

4. Álitamál varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu

Mikil umræða hefur verið um kosti og galla aðildar Íslands að ESB hérlendis undanfarin ár og mikið efni liggur fyrir um þau mál, eins og sjá má m.a. í heimildarskrá skýrslunnar. Nefndin lagði áherslu á að kynna sér niðurstöður nýlegra rita um hugsanleg áhrif aðildar Íslands að ESB og fékk á sinn fund sérfræðinga til að ræða helstu álitamálin þar að lútandi, bæði almennt séð og í einstökum málaflokkum.

Í þessum kafla er fyrst farið yfir afstöðu stjórnmalaflokka og almennings hérlendis til ESB-aðildar. Því næst er rætt um fyrirkomulag samningaviðræðna um aðild að ESB og m.a. skoðað hvort ný aðildarríki hafi getað samið um undanþágur frá reglum ESB í aðildarsamningum sínum. Hugsanlegur kostnaður við aðild er einnig skoðaður, sem og kostir og gallar evrunnar fyrir Ísland. Loks er farið sérstaklega yfir hugsanleg áhrif aðildar á íslenskan sjávarútveg og landbúnað, sem og aðra málaflokka.

4.1. Samningaviðræður um aðild að Evrópusambandinu

Upphaf ESB má rekja til ársins 1957 þegar sex ríki; Belgía, Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg og Holland stofnuðu Efnahagsbandalag Evrópu (European Economic Community).¹⁶³ Síðan þá hefur Evrópusambandið stækkað mikið og aðildarríkin í dag eru 27 talsins, eins og sjá má í töflu 4.1.¹⁶⁴ Heildarfjöldi íbúa aðildarríkjanna 27 var um 493 milljónir þann 1. janúar 2006.¹⁶⁵

Tafla 4.1. Aðildarríki ESB 2007 og inngönguár þeirra.

Ár	Aðildarríki
1957	Belgía, Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg og Holland
1973	Danmörk, Írland, Bretland
1981	Grikkland
1986	Spánn, Portúgal
1995	Austurríki, Finnland, Svíþjóð
2004	Tékkland, Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Malta, Pólland, Slóvakía, Slóvenía
2007	Rúmenía, Búlgaría

Samningviðræður um aðild standa nú yfir við Króatíu og Tyrkland, en ekki er ljóst hve langan tíma þær munu taka eða hver útkoman verður.¹⁶⁶ Þess ber að geta að þjóðarleiðtogar ESB samþykktu á fundi sínum í desember 2006 strangari mælikvarða á verðandi aðildarríki ESB og í framtíðinni mun m.a. horft til þess hvert svigrúm ESB er til að taka inn ný ríki auk þess sem krafist verður ákveðinna umbóta í ríkjunum fyrr í ferlinu en verið hefur til þessa. Þá telja margir

¹⁶³ Með Maastricht sáttmálanum (Treaty on European Union) var tekið upp heitið Evrópusambandið og nafni Efnahagsbandalags Evrópu breytt í Evrópubandalagið, sem er nú ein þriggja stöða sem ESB byggist á. Hinar tvær stöðirnar eru utanríkis- og öryggismál og samvinna á sviði lögreglu- og dómsmála. Aðdraganda að stofnun ESB má reyndar rekja enn lengra aftur eða til ársins 1951 þegar sömu ríki stofnuðu Kola- og stálbandalag Evrópu.

¹⁶⁴ Grænland gekk úr ESB með sérstökum sáttmála (Greenland Treaty) árið 1985.

¹⁶⁵ Eurostat News Release nr. 167/2006, *EU and euro area enlargement on 1 January 2007. The new EU of 27 and euro area of 13*, frá 16. desember 2006.

¹⁶⁶ Sjá umfjöllun um stækkun ESB á http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm og hugsanleg umsóknarríki á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm

leiðtoganna að óhugsandi sé að stækka sambandið frekar án þess að tekið hafi verið á stofnanalegum þáttum með gerð nýs sáttmála ESB.¹⁶⁷

Þegar ríki sækir um aðild að ESB hefst ákveðið ferli sem getur tekið mismunandi langan tíma að ljúka, sé miðað við reynslu þeirra ríkja sem sótt hafa aðild að sambandinu síðastliðna áratugi. Umsókn um aðild er send til ráðherraráðs ESB sem fær framkvæmdastjórnina til að meta getu umsóknarríkis til að uppfylla skilyrði fyrir aðild.

Ef framkvæmdastjórnin telur umsóknarríkið geta uppfyllt skilyrði fyrir aðild ákveður ráðherraráðið hvort hefja eigi samningaviðræður við viðkomandi ríki og veitir framkvæmdastjórninni umboð til samningaviðræðna. Í samningaviðræðum er starfsemi ESB skipt upp eftir málaflokkum og í upphafi viðræðna leggur umsóknarríkið fram afstöðu sína í hverjum málaflokki fyrir sig og rökstuddar óskir um tímabundnar og varanlegar undanþágur eða aðlaganir varðandi innleiðingu á löggjöf ESB ef talin er þörf á slíku í einstökum málaflokkum. Samningaviðræðurnar snúast síðan um það hvort umsóknarríki sé tilbúið að taka yfir löggjöf ESB og ef svo er ekki, þá hvort eða að hve miklu leyti hægt sé að veita viðkomandi ríki undanþágur eða aðlaganir á tilteknum sviðum. Framkvæmdastjórnin leggur niðurstöður samningaviðræðna fyrir ráðherraráðið til samþykktar og leggja þarf aðildarsamninginn fyrir Evrópuþingið, þjóðþing allra aðildarríkja og umsóknarríkis til samþykktar.¹⁶⁸ Í flestum tilvikum fer einnig fram þjóðaratkvæðagreiðsla í viðkomandi ríki um staðfestingu samningsins.

Á fundi sem nefndin átti með Olli Rehn, sem fer með stækkunarmál í framkvæmdastjórn ESB, kom fram að samningaviðræður við lítil ríki hefðu ekki kallað á mikinn mannafla og líklega þyrfti ekki fleiri en 4-5 starfsmenn til að hefja aðildarviðræður við Ísland. Það væri því væntanlega auðvelt að fara í slíkar viðræður án tillits til annarra ríkja sem sótt hefðu um aðild, það væri engin biðröð sem Ísland þyrfti að fara í og það ætti ekki skipta máli hvernig staðan væri í samningaviðræðum við önnur umsóknarríki.

Ísland hefur vegna EES- og Schengen-samninganna þegar innleitt löggjöf ESB á þeim sviðum sem falla undir þá samninga. Samningaviðræður Íslands og ESB myndu því væntanlega aðallega snúast um þá málaflokka sem eru utan við gildissvið EES- og Schengen-samninganna, og þá sérstaklega um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál. Þó ef til vill yrði hægt að ljúka samningaviðræðunum sjálfum á innan við ári má gera ráð fyrir því að allt ferlið, þ.e. frá því að umsókn er lögð fram og þar til Ísland gengi formlega í sambandið, tæki um 2-3 ár, ef miðað er t.d. við reynslu Finna. Finnland sótti um aðild að ESB í mars 1992, aðildarviðræður hófust í febrúar 1993 og þeim lauk í mars 1994. Aðildarsamningurinn var undirritaður í júní 1994, samþykktur í þjóðaratkvæðagreiðslu í Finnlandi í október 1994 og Finnland varð síðan formlega aðili að ESB í janúar 1995.

