



SKÝRSLA FRAMSÖGUMANNSS

í máli E-3/11

Beiðni um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, frá Héraðsdómi Reykjavíkur, Íslandi, í máli

Pálma Sigmarssonar

gegn

Seðlabanka Íslands

varðandi túlkun á 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins.

I Inngangur

1. Með bréfi dagsettu 8. febrúar 2011, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 14. febrúar sama ár, óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi áliti í máli sem rekið er fyrir dómstólnum milli Pálma Sigmarssonar, stefnanda, og Seðlabanka Íslands, stefnda.
2. Málið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur snýst um þá ákvörðun stefnda, að synja umsókn stefnanda um leyfi til innflutnings á innlendum gjaldeyri að fjárhæð 16.400.000 ISK.

II Löggjöf

EES-réttur

3. Í 40. gr. EES-samningsins segir:

Innan ramma ákvæða samnings þessa skulu engin höft vera milli samningsaðila á flutningum fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum né nokkur mismunun, byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar. Í XII. viðauka eru nauðsynleg ákvæði varðandi framkvæmd þessarar

greinar.

...

4. Í 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins segir:

43. gr.

...

2. Leiði fjármagnsflutningar til röskunar á starfsemi fjármagnsmarkaðar í aðildarríki EB eða EFTA-ríki getur hlutadeigandi samningsaðili gripið til verndarráðstafana á sviði fjármagnsflutninga.

...

4. Eigi aðildarríki EB eða EFTA-ríki í örðugleikum með greiðslujöfnuð eða alvarleg hættu er á að örðugleikar skapist, hvort sem það stafar af heildarójafnvægi í greiðslujöfnuði eða því hvaða gjaldmiðli það hefur yfir að ráða, getur hlutadeigandi samningsaðili gripið til verndarráðstafana, einkum ef örðugleikarnir eru til þess fallnir að stofna framkvæmd samnings þessa í hættu.

5. Í 44. gr. EES-samningsins segir, að Evrópubandalagið, annars vegar, og EFTA-ríkin, hins vegar, skuli beita eigin málsmeðferð vegna framkvæmdar ákvæða 43. gr. EES-samningsins. Hvað EFTA-ríkin varðar, segir í bókun 18 við EES-samninginn, um reglur aðila vegna framkvæmdar 43. gr., sem og í bókun 2 við Samninginn um fastanefnd EFTA-ríkjanna, að tilkynna skuli fastanefnd EFTA-ríkjanna um ráðstafanir „með góðum fyrirvara“. Þó skal, ef um leynd er að ræða eða ef málið er aðkallandi, tilkynna það hinum EFTA-ríkjunum og fastanefnd EFTA-ríkjanna í síðasta lagi daginn sem ráðstafanirnar öðlast gildi. Fastanefnd EFTA-ríkjanna skal skila álit, endurskoða aðstæður og mæla með breytingum, eftir því sem við á.

6. Í 45. gr. EES-samningsins segir að tilkynna beri sameiginlegu EES-nefndinni um ákvarðanir, álit og tilmæli vegna þeirra ráðstafana sem lýst er í 43. gr. EES-samningsins. Enn fremur segir að ekki megi grípa til neinna ráðstafana nema að höfðu samráði í sameiginlegu EES-nefndinni og eftir að henni hafa verið veittar upplýsingar. Þegar gerðar eru ráðstafanir í samræmi við 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins skal tilkynna það eigi síðar en þann dag sem þær öðlast gildi. Í kjölfar þess skal veita upplýsingar og leita samráðs eins fljótt og auðið er.

Landsréttur

7. Í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, er mælt fyrir um reglur um fjármagnsflutninga, innflutning og erlendar fjárfestingar. Samkvæmt 3. gr. laganna er Seðlabanka Íslands heimilt að ákveða, að höfðu samráði við efnahags- og viðskiptaráðuneytið, að „takmarka eða stöðva í allt að sex mánuði“ ákveðna, nánar tilgreinda flokka fjármagnshreyfinga „ef skammtímahreyfingar fjármagns

til og frá landinu valda að mati bankans óstöðugleika í gengis- og peningamálum“. Fjallað er um inn- og útflutning innlends gjaldeyris í 5. tl. 3. gr. laganna.

8. Ákvæði 7. gr. laganna heimila Seðlabankanum að veita aðila undanþágu, samkvæmt umsókn þar að lútandi, frá takmörkunum á fjármagnshreyfingum. Samkvæmt 2. mgr. 7. gr. skal Seðlabankinn, við mat á beiðni um undanþágu, horfa til þess hvaða afleiðingar takmarkanir á fjármagnshreyfingum hafa fyrir umsækjanda, hvaða markmið eru að baki takmörkunum og hvaða áhrif undanþága hefur á stöðugleika í gengis- og peningamálum. Synjun undanþágu má kæra til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.

