

**Michał Drgas**

*Akademia Pomorska w Słupsku*

## **Członkostwo bez akcesji? Norwegia i Islandia a stosowanie prawa Unii Europejskiej**

### **Membership without accession? Norway and Iceland and the application of European Union law**

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, prawo Unii Europejskiej, Europejski Obszar Gospodarczy, Norwegia, Islandia

**Keywords:** European Union, European Union law, European Economic Area, Norway, Iceland

#### **Streszczenie**

Norwegia i Islandia to dwa państwa mocno zintegrowane z Unią Europejską (UE), pomimo iż nie są jej członkami. Przede wszystkim wynika to z faktu, iż są one zobowiązane do stosowania części prawodawstwa UE. Z jednej strony, jako członkowie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, państwa te stosują akty prawa tworzące rynek wewnętrzny UE oraz akty odnoszące się do większości innych polityk UE zaliczanych w przeszłości do jej pierwszego filara; z drugiej natomiast, jako państwa stowarzyszone z systemem Schengen, podlegają obowiązkowi stosowania przepisów UE w zakresie przekraczania granic i azylu. Artykuł ten analizuje mechanizmy i procedury wykorzystywane w celu umożliwienia tym dwóm państwom stosowania prawodawstwa UE oraz mające gwarantować jego właściwe stosowanie. Rozpatruje ponadto zakres prawa UE, które Norwegia i Islandia zobowiązane są stosować oraz stopień wywiązywania się przez nie z tego obowiązku.

#### **Abstract**

Norway and Iceland are two states that are closely integrated with the European Union (EU) despite formally not being its members. Above all this is a result of them being bound by parts of EU law. On the one hand, as members of the European Economic Area, they apply EU laws that constitute its internal market as well as acts related to

most of other EU policies once contained in its first pillar. On the other hand, being Schengen associated states, they are also required to apply EU border crossing and asylum rules and regulations. The article examines the mechanisms and procedures employed to enable the two states to apply EU law as well as ensure its proper application. It also investigates the range of EU laws that Norway and Iceland are obligated to follow and the degree to which they do so.

## 1. Wprowadzenie

Norwegia i Islandia należą do – jak dotąd – sukcesywnie kurczącej się grupy rozwiniętych gospodarczo państw europejskich o demokratycznej formie rządów, które geopolitycznie, historycznie i kulturowo zaliczane są do świata zachodniego, ale formalnie nie są członkami Unii Europejskiej (UE). Niemniej z UE utrzymują one bliskie relacje, określane niekiedy jako uprzywilejowane partnerstwo<sup>1</sup>, w ramach których przede wszystkim stosują część dorobku prawnego UE oraz uczestniczą w realizacji szeregu jej polityk, będąc wraz z UE i Liechtensteinem częściami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), gwarantującego im udział w rynku wewnętrznym UE. Oba państwa współpracują ponadto z UE i jej członkami także w ramach polityk realizowanych poza zakresem EOG, m.in. poprzez system Schengen czy Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest analiza sposobu, zakresu i stopnia realizacji przez dwa państwa, których status wobec UE jest niemal tożsamy – Norwegię i Islandię – obowiązku spoczywającego również – a nawet przede wszystkim – na państwach członkowskich UE, polegającego na stosowaniu stanowionego przez nią prawa. Aby to uczynić w kolejnych częściach tekstu analizie poddano źródła i zakres obowiązku stosowania prawodawstwa UE przez Norwegię i Islandię, a także mechanizmy służące sprawowaniu nadzoru i kontroli nad stosowaniem tego prawa przez oba państwa.

---

<sup>1</sup> EEA Review Committee, *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012\\_2\\_chapter27.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter27.pdf) [dostęp: 5.05.2017], s. 13; Ch. Hillion, *Integrating an outsider. An EU perspective on relations with Norway*; <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap16-E%C3%98S-sett-fra-EU.pdf> [dostęp: 5.05.2017], s. 15; A. Rogala-Lewicki, *Norwegia versus Unia Europejska – uprzywilejowane partnerstwo, integracja outsidera, czy selektywna współpraca?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1, s. 139.

## 2. Źródła i zakres obowiązku stosowania prawodawstwa UE przez Norwegię i Islandię

### 2.1. Stosowanie prawa UE w ramach EOG

Obowiązek stosowania prawa UE przez Norwegię i Islandię wynika przede wszystkim z ich partycypacji w EOG, powstałym na mocy Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym wraz z jego 22 załącznikami i (obecnie) 52 protokołami, stanowiącymi jego integralną część, które weszło w życie 1 stycznia 1994 r. Porozumienie to jest przykładem umowy ustanawiającej szczególny rodzaj stowarzyszenia, w ramach którego trzy państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), tj. Norwegia, Islandia i Liechtenstein, stają się częścią funkcjonującego na jej obszarze rynku wewnętrznego, opartego na istnieniu czterech swobód – przepływu towarów, osób, usług i kapitału<sup>2</sup>. Oprócz regulowania kwestii bezpośrednio związanych z poszczególnymi swobodami, Porozumienie o EOG zawiera również postanowienia dotyczące większości innych dziedzin znajdujących się w zasobie kompetencji UE<sup>3</sup>. Poza jego zakresem pozostają bowiem jedynie kwestie unii celnej; wspólnej polityki handlowej; unii walutowej; przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; a także wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa, choć porozumienie zawiera szereg postanowień dotyczących handlu produktami rolnymi i rybołówstwa<sup>4</sup>.

Specyfika tego porozumienia wynika m.in. z faktu, iż zawiera ono, umieszczone w załącznikach i protokołach, wykazy aktów prawa UE, które państwa EFTA należące do EOG zobowiązały się stosować, a ponieważ prawodawstwo to ulega nieustannym zmianom, treść załączników i protokołów poddawana jest nieustannej modyfikacji, aby odzwierciedlała możliwie aktualny stan prawny – akty są dodawane, usuwane lub zastępowane. Instytucją za to odpowiedzialną jest Wspólny Komitet EOG, tworzony

---

<sup>2</sup> Agreement on the European Economic Area, <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAAgreement.pdf> [dostęp: 15.05.2017], art. 1.

<sup>3</sup> Ibidem, art. 53–78; Protocol 31 on cooperation in specific fields outside the four freedoms, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol31.pdf> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>4</sup> Agreement on..., art. 8, 17–20; Annex I. Veterinary and Phytosanitary Matters, <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Annexes%20to%20the%20Agreement/annex1.pdf> [dostęp: 15.05.2017]; Protocol 3 concerning products referred to in Article 8(3)(b) of the Agreement, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol3.pdf> [dostęp: 15.05.2017]; Protocol 9 on trade in fish and other marine products, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol9.pdf> [dostęp: 15.05.2017].

przez ambasadorów wszystkich państw EFTA należących do EOG przy UE oraz pracowników Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Pierwotnie porozumienie o EOG zawierało odniesienia do 1875 aktów prawa UE, w kolejnych latach natomiast ich liczba sukcesywnie wzrastała – według stanu na koniec 2010 r. znajdowały się w nim odwołania do 4179 obowiązujących wówczas aktów. Regulowały one następujące kwestie: regulacje techniczne, standardy, testowanie i certyfikacja (33,6%); sprawy weterynaryjne i fitosanitarne (28%); transport (8,6%); statystyka (7,2%); środowisko (4,8%); współpraca poprzez programy i agencje (3,6%); zabezpieczenia społeczne (2,5%); usługi audiowizualne, technologie komunikacyjne i społeczeństwo informacyjne (2,4%); usługi finansowe i swobodny przepływ kapitału (2,3%); polityka społeczna (1,5%); prawo przedsiębiorczości (1,4%); konkurencja i pomoc państwa (1,2%); ochrona konsumentów i odpowiedzialność za produkt (0,6%); energia (0,6%); prawo ochrony własności intelektualnej (0,6%); zamówienia publiczne (0,6%); uznanie kwalifikacji zawodowych (0,3%); swobodny przepływ pracowników (0,2%)<sup>5</sup>.