Aðild að ESB felur í sér framsal á ríkisvaldi til yfirþjóðlegra stofnana, sem er óheimilt samkvæmt íslensku stjórnarskránni og því þyrfti að breyta stjórnarskránni til að Ísland gæti gerst aðili að ESB.¹⁶⁹ Samkvæmt 79. gr. stjórnarskrárinnar þarf að samþykkja tillögur að breytingu á stjórnarskrá á tveimur þingum, með þingrofi og almennum kosningum á milli. Forseti Íslands

¹⁶⁷ Sbr. yfirlitsskýrslu sendiráðs Íslands í Brussel, júní-desember 2006, á vefslóðinni:

<http://www.iceland.org/be/islenska/frettir-og-vidburdir/nr/3524>

¹⁶⁸ Heimild: *How does a country join the EU?* Á vefslóðinni:

http://ec.europa.eu/enlargement/questions_and_answers/index_en.htm#bck_2

¹⁶⁹ EES-samningurinn felur ekki í sér framsal á ríkisvaldi til yfirþjóðlegra stofnana, eins og fyrr hefur komið fram.

þarf jafnframt að staðfesta breytinguna og tekur hún gildi að því loknu.¹⁷⁰ Þá hefur því margítrekað verið lýst yfir á pólitískum vettvangi að aðild að ESB komi ekki til álita nema þjóðin samþykki hana í sérstakri atkvæðagreiðslu.

Gera má ráð fyrir að Ísland uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til aðildarríkja sambandsins ekki síður en hin Norðurlöndin, enda hefur Ísland þegar innleitt stóran hluta af löggjöf ESB vegna EES- og Schengen-samninganna.

4.1.1. Veitir Evrópusambandið undanþágur við gerð aðildarsamninga?

Nefndin skoðaði sérstaklega hvort ESB veitti undanþágur við gerð aðildarsamninga, enda var það mál sérstaklega tiltekið í skipunarbréfi nefndarinnar. Nefndin skoðaði jafnframt sérákvæði eða sérlausnir sem einstök ríki hafa samið um í aðildarsamningum sínum, sem og bókanir og yfirlýsingar samningsaðila sem fylgja með aðildarsamningum.¹⁷¹

Mikilvægt er að hafa í huga að aðildarsamningar að ESB hafa sömu stöðu og stofnsáttmálar ESB¹⁷² og því er ekki hægt að breyta ákvæðum þeirra, þar á meðal undanþágum eða sérákvæðum sem þar er kveðið á um, nema með samþykki allra aðildarríkja.¹⁷³ Yfirlýsingar sem fylgja með aðildarsamningum hafa fyrst og fremst pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað.

4.1.1.1. Tímabundnar undanþágur

Almennt virðist nokkuð algengt að í aðildarsamningum sé samið um tímabundnar undanþágur eða aðlögunarfresti, t.d. frest til að innleiða tiltekna löggjöf ESB eða til að afnema reglur sem ekki eru í samræmi við stofnsáttmála eða löggjöf ESB. Í samningaviðræðum fyrir stækkun ESB árið 2004, þegar 10 ríki Mið- og Austur-Evrópu gengu í sambandið, var til að mynda samið um tímabundin aðlögunartímabil í fjöldamörgum tilvikum. Oftast var þar um að ræða 3-7 ára aðlögunartímabil, en einnig voru dæmi um allt upp í 10-13 ára aðlögunartímabil.¹⁷⁴

4.1.1.2. Varanlegar undanþágur og sérlausnir

Af hálfu ESB er lögð áhersla á að engar undanþágur séu veittar í aðildarsamningum enda er markmiðið að sem mest lagalegt samræmi ríki innan ESB. Komi upp vandamál vegna ákveðinnar sérstöðu eða sérstakra aðstæðna í umsóknarríki er þó reynt að leysa málið með því að semja um tilteknar afmarkaðar sérlausnir.

¹⁷⁰ 79. gr. stjórnarskráinnar er svohljóðandi: Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga af nýju. Samþykki Alþingi ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlög.

¹⁷¹ Aðildarsamninga er að finna á vefsíðunni: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/treaties_accession.htm

¹⁷² Í bókinni Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins eftir Óttar Pálsson og Stefán Má Stefánsson (2003) segir á bls. 39 að ótvírætt sé að aðildarsamningar nýrra ríkja sambandsins séu jafnrétt háir Rómarsáttmálanum.

¹⁷³ Aðildarsamningarnir sjálfir (accession treaties) eru yfirleitt einungis nokkrar almennar greinar, en í viðauka við þá eru sett fram skilyrði aðildar og aðlaganir á stofnsáttmálum ESB, sem eru óaðskiljanlegur hluti af aðildarsamningnum. Sbr. t.d. 2. gr. aðildarsamnings Búlgaríu og Rúmeníu.

¹⁷⁴ Niðurstöður samningaviðræðna og helstu undanþágur má finna í skýrslum frá framkvæmdastjórninni, m.a. *Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the EU and Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter*, á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm

Eitt þekktasta dæmið um slíka sérlausn er að finna í aðildarsamningi Danmerkur árið 1973, en samkvæmt henni mega Danir viðhalda löggjöf sinni um kaup á sumarhúsum í Danmörku. Í þeirri löggjöf felst m.a. að aðeins þeir sem búsettir hafa verið í Danmörku í a.m.k. fimm ár mega kaupa sumarhús í Danmörku, en þó er hægt að sækja um undanþágu frá því skilyrði til dómsmálaráðherra Danmerkur.¹⁷⁵

Malta samdi um svipaða sérlausn í aðildarsamningi sínum, en samkvæmt bókun við aðildarsamninginn má Malta viðhalda löggjöf sinni um kaup á húseinum á Möltu og takmarka heimildir þeirra sem ekki hafa búið á Möltu í a.m.k. fimm ár til að eignast fleiri en eina húseign á eyjunni. Rökin fyrir þessari bókun eru m.a. að takmarkaður fjöldi húseigna, sem og takmarkað landrymi fyrir nýbyggingar, sé til staðar á Möltu og því sé nauðsynlegt að tryggja að nægilegt landrymi sé til staðar fyrir búsetuþróun núverandi íbúa.¹⁷⁶

Í þessum tveimur tilvikum er í raun um að ræða frávik frá 56. gr. stofnsáttmála ESB, sem bannar takmarkanir á frjálsum flæði fjármagns. Ekki er hins vegar um að ræða undanþágu eða frávik frá banni við mismunum á grundvelli þjóðernis og íbúar annarra aðildarríkja sem uppfylla skilyrði um fimm ára búsetu geta því keypt sumarhús í Danmörku og fleiri en eina húseign á Möltu. Á sama hátt þurfa Danir einnig að uppfylla búsetuskilyrðin til að geta keypt sumarhús í Danmörku og Möltubúar til að geta keypt fleiri en eina húseign á Möltu.¹⁷⁷

Finna má ýmis dæmi um sérlausnir í aðildarsamningum sem taka tillit til sérþarfa einstakra ríkja og héraða hvað varðar landbúnaðarmál.¹⁷⁸

Í aðildarsamningi Finnlands og Svíþjóðar 1994 var fundin sérlausn sem felst í því að samið var um að Finnum og Svíum yrði heimilt að veita sérstaka styrki vegna landbúnaðar á norðurslóðum, þ.e. norðan við 62. breiddargráðu. Sú lausn felur í sér að þeir mega sjálfir styrkja landbúnað sinn sem nemur 35% umfram önnur aðildarlönd. Í aðildarsamningi Finnlands er einnig ákvæði um að styrkja megi svæði sem eiga í alvarlegum erfiðleikum með aðlögun að hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB og Finnar hafa nýtt það ákvæði til að semja við ESB um sérstuðning fyrir Suður-Finnland.¹⁷⁹

Stuðningur við harðbýl svæði (Less Favoured Area, LFA) varð til við inngöngu Bretlands og Írlands í ESB, en þessi ríki höfðu áhyggjur af hálandalandbúnaði sínum og því var samið um

¹⁷⁵ Þetta ákvæði er að finna víða í viðauka I við aðildarsamning Danmerkur, sem breytingu á tilteknum lagagerðum ESB, en viðaukinn byggir á 29. gr. aðildarsamningsins. Ákvæðið er einnig í bókun við Maastricht sáttmálann. Útfærslu á ákvæðinu er að finna í dönskum lögum, nánar tiltekið í *Lov om erhvervelse af fast ejendom*.

