnum og sem greiðust viðskipti með því að leitast við að einstök fyrirtæki njóti ekki ótilhlýðilegs samkeppnisforskots sökum opinbers stuðnings. Með reglugerð ráðsins (ESB) nr. 734/2013 er ætlunin að stuðla að skilvirkari meðhöndlun kvartana sem berast eftirlitsaðilum (framkvæmdastjórn ESB, Eftirlitsstofnun EFTA) og tryggja að þeir hafi nægar upplýsingar að vinna úr við meðferð ríkisaðstoðarmála, sér í lagi í stærri málum sem kalla á umfangsmikið mat. Ennfremur er ætlunin að bæta möguleika á samvinnu eftirlitsaðila við innlenda dómstóla, þegar ríkisaðstoðarmál koma til kasta þeirra síðarnefndu.

Meginbreytingin sem reglugerðin hefur í för með sér felst í ákvæðum um að eftirlitsaðilum sé unnt að krefjast svokallaðra markaðsupplýsinga frá fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja, við ítarlega (formlega) rannsókn á umfangsmiklum málum, í þeim tilvikum þegar áður fengnar upplýsingar eru ekki fullnægjandi.⁸ Í því sambandi er eftirlitsaðilunum heimilað að beita sektum eða fávítum (dagsektum) til að tryggja að orðið sé við beiðnum um upplýsingar.⁹

Einnig er gert ráð fyrir því að ESA geti, án þess að opna formlega rannsókn en þegar réttmætur grunur leikur á um að ríkisaðstoð í tilteknum atvinnugreinum kunni að hamla eða raska samkeppni á innri markaðnum, framkvæmt athuganir innan tiltekinnar atvinnugreinar (e. sector inquiries) í fleiri en einu EFTA-ríki. Í því skyni er stofnuninni heimilt að kalla eftir upplýsingum frá fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja í EFTA-ríkjunum. Markmið þessara heimilda er að aðilar sem hafa með höndum eftirlit með ríkisaðstoð (ESA og framkvæmdastjórn ESB) geti nálgast upplýsingar af tvennu tagi. Annars vegar það sem nefndar eru „þverlægar upplýsingar“ (e. horizontal information) til að meta hvort gögn sem aflað hefur verið veki upp álitamál í tilteknum geirum eða í tengslum við tiltekna tegundir ríkisaðstoðar (form aðstoðar, e. aid instrument) í fleiri en einu ríki. Hins vegar upplýsingar sem varpað geta ljósi á framkvæmd og venjur í viðskiptum í tilteknum geirum, til þess að unnt sé að útbúa leiðbeinandi reglur¹⁰ sem endurspeglar raunverulegar markaðsaðstæður. Þessum heimildum verður þó

⁷ Árið 2002 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 54/2002 um breyting á samkeppnislögum, nr. 8/1993, til að aðlagða samkeppnislög að reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999.

⁸ Ákvörðun um *formlega rannsókn*, sem birt er í EES-viðbætinum, hefur að geyma ítarlegar upplýsingar um ráðstafanirnar sem teknar eru til rannsókna. Undanfari slíkrar rannsóknar er *forathugun* af hálfu ESA, á ráðstöfunum stjórnvalda eða fyrirhugðum ráðstöfunum. Forathugun getur hafist að frumkvæði stofnunarinnar, vegna kvörtunar eða í kjölfar tilkynningar stjórnvalda. Í forathugun er kallað eftir upplýsingum og rökstuðningi stjórnvalda (og þannig óbeint frá mögulegum aðstoðarþegum). Telji stofnunin hugsanlegt, að lokinni þeirri málsmeðferð, að ráðstafanirnar feli í sér ósamrýmanlega ríkisaðstoð ber henni að opna formlega rannsókn.

⁹ Í núgildandi 6. gr. SED er stofnuninni heimilað að fara fram á að fá allar nauðsynlegar upplýsingar frá þar til bærum yfirvöldum EFTA-ríkjanna og frá fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja. Með upptöku reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 og hliðstæðum breytingum á bókun 3 með SED má segja að skilyrði fyrir beitingu slíkra heimilda séu nánar útfærð og kveðið á um þvingunarúrræði vegna þeirra.

¹⁰ Í leiðbeinandi reglum um ríkisaðstoð eru einkum sett fram viðmið sem byggja á stjórnsýsluframkvæmd ESA og framkvæmdastjórnar ESB og er reglunum ætlað að taka til algengustu tegunda ríkisaðstoðar, m.t.t. þess markaðsbrests og þeirra markmiða sem geta átt við hverju sinni. Þær auðvelda þannig skilvirka beitingu

einungis beitt þegar ljóst er að viðaminni ráðstafanir á borð við sérfræðiúttektir muni ekki ná sama marki.

Að því er varðar samstarf við dómstóla gerir gerðin ráð fyrir því að ESA geti komið að skriflegum athugasemdum í dómsmáli sem rekið er fyrir dómstólum og varðar hugsanlega ríkisaðstoð. Gerðin kveður á um að slíku álitu skuli komið á framfæri í samræmi við réttarfarsreglur og framkvæmd viðkomandi ríkis og tekið skuli tillit til réttinda málsaðila og sjálfstæðis dómstóla. Jafnframt geti ESA, með leyfi dómara, komið að athugasemdum munnlega. Jafnframt geti dómari óskað eftir upplýsingum og svörum við spurningum frá ESA vegna máls sem rekið er fyrir dómstólum og kemur sú heimild til viðbótar við heimildir til að óska eftir álitu EFTA-dómstólsins.¹¹ Í þessu sambandi skal nefnt að það hefur verið talið leiða af meginreglu EES-réttar um samstarf af heilindum, sbr. 3. gr. EES-samningsins, að innlendum dómstólum geti borið skylda til að stöðva tímabundið veitingu aðstoðar við tilteknar aðstæður, séu líkur til þess að hún sé ólögmæt, þ.e. andstæð ákvæðum og framkvæmd EES-samningsins.

Reglugerð (EB) nr. 1/2003, sem mælir fyrir um framkvæmd samkeppnisreglna, kveður á um sambærilegar heimildir til samstarfs dómstóla og ESA á sviði samkeppnisréttar. Gerðin var tekin upp í bókun 21 við EES-samninginn og hliðstæður texti tekinn upp í bókun 4 við SED, sem báðar fjalla um störf og valdsvið ESA á sviði samkeppni.¹²

ríkisaðstoðar og leiðbeina um hvernig má forðast að ráðstafanir stjórnvalda sem hafa áhrif á samkeppnismarkaði feli í sér ríkisaðstoð. Dæmi um þau svið sem leiðbeinandi reglur taka til eru ríkisábyrgðir, björgun illa staddra fyrirtækja, áhættufjárfestingar, byggðaaðstoð, útbreiðsla breiðbandskerfa og sala á lóðum og húseignum.

¹¹ Heimildir fyrir dómstóla til að óska eftir álitu ESA í ríkisaðstoðarmálum hafa hingað til verið að finna í óbindandi leiðbeinandi reglum ESA *um hlutverk landsdómstóla í tengslum við framfylgd löggjafar um ríkisaðstoð, sem birtar eru í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 25, 5. maí 2011*. Með reglugerð (ESB) nr. 734/2013 eru þessar heimildir formgerðar.

¹² Samanber ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 frá 24. september 2004. Sjá 15. gr. bókunar 4 með SED og 15. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 (sem bókun 24 með EES-samningnum vísar til). Báðar bókanirnar og reglugerð ESB (EB) nr. 1/2003 fylgja þingsályktun um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og samninga EFTA-rikkanna um framkvæmd samkeppnisreglna EES-samningsins, á þskj. 921 - 617. mál á 131. löggjafarþing 2004–2005. Vefslóð: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=131&mnr=617>.

3. Mat á einstökum atriðum

3.1. Fyrri álitamál í tengslum við EES-samninginn

Í umfjöllun um EES-samninginn og samninga sem honum tengjast hafa ítrekað vaknað spurningar um stjórnskipulega heimild íslenskra stjórnvalda til að framselja vald til alþjóðlegra stofnana. Þetta á við um fullgildingu EES-samningsins á sínum tíma, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, og nokkur tilvik sem upp hafa komið eftir það. Með hliðsjón af því álitaefni sem hér liggur fyrir, á sviði ríkisaðstoðar, ber þar helst að geta um reglur á sviði samkeppni (sbr. álitargerðir frá 1992 og 2004) og flugöryggis (sbr. álitargerð frá 2012). Á meðal athugunarefna þar voru heimildir ESA til að beita (aðfararhæfum) sektum og fívíti gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna brota á reglum um samkeppni og flugöryggi, með möguleika á áfrýjun til EFTA-dómstólsins og að íslenskir dómstólar yrðu bundnir við tilteknar niðurstöður ESA í samkeppnismálum. Samanburður við þau tilvik er gagnlegur enda þarf nú að leggja á það mat hvort stjórnskipulegar heimildir landsréttar leyfi að framseldar verði til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) auknar heimildir til öflunar upplýsinga frá einkaaðilum í ríkisaðstoðarmálum, þar á meðal beiting dagsekta og fívítis í því skyni, og að ESA verði heimil nokkur aðkoma að málsmeðferð fyrir íslenskum dómstólum. Ákvarðanir ESA yrðu einungis bornar undir EFTA-dómstólinn og dómur hans kæmu beint til fullnustu hér á landi.