Procedura zmiany wykazu aktów prawa UE regulującego funkcjonowanie EOG przebiega w trzech etapach. W pierwszym Sekretariat EFTA na bieżąco śledzi działalność prawodawczą UE, a także dokonuje przeglądu aktów przyjętych przez nią w przeszłości, w poszukiwaniu tych, które są istotne dla funkcjonowania EOG. W przypadku, gdy dany akt zastępuje, uchyla lub modyfikuje akt wcześniej wprowadzony do porozumienia, uznanie go za mający znaczenie dla EOG jest oczywiste. W pozostałych przypadkach kwestia ta może budzić wątpliwości i jest rozstrzygana w drodze oceny ekspertów na różnych etapach całej procedury. Akty, które Sekretariat uzna za istotne dla EOG wraz z informacją czy powodują tzw. wyzwania horyzontalne (tzn. mają wpływ na inne części porozumienia lub znaczenie dla struktury EOG), przesyłane są następnie do odpowiedniej grupy roboczej lub eksperckiej podległej Stałemu Komitetowi EFTA, w celu zaopiniowania. Jeśli – zdaniem Sekretariatu – akt nie powoduje wyzwań horyzontalnych, może być procedowany w dalszej części zgodnie z tzw. procedurą szybkiej ścieżki (*fast track*), w przypadku której opinia grupy nie jest wymagana (jej niewydanie w terminie nie zatrzymuje biegu procedury), a czas, w jakim pierwsze dwa etapy procedury powinny zostać zakończone zostaje skrócony. W przeciwnym wypadku będzie on procedowany w oparciu o procedurę standardową. Grupa, która otrzymała informację od Sekretariatu może również sprzeciwić się zastosowaniu procedury szybkiej ścieżki, sprawiając iż dany akt będzie rozpatrywany zgodnie z procedurą standardową. Ma to miejsce, jeśli uzna, iż akt powoduje wyzwania horyzontalne, jego włączenie do porozumienia wiąże się z koniecznością uzu-

<sup>5</sup> EFTA, *EFTA Bulletin. The European Economic Area and the Single Market 20 Years on*, <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/EFTA-Bulletin-2012.pdf> [dostęp: 5.05.2017].

pełnienia go zapisami adaptującymi, które określają sposób jego stosowania lub możliwość jego stosowania wymaga spełnienia przez jedno lub kilka państw EFTA dodatkowych wymogów wynikających z ich konstytucji (np. zatwierdzenia przez parlament lub przeprowadzenia referendum)<sup>6</sup>.

W drugim etapie, po uwzględnieniu opinii grupy, o ile została wydana, Sekretariat przygotowuje projekt decyzji Wspólnego Komitetu EOG w sprawie włączenia danego aktu do porozumienia wraz z ewentualnymi zapisami o specjalnych zasadach jego stosowania. Jeśli zapisy tego rodzaju są niezbędne, projekt jest konsultowany w odpowiedniej grupie roboczej lub eksperckiej oraz właściwym podkomitecie Wspólnego Komitetu, który rozstrzyga również ewentualne spory powstające na szczeblu grupy. Jeśli jednak zapisy dostosowujące nie są potrzebne, projekt jest konsultowany jedynie w podkomitecie (a grupa otrzymuje go do wiadomości). Na wniosek grupy (o ile otrzymała projekt do zaopiniowania a nie do wiadomości) lub podkomitetu, projekt może zostać poprawiony przez Sekretariat i przesłany do ponownej konsultacji. Jeśli z kolei członkowie podkomitetu nie są zgodni co do projektu, sprawa jest dyskutowana w Stałym Komitecie EFTA, w przypadku braku zgody między państwami EFTA, lub we Wspólnym Komitecie, wówczas gdy spór pojawia się pomiędzy państwami EFTA i UE. Jeśli natomiast projekt uzyska akceptację to jest przekazywany do ESDZ w celu przeprowadzania przez nią konsultacji w ramach UE. Stanowisko UE w sprawie decyzji Wspólnego Komitetu przyjmowane jest przez Radę, gdy jej przyjęcie spowoduje istotne zmiany w stosowaniu danego aktu, lub Komisję<sup>7</sup>.

W ostatnim etapie Sekretariat EFTA przygotowuje tzw. długą listę decyzji, do przyjęcia przez Wspólny Komitet podczas jednego posiedzenia. Wówczas odbywają się również ostatnie konsultacje – zarówno państwa EFTA, jak i ESDZ mogą listę zmienić. Gdy jej zawartość zostanie ostatecznie ustalona, Wspólny Komitet może przyjąć przedłożone mu projekty i włączyć wymienione w nich akty do porozumienia. W analogiczny sposób akty takie są usuwane z porozumienia (gdy okres ich ważności upłynął) lub zastępowane innymi<sup>8</sup>.

W toku prac nad włączeniem aktu do porozumienia rozstrzygana jest również konieczność jego adaptacji (dostosowania) do warunków EOG, a także zastosowania

<sup>6</sup> C. Baudenbacher (red.), *The Handbook of EEA Law*, Cham 2016, s. 60–61; Decision of the Standing Committee of the EFTA States No 1/2014/SC of 8 May 2014 on procedures for the incorporation of EU acts into the EEA Agreement and repealing Decision No 1/2012/SC of 30 April 2012, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-institutions/2014-05-08-sc-decision-1-2014.pdf> [dostęp: 15.05.2017], s 6–9.

<sup>7</sup> *The Handbook...*, s. 61–62; Decision..., s. 10–13; Council Regulation (EC) No 2894/94 of 28 November 1994 concerning arrangements for implementing the Agreement on the European Economic Area, Dz.Urz. UE 1994, L 305/81.

