

MÝRARLJÓS Í EVRÓPUSAMSTARFI

AÐILDARVIÐRÆÐUR ÍSLANDS OG EVRÓPUSAMBANDSINS

September 2018

Efnisyfirlit

Formáli (bls.3)

- I. Aðildarviðræður Íslands og ESB hafa ekki verið nægilega vel aðgreindar umræðunni um þátttöku Íslands í EES (bls. 4).**
- II. Viðræðurnar stóðu yfir í þrjú ár, 2010 – 2013, en Ísland er eina ríkið sem hætt hefur aðildarviðræðum við sambandið eftir að þær eru formlega hafnar (bls. 5).**
- III. Mikill munur er á aðild að EES og ESB (bls. 6).**
- IV. Ísland hefur tekið yfir einungis takmarkaðan hluta löggjafar ESB (bls. 8).**
- V. Væntingar um óumflýjanleika aðildar að ESB hafa ekki reynst eiga við rök að styðjast (bls. 10).**
- VI. Efasemdir um EES áttu þátt í að sótt var um aðild að ESB (bls. 12).**
- VII. Mikilvægustu kaflar aðildarviðræðna höfðu ekki enn verið opnaðir þegar viðræðunum lauk (bls. 15).**
- VIII. Fleiri ásteytingarsteinar en sjávarútvegsmál biðu í viðræðunum (bls. 16).**
- IX. Aðildarviðræðum var ekki formlega slitið (bls. 22).**

Niðurlag (bls. 26).

Formáli

Evrópusambandið (ESB) hefur um langt skeið verið einn mikilvægasti samstarfsaðili Íslands á alþjóðlegum vettvangi. Ísland deilir mörgum sömu markmiðum og sambandið í utanríkismálum og vill starfa í anda friðar, lýðræðis og mannréttinda að uppbyggingu Evrópu. Við bætist að aðildarríki sambandsins eru okkar langstærsti viðskiptamarkaður, en vörur sem Ísland seldi til aðildarríkja námu 73.5% af heildarútflutningi á árinu 2017.

Áhersla á góð samskipti við ESB og aðildarríki þess kemur mjög vel fram í sáttmála núverandi ríkisstjórnar, en þar er staðfest er að eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands sé í því fylgið að sinna vel framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Þar er einnig tekið fram að ríkisstjórnin telur hagsmunum Íslands best borgið með því að standa utan Evrópusambandsins.

Síðan aðildarviðræðum Íslands og ESB lauk árið 2013, hefur umræðum verið fram haldið um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, um EES-samninginn og hugsanlega aðild Íslands að ESB. Umræðan ber með sér að gagnlegum upplýsingum um aðildarviðræðurnar hefur ekki ávallt verið haldið á lofti. Þátttökunni í EES og hugsanlegri aðild að ESB hefur auk þess oft verið blandað saman, en það hefur haft í för með sér ýmsar óheppilegar afleiðingar fyrir framkvæmd EES-samningsins, eins mikilvægasta samningsins sem Ísland hefur gert á lýðveldistímanum.

Ísland á áfram mikið undir því að hægt verði að eiga greið og uppbyggileg samskipti við ESB, m.a. á grundvelli EES-samningsins. Hef ég af þeim sökum talið hjálplegt að beina kastljósi að þátttöku Íslands í EES-samstarfinu í samanburði við hugsanlega aðild landsins að ESB og halda til haga mikilvægum atriðum í tengslum við aðildarviðræðurnar. Legg ég meðfylgjandi samantekt fram í því skyni.

Guðlaugur Þór Þórðarson

Utanríkisráðherra

*„Til eru fræ, sem fengu þennan dóm:
Að falla í jörð, en verða aldrei blóm“.*

(Davíð Stefánsson frá Fagraskógi)

I. Aðildarviðræður Íslands og ESB hafa ekki verið nægilega vel aðgreindar umræðunni um þátttöku Íslands í EES

Í júní 2018 voru fimm ár liðin frá því Ísland batt endi á umsókn sína um aðild að Evrópusambandinu (ESB). Evrópumál eru þó áfram í brennidepli þjóðmálaumræðunnar, enda viðskipti landsins og almenn lagaumgjörð samtvinnuð sem aldrei fyrr hinu Evrópska efnahagssvæði (EES) aðildarríkja ESB og þriggja aðildarríkja Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA).

Þótt aðild Íslands að ESB sé ekki lengur á döfinni, fer því fjarri að sátt ríki í samfélaginu um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, eins og sést best af erfiðleikum sem stjórnvöld hafa þurft að takast á við í framkvæmd EES-samningsins, þ.á m. upptöku löggjafar ESB og innleiðingu hennar í íslenskan rétt. Takast þar á ólík sjónarmið um ávinning og fórnir sem samningurinn felur í sér fyrir Ísland, fullveldi og valdframsal til alþjóðastofnana, en einnig markmið og þróun ESB. Líta margir svo á að þrátt fyrir að aðildinni að ESB hafi verið hafnað í kjölfar stjórnarskipta vorið 2013, sé óumflýjanlegt að örlagaþræðir Íslands og ESB fléttist saman æ nánar, m.a. í krafti EES-samningsins. Á hinn bóginn telja aðrir samninginn hafa gert sambandinu kleift að hlutast óeðlilega til um íslensk innanríkismál. Hlúa beri að þeim mikilvægu hagsmunum sem samningurinn hafi á aldarfjórðungstímabili tryggt þjóðinni, en nýta jafnframt þau færi sem samningurinn gefi kost á til að halda í skefjum áhrifum ESB innanlands.

Að þessu leyti má færa rök fyrir því að Íslendingar hafi, fimm árum eftir að aðildarviðræðunum lauk, enn ekki gert upp sum þeirra mikilvægu álitaefna sem uppi voru á teningnum í aðildarviðræðunum. Formælendur og andstæðinga

aðildar Íslands að ESB kann að greina á um áfangastað Íslands í Evrópusamstarfi. Báðum hópum virðist þó hætta til að líta á EES-samninginn sem eins konar „fjallabaksleið“ í því samstarfi, fyrir annað hvort Ísland í átt að aðild að ESB eða ESB til að seilast til áhrifa á Íslandi. Umræðan um EES-samninginn hefur þannig ekki verið aðskilin, eins og æskilegt væri, áframhaldandi umræðu um hugsanlega aðild Íslands að ESB.

Einungis takmarkaðar rannsóknir hafa verið gerðar á aðildarviðræðum Íslands og ESB, bakgrunni þeirra, aðferðum sem beitt var í sjálfum viðræðunum og viðskilnaðinum þegar þeim lauk. Engu að síður er mögulegt að draga saman í stuttu máli nokkur helstu atriði sem varða tengsl ESB-aðildar og þátttökunnar í EES og mikilvægt er að halda til haga í hagsmunagæslu Íslands í Evrópusamstarfi á næstu misserum.

II. Aðildarviðræður Íslands og ESB stóðu yfir í þrjú ár, 2010 – 2013, en Ísland er eina umsóknarríkið sem hætt hefur aðildarviðræðum við sambandið eftir að þær eru formlega hafnar

Ísland sótti um aðild að ESB hinn 17. júlí 2009, daginn eftir að Alþingi hafði samþykkt þingsályktun um umsóknina með 52% greiddra atkvæða. Í ályktun Alþingis kom fram að haldin yrði þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning að loknum viðræðum við sambandið.