Hér fer á eftir yfirlit yfir niðurstöður í þessum og öðrum fyrri álitamálum í tengslum við EES-samninginn á tímabilinu 1992-2014, en nánari umfjöllun um hvert og eitt tilvik er að finna í fylgiskjali með álitargerð þessari:

- Í sex álitargerðum hefur niðurstaðan verið í þá átt að umrætt framsal valdheimilda annað hvort *myndi ekki brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána (1992-2004)* eða að *erfitt væri að fullyrða að hún myndi brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána (2011-2014)*:

- 1) EES-samningurinn (1992);
- 2) Schengen-samstarfið (1997);
- 3) Schengen-samningurinn (1999);
- 4) Ákvæði 27. gr. samkeppnislaga (2004);
- 5) Flugöryggismál (2011);
- 6) Lyf (álitargerð ráðuneyta 2012).

Löggjafinn hefur tekið þá afstöðu varðandi fimm af þessum tilvikum að þau rúmist innan stjórnarskrár en sjötta og síðastnefnda tilvikið er enn til meðferðar.

- Í tveimur álitargerðum hefur verið talið að umrætt framsal valdheimilda *myndi fara gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar*:

- 7) EES-samningurinn (1992);
- 8) Eftirlit með fjármálamörkuðum (2012).

Löggjafinn hefur tekið öndverða afstöðu varðandi fyrrnefnda tilvikið en hið síðarnefnda er enn til meðferðar.

- Í einni álitargerð hefur verið komist að tvenns konar niðurstöðu, framsal talið óheimilt samkvæmt fyrirliggjandi forsendum en jafnframt lýst hugmyndum að mögulegri lausn við innleiðingu reglnanna í íslenskan rétt:

- 9) Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012).

Löggjafinn tók þá afstöðu að umrætt framsal valdheimilda, sbr. hugmyndir um mögulega lausn, rúmist innan stjórnarskrár.

Niðurstöður hafa þannig ekki verið einhlítar, enda eru tilvikin mismunandi að efni og umfangi.

3.2. Heildarmat

Það mat sem hér verður lagt á reglur um eftirlit með ríkisaðstoð tekur mið af þeim meginsjónarmiðum sem lögð voru til grundvallar af nefnd utanríkisráðherra árið 1992 og endurspeglast í flestum síðari álitsgerðum. Í því sambandi verður fylgt sambærilegri nálgun og í álitsgerð um flugöryggismál frá árinu 2011, sbr. einnig þær framangreindu álitsgerðir sem nýrri eru. Samkvæmt því verður að vega og meta eftirtalda þætti saman til að finna heildarmynd, en enginn einn þeirra ræður úrslitum:¹³

- Hvaða valdheimildir ríkisins eru framseldar, sjá kafla 3.3.
- að hverjum þær beinast, sjá kafla 3.4.
- þátttöku Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni, sjá kafla 3.5.
- umfangs og eðlis valdheimildanna, sjá kafla 3.6.
- samfélagslegra markmiða og svigrúms löggjafans, sjá kafla 3.7.

Til frekari skýringar varðandi þau atriði sem þýðingu hafa verið talin hafa í þessu sambandi má nefna þá niðurstöðu Davíðs Þórs Björgvinssonar í ritinu „EES-réttur og landsréttur“¹⁴ (2006), að framsal ríkisins til alþjóðlegra stofnana sé heimilt að ákveðnu marki, að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- i. „Að framsalið sé byggt á almennum lögum,
- ii. að framsalið sé afmarkað og vel skilgreint,
- iii. að framsalið sé ekki verulega íþyngjandi, hvorki fyrir íslenska ríkið né þegna þess,
- iv. að framsalið sé byggt á samningi sem kveður á um gagnkvæm réttindi og skyldur og mælir fyrir um samsvarandi framsal ríkisvalds annarra samningsríkja,
- v. að hinar alþjóðlendu stofnanir sem vald er framselt til byggist á lýðræðislegum grundvelli og að þær viðurkenni almennar meginreglur um réttláta málsmeðferð og réttláta stjórnsýslu,
- vi. að framsalið leiði af þjóðréttarsamningi sem stefnir að lögmætum markmiðum í þágu friðar og menningarlegra, félagslegra og efnahagslegra framfara,
- vii. að framsalið leiði ekki til þess að skert séu réttindi þegnanna sem vernduð eru í stjórnarskrá,
- viii. að framsalið sé afturkallanlegt.“

3.3. Valdheimildir sem framseldar eru

Til athugunar eru eftirtaldar heimildir til framsals valdheimilda í ríkisaðstoðarmálum:

- Á sviði framkvæmdarvalds: ESA verði heimilt að beita aðfararhæfum sektum og fívíti gagnvart fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja til að knýja fram markaðsupplýsingar við formlega rannsókn umfangsmikilla mála.
- Á sviði dómvalds:
 - Ákvörðunum ESA um sektir og fívíti verði einungis hægt að skjóta til EFTA-dómstólsins.
 - ESA geti komið að skriflegum athugasemdum í dómsmáli fyrir innlendum dómstólum varðandi ríkisaðstoð, skv. reglum ríkis. ESA geti, með leyfi dómara, komið að munnlegum athugasemdum. Dómari geti óskað eftir upplýsingum frá ESA og svörum við spurningum.

Heimildir ESA til að setja fram athugasemdir í dómsmálum hérlandis yrðu einungis nýttar til að gæta sameiginlegra EES-hagsmuna og stofnuninni yrði ekki heimilt að leggja öðrum hvorum málsaðilanum lið. Í slíkum málum myndi ESA því teljast svokallaður „vinur réttarins“ (*amicus curiae*).

¹³ Sbr. nú síðast kafla 8.1 í álitsgerð frá júní 2012 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsa-lofttegunda.

¹⁴ Sjá bls. 479.

Að því er varðar heimildir ESA á sviði framkvæmdarvalds skal fyrst áréttað að einungis er kallað eftir markaðsupplýsingum frá fyrirtækjum þegar formleg rannsókn hefur verið hafin, ef upplýsingar sem hlutaðeigandi stjórnvöld hafa veitt á meðan forathugun stendur yfir eru ekki fullnægjandi. Jafnframt er áskilið í gerðinni að tilhlýðilegt tillit skuli tekið til meðalhófsreglunnar og þá einkum að því er varðar lítil og meðalstór fyrirtæki. Að sama skapi skal tekið tillit til meðalhófsreglunnar og svokallaðrar sanngirnireglu EES-réttar með því að gefa fyrirtækjum kost á að fjárhæð févíta sé lækkuð eða þau felld niður þegar umbeðnar upplýsingar eru veittar.

Samkvæmt þessu verður ESA heimilt að kalla eftir tilteknum upplýsingum beint frá markaðsaðilum, svo sem stofnuninni er þegar heimilt að gera á sviði samkeppnismála, sbr. 2. mgr. 21. gr. samkeppnislaga, þegar upplýsingar sem aflað hefur verið með öðrum leiðum eru ófullnægjandi eða rangar.¹⁵ Með þessu er ætlunin að ESA verði unnt að rannsaka betur flóknari mál sem kunna að fela í sér alvarlegar samkeppnisraskanir.

Annars vegar er um að ræða einfalda beiðni ESA um upplýsingar þar sem sekt liggur við því að veita rangar eða misvísandi upplýsingar. Hins vegar sérstaka ákvörðun ESA um að upplýsingar skuli veittar innan tiltekins frests og liggur þá sekt við því að veita rangar eða misvísandi upplýsingar en févíti (dagsektir) við því að svara ekki innan þess frests sem tiltekinn er.

Þær upplýsingar sem um getur verið að ræða eru af því tagi sem viðkomandi markaðsaðilar hafa á takteinum, á borð við upplýsingar um markaðsaðstæður (t.d. markaðshlutdeild og aðgangshindranir) og um fyrirtækið sjálft (t.d. kostnaðarsamsetningu, hagnað og eignarhald). Sömuleiðis um áhrif meintrar ríkisaðstoðar og hugsanlegar mótvægisáðgerðir vegna hennar. Ætlunin með þessum heimildum er því að þær verði ekki sérstaklega íþyngjandi.

Rannsóknir ESA á tilteknum atvinnugreinum eru sem fyrr segir einungis gerðar þegar aðrar ráðstafanir koma augljóslega ekki að notum. Þær geta lotið að tilteknum atvinnugreinum (t.d. heilbrigðisgeiranum eða orkugeiranum) og að starfsemi og markaðshæðun í tilteknum atvinnugreinum.

3.4. Að hverjum valdheimildirnar beinast - aðilar á Íslandi

Hinar nýju eftirlits- og valdheimildir ESA, sem gerðin og tillögur um samsvarandi breytingar á SED gera ráð fyrir, beinast að fyrirtækjum og samtökum fyrirtækja sem kunna að búa yfir markaðsupplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að ESA geti lokið mati á ráðstöfunum sem eru til athugunar. Í dag er eftirliti þannig háttað að ESA getur beint upplýsingabeiðni til stjórnvalda sem afla upplýsinga frá fyrirtækjum ef tilefni er til og koma þeim á framfæri við ESA. Þetta fyrirkomulag helst óbreytt, en breytingarnar felast í því að ESA mun, þegar stofnunin hefur opnað svokallaða formlega rannsókn að lokinni forathugun á máli, geta beint upplýsingabeiðnum að stjórnvöldum, fyrirtækjum eða hópi fyrirtækja í því skyni að leggja mat á flókin mál. Eru þetta heimildir sem nefndar hafa verið „tæki til öflunar markaðsupplýsinga“ (e. market information tools, MIT). Sektum eða févítum verður unnt að beita til að tryggja að fyrirtæki eða samtök fyrirtækja verði við beiðnum og veiti ekki villandi upplýsingar. Þvingunarráðstöfunum af þessu tagi er unnt að skjóta til EFTA-dómstólsins.