<sup>8</sup> *The Handbook...*, s. 62; Decision..., s. 13.

wyłączeń. Adaptacje są niezbędne przede wszystkim dlatego, że akty prawa UE odnoszą się w swej treści jedynie do UE – jej instytucji i organów, jej państw członkowskich, podmiotów zlokalizowanych na ich obszarze itd. W związku z tym, gdy akt mówi np. o obywatelach państw członkowskich UE, konieczne jest doprecyzowanie, iż do grona tego należy zaliczać obywateli wszystkich państw EOG. Dostosowania tego rodzaju mają zatem przede wszystkim charakter techniczny, w związku z czym nie budzą kontrowersji. Aby uniknąć konieczności adaptacji każdego pojedynczego aktu, w Protokole 1 do porozumienia o EOG określono ogólne zasady stosowania postanowień prawodawstwa UE w odniesieniu do EOG, a także przewidziano możliwość wprowadzenia ogólnych zapisów o adaptacjach do poszczególnych załączników i protokołów do porozumienia<sup>9</sup>. W pewnych przypadkach jednak adaptacja jest wymagana z uwagi na kwestie bardziej istotne oraz bezpośrednio związane z materią poddaną regulacji w danym akcie. Dzieje się tak w szczególności, gdy: akt nie bierze pod uwagę specyficznych warunków geograficznych, społecznych, klimatycznych itd. państw EFTA; odnosi się również do kwestii, które znajdują się w kompetencji UE, ale wykraczają poza zakres EOG; lub ma znaczenie dla działania instytucji i organów UE, co wymusza konieczność określenia ich kompetencji wobec EOG, a także kompetencji instytucji tworzących strukturę samego stowarzyszenia<sup>10</sup>. W takich przypadkach zapis dostosowujący konkretny akt pojawia się w decyzji Wspólnego Komitetu, która wprowadza akt ten do porozumienia. Treść zapisu jest w związku z tym określana i akceptowana zgodnie z procedurą prowadzącą do podjęcia decyzji przez Wspólny Komitet.

Wyłączenia dotyczące państw EFTA należących do EOG mogą natomiast zostać wprowadzone na jeden z dwóch sposobów. Jeśli akt prawa UE przewiduje wyłączenia w odniesieniu do konkretnych państw członkowskich UE, to decyzja Wspólnego Komitetu wprowadzająca ten akt do porozumienia o EOG musi zawierać zapis o adaptacji wskazujący na wyłączenie jego stosowania (całościowe lub częściowe) w odniesieniu do jednego lub kilku państw EFTA, co – z uwagi na istotny charakter tego rodzaju adaptacji – w większości przypadków będzie wymagało zgody Rady UE. Jeśli z kolei dany akt przyznaje Komisji uprawnienia do zastosowania wyłączenia w odniesieniu do poszczególnych państw UE, to decyzję taką wobec państw EFTA podejmuje Urząd Nadzoru EFTA<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Protocol 1 on horizontal adaptations, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol1.pdf> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>10</sup> *The Handbook...*, s. 59–60.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 58–59.

Zgodnie z ogólną zasadą akty uznane za istotne dla EOG powinny obowiązywać państwa EFTA należące do EOG od tego samego momentu, co członków UE. W praktyce jednak, aby mogły one być stosowane, konieczne jest ich włączenie przez Wspólny Komitet do porozumienia, co sprawia iż termin ich wejścia w życie w odniesieniu do państw tych przesuwa się. Co więcej, w niektórych przypadkach, aby akt był wiążący dla państw EFTA, niezbędne jest jego zaakceptowanie przez państwa te zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami (poprzez parlament, referendum itd.). W takich przypadkach Wspólny Komitet może zadecydować o włączeniu aktu do porozumienia o EOG, ale jego stosowanie przez państwa te zostaje odroczone do czasu zakończenia przez nie procedur wewnętrzpaństwowych. Jeśli procedury te nie zostaną zakończone przed upływem sześciu miesięcy, dany akt stosuje się warunkowo, chyba że państwo którego sprawa dotyczy notyfikuje niemożność jego stosowania lub niewyrażenie zgody na jego stosowanie. Wówczas obowiązywanie aktu zostaje zawieszona<sup>12</sup>.

W odniesieniu do niektórych aktów regulujących kwestie weterynaryjne lub związanych z nadzwyczajnymi środkami w sprawie bezpieczeństwa żywności od 2001 r. stosowana jest z kolei procedura uproszczona. Zgodnie z nią akty nie są inkorporowane do porozumienia o EOG, a państwa EFTA przyjmują jedynie środki analogiczne do tych, które wprowadza UE. Akty mające podlegać tej procedurze są na bieżąco identyfikowane przez Sekretariat EFTA i przesyłane wspierającej Stały Komitet EFTA Grupie Roboczej ds. Łańcucha Pokarmowego, która ocenia czy kwalifikują się do jej zastosowania. O aktach tych cyklicznie informowane są również Stały Komitet EFTA i Wspólny Komitet EOG<sup>13</sup>.

Ponieważ Wspólny Komitet EOG podejmuje decyzje na zasadzie konsensusu, każda ze stron (każde państwo EFTA oraz UE) dysponuje w nim prawem weta, pozwalającym jej na uniemożliwienie dokonania zmiany treści porozumienia. Zgodnie z ustanowioną procedurą, jeśli dochodzi w nim do sporu i nie jest on w stanie przyjąć decyzji, odbywane są konsultacje. W przypadku ich niepowodzenia Wspólny Komitet może zadecydować o równoważności obowiązujących przepisów państw EFTA i aktów prawa UE lub o tymczasowym zawieszeniu stosowania części porozumienia. Przy braku zgody, co do któregośkolwiek z tych rozwiązań, każdej ze stron przysługuje natomiast prawo wypowiedzenia całości porozumienia<sup>14</sup>. Praktyka stosowania tej procedury jest – jak dotąd – niezwykle skromna, w związku z czym szczegóły jej działania pozostają do wypracowania. Jak wskazuje Georges Baur, pracownik Sekretariatu

<sup>12</sup> Agreement on..., art. 102–103; *The Handbook...*, s. 63–65.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 61; Decision..., s. 9–10; EFTA, *Veterinary Acts Subject to Simplified Procedures*, <http://www.efta.int/legal-texts/eea/veterinary-acts-subject-to-simplified-procedures> [dostęp: 5.05.2017].

<sup>14</sup> Agreement on..., art. 102; *The Handbook...*, s. 70–73.

EFTA, w swoim tekście z 2016 r., do sporu rozstrzyganego we Wspólnym Komitecie doszło bowiem jak dotąd jedynie dwukrotnie i w żadnym z tych przypadków nie zdecydowano się na uznanie równoważności prawodawstw lub wyłączenie stosowania części porozumienia. Zamiast tego konsultacje kontynuowano do momentu osiągnięcia konsensusu<sup>15</sup>.