9. Alþingi setti þann 28. nóvember 2008 lög nr. 134/2008, um breytingu á lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Í þeim lögum er meðal annars að finna bráðabirgðaákvæði sem heimilar Seðlabankanum, fram til 30. nóvember 2010, að gefa út reglur sem „takmarka eða stöðva tímabundið“ tiltekna fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast, þar á meðal inn- og útflutning innlends gjaldeyris, „ef slíkar hreyfingar fjármagns til og frá landinu valda að mati Seðlabankans alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum“. Sama dag gaf Seðlabankinn út reglur um gjaldeyrismál nr. 1082/2008. Reglurnar takmörkuðu fjármagnsflutninga milli landa og skylduðu innlenda aðila sem eignast erlendan gjaldeyri til að skila honum til innlendra fjármálafyrirtækja innan tiltekins frests.

10. Þann 30. október 2009, setti Seðlabankinn reglur um gjaldeyrismál nr. 880/2009. Samkvæmt 1. gr. er markmið reglnanna „að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast til og frá landinu sem valda að mati Seðlabanka Íslands alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum“.

11. Í 2. gr. reglnanna segir:

Í reglum þessum merkir fjármagnshreyfing á milli landa yfirfærslu eða flutning á fjármunum milli innlendra og erlendra aðila.

Allar fjármagnshreyfingar samkvæmt 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 87/1992, á milli landa í erlendum gjaldeyri, eru óheimilar nema um sé að ræða greiðslu vegna kaupa á vöru og þjónustu eða annarra fjármagnshreyfinga sem sérstaklega eru undanþegnar í reglum þessum.

...

12. Í 3. gr. reglnanna segir:

Gjaldeyrisviðskipti á milli innlendra og erlendra aðila þar sem innlendir gjaldeyri er hluti af viðskiptunum eru óheimil.

Innlendum aðila er óheimilt að kaupa erlendan gjaldeyri hjá fjármálafyrirtæki hér á landi, þegar greiðsla fer fram með innlendum gjaldeyri, nema hann sýni fram á að notkun fjárens sé vegna vöru- og þjónustuviðskipta, þ.m.t. ferðalaga, eða vegna fjármagnshreyfinga samkvæmt ákvæðum 10. gr. og 11. gr.

...

13. Í 15. gr. reglnanna segir að ákvæði 7. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál, sem heimilar Seðlabankanum að veita undanþágur frá takmörkunum vegna fjármagnshreyfinga, gildi einnig um takmarkanir settar fram í reglunum.

III Málavextir og meðferð málsins

14. Stefnandi er íslenskur ríkisborgari búsettur í Bretlandi. Þann 16. nóvember 2009 keypti hann 16.400.000 ISK á aflandsmarkaði, í skiptum fyrir bresk pund. Þann 8. desember, sama ár, sótti stefnandi um undanþágu frá gjaldeyrishöftum, sem mælt er fyrir um í 2. gr. reglna nr. 880/2009 um gjaldeyrismál, til að geta flutt þessar krónur til Íslands. Þann 26. febrúar 2010 hafnaði Seðlabankinn umsókn stefnanda og sú niðurstaða var staðfest með úrskurði efnahags- og viðskiptaráðuneytisins 8. október, sama ár.

15. Stefnandi hefur borið úrskurð Seðlabankans undir Héraðsdóm Reykjavíkur og heldur því fram að úrskurðurinn sé bæði brot á íslenskum lögum og ósamrýmanlegur reglum EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga.

16. Í úrskurði frá 3. janúar 2011 komst Héraðsdómur að því að nauðsynlegt væri að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins varðandi síðara atriðið, um rétta túlkun og beitingu 43. gr. EES-samningsins. Úrskurðurinn var kærður til Hæstaréttar, sem staðfesti hann með dómi, 7. febrúar 2011.

17. Eftirfarandi spurning var borin undir EFTA-dómstólinn:

Samrýmist það ákvæðum 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins að íslenska ríkið meini íslenskum ríkisborgara, búsettum í Bretlandi, að flytja íslenskar krónur, sem hann hefur keypt á aflandsmarkaði í Bretlandi, til Íslands?

IV Skriflegar greinargerðir

18. Í samræmi við 20. gr. stofnsamþykktar EFTA-dómstólsins og 97. gr. starfsreglna hans hafa skriflegar greinargerðir borist frá eftirtöldum aðilum:

- Stefnanda, Pálma Sigmarssyni, í fyrirsvári er Stefán Geir Þórisson, hrl.
- Stefnnda, Seðlabanka Íslands, í fyrirsvári er Gizur Bergsteinsson, hdl.