Þá er gert ráð fyrir að ESA geti, þegar rökstuddur grunur liggur fyrir um ráðstafanir sem fela í sér ríkisaðstoð í tiltekinni grein, í fleiri en einu ríki, sem ekki telst samrýmanleg innri markaðnum og framkvæmd EES-samningsins, hafið rannsókn á tilteknum atvinnugreinum (e. sector inquiries). Í þeim tilvikum koma þvingunarráðstafanir einnig til greina ef umbeðnar upplýsingar eru ekki veittar. Þessum heimildum verður þó einungis beitt þegar ljóst er að viðaminni ráðstafanir á borð við sérfræðiúttektir muni ekki ná sama marki. Markmið þessara heimilda er að aðilar sem hafa með höndum eftirlit með

¹⁵ Vefslóð: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2005044.html>

ríkisaðstoð geti nálgast upplýsingar af tvennu tagi. Annars vegar það sem nefndar eru „þverlægar upplýsingar“ (e. horizontal information) til að meta hvort gögn sem aflað hefur verið veki upp álitamál í tilteknum atvinnugreinum eða í tengslum við tilteknar tegundir ríkisaðstoðar (e. aid instrument) í fleiri en einu ríki. Hins vegar upplýsingar sem varpað geta ljósi á framkvæmd og venjur í viðskiptum í tilteknum geirum sem nota má til að útbúa leiðbeinandi reglur um ríkisaðstoð, sem endurspegla raunverulegar markaðsaðstæður.

Til samanburðar beinast sektarheimildir ESA skv. 24. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 að fyrirtækjum, samtökum fyrirtækja og einstaklingum. Þær heimildir varða brot gegn banni EES-samningsins við samkeppnishamlandi aðgerðum. Í þeim heimildum sem fjallað er um í álitsgerð þessari er einungis um að ræða heimildir til að leggja viðurlög á fyrirtæki og samtök fyrirtækja og einungis vegna brota gegn upplýsingaskyldu.

Fyrirtæki í skilningi reglna EES um ríkisaðstoð eru aðilar eða rekstrareiningar sem hafa með höndum „starfsemi viðskiptalegs eðlis“, án tillits til félagaforms eða tilgangs starfseminnar (t.d. hvort hún er rekin í hagnaðarskyni eða sem hluti af starfsemi opinberrar stofnunar). Þar er litið til þess hvort aðilinn selur þjónustu eða vörur á markaði í samkeppni við aðra innan EES.

Telja má víst, með vísan til þeirra markmiða sem að er stefnt með heimildum til upplýsingaöflunar og eðlis þeirra upplýsinga sem kann að verða kallað eftir, að beiðnir um upplýsingar frá íslenskum fyrirtækjum yrðu tiltölulega fátiðar, líklega kæmu þær í mesta lagi fram á nokkurra ára fresti. Enda þótt erfitt sé að spá fyrir um slíkt verður að teljast harla ólíklegt að fyrirtæki muni brjóta gegn skyldu til þess að verða við slíkum upplýsingabeiðnum.

3.5. Þátttaka Íslands í ákvarðanatöku og gagnkvæmni

Ákvörðunum ESA verður skotið til EFTA-dómstólsins og Ísland á aðild að ákvörðunartöku með þátttöku sinni hjá báðum þessum stofnunum. Að því er varðar gagnkvæmni í eftirlitskerfinu er skipting valds á milli Eftirlitsstofnunar EFTA annars vegar og framkvæmdastjórnar ESB hins vegar þegar kemur að eftirliti með ríkisaðstoð gagnkvæm. Þá eru bæði EFTA-ríkin og aðildarríki ESB aðilar að því réttarkerfi EES-samningsins sem gerðin heyrir til.

Þá ber að nefna að í ríkisaðstoðarmálum eru það viðkomandi ríki sem hafa beina aðild að málum en ekki fyrirtækin sjálf, enda getur ríkisaðstoð einungis verið veitt af hálfu opinberra aðila. Af þeim sökum mælir gerðin fyrir um að viðkomandi ríki skuli látið í té eintak af upplýsingabeiðnum, sem sendar eru fyrirtækjum eða samtökum fyrirtækja og því gefið færi á að tjá sig um þær athugasemdir sem berast. Er þetta gert til að tryggja rétt hlutaðeigandi ríkis til málsvarnar. Einnig skal ríkið upplýst um heiti fyrirtækja sem beðin eru um upplýsingar nema fyrirtækin sýni fram á lögmæta hagsmuni af að heiti þeirra sé haldið leyndu. Þátttaka af þessu tagi í ákvarðanatöku ESA er ekki til staðar í samkeppnismálum, þar sem aðild mála er á milli fyrirtækjanna sjálfra og ESA.

3.6. Umfang og eðli valdheimilda

Valdheimildir ESA við eftirlit með ríkisaðstoð eru vel afmarkaðar, en geta náð til allra atvinnugreina. Nærtækt er að skoða heimildirnar nánar í ljósi þeirrar þróunar og breytinga á sviði samkeppnismála sem m.a. hefur orðið tilefni umfjöllunar í tveimur álitsgerðum af þessu tagi. Niðurstöður þeirra voru í meginatriðum þær að umrætt framsal í samkeppnismálum væri heimilt. Eftirfarandi heimildir til framsals valdheimilda komu til sérstakrar athugunar:

- Á sviði framkvæmdarvalds:
 - Álitsgerð nefndar 1992: ESA verði heimilt að beita aðfararhæfum sektum og fávíti gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna brota á samkeppnisreglum.

- Á sviði dómssvalds:
 - Álitsgerð nefndar 1992: Ákvörðunum ESA um að beita aðfararhæfum sektum og févítu gagnvart einstaklingum og lögaðilum á sviði samkeppnismála verði skotið til EFTA dómstólsins einungis.
 - Álitsgerð Davíðs Þórs Björgvinssonar 2004: Íslenskir dómstólar séu bundnir við þær niðurstöður ESA sem hún kemst að í samkeppnismálum á grundvelli 56. gr. EES-samningsins.

Samanburður á valdheimildum ESA í samkeppnismálum annars vegar og ríkisaðstoðarmálum hins vegar leiðir eftirfarandi í ljós:

- Á sviði framkvæmdarvalds er ekki gengið svo langt í ríkisaðstoðarmálum að framselja til ESA sektarvald vegna efnisbrota (líkt og í samkeppnismálum) – sektir og févítu eru einungis lagðar á í þeim tilgangi að knýja fram upplýsingar (svo sem stofnuninni er þegar heimilt í samkeppnismálum).
- Á sviði dómssvalds er ekki gengið svo langt í ríkisaðstoðarmálum að íslenskir dómstólar verði bundnir við niðurstöður ESA (líkt og í samkeppnismálum) – einungis að ESA geti komið á framfæri upplýsingum sem „vinur réttarins“ til að stuðla að samræmdri beitingu EES-reglna (sem ESA er einnig heimilt í samkeppnismálum).

Ljóst virðist þannig að valdheimildir á sviði samkeppnismála ganga að þessu leyti lengra en fyrirhugað framsal valdheimilda við eftirlit með ríkisaðstoð. Hinar síðarnefndu ná til allra fyrirtækja og samtaka fyrirtækja sem kunna að búa yfir nauðsynlegum upplýsingum og brjóta gegn skyldu til upplýsingagjafar. Til samanburðar ná sektarheimildir ESA í samkeppnismálum bæði til fyrirtækja sem kunna að búa yfir nauðsynlegum upplýsingum og til þeirra sem gerast með háttsemi sinni á markaði brotleg við samkeppnisreglur EES. Erfitt er að segja til um í hvaða mæli heimildunum yrði beitt en í þeim tilvikum myndu þær hafa bein og íþyngjandi réttaráhrif hér á landi, enda bindandi fyrir viðkomandi fyrirtæki og aðfararhæfar á hendur þeim. Ólíkt sambærilegum heimildum ESA á sviði samkeppnismála er beiting valdheimilda á sviði eftirlits með ríkisaðstoð ekki bundin við veltu fyrirtækja. Í því sambandi skal þó nefna að sérstaklega er kveðið á um að þegar ætlunin er að óska eftir upplýsingum og þegar ákvarða þarf sektir skuli tilhlýðilegt tillit tekið til meðalhöfsreglunnar, „einkum að því er varðar lítil og meðalstór fyrirtæki“.