W trakcie swojej działalności, do końca 2015 r., Wspólny Komitet wydał łącznie 3586 decyzji, w wyniku czego do tekstu do porozumienia o EOG wprowadzono 7368 aktów prawa UE<sup>16</sup>. Opisana procedura modyfikacji porozumienia jest wobec tego rozwiązaniem znacznie efektywniejszym niż stosowanie klasycznej metody zmiany umów międzynarodowych. Jej skomplikowanie (pomimo kilkukrotnych zmian), w połączeniu z opóźnieniami pojawiającymi się na każdym z jej etapów oraz znaczną liczbą aktów przyjmowanych przez UE, sprawiają jednak, że funkcjonowanie EOG jest dalekie od zadowalającego. Analiza przeprowadzona przez stronę norweską w sierpniu 2014 r. wykazała, że zakończenie całej procedury trwa średnio niemal 17 miesięcy<sup>17</sup>, podczas gdy – w najdłuższym wariantcie – od momentu publikacji aktu przez UE do przekazania ESDZ propozycji decyzji Wspólnego Komitetu powinno minąć nie więcej niż 25 tygodni<sup>18</sup>. Z danych zbieranych przez Wspólny Komitet od 2011 r. wynika natomiast, iż w każdym z lat okresu 2011–2015 liczba aktów, których termin wejścia w życie upłynął, a które nie zostały wprowadzone do porozumienia, mimo iż powinny, wynosiła ok. 420–540<sup>19</sup>. Ponadto liczba 7368 aktów wprowadzonych do porozumienia przez Wspólny Komitet stanowi jedynie ok. 11% aktów (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) przyjętych w tym samym czasie przez instytucje UE<sup>20</sup>. Porównanie to świadczy o tym, iż – w związku z partycypacją w EOG – państwa EFTA są zobowiązane do stosowania jedynie niewielkiej części prawodawstwa UE, choć należy mieć na uwadze, iż części aktów przyjmowanych przez UE reguluje kwestie międzyinstytucjonalne lub jest adresowana tylko do niektórych państw lub podmiotów prywatnych żyjących lub działających na ich obszarze.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 73–74.

<sup>16</sup> EFTA, *Adopted Joint Committee Decisions*, <http://www.efta.int/legal-texts/eea/adopted-joint-committee-decisions> [dostęp: 5.05.2017]; EFTA, *EEA Joint Committee Annual Reports*, <http://www.efta.int/eea/eea-institutions/eea-joint-committee/eea-joint-committee-annual-reports> [dostęp: 5.05.2017].

<sup>17</sup> A. Cornu, H. Riegels, *EEA EFTA procedures for the incorporation of EU acts into the EEA Agreement*, [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/prosedyrer\\_efta.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/prosedyrer_efta.pdf) [dostęp: 5.05.2017], s. 7.

<sup>18</sup> EFTA, *EFTA Bulletin. Handbook on EEA EFTA procedures for incorporating EU acts into the EEA Agreement*, <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/EFTA-Bulletin-October-2016-updated.pdf> [dostęp: 5.05.2017], s. 11–12.

<sup>19</sup> EFTA, *EEA Joint Committee...*

<sup>20</sup> EUR-Lex, *Legal acts – statistics*, <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html> [dostęp: 5.05.2017].



## 2.2. Stosowanie prawa UE poza zakresem EOG

Istotną dziedziną relacji Norwegii i Islandii z UE, utrzymywanych poza zakresem EOG, z którą również wiąże się obowiązek stosowania przez oba państwa prawa UE, jest współpraca dotycząca dwóch komponentów unijnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – systemu Schengen i polityki azylowej. Współpraca ta bazuje na dwóch umowach zawartych wspólnie przez oba państwa z UE – w sprawie ich włączenia we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen (z 1999 r.) oraz dotyczącej kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl (z 2001 r.). Pierwsza z nich nakłada na nie obowiązek stosowania dorobku Schengen<sup>21</sup>; druga z kolei – rozporządzenia Dublin III (określa kryteria i mechanizmy ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl) oraz rozporządzenia ustanawiającego bazę EURODAC (służy porównywaniu odcisków palców osób wkraczających na teren UE) wraz z aktami je zmieniającymi, a także aktami wykonawczymi i delegowanymi, wydawanymi na ich podstawie<sup>22</sup>.

O ile kategoria aktów związanych z rozporządzeniami Dublin III i w sprawie EURODAC jest dość precyzyjna, o tyle katalog aktów tworzących system Schengen charakteryzują dość nieostre granice. W praktyce o jego zawartości, a zatem również o tym, które akty UE Norwegia i Islandia powinny stosować, decyduje UE. Na mocy umowy z 1999 r. państwa te zobowiązano bowiem do stosowania aktów wyraźnie wskazanych w jej załącznikach, obejmujących konwencje ustanawiające system Schengen, konwencje o przystąpieniu do niego kolejnych państw, a także decyzje Komitetu Wykonawczego, który przed włączeniem dorobku Schengen w ramy UE odpowiadał za jego rozwój, ale również wszelkie akty z tym związane przyjęte przez UE po zawarciu umowy z obydwoma państwami<sup>23</sup>. Kwestia tego czy dany akt UE zaliczany jest do prawodawstwa związanego z Schengen rozstrzyga się na szczelbu Komitetu Mieszanego, powołanego na mocy umowy z 1999 r. W praktyce stanowi on jedną z grup roboczych Rady (Grupę roboczą ds. Schengen), której skład został uzupełniony o reprezentantów państw spoza UE, będących częścią systemu (Norwegii, Islandii, Liechtensteinu i Szwajcarii). Do jego funkcji należy opiniowanie wszelkich projektów aktów dotyczących Schengen, które są przedstawiane Radzie oraz określanie czy poszczególne państwa spoza UE powinny je stosować. W komitecie tym państwa nie-

<sup>21</sup> Umowa zawarta przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotycząca włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz.Urz. UE 1999, L 176/36, art. 1.

<sup>22</sup> Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotycząca kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w Państwie Członkowskim lub w Islandii lub Norwegii, Dz.Urz. UE 2001, L 93/40, art. 1.

<sup>23</sup> Umowa zawarta..., art. 2, załącznik A, załącznik B.

członkowskie mogą prezentować swoje propozycje, a także wyrażać zdanie na temat projektowanych aktów, ale ich przedstawiciele nie uczestniczą w głosowaniach – prawo to jest zarezerwowane dla reprezentantów państw członkowskich UE. Jeśli komitet zdecyduje, iż dany akt zalicza się do prawodawstwa Schengen i grono jego adresatów obejmuje również państwa spoza UE, a następnie Rada (działając samodzielnie lub wraz z Parlamentem), akt ten przyjmie, to państwa te zobowiązane są akt taki stosować. Jeżeli zaś jego stosowanie wymaga podjęcia określonych działań legislacyjnych narzuconych przez wymogi konstytucyjne tychże państw, zobowiązane są one do notyfikowania komitetowi tego faktu oraz podjęcia takich działań. Komitet rozstrzyga ponadto wszelkie spory powstające na relacji UE – państwa spoza UE w związku z kwestią stosowania prawa UE, w tworzeniu którego uczestniczy<sup>24</sup>.

Na podobnych zasadach Norwegia i Islandia uczestniczą również w pracach Wspólnego Komitetu, złożonego z przedstawicieli tych państw i UE, obradujących na „odpowiednim szczeblu” i ustanowionego na mocy umowy z 2001 r., który opiniuje akty UE związane z rozporządzeniami Dublin III i EURODAC, a także komitetów wspierających Komisję w realizowaniu przez nią jej kompetencji wykonawczych związanych z systemem Schengen w drodze procedury komitologii. Poprzez komitety te strony norweska i islandzka mogą bowiem składać swoje propozycje, wyrażać opinie i dyskutować na temat wszelkich sporów czy problemów w stosowaniu poszczególnych aktów, o tym czy dany akt zostanie przyjęty i jaka będzie jego treść decydują jednak wyłącznie odpowiednie instytucje UE<sup>25</sup>.