¹⁷⁶ Þetta ákvæði er að finna í bókun nr. 6 (Protocol No 6 on the acquisition of secondary residences in Malta), sem er hluti af aðildarsamningi Möltu. Bókunin hefur sama lagagildi og aðildarsamningurinn. Í enska textanum er talað um *secondary residences* sem mætti ef til vill einnig þýða sem *önnur heimili* eða *íbúðir*. Sjá nánari útskýringar í *Aggornat*, nr. 7/2002, á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE07e_Property.pdf

¹⁷⁷ Af minni undanþágum eða sérlausnum má nefna að Svíþjóð fékk heimild til að selja munntóbak (snus), en sala þess er bönnuð í öðrum aðildarríkjum ESB. Þessi sérlausn byggir á 151. gr. aðildarsamnings þeirra og er útfærð í viðauka XV við aðildarsamninginn (undir X. MISCELLANEOUS), auk þess sem hana er nú einnig að finna í 8. gr. (og 28. mgr. inngangsorða) tilskipunar 2001/37, um um samræmingu ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum aðildarríkjanna varðandi framleiðslu, kynningu og sölu á tóbaksvörum.

¹⁷⁸ Umfjöllunin um sérlausnir í landbúnaði byggist á upplýsingum í skýrslunni Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi, sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2003.

¹⁷⁹ Sbr. 141. gr. aðildarsamningsins. Finnar beina innanlandsstuðningi sínum fremur beint til norðurhéraðanna en til Suður-Finnlands og hækka stuðningurinn eftir því sem norðar dregur.

sérstakan harðbýlisstuðning til að tryggja að landbúnaðurinn gæti staðið af sér samkeppni við frjósamari svæði Evrópu. Finnland, Svíþjóð og Austurríki sömdu einnig sérstaklega um þannig stuðning í aðildarsamningi sínum¹⁸⁰ og sem dæmi má nefna að 85% Finnlands var skilgreint sem harðbýlt svæði.¹⁸¹ Í aðildarsamningi Möltu er ákvæði um að Malta verði skilgreint sem harðbýlt svæði, auk þess sem í sérstakri yfirlýsingu er fjallað um eyjuna Gozo og m.a. tiltekið að hún verði flokkuð sérstaklega með tilliti til styrkja vegna sérstakra aðstæðna á eyjunni.¹⁸²

Þegar Grikkir gengu inn í Evrópusambandið var sérákvæði um bómullarframleiðslu sett inn í aðildarsamning þeirra, en bómullarrækt var mjög mikilvæg fyrir grískt efnahagslíf. Þótti ljóst að landbúnaðarstefnan gæti að óbreyttu stefnt þessum mikilvæga atvinnuvegi í hættu og tókst Grikkjum því að fá sérstöðu bómullarræktunar viðurkennda í aðildarsamningum sínum. Hið sama gerðist þegar Spánverjar og Portúgalar gengu í ESB og þessi ákvæði hafa nú almennt gildi innan landbúnaðarstefnunnar.

Í aðildarsamningi Finnlands, Svíþjóðar og Austurríkis er viðurkennt að svæði sem hafa átta eða færri íbúa á hvern ferkílómetra skuli njóta hæstu styrkja uppbyggingarsjóða ESB, en í þeim flokki eru að öðru leyti svæði sem verg landsframleiðsla á mann er undir 75% af meðaltali ESB.

Malta og Lettland sömdu einnig um tiltekna sérlausnir í sjávarútvegi í aðildarsamningum sínum, sem fela í sér sérstakt stjórnunarsvæði fiskveiða á tilteknum svæðum, en þær lausnir byggja á verndunarsjónarmiðum og fela ekki í sér undanþágu frá reglunni um jafnan aðgang (sjá nánar í sjávarútvegskafli).

Þá er í aðildarsamningi Möltu að finna bókun um að Malta megi viðhalda löggjöf sinni um fóstureyðingar, en sambærilegt ákvæði varðandi Írland er að finna í bókun með Maastricht sáttmálanum 1992.

Einnig gilda sérákvæði um Álandseyjar sem eru undir stjórn Finnlands.

Lagaleg staða undanþágu eða sérlausnar sem er í aðildarsamningi er sterk því aðildarsamningur hefur sama lagalega gildi og stofnsáttmálar ESB. Hið sama gildir um bókanir, en þær eru hluti af aðildarsamningum og hafa því sama lagalega gildi og þeir.¹⁸³

¹⁸⁰ Þessi stuðningur er skilgreindur í 17.-20. gr. reglugerðar 1257/1999 (regulation on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain regulations).

¹⁸¹ Finnar hafa einnig náð ýmsum umbótum fram eftir aðild, sérstaklega í tengslum við endurskoðun á landbúnaðarstefnunni (Agenda 2000), en þar var allt Finnland viðurkennt sem harðbýlt svæði en ekki einungis 85% eins og samið hafði verið um við aðild. Einnig náðu Finnar að semja um hækkun á framlagi ESB til sín með því að fá t.d. votheysverkun skilgreinda sem styrkbæra, auk þess sem þeir sömdu um hækkun á styrk til þurrkunar korns og olíufræplantna. Finnum var einnig heimilað að auka stuðning til hör- og hampræktunar, jafnframt því sem styrkhæft svæði vegna ræktanlegs lands var stækkað.

¹⁸² Í yfirlýsingunni kemur einnig fram að á ferjunni til Gozo megi selja vörur án virðisauka (VAT-free ferry). Lagalegur grunnur yfirlýsingarinnar um Gozo er 158. gr. Maastricht sáttmálans, um harðbýlt svæði og eyjar (least favoured regions and islands) og yfirlýsing nr. 30 við Amsterdam sáttmálann, um eyjasvæði. Sbr. Malta-EU Information Center (2003), *Negotiations on Gozo*. Í *Aggornat* nr. 18/2003. Á vefsíðunni: [http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special edition/AGGSE18e_Gozo.pdf](http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special%20edition/AGGSE18e_Gozo.pdf)

¹⁸³ Í 174. gr. aðildarsamnings Austurríkis, Finnlands, Svíþjóðar og Noregs er t.d. sérstaklega tiltekið að bókanir séu óaðskiljanlegur hluti af samningnum.

4.1.1.3. Yfirlýsingar

Algengt er að með aðildarsamningum fylgi sameiginlegar yfirlýsingar sammingsaðila eða einhliða yfirlýsingar einstakra aðila. Slíkar yfirlýsingar hafa pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað.