- Ríkisstjórn Íslands, í fyrirsvári sem umboðsmaður er Bergþór Magnússon, með aðstoð Þóru M. Hjaltested, skrifstofustjóra efnahags- og viðskiptaráðuneytis og Peter Dyrberg, lögmanns.
- Eftirlitsstofnun EFTA, í fyrirsvári sem umboðsmenn eru Xavier Lewis, framkvæmdastjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs, og Ólafur Jóhannes Einarsson, aðstoðarframkvæmdastjóri á lögfræði- og framkvæmdasviði.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, í fyrirsvári sem umboðsmenn eru Elisabetta Montaguti og Nicola Yerrell, hjá lagadeildinni.

Stefnandi

19. Stefnandi bendir á að öll viðskipti með íslenskar krónur milli aðila á Íslandi og erlendra aðila séu bönnuð, nema að veittri undanþágu. Þess vegna telur stefnandi að í máli þessu verði að meta hvort undanþágukerfið samrýmist efnisákvæðum EES-samningsins.

20. Stefnandi telur að frávik frá réttinum til frjálsra fjármagnsflutninga skv. 43. gr. EES-samningsins séu efnislega sambærileg við önnur frávik í kaflanum um fjármagn eða, almennt séð, við frávik frá öðrum grundvallarréttindum, og séu þeim í reynd engu frábrugðin. Hann telur ekkert benda til þess að undantekningarákvæði 43. gr. hafi víðtækara gildissvið en þær takmarkanir sem heimilaðar eru í öðrum greinum samningsins, né að EES-ríkin hafi aukið svigrúm til mats við beitingu slíkra verndarráðstafana. Stefnandi telur 43. gr. EES-samningsins einungis frábrugðna öðrum reglum hvað form varðar, að því leyti að hún fjallar um tímabundnar aðgerðir sem einungis megi beita við ákveðnar aðstæður.

21. Stefnandi bendir á að þótt ákvæði 43. gr. EES-samningsins gefi EES-ríkjum tækifæri til að beita verndarráðstöfunum, megi þessar ráðstafanir ekki brjóta í bága við grundvallarreglur Evrópuréttar.¹ Hann telur frávik þau sem finna megi í íslenskri löggjöf ekki samrýmanleg 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins, þar sem þau feli í sér framsal óhefts valds til ríkisstofnunar, og brjóti þar með gegn meginreglunni um réttarvissu (i).² Auk þess geti EES-ríki geti ekki einhliða ákveðið umfang takmarkana á grundvallarréttindum (ii). Þá telur stefnandi að frávikin séu ekki nauðsynleg og uppfylli ekki skilyrði um meðalhóf, sem og skyldu EES-ríkja til að velja þá ráðstöfun sem hefur minnsta takmörkun í för með sér (iii).

22. Að því er snertir atriði (i) og (ii), bendir stefnandi á að takmarkandi ráðstafanir megi einungis gera þegar það þjónar markmiðinu sem stefnt er að. Að

¹ Stefnandi vísar til máls E-3/06 *Ladbroke's* [2007] EFTA Ct. Rep. 86, 42. mgr.

² Stefnandi vísar til máls C-463/00 *Commission v Spain* [2003] ECR I-4581, 33.-36. mgr.

mati stefnanda, er hvorki að finna nein hlutlæg viðmið í reglum hins umdeilda kerfis um takmarkanir fjármagnsflutninga, né í þeim undanþágum sem því fylgja.

23. Stefnandi heldur því fram að samkvæmt dómaframkvæmd Evrópudómstólsins verði kerfi sem veitir undanþágur frá takmörkunum á grundvallarréttindum, að vera gagnsætt og fyrirsjáanlegt. Skilyrði fyrir veitingu undanþágu verði að vera skilgreind, rétt eins og hver réttindi og skyldur einstaklinga eru.³

24. Markmið þeirra verndarráðstafanna sem stefndi greip til var að berjast gegn „alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum“. Þótt markmiðið falli innan gildissviðs 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins, er engin viðmið að finna í reglunum um hvernig ákvarða skuli hvaða viðskipti teljist í reynd ógna stöðugleika í gengis- og peningamálum.