Framkvæmdastjórn sambandsins birti álit sitt á umsókn Íslands í febrúar 2010 og samþykkti leiðtoga ráð sambandsins í júní sama ár að hefja aðildarviðræður við Ísland. Aðildarviðræður Íslands og ESB hófust formlega rúmu ári eftir samþykkt Alþingis, 27. júlí 2010.

Tæpum 30 mánuðum síðar, í janúar 2013, ákvað ríkisstjórnin, í aðdraganda Alþingiskosninga, að hægja á aðildarviðræðunum. Ríkisstjórnin sem við tók að þeim kosningum loknum tilkynnti að „hlé yrði gert“ á viðræðunum og þeim ekki fram haldið nema að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu. ESB var tilkynnt um

Þessa ákvörðun í júní 2013. Hinn 12. mars 2015 tilkynnti síðan þáverandi utanríkisráðherra sambandinu að Ísland hefði ákveðið að gera „algert hlé“ á aðildarviðræðunum. Liti ríkisstjórnin svo á að Ísland væri ekki umsóknarríki. Þegar hér var komið sögu lá enginn aðildarsamningur fyrir og markmiði Alþingis um að íslenska þjóðin fengi tækifæri til að hafna eða samþykkja samning um aðild að sambandinu þar af leiðandi ekki náð.

Ísland hafði í raun horfið frá aðildarviðræðum við ESB í júní 2013, tæplega fjórum árum eftir að hafa sótt um aðild. Þar með varð Ísland fyrsta og eina umsóknarríkið sem hætt hefur aðildarviðræðum eftir að þær eru byrjaðar, en bæði Sviss, sem er utan ESB, og Malta, sem nú er aðildarríki, höfðu gert hlé áður en eiginlegar aðildarviðræður hófust.

III. Mikill munur er á aðild að EES og ESB

Aðild að ESB hefur ekki verið á dagskrá ríkisstjórna sem setið hafa að völdum á Íslandi frá 2013. Í sáttmála núverandi ríkisstjórnar er áréttað að hagsmunum Íslands sé best borgið með því að standa áfram utan ESB. Jafnframt kemur fram að ríkisstjórnin telji það vera eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands að sinna vel framkvæmd EES-samningsins.

EES-samningurinn frá 1992 leiðir saman hin tuttugu og átta aðildarríki Evrópusambandsins og þrjú aðildarríkja Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) í þeim tilgangi að koma á öflugu og einsleitu evrópsku efnahagssvæði, sem byggir á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum. Að dómi samningsaðila er þannig lagt af mörkum til uppbyggingar Evrópu í anda friðar, lýðræðis og mannréttinda.

Samningurinn gerir EFTA-ríkjunum kleift að taka þátt í innri markaði ESB. Í honum felst að EFTA-ríkin innan EES skuldbinda sig til að taka yfir regluverk innri markaðarins. Innri markaðurinn felur í sér hið svokallaða fjórþætta frelsi; á sviðum vöruviðskipta, þjónustuviðskipta og staðfesturéttar, fjármagnshreyfinga

og farar launþega. Að auki tekur samningurinn til sviða sem tengjast framkvæmd innri markaðarins; samkeppnisreglna, reglna um ríkisaðstoð og opinber innkaup, og annarra sviða á borð við rannsóknir og þróun, umhverfismál, menntunar- og félagsmál.

Mikill munur er á þó á aðild að EES-samningnum og aðild að ESB og má greina hann í þrjá meginþætti:

Í fyrsta lagi ganga markmið EES-samningsins mun skemmra en markmið ESB, en samkvæmt Lissabon-sáttmálanum frá 2009 miðar sambandið að því „að skapa æ nánari sameiningu þjóða Evrópu“ og stuðla að efnahagslegum og pólitískum samruna aðildarríkja þess.

Í öðru lagi hefur aðild að EES-samningnum mun vægari áhrif á tök stjórnkerfisins til sjálfsákvörðunar en aðild að ESB. Aðild að ESB felur í sér framsal ríkisvalds til stofnana, en í íslensku stjórnarskránni er ekki að finna sérstakt ákvæði um það efni. EES-samningurinn krefst ekki framsals af sama tagi, þótt stöðugt fleiri spurningar hafi vaknað um hvernig mörkin sem stjórnarskráin setur valdframsali til alþjóðastofnana séu virt með upptöku nýrrar löggjafar ESB í EES-samninginn og innleiðingu hennar í landsrétt EFTA-ríkjanna í EES.

Munurinn á EES og ESB kemur t.a.m. fram í hinu svokallaða tveggja stoða kerfi EES-samningsins. Á vettvangi EFTA- ríkjanna í EES og ESB, í sameiginlegu EES-nefndinni, þar sem teknar eru ákvarðanir um hvort fella beri nýja ESB-löggjöf undir EES-samninginn, sitja fulltrúar stjórnvalda í EFTA-ríkjunum þremur öðrum megin borðs. Hinum megin sitja á hinn bóginn fulltrúar utanríkisþjónustu ESB (EEAS), en ekki fulltrúar aðildarríkja ESB sem slíkra. Helgast það m.a. af þeim grundvallarmun sem er á eðli samstarfsins innan ESB og EFTA, en innan ESB hafa aðildarríkin kosið að deila að hluta fullveldi sínu með stofnunum sambandsins. Eingöngu framkvæmdastjórnin hefur rétt til að leggja fram tillögur að nýrri ESB-löggjöf, þó svo að vald til að samþykkja slíka

löggjöf sé í höndum Evrópupingsins og ráðs Evrópusambandsins, auk framkvæmdastjórnar. Framkvæmdastjórn ESB er óheimilt að taka við fyrimælum frá ríkisstjórnnum eða öðrum aðilum og er henni ætlað að starfa algerlega sjálfstætt.

Í þriðja lagi er málefnasvið EES-samningsins mun takmarkaðra en Evrópusambandsins. Ólíkt ESB, felur EES-samningurinn ekki í sér tollabandalag. Innan sambandsins hafa allir tollar í viðskiptum á milli aðildarríkja verið felldir niður og komið hefur verið á sameiginlegum ytri tollum vegna innflutnings frá ríkjum utan sambandsins. Ekki er mögulegt fyrir einstök ríki sambandsins að gera tvíhliða fríverslunarsamninga, en slíkt fellur undir sameiginlegu viðskiptastefnuna þar sem ESB fer með einkavaldheimildir. EFTA, á hinn bóginn, eru fríverslunarsamtök. Hvert EFTA-ríki hefur eigin tollskrá og sjálfstæða viðskiptastefnu og er ekkert því til fyrirstöðu að einstök ríki samtakanna geri tvíhliða fríverslunarsamninga við þriðju ríki. Hefði Ísland verið aðili að sambandinu hefði það gerst aðli að samningum þess og annarra ríkja um fríverslun, en hefði ekki átt þess kost, svo dæmi sé tekið, að gera tvíhliða fríverslunarsamninginn við Kína frá árinu 2014.

Ennfremur hvílir sú kvöð á aðildarríkjum sambandsins að taka upp sameiginlega stefnu í landbúnaðarmálum, sjávarútvegsmálum, utanríkis- og varnarmálum, að ganga inn í sameiginlegt efnahags- og gjaldmiðilssamband og starfa með öðrum aðildarríkjum á sviði innanríkis- og dómsmála. Jafnframt ber að hafa í huga að frá upphafi hefur EES-samstarfið þróast á marga vegu, m.a. með fjölgun þátttökuríkja, framsækinni túlkun dómstóla og eftirlitsaðila á reglum EES-samningsins og nýjum samningum innan ramma samningsins.