Í aðildarsamningi Noregs er að finna nokkrar yfirlýsingar um fiskveiðistjórnun, en samkvæmt framangreindu er lagalegt gildi þeirra takmarkað. Hins vegar hefur verið bent á það að yfirlýsingarnar kunni samt sem áður að hafa verið pólitískt mikilvægar fyrir Noreg innanlands, sem og innan ESB ef til aðildar hefði komið.¹⁸⁴

4.1.2. Sérákvæði um fjarlægjar eyjar og héruð í sáttmálum Evrópusambandsins

Í Rómarsáttmálanum er að finna ýmis sérákvæði um eyjar og héruð sem eru í mikilli fjarlægð frá meginlandi Evrópu. Athyglisvert er að skoða þessi ákvæði með hliðsjón af stöðu Íslands þó ekki sé hægt að fullyrða að ákvæðin gætu átt við um Íslendinga í hugsanlegum viðræðum við ESB. Hins vegar hefur verið bent á það að samkenni Íslands með þessum fjarlægju eyjum og héröðum séu svo sterk að efni þessara ákvæða hljóti að verða meðal þeirra atriða sem Íslendingar hafa til hliðsjónar í samskiptum og samningum við ESB í framtíðinni.¹⁸⁵ Þó verður að hafa í huga að félags- og efnahagsleg staða Íslands er mun betri en staða þeirra svæða sem þessi ákvæði eiga við um.¹⁸⁶

Það ákvæði Rómarsáttmálans sem helst er um að ræða í þessu sambandi er 2. mgr. 299. greinar, sem fjallar um sérstöðu stjórnarsýsluhéraða Frakklands utan Evrópu, Azoreyja, Madeira og Kanaríeyja. Samkvæmt þessu ákvæði hafa fjarlægjar eyjar og héruð víðtæka sérstöðu, m.a. á sviði landbúnaðar og fiskveiða.¹⁸⁷

Umrætt ákvæði 299. gr. er svohljóðandi:

2. Ákvæði sáttmála þessa gilda um frönsku umdæmin handan hafsins og Asoreyjar, Madeira og Kanaríeyjar. Ráðið skal þó samþykkja sérstakar ráðstafanir, með auknum meirihluta að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar og að höfðu samráði við Evrópuþingið, þar sem tekið er tillit til samfélagsgerðar og félagslegs og efnahagslegs ástands í frönsku umdæmunum handan hafsins og á Asoreyjum, Madeira og Kanaríeyjum, en það eykur á erfiðleika þessara svæða að þau eru afskekkt, einangruð og lítil, landslag er óhagstætt og einnig veðurfar, efnahagslífið er háð örfáum tegundum framleiðsluvara og varanleiki og samanlögð áhrif þessara þátta hefta mjög möguleika á framþróun þeirra, enda miði þessar ráðstafanir einkum að því að ákvarða skilyrðin fyrir beitingu ákvæða sáttmálans gagnvart þessum svæðum, þ.m.t. í sameiginlegum stefnumálum. Þegar ráðið samþykkir viðeigandi ráðstafanir, sem um getur í annarri undirgrein, skal það taka tillit til þátta eins og tolla- og viðskiptastefnu, fjármálastefnu, frísvæða, landbúnaðar- og fiskveiðistefnu, skilyrða fyrir afhendingu hráefna og

¹⁸⁴ Sbr. Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), bls. 229.

¹⁸⁵ Sbr. skýrsluna *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 48.

¹⁸⁶ Það kom m.a. fram á fundi nefndarinnar með sérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB á sviði sjávarútvegs að þessi ákvæði gætu ekki átt við Ísland að öllu leyti þar sem félags- og efnahagsleg þróun hérlendis væri á hærra stigi en á þessum svæðum.

¹⁸⁷ Í skýrslunni starfshóps utanríkisráðuneytis, *Fiskveiðiauðlindin. Ísland og Evrópusambandið*, kemur fram á bls. 56 að efnislega feli ákvæði 299. gr. og ákvarðana sem teknar hafa verið á grundvelli hennar í sér að „heimamönnum er tryggður víðtækur forgangur til hagnýtingar náttúruauðlinda á hafsvæðum eyjanna sem um ræðir. Heimamenn hafa einkarétt til veiða, vinnslu og markaðssóknar, en mega hins vegar t.d. ekki sækja inn á meginlandsmarkað Evrópu með þeim hætti að skekki markaðsaðstæður þar. Þá eru ákvæði um margvíslega styrki, m.a. til þróunar og ráðgjafar, veiðarfæra og annarrar vélvæðingar, starfsþjálfunar, vöruþróunar og sölumála. Sérstök ákvæði gilda um skattamál, tollamál, innflutningshöft á þessum svæðum, og um stuðning vegna flutningskostnaðar, efnivöruskostnaðar og fjármögnunar.“

brýnustu nauðsynjavara, ríkisaðstoðar og skilyrða fyrir aðgangi að þróunarsjóðum og aðild að láréttum áætlunum bandalagsins.

Ráðið skal samþykkja ráðstafanirnar, sem um getur í annarri undirgrein, að teknu tilliti til þeirra sérkenna og takmarkana sem einkenna afskekktustu svæðin en án þess þó að grafa undan trúverðugleika og samkvæmni réttarskipunar bandalagsins, m.a. að því er varðar innri markaðinn og sameiginleg stefnumál.¹⁸⁸

Einnig fylgir sérstök yfirlýsing um þessi svæði með Maastricht sáttmálanum þar sem fjallað er um sérstöðu þeirra og að samþykkja megi sérstakar aðgerðir til að aðstoða þau við að ná meðaltali annarra svæða hvað varðar efnahags- og félagslega stöðu.¹⁸⁹

Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi* er settur fram samanburður á aðstæðum á Íslandi við Azoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira. Þar kemur fram að svipaðir þættir á þessum eyjum eru t.d. fjarlægð frá öðrum löndum, íbúafjöldi og fábreytni atvinnulífs og útflutnings, en ólíkir þættir eru m.a. almenn lífskjör, framleiðsluhættir og fullveldisstig. Í töflu 4.2 er að finna nánari lýsingu á þessum samanburðarsvæðum.¹⁹⁰

Tafla 4.2. Samanburður milli Íslands, Azoreyja, Kanaríeyja og Madeira.

Svæði	Stærð	Íbúafjöldi (2001/2002)	Störf í landbúnaði og fiskveiðum	Störf í iðnaði, bygginga- og orkustarfsemi	Störf í þjónustu	Fjarlægð frá Evrópu
Ísland	103.022 km ²	288.200	8%	22%	70%	Um 1.000 km frá Noregsströnd og um 800 km frá Skotlandi
Azoreyjar (Portúgal)	2.300 km ² (9 eyjar)	237.300	14%	29%	57%	Austustu eyjarnar eru um 1.400 km frá Evrópu
Kanaríeyjar (Spánn)	7.400 km ² (7 eyjar)	1.843.700	5%	21%	74%	Um 100 km frá Afrikuströnd og um 1.100 km frá Evrópu
Madeira (Portúgal)	800 km ² (2 eyjar)	245.000	13%	27%	60%	Um 640 km frá Marokkóströnd og um 860 km frá Lissabon

Heimild: Utanríkisráðuneytið (2003). *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 49.

Í 158. gr. stofnsáttmálans er ákvæði um harðbýl svæði og eyjar (least favoured regions and islands) sem kveður á um að sambandið skuli þróa og framfylgja aðgerðum sem styrki efnahags-

¹⁸⁸ Íslenska þýðingin er tekin úr skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 48.

¹⁸⁹ Yfirlýsingin er svohjóðandi: DECLARATION on the outermost regions of the Community. The Conference acknowledges that the outermost regions of the Community (the French overseas departments, Azores and Madeira and Canary Islands) suffer from major structural backwardness compounded by several phenomena (remoteness, island status, small size, difficult topography and climate, economic dependence on a few products), the permanence and combination of which severely restrain their economic and social development.

It considers that, while the provisions of the Treaty establishing the European Community and secondary legislation apply automatically to the outermost regions, it is nonetheless possible to adopt specific measures to assist them inasmuch and as long as there is an objective need to take such measures with a view to the economic and social development of those regions. Such measures should have as their aim both the completion of the internal market and a recognition of the regional reality to enable the outermost regions to achieve the average economic and social level of the Community.