25. Stefnandi telur einnig að frávik frá grundvallarréttindum verði að fela í sér meginreglur um umfang og skorður þeirra takmarkana sem beitt er. Að sögn stefnanda veitir 7. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, Seðlabankanum óhefta heimild til að veita undanþágur og setur ekki aðrar skorður við þeim en að Seðlabankinn verði að líta til markmiðanna að baki takmörkunum, afleiðinga þeirra fyrir umsækjandann, og áhrifa undanþágu á stöðugleika í gengis- og peningamálum. Að mati stefnanda getur almennt og óheft framsal valds, með þessum hætti, til ríkisstofnunar leitt til geðþóttaákvæðana.

26. Stefnandi telur enn fremur að ákvörðun stefnda og ráðuneytisins hafi ekki að geyma neinn rökstuðning fyrir því hvers vegna hann hljóti ekki undanþágu í samræmi við reglurnar. Hann segir hvergi fjallað um afleiðingar takmarkananna fyrir hann, þótt þær séu augljóslega mjög þungbærar.

27. Varðandi atriði (iii), telur stefnandi að ákvörðunin um að synja umsókn hans hafi einungis verið byggð á ástæðum takmörkunarinnar. Þá hafi yfirvöld ekki sýnt fram á neina hættu á því að umræddir fjármagnsflutningar tefli markmiði laganna í tvísýnu, og að takmörkunin sé nauðsynleg af þeim sökum. Hann segir það hvorki sannað né að nokkuð bendi til þess að þörf sé á að synja um undanþágu í þeim tilvikum þar sem til stendur að millifæra lágar fjárhæðir.

28. Enn fremur telur stefnandi að skoða verði hvort hægt hefði verið að ná markmiðinu sem stefnt var að með vægari aðgerðum.⁴ Heldur stefnandi í þessu sambandi fram að ákvæði 4. kafla í III. hluta EES-samningsins hafi bein réttaráhrif.⁵

³ Sama, 36. -37. mgr.

⁴ Stefnandi vísar til sameinaðra mála C-358/93 og C-416/93 *Bordessa and Others* [1995] ECR I-361, 21.-22. mgr., sameinaðra mála C-163/94, C-165/94 og C-250/94 *Sanz de Lera and Others* [1995] ECR I-4821, 22.-28. mgr., og máls E-3/06 *Ladbroke* [2007] EFTA Ct. Rep. 86, 58. mgr.

⁵ Stefnandi vísar til áður tilvitnaðs máls *Sanz de Lera and Others*, 41.- 47. mgr., máls C-464/98 *Stefan* [2001] ECR I-173, og máls C-213/04 *Burtscher* [2005] ECR I-10309.

29. Samkvæmt framansögðu, leggur stefnandi til að dómstóllinn svari spurningunni með eftirfarandi hætti:

Það samrýmist ekki 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins að íslenska ríkið meini íslenskum ríkisborgara, búsettum í Bretlandi, að flytja íslenskar krónur, sem hann hefur keypt á aflandsmarkaði í Bretlandi, til Íslands.

Stefndi

30. Stefndi gerir þá almennu athugasemd að höft hafi verið á gjaldeyrisviðskiptum á Íslandi allt frá hruni bankakerfisins síðla árs 2008. Minnkandi tiltrú vegna hrunsins hlaut að hafa í för með sér mikið útstreymi fjármagns sem hefði að líkindum haft í för með sér alvarlega ógnun við uppbyggingu bankakerfisins og haft neikvæð áhrif á hið þegar veika gengi krónunnar.

31. Jafnframt segir stefndi að í október 2008 hafi Ísland leitað til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) eftir efnahagsaðstoð, til að endurheimta efnahagslegan stöðugleika. Þann 19. nóvember, sama ár, samþykkti stjórn AGS viðbúnaðarlán til Íslands að fjárhæð 2,1 milljarður Bandaríkjadala. Að mati stefnda var forsenda lánsins innleiðing fjármagnshafta af hálfu Íslands. Slík höft voru nauðsynleg skipulegri enduruppbyggingu bankakerfisins, í ljósi algjörs vantrausts, innan- sem utanlands, á íslensku krónunni og getu ríkisstjórnarinnar til að endurfjármagna erlendar skuldir ríkisins, sérstaklega með tilliti til hinnar háu fjárhæðar aflandskróna í umferð.

32. Gengi krónunnar var, að mati stefnda, mjög óstöðugt mánuðina á eftir innleiðingu fjármagnshaftanna, og hið nánast samfellda gengishrun tók fyrst enda 30. október 2009, þegar stefndi setti reglur nr. 880/2009 um gjaldeyrismál. Stefndi telur að afdráttarlaust bann við innflutningi aflandskróna hafi verið sú viðbót í nýju reglunum sem mestu máli skipti.