3.7. Samfélagsleg markmið og svigrúm löggjafans

Eftirlit með ríkisaðstoð á innri markaði ESB og EES er nátengt samkeppnisreglum á sama svæði enda er markmið hins fyrirnefnda að einstök fyrirtæki njóti ekki ótilhlýðilegs samkeppnisforskots. Á því sviði „hefur verið viðurkennt (sbr. álitsgerðina frá 6. júlí 1992) að rökstyðja mætti rýmri framsalsheimildir samkvæmt stjórnarskránni en á öðrum sviðum vegna þeirra alþjóðlegra viðskipta sem þar færu fram.“¹⁶ Í tilvísaðri álitsgerð frá 1992 segir svo:

Við teljum að reglurnar um vald stofnana EFTA séu vel afmarkaðar og feli ekki í sér verulegt valdframsal sem talið verði íþyngjandi í ríkum mæli. Verður að telja að stjórnarskráin heimili framsal stjórnvalds sem er takmarkað með þessum hætti og varðar milliríkjavíðskipti. Ekki verður talið skipta máli í þessu sambandi þótt eftirlits- og ákvörðunarvaldið sé í afmörkuðum tilvikum í höndum eftirlitsaðila EB. Skipting valds milli eftirlitsnefndar EFTA og framkvæmdastjórnar EB í þessum tilvikum helgast af nauðsyn í viðskiptum milli ríkja, það er afmarkað og skýrar heimildir liggja því að baki. Þá er það einnig gagnkvæmt að vissu marki,

¹⁶ Bls. 72, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1079.pdf>

enda eru bæði EB og EFTA-ríkin aðilar að hinu nýja réttarkerfi, sem komið er á með EES-samningnum.¹⁷

Um þátttöku í viðskiptum á sameiginlegum markaði ríkja segir einnig m.a. svo í álitserð Davíðs Þórs Björgvinssonar um 27. gr. samkeppnislaga (2004):

Ávallt verði að hafa í huga hvað telja megi eðlilegt og forsvaranlegt gagnvart borgurunum þegar tillit hefur verið tekið til allra aðstæðna, þ.e. hvað varðar EES sérstaklega, þátttöku í viðskiptum við þegna annarra landa á sameiginlegum markaði ríkja sem öll teljast til réttarríkja. Taka verður mið af þessum hagsmunum við skýringu stjórnarskrárinnar eða annarra grundvallarreglna um mögulegar heimildir löggjafans til að framselja ríkisvald þannig að fastmótaðar hugmyndir um fullveldi ríkis verði ekki til þess að skerða réttarvernd einstaklinga og takmarka úrræði þeirra til að leita réttar síns á þeim vettvangi sem eðlilegastan má telja þegar haft er í huga alþjóðlegt eðli viðskiptanna. Ætla verður að löggjafinn hafi svigrúm til að meta það svo að hagsmunir íslenskra þegna geti einmitt verið best tryggðir með því að eftirlit með þeim og úrlausn ágreiningsmála á sviði alþjóðlegra viðskipta eigi undir sameiginlegar stofnanir margra ríkja sem vinna að sama markmiði á grundvelli þjóðaréttar. Í því er talin felast besta trygging fyrir því að allir fái á grundvelli jafnræðis notið þeirra réttinda sem alþjóðlegar viðskiptareglur, þ.m.t. samkeppnisreglur EES-samningsins, mæla fyrir um. Sameiginlegar stofnanir draga úr möguleikum stærri og öflugri ríkja til [að] beygja skýringu og framkvæmd reglnanna undir hagsmuni sína eða þegna sinna, og eru þar með til þess fallnar að styrkja stöðu smærri ríkja í samfélagi alþjóðlegra viðskipta.

Auknar kröfur um skilvirka framkvæmd alþjóðlegra viðskiptareglna og sjónarmið um aukna réttarvernd borgaranna hafa þannig óhjákvæmilega áhrif á fullveldi ríkja og hugmyndir manna um það, og löghelgar að mínu áliti ákveðið framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana þótt það sé vissulega álitamál hvar draga eigi mörkin. Það skiptir miklu máli fyrir efni þessarar álitserðar að 27. gr. frumvarpsins stefnir einmitt sérstaklega að því að skapa einstaklingum og aðilum í atvinnurekstri tækifæri til að leita réttar síns fyrir sjálfstæðum alþjóðlegum stofnunum ef reglur eru brotnar gagnvart þeim og binda um leið hendur innlendra stofnana.¹⁸

Í þessu sambandi ber einnig að geta um álitserð Stefáns Más Stefánssonar (2011) um heimild ESA til að leggja sektir og févíti á einstaklinga og lögaðila í EES/EFTA-ríkjunum, að fyrirmælum Flugöryggisstofnunar Evrópu (EASA). Ákvörðunum ESA skyldi aðeins skotið til EFTA-dómstólsins. Komist er að þeirri niðurstöðu að „...erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá“. Jafnframt segir svo:

... er það staðreynd að Alþingi samþykkti umrædda lagasetningu. Það hefur viss áhrif þegar metið er hvort lög standist stjórnarskrá eins og bent hefur verið á. Einnig má segja að umrædd lagasetning og framsal dómsvalds hafi farið fram á sviði samkeppnisréttar. Á þeim vettvangi hefur verið viðurkennt (sbr. álitserðin frá 6. júlí 1992) að rökstyðja mætti rýmri framsalsheimildir samkvæmt stjórnarskránni en á öðrum sviðum vegna þeirra alþjóðlegra viðskipta sem þar færu fram.¹⁹

¹⁷ Bls. 15, vefslóð: <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

¹⁸ Bls. 103-104, vefslóð: <http://www.althingi.is/alttext/131/s/pdf/0921.pdf>

¹⁹ Bls. 72, vefslóð: <http://www.althingi.is/alttext/139/s/pdf/1079.pdf>

4. Niðurstaða og næstu skref

Í ljósi ofangreindrar umfjöllunar er það niðurstaða þessarar álitsgerðar að framsal framkvæmdarvalds og dómsvalds í tengslum við umrædda reglugerð (ESB), nr. 734/2013, á sviði eftirlits með ríkisaðstoð, myndi ekki brjóta í bága við ákvæði stjórnarskrár. Það er vel afmarkað, á takmörkuðu sviði og yrði ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Þetta á einkum við ef til samanburðar er litið til reglna þeirra á sviði samkeppnisréttar sem þegar hafa verið innleiddar á grundvelli EES-samningsins og þess aukna svigrúms sem talið hefur verið fyrir hendi að þessu leyti á sviði alþjóðlegra viðskipta. Hér ber einnig að nefna innleiðingu reglna á sviði flugöryggis og skráningarkerfi vegna losunarheimilda gróðurhúsalofttegunda. Löggjöf til innleiðingar á framangreindum heimildum myndi því rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur. Tekið skal fram að hér er tekin afdráttarlausari afstaða að þessu leyti en í framangreindum álitsgerðum Stefáns Más Stefánssonar varðandi flugöryggisreglur (2011) og Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar um skráningarkerfi losunarheimilda (2012). Í hinni fyrrnefndu er niðurstaðan sú að „erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá“ og í hinni síðarnefndu að erfitt geri verið „að fullyrða hvort slík löggjöf bryti í bága við íslenska stjórnarskrá“. Í álitsgerð Davíðs Þórs Björgvinssonar um ákvæði samkeppnislaga (2004) var orðalagið á þann veg að umrætt tilvik „geti rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur“.

Niðurstöður í umræddum álitsgerðum hafa fyrst og fremst miðast við einstök ákvæði, en til viðbótar hafa jafnan verði gerðir fyrirvarar um sameiginleg áhrif af þróun samningsins í heild, sjá nánar í fylgiskjali.

Að því er varðar fyrirhugaða upptöku þeirrar gerðar í EES-samninginn sem hér er meginviðfangsefni, þ.e. reglugerðar (ESB) nr. 734/2013, er staðan í ferlinu sú (apríl 2015) að EFTA-ríkin hafa gert drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem gerðin yrði tekin upp í EES-samninginn, með tilteknum aðlögunum (aðlögunartexta). EFTA-ríkin Liechtenstein og Noregur hafa samþykkt þau drög fyrir sitt leyti, en Ísland ekki, enda er málið enn til umfjöllunar hjá þingnefndum Alþingis, sbr. reglur um þinglega meðferð EES-mála. Slíka ákvörðun yrði að taka með stjórnskipulegum fyrirvara þar sem hún kallar á lagabreytingu. Þegar öll EFTA-ríkin hafa veitt samþykki sitt fyrir drögum að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar eru þau send til Evrópusambandsins, sem tekur afstöðu til þeirra. Evrópusambandið ýmist samþykkir slíkar tillögur óbreyttar eða gerir breytingartillögur og þannig geta drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekið nokkrum breytingum eftir að þau eru formlega komin fram.

Þá ber þess að geta að upptaka málsmeðferðarreglugerðarinnar, þ.e. reglugerðar (ESB) nr. 734/2013, í EES-samninginn er forsenda þess að svokölluð framkvæmdareglugerð, þ.e. reglugerð (ESB) nr. 372/2014, verði tekin upp í regluverk Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Í framkvæmdareglugerðinni eru gerðar réttarbætur sem einkum varða meðhöndlun kvartana til ESA vegna ríkisaðstoðarmála og tímamörk.