IV. Ísland hefur tekið yfir einungis takmarkaðan hluta löggjafar ESB

Þrátt fyrir greinarmuninn sem gera verður á EES og ESB, hefur því oft verið haldið fram að þátttakan í EES væri ekki verulega frábrugðin aðild að ESB, enda

hafi EFTA-ríkin innan EES tileinkað sér stóran hluta löggjafar ESB með EES-samningnum.

Löggjöf ESB sem tekin er upp í EES-samninginn þarf að falla undir gildissvið samningsins. EFTA-ríkin innan EES hafa tekið yfir hluta lagasetningar ESB, en frá undirritun samningsins 1992 hafa um tíu þúsund ESB-gerðir (tilskipanir, reglugerðir og ákvarðanir) verið teknar upp í EES-samninginn, að meðaltali um fjögur hundruð gerðir á ári. Stærstur hluti þeirra gerða sem samþykktar eru af ESB lýtur að framkvæmd sameiginlegrar landbúnaðar- og sjávarútvegsstefnu sambandsins og fellur þar með að mestu leyti utan EES-samningsins.

Árið 2002 lýsti þáverandi utanríkisráðherra því yfir að Ísland hefði tekið yfir 80% af löggjöf ESB á grunni EES-samningsins og Schengen-samningsins. Í skýrslu sérskipaðrar nefndar norsku ríkisstjórnarinnar árið 2012 sem fjallaði um samninga Noregs við ESB, þ.m.t. EES-samninginn, var því sömuleiðis haldið fram að Noregur hefði innleitt í norskan rétt um þrjá fjórðu hluta af öllu lagasafni Evrópusambandsins.

Tölur sem þessar gefa þá mynd að munurinn á aðild að EES og ESB sé bitamunur en ekki fjár. Þær segja þó ekki alla söguna. Í skýrslu Norðmanna virðist þannig miðað við málefnasvið þegar allir samningar Noregs við ESB koma til skoðunar, frekar en fjölda ESB-gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Í norsku skýrslunni er auk þess fjallað um alla samninga Noregs við ESB, en ekki einungis EES-samninginn.

Í aðildarviðræðum Íslands og ESB var sama talningaraðferð lögð til grundvallar. Viðfangsefnum viðræðnanna var skipt upp í 35 málefnasvið eða samningskafla. Leit ESB svo á að Ísland hefði þegar innleitt um þriðjung þeirra kafla að fullu í krafti aðildar landsins að EES-samningnum. Annar þriðjungur hefði að verulegu leyti verið innleiddur af sömu ástæðum, en þriðjungur félli utan EES-samstarfsins. Í upphafi aðildarviðræðna Íslands og ESB var sú túlkun þannig innbyggð í

fyrirkomulag viðræðanna að Ísland hefði þegar innleitt að öllu eða verulegu leyti um tvo þriðju hluta þeirra skuldbindinga sem aðildarviðræðurnar næðu til.

Skipting eftir málefnasviðum leiðir augljóslega til annarar niðurstöðu en talning ESB-gerða sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Í svari við fyrirspurn á Alþingi 2005 lýsti þáverandi utanríkisráðherra því yfir að um 6.5% allra ESB-gerða hefði þá verið tekin upp í EES-samninginn, ef miðað væri við allar tilskipanir, reglugerðir og ákvarðanir ESB, jafnt þær sem falla undir innri markaðinn og þær sem falla undir önnur svið sem EES-samningurinn nær ekki til. Árið sem Ísland sótti um aðild að ESB hafði hlutfallið náð 12.6%. Hin síðustu ár hefur hlutfallið hækkað, enda vaxandi brögð að því að ESB samþykki gerðir sem falla undir EES-samninginn, en færri gerðir sem eru utan gildissviðs hans. Eftir sem áður hefur Ísland tekið yfir einungis takmarkaðan hluta lagasetningar ESB, en frá 1994 til ársloka 2016 tók Ísland upp 13,4% þeirra gerða sem ESB samþykkti á sama tímabili.

V. Væntingar um óumflýjanleika aðildar að ESB hafa ekki reynst eiga við rök að styðjast

Munurinn á aðild að EES-samningnum annars vegar og ESB hins vegar hefur ekki komið í veg fyrir að margir hafa talið það rökrétt næsta skref fyrir EES-ríkið Ísland að fara „Evrópuleiðina“ og gerast aðili að ESB. Saga Evrópusamstarfsins kynni að renna stoðum undir það sjónarmið, en árið 1994 höfðu allir stofnaðilar EFTA nema Sviss gerst aðilar að ESB eða lokið samningum um aðild. Norðmenn höfðu á hinn bóginn aðild að ESB í þjóðaratkvæðagreiðslu 1994, en það höfðu þeir áður gert 1972. Frá árinu 1994 hafa engar breytingar orðið á fjölda aðildarríkjanna fjögurra í EFTA.

Sannfæring margra um að líta beri á þátttökuna í EES sem áfanga á leið í átt að fullri aðild að ESB styðst m.a. við ummæli ýmissa ráðamanna sem hlutast hafa til um Evrópusamstarfið á undanförunum árum og áratugum. Þáverandi forseti

framkvæmdastjórnar ESB, Jacques Delors, sem talinn er frumkvöðull að tveggja-stoða kerfi EES-samningsins 1989, hélt því fram síðar að hugmyndin að baki EES-samningsins hefði verið að greiða götu ríkja til aðildar að ESB. Norskir leiðtogar töldu eflingu EFTA á þessum tíma lægja öldur í umræðunni um aðild Noregs að sambandinu og höfðu þegar á orði í viðræðum við ESB 1992 að Noregur væri hugsanlegt umsóknarríki.

Á Íslandi komu fram áþekk sjónarmið í umræðum á Alþingi um aðild Íslands að EES 1993. Einnig lýsti íslenskur diplómat með mikla reynslu af Evrópusamstarfi því yfir í bók sem hann gaf út ári síðar að EFTA hafi aldrei verið ætlað annað hlutverk „en einmitt að leysast upp“. Í skýrslu um aðildarviðræður Íslands og ESB sem þáverandi utanríkisráðherra birti stuttu fyrir Alþingiskosningarnar 2013 var síðan fullyrt að umsókn Íslands um aðild að ESB hefði átt sér langan aðdraganda, „með raun rétttri allt frá því að EES-samningurinn tók gildi árið 1994“.

Væntingar um EFTA og EES-samstarfið sem aðlögunarvettvang aðildar að Evrópusambandinu hafa ekki gengið eftir að öllu leyti. Fyrir því eru margar ástæður. Þróun ESB hefur t.d. með tímanum tekið aðra stefnu en samtök um fríverslun og hefur sambandið sett á laggir stofnanir sem fela í sér mun umfangsmeira valdframsal aðildarríkja en áður hefur þekkst. Margvísleg vandamál hafa reynt á innviði sambandsins undanfarin ár, svo sem skuldakreppan á evrusvæðinu og flóttamannavandinn, og hagvöxtur margra aðildarríkja dregist aftur úr í samanburði við EFTA-ríkin. Einstök aðildarríki sambandsins hafa ekki reynst leiðitöm í samstarfi og stjórn málaöfl, sem ekki deila framtíðarsýn forysturíkja sambandsins, hlotið brautargengi í lýðræðislegum kosningum innan aðildarríkjanna. Þá ákvað eitt aðildarríki ESB, Bretland, þremur árum eftir að Ísland hætti aðildarviðræðum við sambandið, að draga sig út úr sambandinu, og er það í fyrsta skipti sem sjálfstætt aðildarríki grípur til þess ráðs.