¹⁹⁰ Sbr. skýrsluna *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu samhengi*, bls. 49.

og félagslega samstöðu og sérstaklega skuli stefnt að því að draga úr ójöfnuði milli mismunandi svæða eða eyja.¹⁹¹

Þá fylgir yfirlýsing um eyjasvæði með Amsterdam sáttmálanum þar sem segir að eyjasvæði líði fyrir landfræðilega stöðu sína, sem hamli efnahags- og félagslegri þróun þeirra og því megi grípa til sérstakra aðgerða þeim í hag til að samlaga þau innri markaðnum á sanngjarnan hátt.¹⁹²

4.1.3. Undanþágur og sérlausnir eftir aðildarsamninga

Auk þeirra sérlausna sem samið hefur verið um í aðildarsamningum hafa aðildarríkin einnig samið um sérstakar undanþágur og sérlausnir þegar breytingar hafa verið gerðar á stofnsáttmálum ESB. Þessar undanþágur og sérlausnir taka fyrst og fremst til Bretlands, Írlands og Danmerkur, en þær eru tilkomnar af mismunandi ástæðum. Bretar og Írar hafa m.a. samið um undanþágur og sérákvæði vegna landfræðilegra ástæðna og samið var um nokkrar undanþágur og sérlausnir fyrir Danmörku eftir að Danir höfðu Maastricht sáttmálanum í þjóðaratkvæðagreiðslu, en í kjölfar þeirra breytinga var sáttmálinn samþykktur af Dönum. Í þessum kafla er farið yfir helstu undanþágur og sérlausnir sem samþykktar hafa verið fyrir einstök ríki í tengslum við endurskoðun stofnsáttmála ESB, en þær er í öllum tilvikum að finna í sérstökum bókunum sem hafa sama lagagildi og sáttmálarnir sjálfir.

4.1.3.1. Þátttaka í sameiginlegri utanríkis-, öryggis- og varnarmálastefnu Evrópusambandsins
Danmörk hefur heimild samkvæmt sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann til að taka ekki þátt í aðgerðum á sviði innanríkis- og dómsmála, sameiginlegri öryggis- og varnarmálastefnu ESB (security and defence policy), og öllum aðgerðum í utanríkis- og öryggismálastefnunni (common foreign and security policy) sem snúa að varnarstefnu.¹⁹³

4.1.3.2. Þátttaka í samvinnu Evrópusambandsins á sviði innanríkis- og dómsmála
Bretland og Írland hafa samkvæmt sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann heimild til að taka ekki þátt í Schengen-samstarfinu og í þeirri bókun er einnig að finna sérákvæði tengd landamæraeftirliti, innflytjendamálum og samvinnu í lögreglu og dómsmálum.¹⁹⁴

Danmörk er heimilt samkvæmt sérstakri bókun við Amsterdam sáttmálann að taka ekki þátt í aðgerðum á sviði innanríkis- og dómsmála.¹⁹⁵

¹⁹¹ Ákvæðið er svohljóðandi: In order to promote its overall harmonious development, the Community shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic and social cohesion. In particular, the Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas.

¹⁹² Yfirlýsingin er svohljóðandi: Declaration on island regions. The Conference recognises that island regions suffer from structural handicaps linked to their island status, the permanence of which impairs their economic and social development. The Conference accordingly acknowledges that Community legislation must take account of these handicaps and that specific measures may be taken, where justified, in favour of these regions in order to integrate them better into the internal market on fair conditions.

¹⁹³ Protocol on the position of Denmark. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre317.html>

¹⁹⁴ Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre313.html>

¹⁹⁵ Protocol on the position of Denmark. Á vefsíðunni: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre317.html>

4.1.3.3. Þátttaka í Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru

Bretland og Danmörk hafa heimild samkvæmt sérstökum bókunum við Maastricht sáttmálann til að taka ekki þátt í lokastigi Efnahags- og myntbandalags Evrópu, en það stig felur í sér að ríkin leggja niður þjóðargjaldmiðla sína og taka upp evruna.¹⁹⁶

4.1.3.4. Aðrar undanþágur og sérlausnir í stofnsáttmálum ESB

Af öðrum undanþágum og sérlausnum má nefna að sérákvæði um kaup á sumarhúsum í Danmörku, sem fjallað var um í kaflanum um undanþágur í aðildarsamningum, er einnig að finna í sérstakri bókun við Maastricht sáttmálann.¹⁹⁷

Þá er í bókuninni sem Danir sömdu um í kjölfar þess að Maastricht sáttmálanum var hafnað þar í þjóðaratkvæðagreiðslu einnig að finna um sérákvæði varðandi veitingu ríkisborgararéttar í Danmörku.¹⁹⁸

4.1.3.5. Aðrar undanþágur og sérlausnir í tilskipunum og reglugerðum

Loks ber að nefna að hægt er að semja um tilteknar undanþágur, aðlaganir og sérlausnir fyrir einstök aðildarríki við setningu tilskipana og reglugerða ef tilskildur meirihluti er fyrir slíku. Sem dæmi má nefna að á sviði fiskveiða gilda t.d. sérstakar reglur í kringum Hjaltlandseyjar.¹⁹⁹ Einnig hafa sérstakar reglur gilt um veiðar í Miðjarðarhafi, í Eystrarsalti og umhverfis Orkneyjar.

4.2. Aðild Íslands að stofnunum Evrópusambandsins

Aðild að ESB þýðir að sjálfsögðu að Ísland fær aðgang að allri ákvarðanatöku og öllum stofnunum sambandsins. Aðild að stofnunum ESB, fjöldi fulltrúa og atkvæðavægi er samningsatriði, en væntanlega yrði staða Íslands svipuð og staða Möltu, þar sem íbúafjöldi landanna er nokkuð svipaður.²⁰⁰

4.2.1. Framkvæmdastjórnin

Í framkvæmdastjórn ESB er hvert aðildarríki með einn framkvæmdastjóra í dag og að óbreyttu myndi Ísland einnig fá einn framkvæmdastjóra.

Í Nice sáttmálanum er hins vegar kveðið á um að framkvæmdastjórar verði færri en aðildarríkin þegar aðildarríkin eru orðin 27. Ráðherraráðið mun að óbreyttu taka ákvörðun um heildarfjölda framkvæmdastjóra áður en næsta framkvæmdastjórn verður skipuð, en það mun gerast árið 2009.²⁰¹

Í stjórnarskrársáttmála ESB er gert ráð fyrir breytingum á skipan framkvæmdastjórnarinnar á þann hátt að eftir árið 2014 verði framkvæmdastjórnin skipuð fulltrúum frá 2/3 aðildarríkjanna á hverju fimm ára kjörtímabili. Hins vegar er samkvæmt stjórnarskrársáttmálanum einnig gert ráð

¹⁹⁶ Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland og

Protocol on certain provisions relating to Denmark: <http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr8h.htm#214>

¹⁹⁷ Protocol on the acquisition of property in Denmark: <http://europa.eu/abc/treaties/archives/en/entr8c.htm#23>

¹⁹⁸ Protocol on the position of Denmark. Sjá: <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/selected/livre317.html>

¹⁹⁹ Sbr. 1. mgr. 18. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁰⁰ Í árslok 2006 voru rúmlega 300.000 íbúar á Íslandi. Tæplega 400.000 íbúar bjuggu á Möltu við lok aðildarviðræðna þeirra við ESB, en til samanburðar má nefna að þá bjuggu um 450.000 íbúar í Lúxemborg.

²⁰¹ Sbr. 4. gr. bókunar við Nice sáttmálann um stækkun ESB (Protocol on the enlargement of the European Union).

fyrir að hvert aðildarríki fái að tilnefna framkvæmdastjóra a.m.k. annað hvert kjörtímabil, þannig að hvert ríki yrði í mesta lagi eitt fimm ára kjörtímabil án framkvæmdastjóra.

4.2.2. Leiðtogaráðið og ráðherraráðið

Í leiðtogaráðinu sitja leiðtogar aðildarríkjanna og forsætisráðherra Íslands yrði fulltrúi Íslands á þeim vettvangi.