Skortur á að Ísland standi við skuldbindingar samkvæmt samningnum um að viðhalda einsleitni á innri markaðnum getur kallað á viðbrögð af hálfu annarra samningsaðila EES-samningsins. Reglur um ríkisaðstoð og samkeppni gegna mikilvægu hlutverki í því að tryggja virkt og einsleitt samkeppnisumhverfi fyrir fyrirtæki sem starfa á hinum sameiginlega markaði. Rétt er að minnast á áherslu í stefnumörkun núverandi ríkisstjórnar á skilvirka framkvæmd EES-samningsins og hraðari upptöku EES-gerða í samninginn, auk áherslu á sjálfstæð, virk og náin samskipti og samstarf við ESB. Í því sambandi er rétt að benda á að reglugerð (ESB) nr. 734/2013 tók gildi innan ESB í júlí 2013. Þær áherslubreytingar sem gerðin felur í sér hafa því fyrir nokkru tekið gildi innan ESB-stoðarinnar. ESA hefur lýst yfir áhyggjum af því gagnvart stjórnvöldum að sá dráttur sem orðið hefur á upptöku

reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 í EES-samninginn hafi leitt til misræmis í reglum um ríkisaðstoðareftirlit af hálfu framkvæmdastjórnar ESB annars vegar og ESA hins vegar.

Yfirlit yfir álitssgerðir vegna EES- og Schengen-mála og afstöðu Alþingis til þeirra á tímabilinu 1992-2014

Fylgiskjal með „Reglur um eftirlit með ríkisaðstoð með tilliti til stjórnarskrár Íslands - Álitssgerð um hvort innleiðing reglugerðar (ESB) nr. 734/2013 frá 22. júlí 2013, um breytingu á reglugerð ráðsins (EB) nr. 659/1999 um ítarlegar reglur um beitingu 93. gr. EB-sáttmálans, sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrár vegna framsals til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á auknum heimildum til eftirlits með ríkisaðstoð“

Maí 2015

Forsætisráðuneyti – Fjármála- og efnahagsráðuneyti – Utanríkisráðuneyti

Efnisyfirlit

1.	Yfirlit	5
2.	Meginforsendur	10
3.	Niðurstöður.....	12
4.	Fyrirvarar fræðimanna.....	13

1. Yfirlit

Í umfjöllun um EES-samninginn og samninga sem honum tengjast hafa ítrekað vaknað spurningar um stjórnskipulega heimild íslenskra stjórnvalda til að framselja vald til alþjóðlegra stofnana. Þetta á við um fullgildingu EES-samningsins á sínum tíma, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993, og nokkur tilvik sem upp hafa komið eftir það. Eftirtalдар átta álitserðir fræðimanna á sviði lögfræði hafa verið unnar að beiðni ráðuneyta eða Alþingis á tímabilinu 1992-2012 og fjalla um afmörkuð álitamál af þessu tagi:¹

1) 1992: EES-samningurinn, almenn atriði, opinber innkaup, ríkisaðstoð (ríkisstyrkir) og samkeppni - Ekki talið ganga gegn stjórnarskrá²

Álitserð nefndar sem ætlað var að „leggja mat á það hvort samningurinn um evrópska efnahagssvæðið, ásamt fylgisamningum, brjóti á einhvern hátt í bága við íslensk stjórnskipunarlög“. Reglur um opinber innkaup, ríkisaðstoð (ríkisstyrki) og samkeppi voru talдар þarfnast sérstakrar skoðunar í því sambandi, þar á meðal heimildir ESA til að beita (aðfararhæfum) sektum og féviti gagnvart einstaklingum og lögaðilum vegna brota á reglum um samkeppni. Ákvörðunum ESA yrði einungis skotið til EFTA-dómstólsins.

Nefndin var skipuð af utanríkisráðherra og í henni sátu Þór Vilhjálmsson hæstaréttardómari, Gunnar G. Schram prófessor, Stefán Már Stefánsson prófessor og Ólafur W. Stefánsson skrifstofustjóri í dóms- og kirkjumálaráðuneytinu.

Í kjölfarið voru sett lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

2) 1992: EES-samningurinn, almenn atriði – „... ákvæði í samningnum brjóti greinilega í bága við stjórnarskrána ...“³

Álitserð að beiðni utanríkismálanefndar Alþingis sem lýtur að „stofnanapáttum EES-samningsins og valdssviði EFTA- og EB-stofnana á EES-svæðinu og þeirri spurningu, hvort atriði í samningnum og fylgitextum hans brjóti í bága við stjórnarskrána“. Höfundur er dr. Guðmundur Alfreðsson.

3) 1997: Schengen-samstarfið – „...brjóti ekki í bága við stjórnarskrána“⁴

Álitserð að beiðni utanríkisráðherra um hvort samkomulag við Evrópusambandið um Schengen-samstarfið (afnám persónueftirlits á landamærum og upptaka sameiginlegra reglna varðandi eftirlit við ytri landamæri svæðisins) kynni að brjóta í bága við stjórnarskrána. Samningaviðræður voru þá enn í gangi og álitserðin tók mið af því. Höfundar eru lagaprófessorarnir Stefán Már Stefánsson, Davíð Þór Björgvinsson og Viðar Már Matthíasson.

4) 1999: – Schengen-samningurinn – „... [felur] ekki í sér framsal löggjafarvalds sem [fer] gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar“⁵

¹ Stutta reifun á álitserðum nr. 1 og 3-7 er að finna á bls. 10-11 í álitserð (nr. 8) um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir, frá júní 2012. Lengri reifun á álitserðum nr. 1 og 3-6 er að finna á bls. 19-25 í álitserð (nr. 7) um eftirlit með fjármálamörkuðum, frá apríl 2012. Tekið skal fram að þess utan er að finna í þingskjölum minnisblöð og umsagnir af ýmsu tagi, svo sem frá nefndasviði og aðallögfræðingi Alþingis.

² „Álit nefndar utanríkisráðherra um stjórnarskrána og EES-samninginn“. Vefslóð (fylgiskjal I, bls. 3-18): <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

³ „Álit dr. Guðmundar Alfreðssonar um EES og stjórnarskrána“. Vefslóð (fylgiskjal III, bls. 26-40): <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

⁴ „Álitserð um Schengensamstarfið og íslensku stjórnarskrána“. Vefslóð (fylgiskjal IV, bls. 116-147): <http://www.althingi.is/alttext/125/s/pdf/0240.pdf>

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðherra um endanlega gerð Schengen-samningsins. Höfundar eru Davíð Þór Björgvinsson, Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson, prófessorar við lagadeild Háskóla Íslands.

Í kjölfarið voru samþykkt lög nr. 25/2000 um breyting á lögum um eftirlit með útlendingum, nr. 45/1965, með síðari breytingum, og lög um breyting á ýmsum lögum vegna þátttöku Íslands í Schengen-samstarfinu, nr. 15/2000 og lög um Schengen upplýsingakerfið, nr. 16/2000.

5) 2004: Ákvæði samkeppnislaga (27. gr.) – „...geti rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur....“⁵

Álitsgerð að beiðni utanríkisráðherra um „hvort það rúmist innan valdheimilda löggjafans að mæla svo fyrir að íslenskir dómstólar skuli bundnir af ákvörðunum Eftirlitsstofnunar EFTA, framkvæmdastjórnar EB, EFTA-dómstólsins og dómstóls EB þegar þeir beita 53. og 54. gr. EES-samningsins.“ Höfundur er Davíð Þór Björgvinsson, prófessor.

Reglugerð ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans (nú 101.-102. gr. SUSE, sbr. 53.-54. gr. EES-samningsins), var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 130/2004 frá 24. september 2004. Vegna innleiðingar reglugerðar (EB) var nauðsynlegt að gera nokkrar breytingar á ákvæðum samkeppnislaga. Þá hafði innleiðing gerðarinnar einnig í för með sér efnislegar breytingar á bókun 4 við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, sem þótti nauðsynlegt að lögfesta. Í kjölfarið voru sett ný samkeppnislög, nr. 44/2005, og reglugerð nr. 811/2006, um innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003 frá 16. desember 2002 um framkvæmd samkeppnisreglna sem mælt er fyrir um í 81. og 82. gr. sáttmálans.

Innleiðing reglugerðarinnar hafði þær breytingar helstar í för með sér að samkeppnisyfirvöld og dómstólar í EFTA-ríkjunum fengu heimild til að beita ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins fullum fetum (hliðstæð ákvæði eru í 101.-102. gr. SUSE), en áður höfðu aðeins Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB heimild til að beita ákvæðunum, sbr. 56. gr. EES-samningsins. Við þetta féllu hins vegar ekki niður heimildir framkvæmdastjórnarinnar og Eftirlitsstofnunar EFTA til að beita ákvæðunum. Til að tryggja fullt samræmi í framkvæmd þessara reglna er þess vegna mælt svo fyrir í 16. gr. reglugerðar (EB) nr. 1/2003 að ákvarðanir innlendra samkeppnisyfirvalda eða dómstóla megi ekki brjóta í bága við þær ákvarðanir sem framkvæmdastjórnin hefur tekið í sömu málum. Af EES-samningnum leiðir að hið sama á við um Eftirlitsstofnun EFTA.

Enda þótt segja megi að það sé að vissu marki í samræmi við viðteknar venjur við skýringu landsréttar til samræmis við þjóðarétt, varð skuldbinding um að taka sérstakt ákvæði um það í lög, tilefni til að leita eftir áliti á því hvort það rúmaðist innan valdheimilda löggjafans.