Úrsögn Bretlands er bakslag fyrir ESB af bæði efnahagslegum og pólitískum ástæðum, en viðbrögð ESB í þeim viðskilnaðarviðræðum sem enn standa yfir virðast að öðrum þræði miða að því að koma í veg fyrir að áföll af sama tagi endurtaki sig og að brotthvarf Breta verði öðrum aðildarríkjum ekki fordæmi. Afleiðingarnar fyrir ESB gætu orðið bæði djúpstæðar og langvarandi. Draga mun úr svigrúmi valdhafa í Brussel til að marka framtíðarþróun sambandsins braut og munu þeir eftirleiðis þurfa að taka aukið tillit til almannasjónarmiða í einstökum aðildarríkjum. Núningur gæti aukist innan evrusvæðisins á milli skuldsettra ríkja og ríkja úr röðum lánardrottna og hugsanlegt að verndarstefna í viðskiptum við umheiminn af hálfu sambandsins færist í aukana. Fari fram sem horfir, mun einnig slakna á tengslum sambandsins yfir Atlantshafið og áhrifastaða Þýskalands og Frakklands innan sambandsins styrkjast. Fyrir vikið gæti reynst erfiðara að móta sameiginlega afstöðu „vestrænna“ ríkja til hnattrænna viðfangsefna og í svæðisbundnum deilum víða um veröld. Óvissa af þessu tagi er líkleg til að hafa áhrif á þá skilmála sem umsóknarríkjum sambandsins yrðu settir hér eftir, auk þess sem vandasamt er að spá fyrir um hvernig sambandið muni þróast á komandi árum. Af útgönguviðræðum Bretlands og ESB má enn fremur draga þá ályktun að ekki yrði áhlaupaverk fyrir fámenna þjóða að endurheimta það fullveldi sem framselt yrði með aðild að sambandinu, skyldi henni snúast hugur síðar meir.

VI. Efasemdir um EES áttu þátt í að sótt var um aðild að ESB

Fimm árum eftir að Ísland hvarf frá aðildarviðræðum við ESB, á það sjónarmið áfram hljómgrunn að raunhæft gæti verið fyrir Ísland að sækjast eftir aðild að sambandinu. Bent er á m.a. að ekki muni endanlega fást úr því skorið hvaða kostir stæðu Íslandi til boða sem aðildarríkis nema látið verði á það reyna í samningaviðræðum um aðild og þykir það styrkja málstað aðildar að Ísland hafi þegar tileinkað sér umtalsverðan hluta löggjafar ESB með þátttöku sinni í EES-samstarfinu.

Hugmyndir um eftirsóknarverðan ávinning af aðild Íslands að evrusvæðinu vógu þungt þegar ákveðið var, á árunum eftir bankahrunið 2008, að sækjast eftir aðild að sambandinu, en með aðildinni var talið að koma mætti íslensku krónunni „í skjól“. Í yfirlýsingu Íslands sem lögð var fram á fyrstu ríkjaráðstefnu Íslands og ESB eftir að aðildarviðræður hófust 2010 var tekið fram að aðild Íslands að evrusvæðinu væri mikilvægur þáttur í endurreisn íslenska efnahagskerfisins. Í skýrslu þáverandi utanríkisráðherra 2013 kom fram að með aðild að myntsamstarfinu mætti draga úr líkunum á að hamfarir af því tagi sem skekið höfðu íslensku þjóðina með hruni gjaldmiðilsins nokkrum árum áður endurtækju sig.

Pólitísk og menningarleg rök hafa verið nefnd til sögunnar einnig og öryggi þjóðarinnar talið best borgið með aðild að sambandinu, en eins og þáverandi utanríkisráðherra benti á, væri „ekki í boði að hvíla undir verndarvæng stórveldis líkt og raunin var í Kalda stríðinu“.

Auk væntinga um ávinning Íslands af því að gerast aðili að ESB, bendir margt til þess að efasemdir um EES-samninginn, langlífi hans og notagildi fyrir íslenska þjóð, hafi átt ríkan þátt í því að sótt var um aðild. Hliðstæðar efasemdir hafa litið dagsins ljós í Noregi, en í fyrrnefndri skýrslu nefndar norskra stjórnvalda árið 2012 kom m.a. fram að þrátt fyrir bæði aukinn metnað og stjórnmalastarf virtist stöðugt erfiðara fyrir ríki sem ekki eru meðlimir í ESB að fá áheyrn fyrir sjónarmið sín í Brussel.

Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar H.Í. sem unnin var fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda 2014, er fullyrt að almennt gildi sú regla „að eftir því sem lengra liður frá gerð EES-samningsins og aðildarþjóðum ESB fjölgar, dregur úr meðvitund embættismanna ESB um tilvist EES-samningsins og þekking minnkar á ákvæðum hans um réttindi EFTA-EES ríkjanna“. Í skýrslunni er einnig vitnað til ritgerðar íslensks fræðimanns frá árinu 2011 þar sem fram komi að íslenskir embættismenn sem

vinni með EES-samninginn séu „sannfærðir um að stöðugt dragi úr mikilvægi EES í augum ESB“ og segi þeir að „innan framkvæmdastjórnar séu margir þeirrar skoðunar að samningurinn sé úreltur og að það ætti að segja honum upp“.

Efasemdir um EES-samninginn eru líklegar til að hafa þrengt svigrúm stjórnsýslunnar til að efna þær skuldbindingar sem á Íslandi hvíla með aðildinni að samningnum. Það segir sína sögu að frá því snemma árs 2009, um það leyti sem sótt var um aðild, tók meðalseinkun á innleiðingu EES-tilskipana á Íslandi að aukast til muna. Frá 2011 tók einnig að halla verulega undan fæti við upptöku ESB-gerða í EES-samninginn. Það bætti síðan ekki úr skák að fulltrúum fagráðuneyta við sendiráð Íslands í Brussel tók að fækka 2009, en eftir að EES-samningurinn tók gildi á Íslandi 1994 höfðu flest ráðuneytin haft fulltrúa í sendiráðinu.

Samhliða samningaviðræðum Íslands og sambandsins um aðild setti vaxandi seinagangur svip á framkvæmd EES-samningsins á Íslandi. Í tilvitnaðri skýrslu Alþjóðamálastofnunar er vitnað til orða embættismanns ESB þess efnis að Ísland hafi „notfært sér stöðu sína sem ríki í aðildarviðræðum og afsakað hinn vaxandi innleiðingarhalla með því að honum yrði kippt í liðinn áður en ríkið gengi í sambandið, að því gefnu að aðildarsamningur yrði samþykktur í þjóðaratkvæðagreiðslu“. Má því ætla að innan ESB hafi verið litið svo á að íslensk stjórnvöld notuðu aðildarviðræðurnar að einhverju leyti sem skálkaskjól vegna seinagangs við framkvæmd EES-skuldbindinga heima fyrir.