Ráðherraráð ESB er skipað einum fulltrúa frá hverju aðildarríki og þar eru því 27 fulltrúar. Atkvæðavægi þeirra er hins vegar mismunandi, eins og sjá má í töflu 4.3. Samtals hafa aðildarríkin 345 atkvæði í dag og þar af hefur Malta 3 atkvæði, en Lúxemborg, Kýpur, Eistland, Slóvenía og Lettland hafa 4 atkvæði hvert ríki. Gera má ráð fyrir að Ísland fengi einn fulltrúa í ráðherraráðinu og 3 atkvæði eins og Malta.

Tafla 4.3. Atkvæðafjöldi aðildarríkja í ráðherraráði ESB.

Aðildarríki	Fjöldi atkvæða
Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Bretland	29
Spánn, Pólland	27
Rúmenía	14
Holland	13
Belgía, Tékkland, Grikkland, Ungverjaland, Portúgal	12
Austurríki, Svíþjóð, Búlgaría	10
Danmörk, Írland, Litháen, Slóvakía, Finnland	7
Kýpur, Eistland, Lettland, Lúxemborg, Slóvenía	4
Malta	3
Samtals	345

Ákvarðanir í ráðherraráðinu eru yfirleitt teknar með einföldum eða auknum meirihluta. Frá 1. janúar 2007 þarf tillaga að fá 73,9% atkvæða og samþykki meirihluta eða 2/3 aðildarríkja til að teljast samþykkt með auknum meirihluta. Að auki geta aðildarríki farið fram á að staðfestingu á því að á bakvið þau atkvæði séu ríki sem í búa a.m.k. 62% af heildaríbúafjölda sambandsins, en ef svo er ekki þá telst ákvörðunin ekki vera samþykkt. Þess ber þó að geta að í veigamiklum málaflokkum, t.d. varðandi stækkun, fjárlög, almannatryggingar og varnarmál, hafa aðildarríkin neitunarvald.

Aðildarríkin skiptast á að vera í forsæti ráðherraráðsins í sex mánuði í senn og Ísland myndi því vera í forsæti á fjórtán ára fresti, miðað við að aðildarríkin væru 28 talsins. Ný ákvæði um aukinn meirihluta og forsæti ráðherraráðsins er að finna í stjórnarskrársáttmála ESB þannig að nokkrar breytingar verða á þeim málum ef stjórnarskrársáttmálinn eða þessi hluti hans verður staðfestur.

4.2.3. Evrópuþingið

Á Evrópuþinginu eru í dag 785 þingmenn frá aðildarríkjunum 27. Malta hefur 5 þingmenn, en Lúxemborg, Kýpur og Eistland hafa 6 þingmenn hvert ríki. Gera má ráð fyrir að Ísland myndi fá 5 þingmenn eins og Malta miðað við núverandi kerfi.

Þingmönnum á Evrópuþinginu mun að óbreyttu fækka í næstu kosningum. Hafi ákvæði stjórnarskrársáttmála ESB tekið gildi á þeim tíma fækkar þeim í 750, en annars í 732, sbr. 189. gr. Rómarsáttmálans.

Þess ber að geta að í stjórnarskrársáttmála ESB er ákvæði um að hvert aðildarríki skuli að lágmarki hafa 6 þingmenn á Evrópuþinginu og Ísland fengi því að a.m.k. 6 þingmenn ef stjórnarskrársáttmálinn verður staðfestur. Í stjórnarskrársáttmálanum er einnig kveðið á um það að þingmenn á Evrópuþinginu megi ekki verið fleiri en 750 og því mun þingmönnum einhverra ríkja fækka frá og með næstu kosningum til Evrópuþingsins, sem verða árið 2009, ef stjórnarskrársáttmálinn verður staðfestur.

4.2.4. Aðrar stofnanir

Ísland myndi eins og önnur aðildarríki ESB tilnefna einn dómara í dómstól ESB. Í efnahags- og félagsmálanefndinni, sem og í héraðanefndinni myndi Ísland væntanlega fá fimm fulltrúa, eins og Malta, en alls eru 344 fulltrúar í hvorri nefnd í dag.

4.3. Kostnaður við aðild að Evrópusambandinu

Nefndin skoðaði sérstaklega áætlaðan kostnað við ESB-aðild, en hafa verður í huga að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Mismunandi forsendur hafa verið notaðar í einstökum útreikningum á þessum kostnaði og niðurstöðurnar geta því verið mismunandi.²⁰² Í skýrslunni *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB* sem Deloitte & Touche vann að beiðni utanríkisráðuneytisins í janúar 2003 kemur t.d. fram að niðurstöðurnar sem settar eru fram í skýrslunni séu þess eðlis að þær geti aldrei orðið þær einu réttu þar sem rétt niðurstaða sé ekki til og fæst ekki fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra. Sérstaklega gildir þetta um mat á framlögum ESB til Íslands og munu þau að einhverju leyti ráðast af niðurstöðum flókinna samningaviðræðna og frumkvæðis við að sækja þá styrki sem í boði verða.²⁰³ Í greinargerðinni *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin* sem Hagfræðistofnun HÍ vann fyrir forsætisráðuneytið í maí 2002 kemur fram að miserfitt sé að meta hlutdeild Íslands í greiðslum aðildarríkja til ESB, en það sé hins vegar mun erfiðara að meta hugsanleg mótframlög ESB til Íslands þar sem niðurstaðan myndi ráðast í aðildarviðræðum.²⁰⁴

4.3.1. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB

ESB hefur í megin atriðum þrjá sjálfstæða tekjustofna, sem eru eftirfarandi:²⁰⁵

- Hluti af tollum og innflutningsgjöldum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í virðisaukaskattsgreiðslum aðildarríkjanna (15% af tekjum ESB árið 2007).
- Hlutdeild í vergum þjódartekjum aðildarríkjanna (69% af tekjum ESB árið 2007).

Tekjur af þessum tekjustofnum mega ekki fara yfir 1,24% af vergum þjódartekjum aðildarríkjanna (Gross National Income, GNI),²⁰⁶ en að meðaltali hafa tekjurnar verið um 1,07% af vergum þjódartekjum síðastliðin ár.²⁰⁷

²⁰² Samtök iðnaðarins töldu árið 2002 að kostnaður í hagkerfinu myndi minnka um allt að 44 milljarða kr. með aðild að ESB og upptöku evru. Þar er þó bent á að ekki sé hægt að setja samasemmerki milli lækkunar á kostnaði í hagkerfinu og hreins efnahagslegs ávinnings. Sjá Eirík Bergmann Einarsson (2003), bls 193. Eiríkur bendir einnig á að í þessum útreikningum sé t.d. ekki tekið með tap innlendra fjármagnseigenda vegna lækkunar vaxta.

²⁰³ Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Á vefslóðinni:

[http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

²⁰⁴ Hagfræðistofnun (2002). *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin*. Á vefslóðinni:

<http://forsaetisraduneyti.is/utgefing-efni/nr/692>

²⁰⁵ *EU Budget 2007*: http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm

²⁰⁶ Áður var miðað við 1,27% af vergri þjódarframleiðslu (VÞF), en því var breytt árið 2002. Samkvæmt útreikningum framkvæmdastjórnarinnar árið 2001 var 1,24% af VÞT ESB jafnhá upphæð og 1,27% af VÞF ESB.

Vergar þjóðartekjur (GNI) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.²⁰⁸ og út frá því má áætla að ef Ísland gengi í ESB gætu heildargreiðslur ríkissjóðs til ESB orðið um **10,5 milljarðar kr. á ári** (þ.e. 1,07% af 977 milljörðum kr.), en að hámarki um **12,1 milljarður kr. á ári** (þ.e. 1,24% af 977 milljörðum kr.).