Í 27. gr. hinna nýju samkeppnislaga var kveðið á um að þegar dómstóll fjallaði um samninga, ákvarðanir eða aðgerðir skv. 53. og 54. gr. EES-samningsins í máli sem Eftirlitsstofnun EFTA hefði þegar tekið ákvörðun í mætti úrlausn hans ekki brjóta í bága við þá ákvörðun. Enn

⁵ „Álitsgerð um Schengen-samninginn og íslensku stjórnarskrána í ljósi samnings milli ráðs Evrópusambandsins og Íslands og Noregs um framkvæmd, beitingu og þróun Schengengerðanna frá 18. maí 1999.“ Vefslóð (fylgiskjal V, bls. 148-159): <http://www.althingi.is/altext/125/s/pdf/0240.pdf>

⁶ „Álitsgerð um framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana í tilefni af innleiðingu reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1/2003.“ Vefslóð (fylgiskjal VII, bls. 88-131): <http://www.althingi.is/altext/131/s/pdf/0921.pdf>

fremur skyldi dómstóllinn forðast að leysa úr máli á annan veg en þann sem Eftirlitsstofnun EFTA kynni að gera í máli sem hún hefði til meðferðar. Fram kemur í ákvæðinu að dómstóllinn geti í þessu skyni frestað meðferð málsins.

Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins í apríl 2015 hefur ekki reynt á 27. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005, fyrir íslenskum dómstólum.

6) 2011: Flugöryggismál – „...erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá“⁷

Álitsgerð að beiðni forsætisráðuneytis „um lögmæti þess að taka upp í íslensk lög ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008 frá 20. febrúar 2008 um sameiginlegar reglur um almenningssflug og um stofnun Flugöryggisstofnunar Evrópu og niðurfellingu tilskipunar ráðsins 91/670/EBE, reglugerðar (EB) nr. 1592/2002 og tilskipunar 2004/36/EB. Einkum var fjallað um 25. gr. reglugerðarinnar og mögulegt vald Eftirlitsstofnunar EFTA til að leggja á einstaklinga og fyrirtæki, sem Flugöryggisstofnunin hefur veitt vottorð, sektir og févíti ef þeir einstaklingar eða fyrirtæki hafa staðfestu í EFTA-ríki vegna brota á reglum um flugöryggi. Ákvörðunum ESA yrði einungis skotið til EFTA-dómstólsins. Höfundur er Stefán Már Stefánsson prófessor.

Í kjölfarið voru samþykkt lög nr. 50/2012, um breytingu á lögum um loftferðir, nr. 60/1998, með síðari breytingum. Samkvæmt 20. gr. breytingarlaganna nr. 50/2012, sem varð að 136. gr. a laga um loftferðir, nr. 60/1998, er Eftirlitsstofnun EFTA heimilt, að tillögu Flugöryggisstofnunar Evrópu, að leggja sektir á fyrirtæki, sem hafa skírteini útgefin af Flugöryggisstofnun Evrópu, fyrir brot af ásetningi eða gáleysi á reglum á sviði Flugöryggisstofnunarinnar enda er sú starfsemi, sem tillaga um sekt grundvallast á, óheimil samkvæmt loftferðalögunum og reglum settum samkvæmt þeim. Samkvæmt aðlögunartexta við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 163/2011, þar sem gerðin var tekin upp í EES-samninginn, skyldi EFTA-dómstóllinn hafa ótakmarkaða lögsögu til að endurskoða ákvarðanir Eftirlitsstofnunar EFTA um sektir eða reglubundnar sektargreiðslur. Má dómstóllinn fella niður, lækka eða hækka sektina eða reglubundnu sektargreiðsluna sem lögð er á.

Samkvæmt 3. mgr. 25. gr. reglugerðar (EB) nr. 216/2008 skyldi framkvæmdastjórn ESB samþykkja ítarlegar reglur fyrir framkvæmd greinarinnar, þá skyldi tilgreina sérstaklega ítarlegar viðmiðanir til að ákveða fjárhæð sektar eða reglubundinna sektargreiðslna og málsmeðferð við fyrirspurnir, tengdar ráðstafanir og skýrslugjöf sem og reglur um málsmeðferð við ákvarðanatöku, þ.m.t. ákvæði um rétt til varnar, rétt á aðgangi að málsskjölum, rétt á málflutningsmanni, rétt til þagnarskyldu og tímabundin ákvæði um áætlun og innheimtu sekta og reglubundinna sektargreiðslna. Í framhaldinu setti framkvæmdastjórn ESB framkvæmdareglugerð (ESB) nr. 646/2012 frá 16. júlí 2012 um ítarlegar reglur um sektir og févíti samkvæmt reglugerð Evrópusambandsins og ráðsins (EB) nr. 216/2008. Framkvæmdareglugerðin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 42/2013. Innleiðing í íslenskan rétt var með þeim hætti að með reglugerð frá innanríkisráðuneyti nr. 409/2013, var tilvísunaraðgerðinni beitt með þeim hætti að samkvæmt d-lið 3. gr. reglugerðar um sameiginlegar reglur um almenningssflug og stofnun

⁷ „Álitsgerð um hvort ákvæði reglugerðar EB 216/2008, einkum ákvæði 25. gr. reglugerðarinnar, stangist á við íslensku stjórnarskrána.“ Vefslóð (fylgiskjal II, bls. 52-75): <http://www.althingi.is/altxt/139/s/pdf/1079.pdf>

Flugöryggisstofnunar Evrópu, nr. 812/2012, öðlaðist framkvæmdarreglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 646/2012 gildi.

Samkvæmt upplýsingum Samgöngustofu í mars 2015 hafa fjórir íslenskir aðilar skírteini (í mismunandi flokkum) útgefin af Flugöryggisstofnun Evrópu en umræddri sektarheimild ESA hefur aldrei verið beitt á Íslandi.

7) 2012: Eftirlit með fjármálamörkuðum – „...háð annmörkum með tilliti til íslensku stjórnarskrárinnar“⁸

Álitsgerð að beiðni forsætis-, efnahags- og viðskipta- og utanríkisráðuneytis um „heimildir þriggja evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði til að taka bindandi ákvarðanir gagnvart íslenskum eftirlitsstofnunum og bindandi ákvarðanir sem hafa bein og íþyngjandi réttaráhrif gagnvart íslenskum fjármálafyrirtækjum.“ Höfundar eru Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson, prófessorar við lagadeild Háskóla Íslands.

Ofangreindar gerðir ESB um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði hafa ekki enn verið teknar upp í EES-samninginn þegar þessi álitsgerð er skrifuð. Á fundi fjármála- og efnahagsráðherra EFTA-ríkjanna og ESB hinn 14. október 2014 var samþykkt sameiginleg yfirlýsing um meginviðmið við innleiðingu reglugerða um evrópskar eftirlitsstofnanir á fjármálamarkaði í EES-samninginn. Byggist niðurstaðan á tveggja stöða kerfi EES-samningsins og ákveðnum fordæmum um meðferð valdheimilda á sviði samkeppnismála og felst í tveimur meginþáttum. Annars vegar á því að allar bindandi ákvarðanir gagnvart stjórnvöldum og fyrirtækjum í EFTA-ríkjunum, sem gagnvart ESB-ríkjum væru teknar af evrópsku eftirlitsstofnununum þremur, verði teknar af Eftirlitsstofnun EFTA. Með því er tryggt að hægt verði að vísa ákvörðunum sem teknar eru í EFTA-stoðinni til EFTA-dómstólsins. Hins vegar er aðkoma fjármálaeftirlits EFTA-ríkjanna og Eftirlitsstofnunar EFTA tryggð. Í samkomulaginu segir að þessir aðilar skuli taka þátt í starfsemi evrópsku stofnananna þriggja að eins miklu leyti og mögulegt er, en þó án atkvæðisréttar.

Á grundvelli yfirlýsingar ráðherranna frá 14. október 2014 stendur nú yfir undirbúningur að aðlögun og upptöku um hundrað gerða um eftirlit á fjármálamarkaði. Reglugerðum um eftirlitsstofnanirnar þrjár hefur verið forgangsraðað en á eftir þeim koma gerðir er varða láns hæfismatsfyrirtæki, afleiðuviðskipti og skortsölu og loks aðrar gerðir sem beðið hafa í þessum flokki. Þá þarf að breyta bókunum við samning milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls til að gera ráð fyrir viðeigandi málsmeðferðarreglum fyrir Eftirlitsstofnun EFTA. Að svo stöddu er miðað við að hægt verði að breyta þessum bókunum og taka gerðirnar upp í EES-samninginn í lok árs 2015 eða byrjun árs 2016. Samhliða aðlögun gerðanna er hafinn undirbúningur að viðeigandi lagabreytingum og er miðað við að þær verði lagðar fyrir Alþingi á haustþingi 2015.