33. Enn fremur bendir stefndi á að 28. nóvember 2008, sama dag og fyrstu reglurnar sem takmörkuðu fjármagnshreyfingar til og frá landinu voru settar, hafi ríkisstjórn Íslands tilkynnt fastanefnd EFTA-ríkjanna sem og sameiginlegu EES-nefndinni um verndarráðstafanir sínar samkvæmt 43. gr. EES-samningsins. Hvorug nefndin brást neikvætt við ráðstöfununum. Þann 1. apríl 2009, var nefndunum tilkynnt um framvindu mála í tengslum við verndarráðstafanirnar. Enn fremur var nefndunum tilkynnt um breytingar á þeim 30. október 2009, 16. júní 2010 og 1. júlí 2010. Engin þessara tilkynninga leiddi til gagnrýni frá nefndunum.

34. Stefndi bendir á að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi mótttekið kvörtun vegna fjármagnshaftanna í Íslandi 26. maí 2009. Í kvörtuninni var því haldið fram að hin lagalegu úrræði sem takmörkuðu hreyfingar fjármagns væru brot á EES-samningnum. ESA barst önnur kvörtun 30. desember sama ár sem laut að

takmörkunum á innflutningi króna á grundvelli reglna Seðlabankans nr. 880/2009 um gjaldeyrismál. Þann 17. nóvember 2010 hafi ESA ákveðið að ljúka málunum og meðal annars vísað til þess að fyrir stofnunina hefðu ekki verið lagðar neinar upplýsingar sem bentu til þess að skilyrði fyrir því að Ísland beitti 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins væru ekki uppfyllt. Auk þess hafi stofnunin bent á að aðgerðirnar hefðu verið tilkynntar sameiginlegu EES-nefndinni í samræmi við 45. gr. EES-samningsins.

35. Stefndi segir að reglurnar um takmörkun innflutnings króna eigi jafnt við um íslenska sem erlenda ríkisborgara, óháð því hvort eigandi þeirra sé búsettur á Íslandi. Þar af leiðandi snýst spurningin sem beint er til EFTA-dómstólsins ekki að neinu leyti um mismunun, að mati stefnda.

36. Stefndi telur einnig að þar sem sameiginlegu EES-nefndinni og fastanefnd EFTA-ríkjanna hafi verið tilkynnt um verndarráðstafanirnar sama dag og þær tóku gildi, og síðar um breytingar þar á, uppfylli aðgerðirnar skilyrðin í bókun 18 við EES-samninginn og samræmist 44. og 45. gr. EES-samningsins.

37. Stefndi telur, hvað þetta varðar, að ferli tilkynninga, upplýsingaskipta og samráðs væri marklaust, ef niðurstaða þess hefði enga lagalega þýðingu. Þess vegna telur stefndi að mat á nauðsyn aðgerðanna falli utan lögsögu EFTA-dómstólsins samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

38. Ef dómstóllinn telur engu að síður þörf á að meta hvort bann Íslands við innflutningi íslenskra króna hafi verið nauðsynlegt, er það mat stefnda að hrun íslenska bankakerfisins, ásamt takmörkuðum gjaldeyrisforða Seðlabankans, hafi leitt til þess að aðstæður þær sem um getur í 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins hafi skapast (i), auk þess sem slíkar aðstæður hafi verið sérstaklega til þess fallnar að stefna framkvæmd EES-samningsins í hættu (ii). Það hafi heimilað Íslandi að grípa til verndarráðstafana án samráðs og upplýsingaskipta (iii).

39. Stefndi leggur til að dómstóllinn svari spurningunni með eftirfarandi hætti:

Túlka ber ákvæði 43., 44. og 45. gr. EES-samningsins á þann veg að þau útiloki ekki að EFTA-ríki grípi til verndarráðstafana, samkvæmt innlendum reglum sem settar hafa verið í samræmi við fyrrnefnd ákvæði, þar sem lagt er bann við innflutningi á innlendum gjaldmiðli EES-ríkis sem keyptur hefur verið utan áhrifasvæðis yfirvalda þess.

Ríkisstjórn Íslands

40. Ríkisstjórn Íslands bendir á að 43. gr. EES-samningsins tilgreini almannahagsmuni – þjóðhagfræðileg rök – sem grundvöll þess að EES-ríki megi víkja frá meginreglunni um frjálsa fjármagnsflutninga. Að mati ríkisstjórnarinnar er 43. gr. EES-samningsins frábrugðin öðrum ákvæðum samningsins, t.d. 13. gr.

og 33. gr., hvað varðar réttlætingu takmörkunar grundvallarréttinda, að því leyti að aðstæðurnar sem fjallað er um séu afar óvenjulegar. Þótt reglulega sé þörf á takmörkunum á frjálsum vöruflutningum vegna lýðheilsusjónarmiða, á hið sama ekki við um örðugleika vegna greiðslujöfnunar. Þar af leiðandi eru ráðstafanir samkvæmt 43. gr. EES-samningsins í eðli sínu tímabundnar og EES-ríkið sem til þeirra grípur gerir það af brýnni nauðsyn en ekki vegna þess að því býður svo við að horfa.