Stærsti liðurinn yrði allt að 0,73% hlutdeild í vergum þjóðartekjum Íslands, eða allt að 7,1 milljarður kr., en aðrir liðir yrðu hlutdeild ESB í virðisaukaskattsgreiðslum og hluti af tollum og innflutningsgjöldum, auk hlutdeildar Íslands í hinni svokölluðu bresku leiðréttingu.

Í töflu 4.4 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.4. Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB.

	Deloitte & Touche 2003	Hagfræðistofnun 2002	Skýrsla Evrópunefndar 2007 1,07% af VPT
Greiðslur ríkissjóðs til ESB fyrir stækkun sambandsins	-7,5 milljarðar kr. (-6,6 til -8,5 milljarðar)	-9,3 milljarðar kr. (-8,9 til -9,7 milljarðar)	-8,6 milljarðar kr. (VPT 2003=800 milljarðar)
Greiðslur ríkissjóðs til ESB eftir stækkun sambandsins	-8,2 milljarðar kr. (-7,2 til -9,2 milljarðar)	-12,7 milljarðar kr. (-12,2 til -13,2 milljarðar)	-10,5 milljarðar kr. (VPT 2005=977 milljarðar)

*Á verðlagi viðkomandi árs.

Hafa verður í huga að stór hluti þess fjármagns sem greitt er til ESB mun skila sér til baka til þjóðarbúsins í styrkjum til landbúnaðar, uppbyggingarverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Í því sambandi má nefna að um 86% af tekjum ESB árið 2002 skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í styrkjum, þar af fóru um 46% til landbúnaðar, um 34% til uppbyggingarverkefna og 6% til rannsóknar- og þróunarverkefna og annarra innri málefna. Um 6% fóru í rekstur og 8% í verkefni utan sambandsins.

4.3.2. Greiðslujöfnuður við ESB (nettógreiðslur)

Fá má grófa mynd af hugsanlegum nettógreiðslum Íslands til ESB, þ.e. greiðslum til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB, með því að skoða nettógreiðslur annarra aðildarríkja. Framkvæmdastjórn ESB birtir árlega upplýsingar um nettógreiðslur eða greiðslujöfnuð (operational budgetary balance) ESB-ríkjanna sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (Gross National Income, GNI). Með nettógreiðslum eða greiðslujöfnuði er átt við greiðslur aðildarríkjanna til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB. Í töflu 4.5 má sjá áætlun framkvæmdastjórnarinnar um meðaltals greiðslujöfnuð ESB ríkja fyrir árin 2008-2013.²⁰⁹

²⁰⁷ Miðað við 1992-2005. Frá 2002 hefur hlutfallið að meðaltali verið um 1,01%. Sbr. *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State*, bls. 135. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

²⁰⁸ Hagstofa Íslands (2006). Landsframleiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.

<http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719>

²⁰⁹ *Report from the Commission. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system*. Brussels, 14.7.2004. COM(2004) 505 final. Volume III, bls. 70-71. Á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/financing_eu_en.pdf

Tafla 4.5. Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB) árin 2008-2013.

	Áætlaður greiðslujöfnuður ríkja ESB, miðað við núverandi fyrirkomulag, sem hlutfall af vergum þjóðartekjum (VPT) Meðaltal 2008-2013 (%)	
	Fyrir bresku leiðréttinguna	Eftir bresku leiðréttinguna
Lúxemborg*	5.89	5.80
Lettland	4.51	4.40
Litháen	4.50	4.41
Póland	3.85	3.76
Eistónía	3.85	3.76
Slóvakía	3.36	3.27
Tékkland	3.26	3.17
Ungverjaland	3.15	3.06
Grikkland	2.25	2.16
Portúgal	1.60	1.50
Slóvenía	1.40	1.31
Belgía*	1.32	1.21
Malta	1.16	1.06
Írland	0.56	0.47
Spánn	0.32	0.23
Finnland	-0.14	-0.25
Danmörk	-0.20	-0.31
Frakkland	-0.27	-0.37
Kýpur	-0.28	-0.37
Ítalía	-0.29	-0.41
Austurríki	-0.37	-0.38
Svíþjóð	-0.47	-0.50
Þýskaland	-0.52	-0.54
Holland	-0.55	-0.56
Bretland	-0.62	-0.25

* Ef greiðslur ESB til stofnana sambandsins í Belgíu og Lúxemborg eru ekki teknar með þá eru Belgía og Lúxemborg í hópi nettógreiðenda til ESB.

**Áhrif aðildar Rúmeníu og Búlgaríu eru ekki inni í þessum tölum.

Eins og sjá má í töflunni eru það nýju aðildarríkin, auk Portúgals, Grikklands, Írlands og Spánar, sem munu fá meiri greiðslur frá ESB en þau greiða til sambandsins miðað við núverandi kerfi (Current Own Resources Decision, ORD) eftir bresku leiðréttinguna.²¹⁰ Holland er hins vegar með hæsta greiðslujöfnuðinn að meðaltali eða -0,56% af vergum þjóðartekjum, en ef litið er til nágrannalanda okkar þá er Svíþjóð með -0,50% og Finnland með -0,25%.²¹¹

²¹⁰ Breska leiðréttingin byggist á samkomulagi sem felur í sér að Bretar fá sérstaka undanþágu frá almennum reglum sambandsins um fjármögnun. Breska framlagið er fjármagnað með hluta af vsk framlagi annarra aðildarríkja. Þar sem Holland, Þýskaland, Austurríki og Svíþjóð greiða talsvert meira til sambandsins en þau fá til baka fá þessi ríki sérstakan afslátt af fjármögnuninni á breska framlaginu og greiða þau aðeins fjórðung af reiknuðu framlagi. Sjá skýrslu Deloitte & Touche (2003), bls. 11.

²¹¹ Greiðslujöfnuður Finnlands árið 2005 var -0,05% og Svíþjóðar -0,30%, samkvæmt skýrslunni *Allocation of 2005 EU expenditure by Member State. September 2006*, bls. 138. Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

Vegar þjóðartekjur (VPT) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar kr.²¹² og með hliðsjón af greiðslum Finnlands og Svíþjóðar má áætla að nettógreiðslur Íslands til ESB gætu orðið á bilinu **2,5 til 5 milljarðar kr.**, miðað við áætlaðan meðaltalsgreiðslujöfnuð ESB ríkja árin 2008-2013 (þ.e. miðað við núverandi kerfi, *Current Own Resources Decision/ORD*). Ef Ísland væri í hópi þeirra sem mest greiddu til sambandsins (með 0,5-0,62% af GNI miðað við greiðslur Breta án núverandi leiðréttingakerfis) yrðu nettógreiðslur landsins um **5 til 6 milljarðar kr.** Hins vegar væri mögulegt að vegna uppbyggingar landsins, landfræðilegrar legu, harðbýlis og strjálbýlis, hárra þjóðartekna á mann o.fl., yrði hlutfallið lægra eða hærra en hér er áætlað. Það verður hins vegar að teljast ólíklegt að hægt sé að rökstyðja að Ísland myndi greiða mest allra aðildarríkja til ESB sem hlutfall af vergum þjóðartekjum, ekki síst í ljósi hnattstöðu landsins, harðbýlis og strjálbýlis.

Í töflu 4.6 eru framangreindar tölur bornar saman við niðurstöður úr skýrslum Deloitte & Touche 2003 og Hagfræðistofnunar 2002.