8) 2012: Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda – „... framsal sem rúmast ekki innan venjuhelgaðrar reglu ...“ eða „...kann að vera erfitt að fullyrða hvort slík löggjöf bryti í bága við íslenska stjórnarskrá“⁹

⁸ „Álitsgerð um stjórnskipulegar heimildir landsréttar og möguleika á innleiðingu reglugerða ESB um eftirlit með fjármálamörkuðum í EES-samninginn.“ Vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Frettatilkynning/Alitsgerd_BTh_SMS.pdf

⁹ „Álitsgerð um hvort innleiðing reglugerðar ESB nr. 1193/2011 um sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir sé annmörkum háð með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar.“ Vefslóð:

Álitsgerð að beiðni forsætis-, umhverfis- og utanríkisráðuneytis um framsal til stofnana Evrópusambandsins á framkvæmdarvaldi og dómssvaldi í tengslum við sameiginlegt skráningarkerfi fyrir losunarheimildir. Niðurstöður álitsgerðarinnar miðast annars vegar við innleiðingu viðkomandi reglugerðar í óbreyttri mynd og hins vegar við að reglurnar verði aðlagðar tveggja stöða kerfi EES-samningsins. Höfundar eru Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson, prófessorar við lagadeild Háskóla Íslands.

Reglugerð (ESB) nr. 1193/2011 um stofnun skrár Sambandsins yfir viðskiptatímabil sem hefst 1. janúar 2013 og síðari viðskiptatímabil í kerfi Sambandsins fyrir viðskipti með heimildir til losunar gróðurhúsalofttegunda, var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 236/2012. Í aðlögunartexta með ákvörðuninni var Eftirlitsstofnun EFTA fengið vald framkvæmdastjórnar ESB hvað varðar EES/EFTA-ríkin. Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 var innleidd á Íslandi með reglugerð umhverfis- og auðlindaráðuneytis nr. 71/2013 um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir (síðar felld á brott með reglugerð nr. 365/2014) en lagastoð hennar var í 22. gr. g laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, sem kveður á um reglugerð um skráningarkerfi. Með 2. tölulið 9. gr. reglugerðarinnar öðlaðist reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 gildi hér á landi, eins og breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 236/2012, frá 31. desember 2012.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 71/2013, og síðar sömu greinar hinnar nýju reglugerðar um sama efni, nr. 365/2014, er Umhverfisstofnun landsstjórnandi íslenska ríkisins vegna skráningarkerfis fyrir losunarheimildir og hefur umsjón með stofnun og lokun reikninga, aðgangi að reikningum og skráningu upplýsinga um reikningseigendur og aðgangshafa hvað varðar reikninga íslenska ríkisins og reikninga í skrá sambandsins sem eru í eigu aðila sem heyra undir lögsögu Íslands. Umhverfisstofnun skal einnig veita reikningseigendum og aðgangshöfum skráningarkefisins aðstoð við notkun þess. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. eru stjórnvaldsákvæðanir Umhverfisstofnunar skv. reglugerðinni kærarlegar til ráðherra.

Í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1193/2011 kemur fram á nokkrum stöðum að framkvæmdastjórnin geti gefið fyrirmæli varðandi einstaka þætti, t.d. um tímabundna lokun aðgangs að reikningum sbr. 7. tölulið 31. gr. og tímabundna lokun aðgangs að losunarheimildum eða Kýótóeiningum ef um er að ræða grun um sviksamleg viðskipti sbr. 71. gr., en í aðlögunartexta var Eftirlitsstofnun EFTA fengið vald framkvæmdastjórnarinnar hvað varðar EES/EFTA-ríkin.

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti í mars 2015 hefur umræddri sektarheimild ESA aldrei verið beitt á Íslandi.

Þá eru eftirtaldar álitsgerðir ráðuneyta fyrirbyggjandi eða í vinnslu, byggt á því mati að framangreindar álitsgerðir fræðimanna veiti nægilega leiðbeiningu varðandi úrlausn um viðkomandi efni:

a) 2012: Lyfjamál – „...erfitt geti verið að fullyrða að slík löggjöf brjóti í bága við stjórnarskrá“¹⁰

http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

¹⁰ Álitsgerðin mun verða birt sem fylgiskjal þegar tillaga til þingsályktunar verður lögð fyrir Alþingi um afléttingu stjórnskipulegs fyrirvara við ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar.

Sameiginleg álitssgerð forsætisráðuneytis, velferðarráðuneytis og utanríkisráðuneytis fjallar um mögulega stjórnskipulega annmarka við fyrirhugaða innleiðingu reglugerðar um lyfjamál. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir bindandi ákvörðunarvaldi ESA um beitingu aðfararhæfra fésektar og birtingu tiltekinna upplýsinga um brotlega aðila, auk þess sem ákvarðanir ESA yrðu einungis bornar undir EFTA-dómstólinn. Um niðurstöðuna er vísað sérstaklega til álitssgerðar um flugöryggismál, sbr. m.a. orðalag í niðurstöðu.

Staða þessa máls nú (apríl 2015) er sú að Alþingi hefur afgreitt fyrirfram samráð, skv. 2. gr. reglna forsætisnefndar Alþingis um þinglega meðferð EES-mála, og EFTA-ríkin sent drög að ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar til ESB.

b) 2015 (áætlun): Eftirlit með skipum – Álitssgerð í vinnslu

Sameiginleg álitssgerð forsætisráðuneytis, innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis þar sem fjallað er um mögulega stjórnskipulega annmarka við fyrirhugaða innleiðingu reglugerðar ESB á sviði skipaefirlits. Í reglugerðinni er gert ráð fyrir bindandi ákvörðunarvaldi ESA um beitingu aðfararhæfra sekta og févítis vegna brota á reglugerðinni, auk þess sem ákvarðanir ESA yrðu einungis bornar undir EFTA-dómstólinn.

2. Meginforsendur

Flestar af framangreindum álitssgerðum hvíla á þeim megin sjónarmiðum sem lagðar voru til grundvallar í þeirri fyrstu, þ.e. af nefnd utanríkisráðherra sem árið 1992 lagði á það mat „hvort samningurinn um evrópska efnahagssvæðið, ásamt fylgisamningum, brjóti á einhvern hátt í bága við íslensk stjórnskipunarlög“. Það á meðal annars við um nýjustu álitssgerð Bjargar Thorarensen og Stefáns Máss Stefánssonar á þessu sviði.¹¹ Þar segir svo um hina fyrrnefndu:

Byggt var á því að 1) það væri íslensk réttarregla að við sérstakar aðstæður bæri að beita erlendum réttarreglum hér á landi, 2) dæmi væru þess að ákvarðanir erlendra stjórnvalda giltu hér á landi og þær væru aðfararhæfar, 3) dæmi væru þess að erlenda dóma mætti fullnusta hér á landi, 4) vald það, sem alþjóðastofnunum væri ætlað með samningnum væri vel afmarkað, 5) valdið væri á takmörkuðu sviði og 6) valdið væri ekki verulega íþyngjandi fyrir íslenska aðila. Jafnframt var bent á að forsendur sem þá voru til staðar um framsal valdheimilda samkvæmt EES-samningnum kynnu að breytast og bæri þá hugsanlega að gera stjórnarskrárbreytingar til að heimila aukið framsal ríkisvalds. Fyrir lá að efni EES-samningsins væri ekki gert í eitt skipti fyrir öll en reglum hans yrði breytt eða aukið við samninginn eftir því sem réttur ESB þróaðist og að því leyti væri hann framsækinn.¹²

Skoða þarf því hvert tilvik sérstaklega, einkum hverjir fari með þessar heimildir, í hverju þær felist og hverjir verði fyrir (hvaða) áhrifum. Þá hafa samfélagsleg markmið viðkomandi reglna hverju sinni einnig þýðingu, sbr. kafla 3.7. í álitssgerð um eftirlit með ríkisaðstoð, sem og svigrúm Alþingis til að leggja mat á tilvik af þessu tagi. Um hið síðarnefnda segir svo í álitssgerð Davíðs Þórs Björgvinssonar um 27. gr. samkeppnislaga (2004)¹³:

Mikilvæg réttarpólitísk og lögfræðileg rök hníga til þess að löggjafanum sé játað svigrúm til þess að mæla fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins til slíkra stofnana til að greiða fyrir alþjóðasamskiptum og þá ekki síður til að tryggja réttarvernd og réttarstöðu Íslendinga og íslenskra fyrirtækja sem taka þátt í alþjóðlegum viðskiptum. Alþingi er

¹¹ Álitssgerð um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012), nr. 8 í kafla 1.