### **3. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem prawodawstwa UE przez Norwegię i Islandię**

#### **3.1. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem prawodawstwa związanego z EOG**

Określenie przez Wspólny Komitet EOG zakresu prawodawstwa UE, które państwa EFTA muszą stosować w związku z ich udziałem w EOG nie przesądza oczywiście tego czy przepisy te będą faktycznie stosowane. Podobnie jak w przypadku samej UE kwestia ta wiąże się bowiem z koniecznością właściwej transpozycji i implementacji niektórych aktów do krajowych porządków prawnych oraz z ewentualnymi naruszeniami wynikających z nich zobowiązań. Nadzorem i kontrolą nad tym kwestia-

<sup>24</sup> Ibidem, art. 4, 8, 11.

<sup>25</sup> Umowa między..., art. 2–5, 8; Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotyczące komitetów wspierających Komisję Europejską w sprawowaniu jej kompetencji wykonawczych, Dz.Urz. 1999, L 176/53.

mi w odniesieniu do państw EFTA zajmują się dwa specjalnie powołane w tym celu organy, utworzone na mocy umowy pomiędzy państwami EFTA<sup>26</sup> zawartej wraz z Porozumieniem o EOG – Urząd Nadzoru EFTA i Trybunał EFTA – których funkcje w ogólnym zarysie odpowiadają tym, spełnianym w ramach struktury UE przez Komisję i Trybunał Sprawiedliwości (TS).

Urząd Nadzoru EFTA spełnia trzy podstawowe funkcje – ma: zapewnić wypełnianie przez państwa EFTA zobowiązań wynikających z porozumienia o EOG, zagwarantować stosowanie przepisów dotyczących konkurencji, a także monitorować stosowanie porozumienia o EOG przez inne jego strony<sup>27</sup>. Realizując pierwszą z nich przede wszystkim ocenia czy państwa EFTA we właściwy sposób i w odpowiednim terminie dokonały transpozycji przepisów UE do krajowych porządków prawnych, o ile przepisy te tego wymagają, oraz ich implementacji, a także czy w terminie notyfikowały podjęte w tym celu kroki. Podobnie jak Komisja, w przypadku dopatrzenia się naruszeń (braku, wadliwej lub nieterminowej transpozycji lub implementacji czy braku notyfikacji), może podjąć formalny dialog z państwem, które w jego opinii dopuściło się naruszeń, wezwać je do ich zaprzestania (wydając uzasadnioną opinię), a także – w przypadku bezskuteczności tych działań – wnieść sprawę do Trybunału EFTA o stwierdzenie naruszenia zobowiązania wynikającego z porozumienia o EOG. Ponadto, w ramach tejże funkcji, Urząd Nadzoru kontroluje również pomoc publiczną udzielaną przez państwa EFTA, które muszą notyfikować mu każdy zamiar jej udzielenia. Urząd może pomoc tę zaakceptować, zaakceptować pod warunkiem spełnienia określonych przez niego wymogów lub zakazać jej udzielenia. Jeśli państwo nie zastosuje się do decyzji Urzędu, może on wnieść sprawę do Trybunału EFTA o naruszenie zobowiązania wynikającego z porozumienia. W przeciwieństwie do Komisji (działającej z upoważnienia Rady) jego kompetencje nie obejmują jednak prawa do wydawania przepisów o wyłączeniach grupowych, może natomiast kierować do państw rozmaite rekomendacje, zalecenia czy wytyczne<sup>28</sup>.

Podstawowym narzędziem wykorzystywanym przez Komisję i Urząd Nadzoru do oceny poziomu stosowania prawa UE przez poszczególne państwa jest wskaźnik deficytu transpozycji. Przedstawia on relację pomiędzy liczbą dyrektyw tworzących rynek wewnętrzny, które nie zostały transponowane do prawa krajowego lub których transpozycja nie została notyfikowana do liczby dyrektyw ogółem przyjętych przez UE

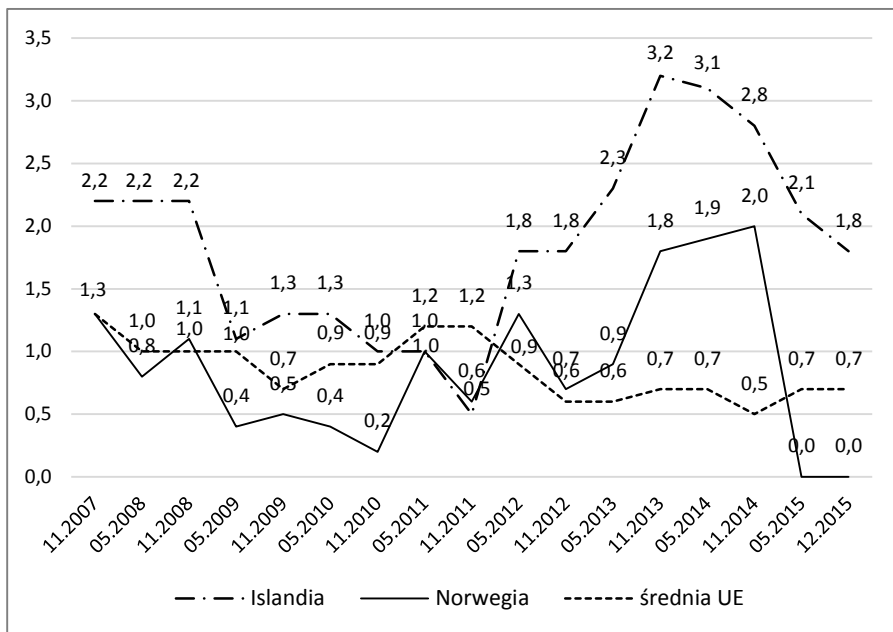
<sup>26</sup> Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice, <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/the-surveillance-and-court-agreement/agreement-annexes-and-protocols/Surveillance-and-Court-Agreement-consolidated.pdf> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>27</sup> Ibidem, art. 5.

<sup>28</sup> Ibidem, art. 22, 24, 31; *The Handbook...*, s. 117–119, 121.

lub – w przypadku państw EFTA – również włączonych do porozumienia o EOG<sup>29</sup>. Wartości tego wskaźnika dla Norwegii i Islandii oraz średnią UE w okresie od listopada 2007 do grudnia 2015 r. przedstawiono na wykresie 1. Dane przedstawione na wykresie pokazują, iż przez niemal cały okres wartość wskaźnika dla Islandii była wyższa niż jego wartość dla Norwegii. Ponadto przez większość okresu miała ona wynik gorszy niż średnia UE, czasami również – znacznie gorszy. Porównanie jej z innymi państwami EOG wskazuje z kolei, iż zaliczała się ona państw z najgorszymi wynikami w całej grupie. Wartość wskaźnika dla Norwegii była natomiast niższa od średniej UE w okresach od listopada 2007 do listopada 2011 r. (z wyjątkiem listopada 2008 r.) oraz od maja do grudnia 2015 r., oraz wyższa (czasami znacznie) pomiędzy majem 2012 i listopadem 2014 r. Poza krótkim okresem nie odstawiała ona więc znacząco od państw UE.