41. Að teknu tilliti til hins mikla þjóðhagslega mikilvægis þeirra almannahagsmuna sem í húfi eru, telur ríkisstjórn Íslands að beiting 43. gr. EES-samningsins sé háð sérstökum skilyrðum sem eigi sér ekki samsvörun í ákvæðum er varða önnur grundvallarréttindi.

42. Ríkisstjórnin heldur því fram að þar sem beiting 43. gr. EES-samningsins fylgi tilteknum reglum geti EES-ríki sem fylgt hefur reglunum treyst því að aðgerðir þess séu heimilar samkvæmt EES-samningnum. Þegar litið sé til þess hversu alvarlegar þær aðstæður eru sem 43. gr. EES-samningsins tekur til, sé jafnframt knýjandi þörf á að EES-ríki geti fyrirfram verið fullvisst um að aðgerðir þess séu í samræmi við samninginn.

43. Ríkisstjórn Íslands tekur fram að innan EFTA-stoðarinnar sé athugun á ráðstöfunum EES-ríkis, samkvæmt 43. gr. EES-samningsins, í höndum fastanefndar EFTA-ríkjanna. Þar sem ESA hefur ekki þessa athugun með höndum og hin venjulega tilhögun eftirlits á ekki við, telur ríkisstjórnin að ESA geti ekki hafið formlegt athugunarferli vegna brota þess ríkis sem tilkynnt hefur um ráðstafanir í samræmi við 43. gr. EES-samningsins. ESA hafi heldur ekki vald yfir fastanefnd EFTA-ríkjanna. Enn fremur telur ríkisstjórnin að athugun á því hvort ráðstafanir sem gerðar hafa verið samkvæmt 43. gr. EES-samningsins standist 40. gr. samningsins, og hvort málsmeðferð 44. gr. EES-samningsins hafi verið fylgt, að lokinni skoðun fastanefndar EFTA-ríkjanna og sameiginlegu EES-nefndarinnar, falli, hvað EFTA-stoðina varðar, utan endurskoðunarvalds dómstóla. Endurskoðun dómstóla verður með öðrum orðum að takmarkast við mat á því hvort EES-ríki hafi fylgt þeirri málsmeðferð sem mælt er fyrir um í samningnum. Ríkisstjórnin telur hins vegar að ef aðgerðir EES-ríkis eru ekki í samræmi við álit fastanefndar EFTA-ríkjanna og sameiginlegu EES-nefndarinnar megi beita 111. gr. og 114. gr. EES-samningsins (um lausn deilumála og öryggisráðstafanir) gegn því.

44. Að þessu virtu, telur ríkisstjórn Íslands að það álitamál sem til skoðunar dómstólsins kemur í máli þessu sé einfaldlega hvort framkvæmd hinna umdeildu ráðstafana – reglna nr. 880/2009 um gjaldeyrismál – sé í samræmi við málsmeðferð þá sem mælt er fyrir um í 44. og 45. gr. EES-samningsins. Að mati ríkisstjórnarinnar verður að svara þeirri spurningu játandi.

45. Komist dómstóllinn að annarri niðurstöðu og ákveði að leggja mat á nauðsyn ráðstafananna, heldur ríkisstjórn Íslands því fram að þær séu bersýnilega nauðsynlegar þar sem stöðugleika gjaldmiðilsins hefði ekki verið hægt að ná

fram með öðrum hætti. Það sé hlutverk Héraðsdóms Reykjavíkur að leggja mat á þetta atriði þar sem beiðni hans feli ekki í sér nægilegar forsendur fyrir EFTA-dómstólinn til að framkvæma matið.⁶

46. Ríkisstjórn Íslands leggur til að dómstóllinn svari spurningunni með eftirfarandi hætti:

Ákvæði 43. og 44. gr. EES-samningsins verður að túlka með þeim hætti að þau útiloki ekki að settar séu innlendar reglur sem meina íslenskum ríkisborgara, búsettum í Bretlandi, að flytja til Íslands íslenskar krónur, sem hann hefur keypt á aflandsmarkaði í Bretlandi, þegar reglurnar séu í samræmi við fyrrnefndar greinar samningsins, líkt og við á í máli því sem rekið er fyrir landsdómstólnum.