Í leiðbeiningarfyrirmælum ESB fyrir aðildarviðræðurnar var tekið fram að hraði viðræðnanna myndi ráðast af árangri Íslands við að uppfylla kröfur um aðild, en ein þeirra krafna væri að Ísland stæði við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Stingur því óneitanlega í stúf að farið hafi að hægja á framkvæmd EES-skuldbindinga Íslands einmitt um það leyti sem Ísland sótti um aðild að sambandinu.

VII. Mikilvægustu kaflar aðildarviðræðna höfðu ekki enn verið opnaðir þegar viðræðum lauk

Skömmu áður en Ísland gerði hlé á aðildarviðræðum við ESB í júní 2013, kom það fram í minnisblaði þáverandi utanríkisráðherra til ríkisstjórnar að „mikilvægustu kaflarnir“ hefðu ekki verið opnaðir í viðræðunum. Heimavinna, sem væri grundvöllur samningaviðræðna, hefði þó verið langt komin.

Þegar bundinn var endir á efnislegar samningaviðræður við ESB, var viðræðum lokið um ellefu kafla, viðræður hafnar en ekki lokið um sextán kafla, en viðræður ekki hafnar um sex kafla. Af þessum sex köflum hafði Ísland ekki lagt fram samningsafstöðu í fjórum.

Í viðræðum um þá ellefu kafla sem lokið var þurfti Ísland ekki að óska eftir undanþágum, aðlögun eða sérlausnum, þar sem Ísland hafði, með aðild sinni að EES, innleitt mestan partinn af regluverki ESB á viðkomandi sviðum. Af þessum köflum féll einungis einn utan EES, kaflinn um utanríkis-, öryggis- og varnarmál.

Meðal kaflanna sextán sem viðræður voru hafnar um en ekki lokið voru níu sem annað hvort féllu undir EES-samninginn eða voru að mestu leyti hluti af samningnum. Sjö kaflar féllu utan EES.

Fjórir af þeim sex köflum sem ekki höfðu verið opnaðir voru annað hvort hluti af EES eða að mestu hluti af EES. Kaflarnir tveir sem stóðu utan EES snertu sjávarútvegsmál og dóms- og innanríkismál.

Í leiðbeiningarfyrirmælum ESB fyrir aðildarviðræðurnar við Ísland kom fram að hraði viðræðnanna myndi ráðast af árangri Íslands við að uppfylla kröfurnar um aðild, en ein þessara krafna var, eins og áður kom fram, að Ísland stæði við skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Í fyrirmælunum var tekið fram að gert væri ráð fyrir sértækri aðlögun á afmörkuðum sviðum, en að

bráðabirgðaráðstafanir myndu ekki hafa í för með sér breytingar á reglum eða stefnu sambandsins. Einnig er í fyrirmælunum ákvæði um að málefnasvið, sem krefðust þess að Ísland legði sérstaklega hart að sér við aðlögun að sameiginlegu regluverki ESB, yrðu tekin fyrir snemma í viðræðuferlinu.

Vandséð er að þessu ákvæði hafi verið fylgt eftir að viðræðurnar hófust. Mikilvægustu kaflarnir, þar sem tekist hefði verið á um mestu hagsmunina, höfðu ekki enn verið opnaðir þegar viðræðunum var hætt, en eins og fram kemur í skýrslu Alþjóðmálastofnunar hefðu þeir hagsmunir, þ.á.m. á sviði sjávarútvegs, landbúnaðar, umhverfismála, efnahags- og peningamála, byggðastefnu og uppbyggingarsjóðs, auk framlagsmála, beðið „lokarimmu“ viðræðnanna.

Í skýrslu þáverandi utanríkisráðherra til Alþingis í apríl 2013 var áhersla lögð á að íslensku þjóðinni yrði gefinn kostur á að geta metið aðild Íslands að ESB „út frá staðreyndum“. Þegar viðræðunum var hætt nokkrum vikum síðar, lágu fáar staðreyndir fyrir um afstöðu sambandsins til mikilvægustu þjóðarhagsmuna Íslands í viðræðunum. Sú aðferð sem beitt var í viðræðunum virðist á hinn bóginn hafa miðast við að sem flestum köflum viðræðnanna yrði lokað áður en lokarimman hæfist og skriðþungi viðræðnanna þannig orðinn tilfinnanlegur og sýnilegur áður en til þess kæmi.

VIII. Fleiri ásteytingarsteinar en sjávarútvegsmál biðu í viðræðunum

Almennt hefur verið litið svo á að sjávarútvegsmálin hefðu reynst brattasti hjallinn í viðræðunum og sýnist sitt hverjum um hvort náðst hefði á endanum viðunandi „sérlausn“ í þeim til frambúðar. Ólík sjónarmið hafa einnig komið fram í tengslum við myntsamstarfsmálin, án þess að það hafi leitt til sameiginlegrar niðurstöðu. Minni gaumur hefur á hinn bóginn verið gefinn að ýmsum öðrum köflum, sem ástæða er til að ætla að hefðu ekki reynst auðveldir í meðförum samningsaðila, en þar ber að nefna ekki síst tollamál, umhverfismál og framlagsmál.

Tollamál: Í greinargerð íslenskra stjórnvalda um áhrifin af aðild Íslands að tollabandalagi ESB kom fram að aðild hefði í för með sér umtalsverðar breytingar á tollframkvæmd, þróun og hönnun tölvukerfa og upptöku nýrrar og umfangsmeiri tollskrár. Nauðsynlegar breytingar yrðu umfangsmiklar og tæknilega flóknar. Fjárhagsleg áhrif kæmu fram í breyttum tolltöxtum gagnvart þriðju ríkjum við upptöku nýrrar tollskrár og þeim áhrifum sem einstakar atvinnugreinar kynnu að verða fyrir, bæði til hækkunar og lækkunar. Einnig væri rétt að hafa í huga að 75% af innheimtu tolltekna hér á landi myndu renna til ESB.

Í samningsafstöðu Íslands kom fram að við aðild þyrfti Ísland að beita tollskrá ESB og tengjast tölvukerfum sambandsins á sviði tollamála. Tekið var fram að umtalsverður munur væri á álögðum innflutningstollum Íslands annars vegar og ESB hins vegar og endurspeglaði hann m.a. takmarkaða fjölbreytni í framleiðslu á Íslandi, hversu mjög landið reiðir sig á innflutt aðföng fyrir atvinnustarfsemi og viðkvæmni landbúnaðarins. Beiting sameiginlegra innflutningstolla í kjölfar aðildar myndi í sumum tilfellum hafa í för með sér álagningu innflutningstolla sem ekki voru fyrir í viðskiptum við þriðju ríki hvað varðar iðnaðar- og landbúnaðarafurðir. Sameiginlegir innflutningstollar myndu draga úr tollvernd fyrir innlendar landbúnaðarafurðir.

Í samningsafstöðunni kom einnig fram að innleiðing tolla í viðskiptum við þriðju ríki myndi hafa skaðleg áhrif á sjávarútveg á Íslandi, einkum hvað varðar aðföng til fiskveiða, fiskvinnslu og lagareldi. Orkufrekur iðnaður, einkum framleiðsla á áli og málmblendi, myndi einnig verða fyrir neikvæðum áhrifum þar sem innflutningstollur yrði tekinn upp á helstu aðföng. Af Íslands hálfu var óskað eftir tilteknum ráðstöfunum af hálfu ESB til að koma í veg fyrir þessi neikvæðu áhrif, en afstaða ESB til þeirra óska lá ekki fyrir þegar viðræðurnar stöðvuðust. Hafa

þarf á hinn bóginn hugfast að við aðild fengi Ísland tollfrjálsan aðgang að ESB fyrir allar sjávar- og landbúnaðarafurðir.