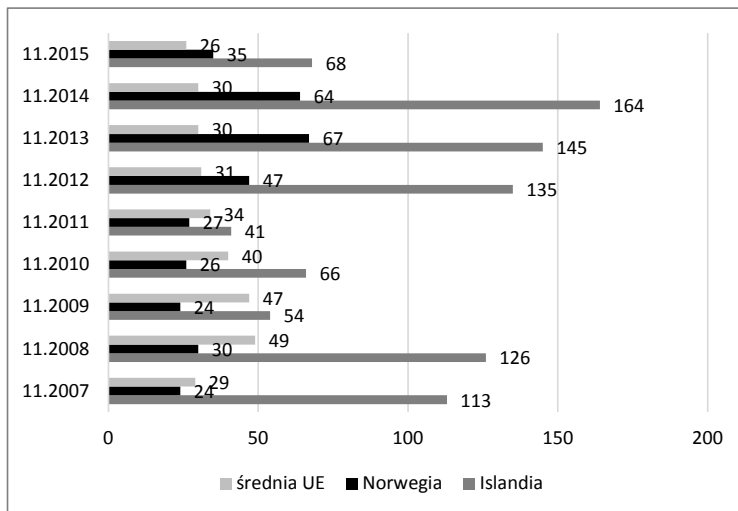
**Wykres 1. Wskaźnik deficytu transpozycji (wartości w %)**



Źródło: European Commission, *Performance per Member State*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/index_en.htm) [dostęp: 5.05.2017].

<sup>29</sup> European Commission, *Single Market Scoreboard*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2016/transposition/2016-scoreboard\\_transposition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2016/transposition/2016-scoreboard_transposition_en.pdf) [dostęp: 5.05.2017], s. 2.

Wykres 2. Liczba postępowań w sprawie naruszenia zobowiązania



Źródło: European Commission, *Performance per Member State*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/index_en.htm) [dostęp: 5.05.2017].

Wykres 2 przedstawia natomiast liczbę postępowań w sprawie naruszenia zobowiązania wynikającego z prawa UE wszczętych przeciwko Norwegii i Islandii przez Urząd Nadzoru w porównaniu do średniej liczby postępowań wszczętych przez Komisję wobec państw UE w okresie od listopada 2007 do grudnia 2015 r. Wynika z niego, iż przez cały rozpatrywany okres liczba postępowań przeciwko Islandii przewyższała średnią UE oraz liczbę postępowań przeciw Norwegii. Norwegia z kolei znajdowała się poniżej średniej UE do listopada 2011 r., później zaś średnią tę przewyższała. Potwierdza to ogólne wnioski płynące z danych zawartych na wykresie 1 – stosowanie prawa UE sprawia spore trudności Islandii, Norwegię natomiast charakteryzują pod tym względem lepsze i gorsze okresy.

Druga z funkcji Urzędu Nadzoru polega na kontrolowaniu działalności przedsiębiorstw w celu zbadania czy nie naruszają one zapisów porozumienia o EOG odnoszących się do konkurencji. Kompetencje w tym zakresie dzieli on z odpowiednimi organami państw EFTA oraz Komisją Europejską. Organy wewnętrzne państw kontrolują przypadki naruszania reguł konkurencji, jeśli wpływają one jedynie na ich rynki wewnętrzne. Jurysdykcja Urzędu Nadzoru ogranicza się natomiast do sytuacji, w których naruszenia takie powodują skutki o zasięgu międzynarodowym, a zarazem nie podlegają jurysdykcji Komisji Europejskiej. Zaliczają się do nich te, które – najogólniej rzecz ujmując – zakłócają swobodny handel lub świadczenie usług jedynie

między państwami EFTA lub ich wpływ na handel i świadczenie usług pomiędzy państwami UE lub pomiędzy państwami UE i państwami EFTA jest nieznaczny. Komisja zajmuje się natomiast przypadkami istotnymi dla całego EOG lub jego części tworzonej przez UE<sup>30</sup>. W praktyce sprawia to, iż większość przypadków naruszenia konkurencji rozpatrywana jest przez Komisję. Jak dotąd Urząd Nadzoru nie zajmował się choćby żadnym przypadkiem koncentracji przedsiębiorstw, mającym skutki jedynie dla państw EFTA<sup>31</sup>.

W sytuacji, gdy naruszenie zostanie przez Urząd stwierdzone, może on podjąć decyzję nakazującą jego zaprzestanie oraz nałożyć na przedsiębiorstwo karę finansową. Jeszcze w toku postępowania może z kolei nakazać zastosowanie środków przejściowych w celu zapobieżenia powstaniu nieodwracalnych strat lub zaakceptować realizację przez przedsiębiorstwo określonych zobowiązań, które zaoferowało ono zanim Urząd zdążył wydać decyzje w jego sprawie<sup>32</sup>. Podobnie jak w ramach pierwszej swojej funkcji, również w tym wypadku nie może on wydawać przepisów o włączeniach grupowych, a także przyjmować dyrektyw zapewniających stosowanie przez przedsiębiorstwa przepisów z zakresu ochrony konkurencji. Do jego kompetencji należy jednakże formułowanie rekomendacji, zaleceń i wytycznych<sup>33</sup>.

Ponadto, realizując swoje funkcje, Urząd Nadzoru utrzymuje stałe kontakty z Komisją. Obejmują one ogólną wymianę informacji odnoszących się do całości porozumienia o EOG<sup>34</sup>, wymianę informacji i konsultacje dotyczące stosowania przepisów o pomocy państwa<sup>35</sup>, a także wymianę informacji i współpracę w zakresie stosowania przepisów o ochronie konkurencji. Kontakty te służą przede wszystkim zapewnieniu jednolitego stosowania porozumienia o EOG zarówno w państwach EFTA, jak i państwach UE<sup>36</sup>), a także monitorowaniu przez Urząd stosowania porozumienia o EOG poza obszarem jego jurysdykcji.

<sup>30</sup> Agreement between..., art. 25; Agreement on..., art. 55–57.

<sup>31</sup> EFTA Surveillance Authority, *Merger Control*, <http://www.eftasurv.int/competition/merger-control/> [dostęp: 5.05.2017].

<sup>32</sup> Protocol 4 on the functions and powers of the EFTA Surveillance Authority in the field of Competition, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/the-surveillance-and-court-agreement/agreement-annexes-and-protocols/Protocol-4-on-the-functions-and-powers-of-the-EFTA.pdf> [dostęp: 15.05.2017], art. 5, 7–9, 23–24; *The Handbook...*, s. 126.

<sup>33</sup> Agreement between..., art. 5; *The Handbook...*, s. 121.

<sup>34</sup> Protocol 1...

<sup>35</sup> Protocol 27 on cooperation in the field of State aid, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol27.pdf> [dostęp: 15.05.2017].

<sup>36</sup> Protocol 23 concerning the cooperation between the surveillance authorities (Article 58), <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol23.pdf> [dostęp: 15.05.2017]; Protocol 24 on cooperation in the field of control of concentrations, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol24.pdf> [dostęp: 15.05.2017].