Eftirlitsstofnun EFTA

47. ESA heldur því fram að málið sem rekið er fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur vekur upp þá spurningu, hvort skilyrðum 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins hafi verið fullnægt þegar Ísland kom á gjaldeyrishöftum í kjölfar fjármálakreppunnar sem skall á landinu haustið 2008. Nánar tiltekið vakni sú spurning hvort skilyrðunum hafi verið fullnægt þegar sett var bann við innflutningi á íslenskum krónum, keyptum á aflandsmarkaði, til Íslands. Banninu var komið á með setningu reglna um gjaldeyrismál nr. 880/2009, sem tóku gildi 31. október 2009.

48. Að mati ESA felur beiðnin um ráðgefandi álit í sér afar takmarkaðar upplýsingar um staðreyndir sem skipta máli til að hægt sé að ákvarða hvort skilyrðin sem kveðið er á um í 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins séu uppfyllt. ESA bendir á að umrædd ákvæði séu byggð á 1. mgr. 73. gr. og 1. mgr. 108. gr. EBE-sáttmálans. Hins vegar telur ESA að dómaframkvæmd Evrópudómstólsins varðandi síðarnefndu ákvæðin hafi takmarkaða þýðingu fyrir niðurstöðu þessa máls þar sem þau fjalli um álitafni mjög óskyld þeim sem eru til athugunar í þessu máli.⁷

49. ESA fullyrðir að með tilkynningu sinni 30. október 2009, til fastanefndar EFTA-ríkjanna og sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem tilkynnt var um breytingar á gjaldeyrishöftum með reglum um gjaldeyrismál nr. 880/2009, hafi ríkisstjórn Íslands, með setningu reglnanna, uppfyllt skyldur sínar samkvæmt 1. gr. bókunar 2 við samninginn um fastanefnd EFTA-ríkjanna og 45. gr. EES-samningsins. ESA hefur ekki vitneskju um að nokkurt annað EES-ríki hafi andmælt þeirri staðreynd að skilyrðin fyrir því að grípa til þessara aðgerða hafi verið uppfyllt. Enn fremur sé ekkert í fyrirliggjandi beiðni um ráðgefandi álit sem bendi til þess að svo sé.

⁶ Ríkisstjórn Íslands vísar til máls E-4/04 *Pedicel* [2005] EFTA Ct. Rep. 1, 57. mgr.

⁷ ESA vísar til máls 203/80 *Casati* [1981] ECR 2595 og máls 157/85 *Brugnoni* [1986] ECR 2013.

50. Hvað varðar meginatriði skilyrðanna, sem sett eru í 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins, krefst beiting þeirra, að mati ESA, flókins hagfræðilegs mats á ýmsum þjóðhagfræðilegum þáttum. ESA telur það tæpast vafa undirorpið að í kjölfar fjármálakreppunnar hafi aðstæður í íslensku efnahagslífi uppfyllt skilyrðin fyrir beitingu þessara ákvæða. Hið flókna mat sem óhjákvæmilega fylgi 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins, bendi til þess að samningsríki hafi ákveðið svigrúm til að ákveða hvort umrædd skilyrði teljist uppfyllt og til hvaða ráðstafana beri að grípa, þar sem slíkt geti í mörgum tilvikum snúist um grundvallaratriði við mörkun efnahagsstefnu. Þessi niðurstaða styðst einnig við þá staðreynd að önnur EES-ríki hafa tækifæri til að koma skoðunum sínum á ráðstöfununum á framfæri, samkvæmt þeirri málsmeðferð sem mælt er fyrir um í 45. gr. EES-samningsins, og að fastanefnd EFTA-ríkjanna geti, í samræmi við 2. gr. bókunar 2 við samninginn um fastanefnd EFTA-ríkjanna, sett fram tillögur að úrbótum á þeim breytingum sem nefndinni er tilkynnt um. Í þessu samhengi tekur ESA fram, að samkvæmt bestu vitund hafi tilkynningar Íslands hvorki leitt til viðbragða annarra EES-ríkja né til tillagna frá fastanefnd EFTA-ríkjanna.

51. ESA tekur einnig fram að stofnunin hafi mótttekið kvörtun varðandi umræddar takmarkanir á fjármagnshreyfingum. ESA lauk því máli með ákvörðun 17. nóvember 2010. Í ákvörðuninni segir að ESA „hafi ekki borist nein gögn sem bent gætu til þess að Ísland uppfyllti ekki skilyrði fyrir beitingu 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins“. Að mati ESA felur beiðnin um ráðgefandi álit dómstólsins í máli þessu ekki í sér neinar upplýsingar sem leitt gætu til annarrar niðurstöðu.