Í gögnum sem tengjast aðildarviðræðunum kom einnig fram að aðild að tollabandalagi ESB hefði kallað á margvíslegar kerfisbreytingar, t.d. breytta tollframkvæmd, umfangsmikla þjálfun starfsmanna og undirbúning, þróun og upptöku um 15-20 nýrra tölvukerfa. Um væri að ræða viðamiklar og kostnaðarsamar framkvæmdir bæði hjá tollyfirvöldum og atvinnulífinu. Hvað varðar upptöku nýrra tollkerfa, var í frumáætlun tollyfirvalda gert ráð fyrir kostnaði að fjárhæð allt að 3.8 milljarða króna vegna greiningar, hönnunar og uppsetningar tölvukerfa.

Loks má nefna að í greinargerð til aðalsamninganefndar kom fram að breytt tollframkvæmd vegna aðildar myndi kalla á umtalsverða fjölgun starfsmanna hjá tollyfirvöldum. Hjá íslenskum tollyfirvöldum störfuðu 168 manns við tollamál, hjá tollyfirvöldum á Möltu, með 415.000 íbúa, um 430 manns, og í Lúxemborg, með 500.000 íbúa, um 495 manns. Ljóst væri að Ísland hefði hlutfallslega mun færri starfsmenn en ofangreind aðildarríki. Jafnframt var bent á að í skýrslu framkvæmdastjórnar ESB hefði komið fram að í ljósi stærðar verkefnisins sem íslensk tollyfirvöld stæðu frammi fyrir í tengslum við aðildina að ESB væri ljóst að forsenda aðildar væri að bæta við starfsmannafjöldann.

Umhverfismál: EES-samningurinn tekur til stórs hluta umhverfismálalöggjafar ESB og á það við um mengunarvarnir, vatnsvernd, vatnsstjórnun og loftlagsmál, en þessir málaflokkar falla undir samninginn að hluta. Náttúruvernd fellur á hinn bóginn utan EES-samningsins, þótt íslenskar reglur um náttúruvernd byggji á sömu alþjóðlegu skuldbindingum og reglur ESB.

Í framvinduskýrslu utanríkisráðuneytisins 2012 kemur fram að skilningur á sérstöðu Íslands í umhverfismálum hafi farið vaxandi, en stjórnvöld hefðu farið fram á sérlausnir og aðlögunartíma. Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að stjórnvöld hafi óskað heimilda til að veiða og selja tiltekna fuglategundir, íslenska refinn (heimskautarefinn) og hvalategundir. Ennfremur hafi verið óskað eftir því að Ísland myndi halda aðlögun og sérlausnum sem landið nyti fyrir í krafti EES-samstarfsins. Í tilvitnaðri skýrslu Alþjóðastofnunar kom fram að ljóst væri að kaflinn um umhverfismál hefði reynst erfiður, einkum þar sem hvalveiðar féllu þar undir. Stjórnvöld töldu greinilega skynsamlegt að geyma umhverfismálakaflann þar til undir lok viðræðnanna.

Samkvæmt **fuglatilskipun** ESB (2009/147/EB), sem Ísland hefði þurft að innleiða í landsrétt við inngöngu í ESB, er meginreglan sú að bannað er að veiða alla villta fugla. Heimilt er þó að leyfa veiðar á tegundum sem finna má í viðauka II-A við tilskipunina, auk þess sem annar viðauki, II-B, geymir fuglategundir sem heimilt er að veiða innan tiltekinna aðildarríkja.

Þegar aðildarviðræðurnar stóðu yfir, voru fimmtán tegundir sem finna mátti á Íslandi, skráðar í viðauka II-A, en af þeim hafði Ísland friðað sex. Í samningsafstöðu sinni fóru íslensk stjórnvöld fram á að allar tegundir sem heimilt var að veiða á Íslandi á þeim tíma, þ.e. tuttugu og tvær tegundir, yrðu skráðar í viðauka II-B. en í þeim hópi voru m.a. svartbakur, heiðagæs, hrafn, fýll og lundi.

Sama tilskipun kveður á um að almennt sé bannað að eiga viðskipti með afurðir af villtum fuglum. Undantekningar eru þó frá slíku banni, en í viðauka III-A með tilskipuninni eru skráðar tegundir sem leyft er að versla með í ríkjum ESB. Af Íslands hálfu var farið fram á að æðardúnn yrði tilgreindur í viðauka III-A. Í íslensku samningsafstöðunni var síðan farið fram á að tólf nýjar fuglategundir, þ.á.m. svartbakur, heiðagæs, fýll og lundi, yrðu skráðar í viðauka III-B sem kveður á um tegundir sem einstök aðildarríki geta óskað eftir að eiga viðskipti með. Loks er, samkvæmt tilskipuninni, óleyfilegt að taka egg úr hreiðrum og

veiða á varptíma, en Ísland óskaði eftir að fá að stunda hefðbundna eggjatöku og lundaveiðar á varptíma.

Svokölluð **vistgerðatilskipun** ESB (94/43/EBE) kveður á um vernd náttúrulegra búsvæða og villtra plantna og dýra, en samkvæmt henni er m.a. lagt bann við hvalveiðum og sölu á hvalaafurðum innan sambandsins, auk þess sem tilskipunin bannar veiðar á heimskautaref.

Vistgerðatilskipunin felur í sér að lagt er blátt bann við hvalveiðum í ESB, óháð stöðu einstakra hvalastofna. Veiðitækjum og veiðiaðferðum eru þröngar skorður settar og mælt er fyrir um sérstök verndarsvæði fyrir ákveðnar hvalategundir.

Í samningsafstöðu Íslands var m.a. farið fram á að níu hvalategundir yrðu skráðar í viðauka sem heimilaði hvalveiðar Íslands. Ennfremur óskuðu stjórnvöld eftir undanþágu frá banni við notkun sprengiskutla og rafstuðs við veiðar og skráningu verndarsvæða fyrir einstakar hvalategundir.

Tilskipunin kveður á um að aðildarríki skuli tryggja heimskautarefi friðlönd og séu veiðar á tegundinni bannaðar. Ísland óskaði eftir að heimskautarefur yrði skráður í viðauka sem heimilaði veiðar á heimskautaref, enda búfænaði og æðarvarpi talin stafa ógn af refnum.

Loks ber að nefna að innflutningur selskinns ákveðinna tegunda selkópa og afurða þeirra er bannaður samkvæmt sérstakri tilskipun sambandsins (83/129/EBE) Þá eru útselir og landselir skráðir sem tegundir sem þarfnast afmörkunar sérstakra landsvæða, samkvæmt viðauka vistgerðartilskipunarinnar. Ísland fór fram á undanþágu frá banni við viðskiptum með selaafurðir og baðst undan ákvæði um afmörkun landsvæða, ekki síst vegna mikillar útbreiðslu út- og landsels við Ísland.