¹² Bls. 10, vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

¹³ Sjá álitssgerð nr. 5 í kafla 1.

valdamesta stofnun Íslenska ríkisins og þingmenn sæta pólitískri ábyrgð. Við mat á svigrúmi sínu til að framselja ríkisvald til alþjóðastofnunar getur Alþingi því gert að sínum þau réttarpólitísku og lögræðilegu rök sem rakin eru í álitssgerð þessari. Þessi réttarpólitísku og lögræðilegu rök eru jafngild og hafa sambærilegt vægi þótt heimilt sé að breyta stjórnarskrá og mæla fyrir um heimild til framsals ríkisvalds í henni, enda vandséð að slík heimild yrði nokkurn tímann orðuð þannig að hún leysi í eitt skipti fyrir öll úr þeim vafamálum sem upp geta komið við framsal ríkisvalds. Að því leyti skipta þessi rök einnig máli við þær aðstæður og löggjafinn gæti staðið með svipuðum hætti frammi fyrir því að taka afstöðu til þeirra við beitingu slíks ákvæðis.¹⁴

Í álitssgerð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012) segir svo um svigrúm Alþingis:¹⁵

Ísland tekur þátt í síaukinni alþjóðlegri samvinnu á öllum sviðum og eru ríkir pólitískir og samfélagslegir hagsmunir af slíku samstarfi. Markmið með reglusetningu um sambandskrá fyrir losunarheimildir stefnir ótvírætt að sameiginlegum hagsmunum allra ríkja á EES-svæðinu í loftslagsmálum í viðunandi samhengi, þar á meðal um útfærslu sameiginlegra þjóðréttarskyldna tengdum Kýótó bókuninni. Því er áréttað að ákveðið svigrúm sé fyrir hendi fyrir löggjafann til að túlka stjórnarskrárákvæði sem koma til álita þannig að ekki þrengi um of að möguleikum Íslands sem fullvalda þjóðréttaraðila til að tryggja hagsmuni sína sem best í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir.¹⁶

Loks skal þess getið að tvær af umræddum álitssgerðum fræðimanna hvíla á nokkuð annarri nálgun en sú fyrsta. Í álitssgerð dr. Guðmundar Alfreðssonar (1992) er talið að ýmis ákvæði hljóti að vekja vafa ef ekki vissu um stjórnarskrárbrot.¹⁷ Síðan segir svo:

Um heildarmyndina af samningnum finnst mér, andstætt því sem segir í matsgerð nefndarinnar, að ekki hvað sízt samansafnið af álitamálum í öllum stofnanapáttum samningsins gefi sjálfstætt tilefni til þess, að Alþingi og forseti sem löggjafarvaldshafar staldri við, áður en samningurinn yrði lögfestur.¹⁸

Álitssgerð Davíðs Þórs Björgvinssonar þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að tiltekið ákvæði í frumvarpi til nýrra samkeppnislaga fái staðist stjórnarskrá (2004) byggir m.a. á því að í íslenskum rétti gildi

venjuhelguð regla um að hinn almenni löggjafi hafi heimild til að framselja ríkisvald í takmörkuðum mæli til alþjóðastofnana, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, án sérstakrar heimildar til þess í stjórnarskránni. Enn fremur verður að leggja áherslu á að ekki hefur með beinum hætti reynt á gildi þessarar reglu fyrir dómstólum.¹⁹

Í álitssgerð Stefáns Más Stefánssonar á sviði flugöryggismála (2011) er þessi nálgun gagnrýnd nokkuð og fyrirvarar settir við niðurstöðuna.²⁰ Þar er talið eðlilegra að líta svo á að álitæfnið snúist um það „hvar mörk heimils framsals liggja en mun síður um hvort einhver tiltekin venjuregla gildi í íslenskum rétti...“.²¹

¹⁴ Bls. 129, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/131/s/0921.html>

¹⁵ Sjá álitssgerð nr. 8 í kafla 1.

¹⁶ Bls. 14, vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf

¹⁷ Sjá álitssgerð nr. 2 í kafla 1.

¹⁸ Bls. 31, vefslóð: <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

¹⁹ Álitssgerð nr. 5 í kafla 1. Bls. 131, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/131/s/pdf/0921.pdf>

²⁰ Sjá álitssgerð nr. 6 í kafla 1.

²¹ Bls. 70, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/pdf/1079.pdf>

Svo sem greinir í kafla 2 í álitsgerð um eftirlit með ríkisaðstoð er lokamat á samræmi stjórnarskrár og lagafrumvarpa á valdi Alþingis og úrslitavald um stjórnskipulegt gildi laga hjá Hæstarétti. Fyrir liggur að löggjafinn hefur mælt fyrir um takmarkað framsal einstakra valdheimilda ríkisins að því er varðar EES-samninginn almennt, Schengen-samstarfið sem og reglur á sviði samkeppni, flugöryggis og losunarheimilda fyrir gróðurhúsalofttegundir. Í þessum tilvikum hefur löggjafinn þannig nýtt svigrúm sitt til að túlka ákvæði stjórnarskrár og niðurstaðan verið á þessa leið. Samkvæmt því hefur viðkomandi reglusetning verið talin til þess fallin að tryggja hagsmuni Íslands í samstarfi og samningum við aðrar þjóðir.

Framangreint regluverk varðandi eftirlit með fjármálastofnunum, lyfjum og skipum hefur hins vegar ekki hlotið afgreiðslu Alþingis (í apríl 2015), sbr. einnig það efni sem hér er til sérstakrar umfjöllunar, þ.e. eftirlit með ríkisaðstoð.

3. Niðurstöður

Niðurstöður í þeim níu álitamálum sem fyrir liggja og gefið er yfirlit yfir í kafla 1. hafa ekki verið einhlítar, enda tilvikin mismunandi að efni og umfangi:

- Í sex álitsgerðum hefur niðurstaðan verið í þá átt að umrætt framsal valdheimilda annað hvort *myndi ekki brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána* (1992-2004) eða að *erfitt væri að fullyrða að hún myndi brjóta í bága við íslensku stjórnarskrána* (2011-2014):
 - 1) EES-samningurinn (1992);
 - 2) Schengen-samstarfið (1997);
 - 3) Schengen-samningurinn (1999);
 - 4) Ákvæði 27. gr. samkeppnislaga (2004);
 - 5) Flugöryggismál (2011);
 - 6) Lyf (álitsgerð ráðuneyta 2012).²²

Löggjafinn hefur tekið þá afstöðu varðandi fimm af þessum tilvikum að þau rúmist innan stjórnarskrár en sjötta og síðastnefnda tilvikið er enn til meðferðar.

- Í tveimur álitsgerðum hefur verið talið að umrætt framsal valdheimilda *myndi fara gegn ákvæðum íslensku stjórnarskrárinnar*:
 - 7) EES-samningurinn (1992);
 - 8) Eftirlit með fjármálamörkuðum (2012).²³

Löggjafinn hefur tekið öndverða afstöðu varðandi fyrrnefnda tilvikið en hið síðarnefnda er enn til meðferðar.

- Í einni álitsgerð hefur verið komist að tvenns konar niðurstöðu, framsal talið óheimilt samkvæmt fyrirbyggjandi forsendum en jafnframt lýst hugmyndum að mögulegri lausn við innleiðingu reglnanna í íslenskan rétt:
 - 9) Skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012).²⁴

Löggjafinn tók þá afstöðu að umrætt framsal valdheimilda, sbr. hugmyndir um mögulega lausn, rúmist innan stjórnarskrár.

²² Sbr. nr. 1, 3, 4, 5, 6 og a) í kafla 1.

²³ Sbr. nr. 2 og 7 í kafla 1.

²⁴ Sbr. nr. 8 í kafla 1.

4. Fyrirvarar fræðimanna

Niðurstöður í umræddum álitsgerðum hafa fyrst og fremst miðast við einstök ákvæði, en til viðbótar hafa jafnan verið gerðir fyrirvarar um sameiginleg áhrif af þróun samningsins í heild. Í fyrstu álitsgerðinni (1992) segir m.a. svo um það atriði:

Hér að framan höfum við komist að þeirri niðurstöðu, að EES-samningurinn og fylgisamningar hans eða sú lagasetning sem af þeim leiðir brjóti ekki í bága við íslensk stjórnskipunarlög, ef þetta er metið út frá einstökum ákvæðum samningsins.

Með þessu er ekki endanlega lokið því verkefni, sem fyrir okkur hefur verið lagt.

Hugsanlegt er, að þau ákvæði, sem hér geta skipt máli, geti öll saman leitt til þess, að samningarnir verði ekki taldir samrýmast stjórnarskránni, þó að hvert ákvæði metið sér í lagi geri það. Við teljum að vísu að færa megi nokkur rök gegn einstökum þáttum í því, sem hér að framan er rakið, en við teljum þó, að niðurstöður okkar orki ekki tvímælis í þeim mæli, að tilefni sé til að draga þá ályktun, að samningarnir í heild leiði til þess að breyta þurfi stjórnarskránni, ef þeir taka gildi.²⁵

Í síðustu álitsgerð Bjargar Thorarensen og Stefáns Más Stefánssonar, um skráningarkerfi fyrir losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda (2012), segir svo um þetta atriði:

Fullveldisframsal það sem hér er gert ráð fyrir verður einnig að skoða í heild og miða við allan EES-samninginn en ákvæði hans reyndu í upphafi mjög á íslenska stjórnarskrá. Síðar hafa önnur atriði bæst við eins og rakið hefur verið. Sé ekki litið á síðari gerðir, sem tengjast EES-samningnum í samhengi við EES-samninginn sjálfan að þessu leyti, er ljóst að hann verður með framþróun EES-reglna greindur í sundur í afmarkaða og smáa þætti sem hverjir um sig koma til skoðunar þegar á reynir. Með þeirri aðferð kann að lokum að fara þannig að mun meira vald sé framselt til erlendra stofnana, þegar heildarmyndin er skoðuð, heldur en heimilt hefði verið ef allar breytingar hefur legið ljósar fyrir í upphafi. Slik aðferð er gagnrýniverð að mati undirritaðra.²⁶

²⁵ Bls. 16, vefslóð: <http://www.althingi.is/pdf/thingskjal.php4?lthing=116&skjalnr=30>

²⁶ Bls. 16, vefslóð: http://www.utanrikisraduneyti.is/media/utn-pdf-skjol/BTH-SMS_Logfralit-um-rg-1193-2011_12062012_Final.pdf