52. ESA leggur til að dómstóllinn svari spurningunni með eftirfarandi hætti:

Um fjöllum um spurningu Héraðsdóms Reykjavíkur hefur ekki leitt neitt í ljós sem gefur til kynna að það samrýmist ekki 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins að íslenska ríkið hafi meinað íslenskum ríkisborgara, búsettum í Bretlandi, að flytja til Íslands íslenskar krónur, sem hann keypti á aflandsmarkaði í Bretlandi.

Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna

53. Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna bendir á að 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins heimili EES-ríki með skýrum hætti að grípa til „verndarráðstafana“ þegar um sé að ræða röskun á starfsemi fjármálamarkaðar þess, eða að ríkið eigi í örðugleikum með greiðslujöfnuð. Framkvæmdastjórnin telur að mat á því hvort slíkar aðstæður séu fyrir hendi sé fyrst og fremst innan verkahringar fastanefndar EFTA-ríkjanna, samkvæmt bókun 18 við EES-samninginn, og ESA. Framkvæmdastjórnin segist ekki vera í aðstöðu til að tjá sig um slíkt í smáatriðum. Hún tiltekur hins vegar að hvað Evrópusambandið varðar hafi fyrra verndarákvæðinu, vegna röskunar á fjármagnsmörkuðum, einungis einu sinni verið beitt, þegar Danmörk greip til þess á árunum 1979-1984. Að mati framkvæmdastjórnarinnar væri hæpið að halda því fram að aðstæður þá hafi verið jafn alvarlegar eða aðkallandi og þær sem uppi voru á Íslandi árið 2008.

54. Framkvæmdastjórnin bendir jafnframt á að verndarráðstöfununum sem Ísland greip til hafi verið stefnt gegn fjármagnsflutningum sem „valdið gætu alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum“, einkum með því að hvetja til innflutnings erlends gjaldeyris til landsins til að auka gjaldeyrisforða og ná fram stöðugleika krónunnar. Framkvæmdastjórnin telur að slíkt kerfi gjaldeyriseftirlits, þar með talið sérstakt bann við innflutningi króna, geti augljóslega talist „verndarráðstöfun“ í skilningi 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins. Í þessu sambandi bætir framkvæmdastjórnin því við að ráðstafanirnar sem Ísland greip til virðast hafa verið hluti af samkomulagi ríkisins við AGS, til að hljóta efnahagsaðstoð frá sjóðnum.

55. Við athugun á því hvort meðalhófs hafi verið gætt við setningu banns við innflutningi króna til Íslands, bendir framkvæmdastjórnin á að einstaklingur, líkt og stefnandi, sem vill greiða af skuldum sínum á Íslandi, geti gert svo áfram, þar sem 3. gr. reglnanna heimili erlendum aðilum sérstaklega að kaupa innlendan gjaldeyri hjá fjármálafyrirtæki á Íslandi. Með öðrum orðum kemur bannið ekki í veg fyrir að einstaklingur greiði skuldir sínar, heldur leggur einungis á hann auknar fjárhagslegar kvaðir með því að fara fram á að hann framkvæmi greiðslurnar á innanlandsmarkaði frekar en að „færa sér í nyt“ hagstæðari aflandsmarkað.

56. Framkvæmdastjórnin bendir á að stefnandi hafi reynt að færa rök fyrir því að veita bæri honum undanþágu vegna þess að fjárhæðin í hans tilviki væri tiltölulega lág og flutningur hennar til Íslands gæti ekki með réttu talist hafa áhrif á stöðugleika krónunnar. Það er hins vegar álit framkvæmdastjórnarinnar að með slíkum rökstuðningi sé sú staðreynd ekki tekin með í reikninginn að ef allir eigendur aflandskróna myndu leitast við að framkvæma sams konar gerning og stefnandi, myndi slíkt augljóslega hafa veruleg áhrif.

57. Í þessu tilliti heldur framkvæmdastjórnin því fram að þótt frekari upplýsingar skorti um skilyrði fyrir veitingu undanþágu, renni sjálf tilvist slíks undanþágukerfis frekari stöðum undir þá skoðun að meðalhófs hafi verið gætt.

58. Framkvæmdastjórnin leggur til að dómstóllinn svari spurningu Héraðsdóms Reykjavíkur með eftirfarandi hætti:

Ráðstöfun, eins og sú sem felst í reglum um gjaldeyrismál nr. 880/2009, sem meinar íslenskum ríkisborgara, búsettum í Bretlandi, að flytja íslenskar krónur, sem keyptar voru á aflandsmarkaði í Bretlandi, til Íslands, samrýmist að meginreglu til ákvæðum 2. og 4. mgr. 43. gr. EES-samningsins.

Per Christiansen
Framsögumaður