Framlagsmál: Þegar aðildarviðræðurnar stöðvuðust, lá ekki fyrir hvert heildarframlag Íslands til ESB yrði, en það hefði m.a. ráðist af niðurstöðum

viðræðna um önnur afmörkuð efni svo sem skattamál, tollamál, fjárhagslegt eftirlit og hagtölur.

Tekjustofnar ESB eru í aðalatriðum þrenns konar; framlög aðildarríkja sem reiknast sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (GNI) þeirra, að jafnaði 0.7%, virðisaukaskattur, að jafnaði 0.3% hlutfall af virðisaukaskattsálögum aðildarríkja og loks tollar og innflutningsgjöld á innfluttar vörur til aðildarríkja frá þriðju ríkjum, en þessi skerfur telst á hinn bóginn ekki til framlaga aðildarríkja, heldur er litið á hann sem hreinar ESB-tekjur.

Almennt leggja efnameiri aðildarríki meira af mörkum til sambandsins en þau þiggja til baka. Á það t.a.m. við um Norðurlöndin í ESB, Danmörku, Finnland og Svíþjóð, en samkvæmt upplýsingum frá árinu 2016 nam kostnaður á mann af aðildinni á ári 270 evrum í Svíþjóð, 177 evrum í Danmörku og 154 evrum í Finnlandi.

Gert var ráð fyrir því að brúttóframlag Íslands til ESB 2009 hefði numið tæplega 15 milljörðum króna eða 1,22% af þjóðartekjum Íslands. Á móti kæmu framlög Íslands og rekstrarkostnaður vegna EES-samningsins um 3,5 milljarðar króna (2010), að frádregnum framlögum til Íslands í formi rannsóknarstyrkja sem námu um 1,8 milljörðum króna. Í minnisblaði utanríkisráðherra til ríkisstjórnar í mars 2011 var fullyrt að stærstur hluti fjárframlaga hefði skilað sér til baka í formi framlags til landbúnaðar og verkefna á sviði dreifbýlispróunar, atvinnu- og byggðapróunar og rannsókna. Til samanburðar má benda á að áætlaður greiðslujöfnuður Finnlands við ESB 2008 til 2013 var neikvæður um 0.25% af vergri þjóðarframleiðslu. Ef sambærilegt hlutfall hefði verið notað fyrir Ísland, hefðu áætlaðar nettógreiðslur við aðild numið ríflega 3 milljörðum króna miðað við 2009. Kostnaður vegna EES og hugsanlegrar ESB-aðildar hefði dregist frá og mismunurinn þá áætlaður 1 til 1,5 milljarður króna.

Í samningsafstöðu Íslands var farið fram á frekari samningaviðræður um hvert heildarframlag Íslands til ESB yrði og hvert hlutfall framlagsins yrði af vergum þjóðartekjum samanborið við aðildarríki með svipaða uppbyggingu og félagslegar/efnahagslegar aðstæður. Ennfremur taldi Ísland eðlilegt að krefjast þess, í ljósi sérstöðu landsins, að nettógreiðslur frá Íslandi sem hlutfall af þjóðartekjum yrðu lægri en hjá ríkjum sem Ísland ber sig jafnan saman við og eru með sambærilegar þjóðartekjur á mann.

Hugsanlegt er að framlög efnameiri ríkja til sambandsins hækki eftir útgöngu Bretlands, en Bretar greiða þriðju hæstu heildarframlögin.

Eins og þessi dæmi sýna, biðu mörg erfið viðfangsefni í aðildarviðræðunum sem ekki höfðu verið í kastljósi umræðunnar á opinberum vettvangi.

IX. Aðildarviðræðum var ekki formlega slitið

Þegar fimm ár eru liðin frá því íslensk stjórnvöld hurfu í raun frá aðildarviðræðum við ESB, bendir ekkert til þess að aðild Íslands að sambandinu verði aftur á dagskrá í fyrirsjáanlegri framtíð. Telja verður ólíklegt að sótt verði um aðild á nýjan leik nema íslenska þjóðin hafi samþykkt slíka umsókn í þjóðaratkvæðagreiðslu.

Ef til þess kæmi að Ísland óskaði öðru sinni aðildar að ESB, eru yfirgnæfandi líkur á að endurtaka þyrfti ferlið sem hófst með því að Ísland lagði fram umsókn sína í júlí 2009. Framkvæmdastjórn ESB gæfi álit sitt á umsókninni og hún yrði lögð fyrir leiðtogaráð sambandsins til samþykktar. Margvíslegar breytingar hafa orðið á sambandinu og löggjöf þess sem valda því að óraunhæft væri að ætla að einfaldlega yrði hægt að taka upp þráðinn þar sem frá var horfið.

Haft var eftir þáverandi utanríkisráðherra í viðtali við RÚV, 12. mars 2015, daginn sem hann sendi bréf sitt um stöðvun viðræðnanna til ESB, að „málið væri komið í endastöð“ og „við værum bara að loka þessu ferli“. Íslenskir ráðamenn hafa

síðan þá litið svo á að viðræðunum hafi verið lokið. Álitamál er engu að síður hvort aðildarviðræðum var formlega slitið eða umsóknin formlega dregin til baka. Í bréfi sem stjórnarandstöðuflokkarnir á Alþingi sendu ESB hinn 13. mars 2015 kom t.a.m. fram að ákvörðun ríkisstjórnarinnar breytti engu, að þeirra mati, um það lagalega umboð sem Alþingi hefði veitt þáverandi ríkisstjórn til aðildarviðræðna hinn 16. júlí 2009.

Í aðdraganda Alþingiskosninga hafði þáverandi ríkisstjórn ákveðið að hægja á aðildarviðræðunum þegar í janúar 2013. Ríkisstjórnin sem við tók að þeim kosningum loknum kunngerði í stjórnarsáttmála að „gert yrði hlé“ á viðræðunum og þeim ekki fram haldið nema að undangenginni þjóðaratkvæðagreiðslu. Úttekt yrði gerð á stöðu viðræðnanna og þróun mála innan sambandsins og úttektin lögð fyrir Alþingi til umfjöllunar og kynnt þjóðinni. Utanríkisráðherra tilkynnti stækkunarstjóra ESB ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að gert yrði hlé (e. „put a halt to“) í júní 2013 og gerði forsætisráðherra slíkt hið sama gagnvart forseta framkvæmdastjórnar og forseta ráðherraráðsins í júlí sama ár.

Í minnisblaði utanríkisráðherra til ríkisstjórnar 27. ágúst 2013, tveimur mánuðum eftir að ríkisstjórnin tilkynnti ESB um hlé á viðræðunum, kom fram að ráðherrann hefði til skoðunar að leysa aðalsamningamann og fulltrúa í samningahópnum formlega frá skyldum sínum. Tekið var fram í minnisblaðinu að ákvörðunin „felur ekki í sér slit aðildarviðræðna“. Mátti því líta svo á að Ísland væri áfram umsóknarríki.

Þar sem Alþingi hafði á sínum tíma samþykkt aðildarumsóknina, var talið eðlilegt að Alþingi tæki ákvörðun um að afturkalla umsóknina. Í febrúar 2014 lagði þess vegna utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu fyrir hönd ríkisstjórnar um að draga aðildarumsóknina til baka. Tillögunni var vísað til utanríkismálanefndar eftir umræður í þinginu og dagaði hún uppi þar. Í umræðum þingsins hafði m.a. verið gagnrýnt að ekki hefði verið tekið nægilegt tillit til upplýsinga sem

háskólastofnanir hefðu fram að færa áður en tillaga ríkisstjórnar um slit viðræðna kom fram.