Drugim z elementów systemu służącego zapewnieniu stosowania prawa UE przez państwa EFTA jest Trybunał EFTA. Posiada on kompetencje do:

- orzekania w sprawach o naruszenie przez państwo EFTA zobowiązania wynikającego z porozumienia o EOG (lub porozumienia ustanawiającego Urząd Nadzoru i Trybunał EFTA) skierowanych do niego przez Urząd Nadzoru – w przeciwieństwie do TS nie ma jednakże uprawnień do nakładania kar;
- rozstrzygania sporów pomiędzy państwami EFTA dotyczących stosowania porozumienia o EOG (a także dwóch porozumień ustanawiających odpowiednio Stały Komitet EFTA oraz Urząd Nadzoru i Trybunał EFTA);
- rozpatrywania skarg na nieważność decyzji Urzędu Nadzoru skierowanych przez państwo (w każdym przypadku) albo osoby fizyczne lub prawne (jeśli decyzja dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie), w tym rozpatrywania odwołań od decyzji dotyczących ochrony konkurencji i pomocy państwa – przesłanką do stwierdzenia nieważności może być brak kompetencji, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie porozumienia o EOG, porozumienia ustanawiającego Urząd Nadzoru i Trybunał EFTA lub jakiegokolwiek zasady prawa dotyczącej ich stosowania, a także nadużycie władzy;
- orzekania w sprawach skarg na bezczynność Urzędu Nadzoru, kierowanych do niego przez państwo albo osoby fizyczne lub prawne (jeśli bezczynność dotyczy decyzji, która miałyby być do nich adresowana);
- wydawania opinii doradczych w sprawie interpretacji Porozumienia o EOG kierowanych do niego z sądów państw EFTA – opinie te nie mają mocy wiążącej, jednak niezastosowanie się do nich może być podstawą skierowania do Trybunału przez Urząd Nadzoru skargi w sprawie o naruszenia przez państwo EFTA zobowiązania wynikającego z porozumienia o EOG;
- rozpatrywania skarg odszkodowawczych wynikających z odpowiedzialności deliktowej Urzędu Nadzoru EFTA<sup>37</sup>.

W porównaniu do orzecznictwa TS dotychczasowa działalność Trybunału EFTA przedstawia się nader skromnie. W okresie od początku 1994 do końca 2015 r. rozstrzygnął on bowiem łącznie 229 spraw (średnio ok. 10 rocznie), co w zestawieniu z liczbą kilkuset postępowań przed TS wszczynanych każdego roku wydaje się liczbą niewielką. Największą ich część – 103 – stanowiły opinie doradcze dotyczące interpretacji prawa (w tym dwie dotyczące interpretacji wyroków samego Trybunału), spośród których 47 zostało wydanych na wnioski organów norweskich, 29 z kolei – islandzkich. Ponadto Trybunał rozpatrywał 58 skarg Urzędu Nadzoru przeciwko państwom EFTA, w tym 16 przeciwko Norwegii i 30 przeciwko Islandii, a także 34

<sup>37</sup> Agreement between..., art. 31–40; *The Handbook...*, s. 149–170.

skargi przeciwko Urzędowi Nadzoru, w tym 31 skarg na nieważność jego decyzji oraz 3 na jego beczynność. Skargi przeciwko Urzędowi w znacznej większości były kierowane do Trybunału przez osoby fizyczne i prawne, jedynie bowiem w dwóch przypadkach powództwo zostało wniesione przez stronę norweską, w jednym zaś – islandzką. Jak dotąd Trybunał nie rozstrzygał natomiast sporu pomiędzy państwami EFTA<sup>38</sup>.

### **3.2. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem prawodawstwa poza zakresem EOG**

Równie rozbudowany system nadzoru i kontroli przestrzegania prawa UE przez Norwegię i Islandię nie znajduje zastosowania w odniesieniu do tej jego części, która jest związana z obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym przypadku bowiem nie stworzono organów, podobnych do Urzędu Nadzoru czy Trybunału EFTA. Ich funkcje częściowo spełniają natomiast dwa wymienione już wspólne komitety, tj. Komitet Mieszany w zakresie prawodawstwa dotyczącego Schengen i Wspólny Komitet, powołany na mocy umowy z 2001 r., zajmujący się kwestiami związanymi z rozporządzeniami Dublin III i EURODAC.

W ramach nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa UE realizowanymi przez oba komitety, Norwegia i Islandia przede wszystkim są zobowiązane do notyfikowania odpowiedniemu z nich środków, które podjęły w celu wdrożenia danego aktu. Jeżeli którekolwiek z nich nie dokona implementacji aktu w terminie lub odmówi jego implementacji to umowa, na której współpraca w danej dziedzinie bazuje (dotycząca systemu Schengen lub polityki azylowej), zostaje automatycznie zerwana w odniesieniu do tego państwa, chyba że właściwy komitet, po zbadaniu sprawy, wypracuje inne środki w celu umożliwienia jej stosowania<sup>39</sup>.

Ponadto, aby zapewnić jednolitą interpretację i sposób stosowania poszczególnych aktów, komitety monitorują odnoszące się do nich orzecznictwo TS oraz sądów krajowych zainteresowanych państwa spoza UE. W związku z tym strony norweska i islandzka są zobligowane do przedkładania obu komitetom corocznych raportów na temat interpretacji i stosowania przepisów UE przez ich organy administracyjne i sądowe. Jeśli któryś z komitetów stwierdzi istnienie rozbieżności w interpretacji lub stosowaniu tych przepisów przez UE i któreś z państw nieczłonkowskich to podejmuje się on rozstrzygnięcia takiego sporu. W przypadku niemożności osiągnięcia konsensusu umowę uznaje się natomiast za zerwaną<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> EFTA Court, *Annual Reports*, <http://www.eftacourt.int/press-publications/annual-reports/all/> [dostęp: 5.05.2017].

<sup>39</sup> Umowa zawarta..., art. 8, 11; Umowa między..., art. 4–8.

<sup>40</sup> Umowa zawarta..., art. 9–11; Umowa między..., art. 6–8.



Mechanizm kontroli w takim kształcie, jak dotąd, okazuje się rozwiązaniem dobrze spełniającym swoją funkcję. Zakłada on automatyczne zerwanie jednej bądź drugiej umowy wówczas, gdy ich strony nie są w stanie rozwiązać powstałego pomiędzy nimi sporu dotyczącego stosowania prawodawstwa UE i przez to skutecznie odstrasza Norwegię i Islandię od prób zbyt kategorycznego kwestionowania działań legislacyjnych UE lub jej stanowiska w sprawie implementacji poszczególnych aktów<sup>41</sup>. Z uwagi na niejawną naturę działań obu komitetów niedostępne są jednak informacje na temat sporów, jakie dotychczas toczyły się na ich forum.

#### 4. Uwagi końcowe

Norwegia i Islandia to przykłady państw ściśle zintegrowanych z UE, pomimo iż formalnie nie należą do grona jej członków. W największej mierze wynika to ze stosowania przez nie części prawodawstwa UE, UE stanowi bowiem przede wszystkim jedyny w swoim rodzaju systemem prawa. Z jednej strony oba państwa stosują przepisy UE odnoszące się do większości jej polityk zaliczanych w przeszłości do tzw. I filara, dzięki czemu mają możliwość partycypacji w jednolitym rynku europejskim, opartym na istnieniu czterech swobód; z drugiej zaś ich stowarzyszenie z systemem Schengen i unijną polityką azylową pozwala na nieskrępowane przekraczanie granicy pomiędzy ich terytoriami i obszarem UE, co m.in. zwiększa swobodę przepływu osób realizowaną w ramach jednolitego rynku.