Í skýrslu Alþjóðamálastofnunar sem kynnt var í apríl 2014 var sérstaklega fjallað um muninn á viðræðuhléi og afturköllun umsóknar. Þar kom fram að svo lengi sem Ísland væri umsóknarríki hefði framkvæmdastjórn ESB formlegt umboð í samskiptum við Ísland, en það gæfi Íslandi aðgang að áhrifamönnum innan ESB, sem nýttist m.a. í EES-samstarfinu. Þrátt fyrir að viðræðurnar væru á ís, hefði Ísland ákveðinn *status* sem umsóknarríki, en það myndi breytast ef Ísland drægi umsóknina til baka.

Tillaga utanríkisráðherra um að Alþingi drægi umsóknina til baka náði ekki fram að ganga. Þess í stað tilkynnti ráðherrann formennskuríki ESB og stækkunarstjóra með bréfi 12. mars 2015 að ríkisstjórnin hefði tekið þá ákvörðun að „gera algjört hlé á aðildarviðræðunum“ (e. „to put the accession negotiations on complete hold“) og „hefja mat á aðildarferlinu“. Þar af leiðandi liti ríkisstjórnin svo á að Ísland væri ekki umsóknarríki og að rétt væri að ESB lagaði verklag sitt að þessu. Skýrt var frá því að skipulag sem sett hefði verið um viðræðurnar yrði leyst upp.

Í bréfi utanríkisráðherrans var vísað til þess að á fundi forsætisráðherra með forseta framkvæmdastjórnar og forseta ráðherraráðs ESB í júlí 2013, þ.e. mánuði eftir að hlé hafði verið gert á aðildarviðræðunum, hefði verið óskað eftir því að Ísland skýrði stöðu aðildarumsóknar sinnar (í enska textanum: „clarity regarding the application process would be welcomed“). Má ráða af bréfinu að litið hafi verið að einhverju leyti á það sem viðbrögð við þessari beiðni.

Íslensk þýðing utanríkisráðuneytisins á bréfi utanríkisráðherra 12. mars 2015 er ekki efnislega samhljóða bréfi því sem sent var ESB á ensku. Í bréfinu var ESB kunnert að gert yrði „algjört hlé“ á aðildarviðræðunum, en skv. íslensku útgáfunni hafði ríkisstjórnin ákveðið „að stöðva aðildarviðræðurnar að fullu“. Í frumtexta bréfsins, ensku útgáfunni, var komist svo að orði að það væri „staðföst“

(e. „firm“) afstaða ríkisstjórnarinnar að ekki skyldi líta á Ísland sem umsóknarríki, en í íslensku útgáfunni hafði verið fært í stílinn og afstaðan orðin „bjargföst“.

Í fréttatilkynningu utanríkisráðuneytisins, sem gefin var út sama dag, kom fram að ákvörðunin um að beina bréfinu til formennskuríkisins hafi verið tekin í kjölfar umfangsmikilla samskipta milli ríkisstjórnarinnar og ESB vikurnar á undan. Má því ætla að orðalag frumtextans að bréfinu taki að einhverju leyti mið af því sem utanríkisráðuneytinu og ESB hafði farið á milli.

Í svarbréfi formennskuríkis ESB, sem sent var utanríkisráðherra með samþykki ráðherraráðsins 17. apríl 2015, var ráðherranum þakkað fyrir að skýra afstöðu íslenskra stjórnvalda til aðildarviðræðnanna. Í framhaldi af bréfinu myndi ESB „taka til athugunar frekari hagnýta aðlögun verklags“ ráðsins (e. „will consider certain further practical adjustments to the EU Council working procedures“). Í bréfinu kemur ekkert fram um að sambandið líti svo á að aðildarviðræðum Íslands og ESB hafi verið slitið og engin frekari bréfaskipti varpa á það ljósi hvernig tilvitnaðri athugun á hagnýtri aðlögun verklagsins lyktaði.

Aðildarviðræðum Íslands og ESB hafði ekki verið formlega slitið, enda engin fordæmi fyrir slíku. ESB leit hugsanlega svo á að rökrétt væri að íslensk stjórnvöld gerðu algert hlé á aðildarviðræðum svo lengi sem mat stæði yfir á aðildarferlinu og þróun mála innan sambandsins, eins og boðað hafði verið. Frumútgáfa bréfs utanríkisráðherra styður þessa túlkun, en skv. orðalagi þess og svarbréfs ESB virðist hugmyndin hafa verið að halda þeim möguleika opnum að Ísland yrði umsóknarríki á ný. Bendir margt til þess að hlutaðeigandi aðilum hafi þótt æskilegt að viðhalda um sinn „jákvæðri tvíræðni“ þegar viðræðurnar voru stöðvaðar.

Tvíræðnin sem endurspeglast í bréfaskiptum Íslands og ESB er í engu samræmi við opinberar pólitískar yfirlýsingar íslenskra ráðamanna, hvorki þá né síðar. Hvernig það gat gerst hefur enn ekki verið útskýrt.

Niðurlag

Lítill vafi er á að á meðan á aðildarviðræðunum stóð gafst íslenskri stjórnarsýslu einstakt tækifæri til að afla sér reynslu og þekkingar í samskiptum sínum við ESB og hefur það m.a. komið að notum í samstarfi Íslands á vettvangi EES. Engu að síður má færa rök fyrir því að aðildarumsóknin, sem horfið var frá einungis þrjátíu mánuðum eftir að hún var lögð fram, hafi ekki orðið þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi til framdráttar. Í því efni nægir að benda á vaxandi vanhöld við framkvæmd EES-samningsins sem rekja má að einhverju leyti til umsóknarferlisins.

Í samstarfi Íslands og Evrópuríkja virðist einungis tveir raunhæfir kostir stöðunni um þessar mundir; að leggja rækt við þátttökuna í EES eða sækja um aðild að ESB. Núverandi ríkisstjórn hefur kveðið upp úr um að hagsmunum Íslands sé best borgið með því að standa utan ESB og sé það eitt mikilvægasta hagsmunamál þjóðarinnar að sinna vel framkvæmd EES-samningsins. Virðist því einboðið að grípa þurfi til viðeigandi ráðstafana í því skyni að auka stuðning almennings við samninginn og efla skilning á honum.

Umræður um þátttöku Íslands í Evrópusamstarfi hafa á hinn bóginn leitt í ljós að hugsanleg aðild að ESB verður ekki auðveldlega aðskilin umræðunni um EES. Í áframhaldandi upplýsingastarfi er því óhjákvæmilegt að bera saman og aðgreina mögulega aðild Íslands að ESB og aðildina að EES, auk þess sem tíunda þarf hversu stóran hluta löggjafar ESB Ísland hefur raunverulega tekið upp í landsrétt, en á meðan á aðildarviðræðunum stóð var villandi mynd dregin upp af hvoru tveggja. Ennfremur er hjálplegt að rifja upp hversu stór úrlausnarefni biðu viðsemjenda í viðræðunum, en þegar viðræðunum lauk höfðu mikilvægustu kaflarnir enn ekki verið opnaðir. Við það tilefni voru íslenskum almenningi gefin misvísandi skilaboð um endalok aðildarviðræðanna sem enn hafa ekki verið skýrð til fulls.