Fakt iż specjalne relacje łączące obie strony posiadają już dość długą historię wydaje się świadczyć o tym, iż mechanizmy i procedury ustanowione w celu umożliwienia stosowania prawodawstwa UE w obu państwach zasadniczo spełniają swoje funkcje, mimo iż – jak wynika choćby z przytoczonych wcześniej danych o relacji między liczbą aktów wprowadzonych do Porozumienia o EOG a liczbą aktów przyjmowanych przez UE – Norwegia i Islandia są objęte obowiązkiem stosowania jedynie niewielkiej części przepisów UE. Część ta uznawana jest jednak za wystarczającą do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, gdyż w przeciwnym wypadku Porozumienie o EOG musiałyby zawierać odwołania do większej liczby aktów prawa UE. Istotnego problemu nie stanowi również faktyczne stosowanie przepisów UE przez oba państwa już wówczas, gdy zostaną one objęte taki obowiązkiem, jako że pojawiające się w tym zakresie trudności, dotyczące także regularnie państw członkowskich UE, nie były dotychczas na tyle poważne, aby wymusić na UE podjęcie kroków wyjątkowych, takich jak zawieszenie czy zakończenie współpracy.

<sup>41</sup> Ch. Hillion, *op.cit.*, s. 13.

System stworzony w celu integracji Norwegii i Islandii z UE, obejmujący z jednej strony instytucje EOG i EFTA zajmujące się kwestiami należącymi niegdyś do I filara, z drugiej natomiast komitety odpowiedzialne za sprawy związane z obszarem wolności i bezpieczeństwa i sprawiedliwości pozwolił na osiągnięcie efektu, który prawdopodobnie byłby niemożliwy z wykorzystaniem mechanizmów typowych dla relacji pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego. Jednak również i on posiada swoje ograniczenia, w związku z czym pojawiają się – padające z różnych stron – głosy o potrzebie jego reformy. Wskazują one m.in. na skomplikowanie procedury z wykorzystaniem Wspólnego Komitetu EOG powodujące jej przewlekłość i opóźnienia, a także znaczące koszty czy też niespójność rozwiązań stosowanych w stosunku do prawodawstwa tworzącego jednolity rynek z jednej strony oraz związanego z systemem Schengen i polityką azylową z drugiej, co utrudnia koordynację poszczególnych polityk przez UE, w szczególności po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Zmiana funkcjonującego systemu wymagałaby jednak modyfikacji prawnych podstaw relacji UE z Norwacją i Islandią, co jest procesem wieloletnim i pod wieloma względami trudnym.

## Bibliografia

Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice, <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/the-surveillance-and-court-agreement/agreement-annexes-and-protocols/Surveillance-and-Court-Agreement-consolidated.pdf>.

Agreement on the European Economic Area, [http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEA agreement.pdf](http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEA%20agreement.pdf).

Annex I. Veterinary and Phytosanitary Matters, <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Annexes%20to%20the%20Agreement/annex1.pdf>.

Cornu, A., Riegels H, *EEA EFTA procedures for the incorporation of EU acts into the EEA Agreement*, [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/prosedyrer\\_efta.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/prosedyrer_efta.pdf).

Council Regulation (EC) No 2894/94 of 28 November 1994 concerning arrangements for implementing the Agreement on the European Economic Area, Dz.Urz. UE 1994, L 305/81.

Decision of the Standing Committee of the EFTA States No 1/2014/SC of 8 May 2014 on procedures for the incorporation of EU acts into the EEA Agreement and repealing Decision No 1/2012/SC of 30 April 2012, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-institutions/2014-05-08-sc-decision-1-2014.pdf>.

EEA Review Committee, *Outside and Inside. Norway's agreements with the European Union*, [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012\\_2\\_chapter27.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter27.pdf).

EFTA, *EFTA Bulletin. The European Economic Area and the Single Market 20 Years on*, <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/EFTA-Bulletin-2012.pdf>.

EFTA, *EFTA Bulletin. Handbook on EEA EFTA procedures for incorporating EU acts into the EEA Agreement*, <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/EFTA-Bulletin-October-2016-updated.pdf>.

EFTA, *Adopted Joint Committee Decisions*, <http://www.efta.int/legal-texts/eea/adopted-joint-committee-decisions>.

EFTA, *EEA Joint Committee Annual Reports*, <http://www.efta.int/eea/eea-institutions/eea-joint-committee/eea-joint-committee-annual-reports>, odczyt z dn. 5.05.2017.

EFTA, *Veterinary Acts Subject to Simplified Procedures*, <http://www.efta.int/legal-texts/eea/veterinary-acts-subject-to-simplified-procedures>.

EFTA Court, *Annual Reports*, <http://www.eftacourt.int/press-publications/annual-reports/all/>.

EFTA Surveillance Authority, *Merger Control*, <http://www.eftasurv.int/competition/merger-control/>.

EUR-Lex, *Legal acts – statistics*, <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>.

European Commission, *Performance per Member State*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/index_en.htm).

European Commission, *Single Market Scoreboard*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2016/transposition/2016-scoreboard\\_transposition\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2016/transposition/2016-scoreboard_transposition_en.pdf).

Hillion Ch., *Integrating an outsider. An EU perspective on relations with Norway*; <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap16-E%C3%98S-sett-fra-EU.pdf>, odczyt z dn. 5.05.2017.

Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotyczące komitetów wspierających Komisję Europejską w sprawowaniu jej kompetencji wykonawczych, Dz. Urz. 1999, L 176/53.

Protocol 1 on horizontal adaptations, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol1.pdf>.

Protocol 23 concerning the cooperation between the surveillance authorities (Article 58), <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol23.pdf>.

Protocol 24 on cooperation in the field of control of concentrations, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol24.pdf>.

Protocol 27 on cooperation in the field of State aid, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol27.pdf>.

Protocol 31 on cooperation in specific fields outside the four freedoms, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol31.pdf>.

Protocol 3 concerning products referred to in Article 8(3)(b) of the Agreement, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol3.pdf>.

Protocol 4 on the functions and powers of the EFTA Surveillance Authority in the field of Competition, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/the-surveillance-and-court-agreement/agreement-annexes-and-protocols/Protocol-4-on-the-functions-and-powers-of-the-EFTA.pdf>.

Protocol 9 on trade in fish and other marine products, <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Protocols%20to%20the%20Agreement/protocol9.pdf>.

Rogała-Lewicki A., *Norwegia versus Unia Europejska – uprzywilejowane partnerstwo, integracja outsidera, czy selektywna współpraca?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1, s. 139–166.

*The Handbook of EEA Law*, (red.) C. Baudenbacher, Cham 2016.

Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotycząca kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w Państwie Członkowskim lub w Islandii lub Norwegii, Dz.Urz. UE 2001, L 93/40.

Umowa zawarta przez Radę Unii Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotycząca włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, Dz.Urz. UE 1999, L 176/36.