Tafla 4.6. *Áætlaður greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB–greiðslur frá ESB).*

	<i>Deloitte & Touche 2003</i>	<i>Hagfræðistofnun 2002</i>	<i>Skýrsla Evrópunefndar 2007 0,25%-0,5% af VPT</i>
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) fyrir stækkun ESB	-1,4 til -4,2 milljarðar (-2,8 milljarðar kr.)	-3,7 til -5,6 milljarðar (-4,6 milljarðar kr.)	- 2 til -4 milljarðar kr. (-3 milljarðar kr.) (GNI 2003 = 800 milljarðar)
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) eftir stækkun ESB	-2,4 til -5,6 milljarðar (-4 milljarðar kr.)**	-8,3 til -10,1 milljarðar (-9,2 milljarðar kr.)**	-2,5 til -5 milljarðar kr. (-3,75 milljarðar kr.) (GNI 2005 = 977 milljarðar)

*Á verðlagi viðkomandi árs, meðaltal í sviga.

** Deloitte miðaði við áætlun framkvæmdastjórnar ESB. Hagfræðistofnun miðaði við svartstýnt mat Dresdners banka um áhrif stækkunar á fjárlög ESB, en það mat gekk ekki eftir.

Rétt er að ítreka það sem áður hefur komið fram um að það er flókið og erfitt að meta kostnað við aðild að ESB. Engin ein rétt niðurstaða er til og það kemur ekki í ljós fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra hver raunveruleg niðurstaða verður.

Samkvæmt áætlunum sambandsins mun fjármagn til rannsóknar- og þróunarverkefna aukast mikið á næstu árum og verða mun stærra hlutfall af útgjöldum sambandsins, en samtímis myndi draga úr útgjöldum til landbúnaðarmála. Reynsla Íslands af samkeppnissjóðum á sviði rannsóknar- og menntamála er góð. Hingað til hefur gengið vel að fá styrki og það myndi varla breytast þótt Ísland gengi í ESB. Hins vegar er samkeppni um styrkina og því alltaf óvíst um útkomu þar, hvort sem Ísland er í ESB eða ekki.

Deloitte & Touche bendir í skýrslu sinni á að við mat á kostnaði við aðild að ESB sé lögð áhersla á að meta heildaráhrifin á þjóðarbúið, þ.e. kostnað þjóðarinnar við hugsanlega aðild. Þessi kostnaður skiptist milli ríkissjóðs, almennings og fyrirtækja. Greiðslur til ESB koma að mestu úr ríkissjóði, en framlögum frá ESB er úthlutað til verkefna sem nýtast almenningi og fyrirtækjum. Bein áhrif samningsins ættu því að bæta afkomu þeirra sem framlögunum nemur auk þeirrar lækkunar sem gera má ráð fyrir að verði á innflutningstollum. Því er ekki hægt að líta eingöngu á afkomu ríkissjóðs heldur verður að líta til greiðslujöfnuðar þjóðarinnar í heild.

²¹² Hagstofa Íslands (2006). Landsframléiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.
<http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4719>

Til að mæta auknum útgjöldum ríkissjóðs og tekjutapi vegna sammingsins bendir Deloitte & Touche á að gera megi ráð fyrir að ríkið geri hugsanlega gagnráðstafanir, t.d. með lækkun framlaga til landbúnaðar og lækkun á framlögum til byggðaverkefna á móti styrkjum frá ESB til landbúnaðar og byggðaverkefna, sem og hugsanlega með hækkun virðisaukaskatts á matvæli á móti lækkun tolla á landbúnaðarafurðir.²¹³

4.4. Aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru á Íslandi

Nefndin lagði áherslu á að kanna kosti og galla evrunnar fyrir Ísland ítarlega og fékk m.a. á sinn fund Arnór Sighvatsson aðalhafgræðing Seðlabanka Íslands og Þórarinn G. Pétursson deildarstjóra rannsóknardeildar Seðlabankans, auk þess sem málið var rætt við fjölmarga aðra gesti nefndarinnar. Þá fékk nefndin einnig Hagfræðistofnun HÍ til að taka saman greinargerð um helstu kosti og galla evrunnar fyrir Ísland.

4.4.1. Skilyrði fyrir upptöku evrunnar

Aðild að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu (Economic and Monetary Union, EMU) er skilyrði fyrir upptöku evrunnar, en nokkur smáríki nota reyndar einnig evruna sem gjaldmiðil án slíkrar aðildar.²¹⁴ Öll 27 aðildarríki ESB eru aðilar að Efnahags- og myntbandalaginu og 13 þeirra, með alls um 311 milljónir íbúa, hafa tekið upp evruna sem gjaldmiðil. Þar er um að ræða Austurríki, Belgíu, Finnland, Frakkland, Grikkland, Írland, Ítalíu, Lúxemborg, Holland, Portúgal, Slóveníu, Spán og Þýskaland, en einungis þessi 13 ríki eiga fulltrúa í stjórn Seðlabanka Evrópu.²¹⁵

Kýpur og Malta stefna að því að taka upp evruna árið 2008, Slóvakía árið 2009 og Tékkland og Ungverjaland árið 2010, en Búlgaría, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía og Svíþjóð²¹⁶ hafa ekki sett markmið um það hvenær þau stefni að því að taka upp evruna.²¹⁷ Danmörk og Bretland hafa kosið að taka ekki upp evruna að sinni og hafa sérstaka undanþágu sem heimilar þeim slíkt.²¹⁸ Önnur aðildarríki hafa ekki sambærilega undanþágu og þurfa því að taka upp evruna um leið og þau uppfylla skilyrði fyrir upptöku evrunnar.²¹⁹

²¹³ Deloitte & Touche (2003). *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*. Á vefslóðinni: [http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

²¹⁴ Þar er fyrst og fremst um að ræða ríki sem áður notuðu gjaldmiðil einstakra aðildarríkja ESB. Evran er t.d. notuð með sérstöku leyfi ESB í Mónakó, Vatikaninu, San Maríno og Andorra. Þá er evran einnig notuð í Kosovo og Svartfjallalandi, en þar var áður notast við þýska markið. Sjá nánar á vefsíðunni:

http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/world/euro_world_main_en.htm

²¹⁵ Sjá nánar um sögulegan bakgrunn EMU: *How the idea of EMU was developed in the treaties of the European Union*, á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/history/part_a_1.htm

²¹⁶ Svíþjóð hefur valið að gera ekki nauðsynlegar lagabreytingar og uppfyllir því ekki lagaleg skilyrði fyrir upptöku evrunnar, en Svíar höfðu upptöku evru í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2003. Svíþjóð er því með undanþágu til að taka þátt í EMU án þess að taka upp evruna (member with a derogation).

²¹⁷ Nýju aðildarríkin stefna þó öll að því að taka upp evruna sem fyrst og Litháen stóð nærri því að uppfylla skilyrðin fyrir upptöku evru um síðustu áramót.

²¹⁸ Gengi dönsku krónunnar fylgir gengi evrunnar vegna aðildar Danmerkur að gengissamstarfi ESB (ERM II).

²¹⁹ Sbr. upplýsingar á vefsíðunni: http://europa.eu/pol/emu/overview_en.htm. Ný aðildarríki ESB (utan Slóvaníu sem tók upp evruna 1. janúar 2007) eru eins og Svíþjóð með undanþágu til að taka þátt í EMU án þess að taka upp evruna. Þessar undanþágur byggjast á 122. gr. Maastricht sáttmálans.

Til að taka upp evruna þurfa aðildarríkin að uppfylla eftirfarandi megin skilyrði um árangur í efnahagsmálum.²²⁰

- Halli á ríkissjóði má ekki vera meira en 3% af landsframleiðslu og heildarskuldir hins opinbera mega ekki vera meira en 60% af landsframleiðslu.
- Verðbólga má ekki vera meira en 1,5% hærrí en meðaltal verðbólgu í þeim þremur löndum ESB þar sem hún er lægst.
- Langtímavextir mega ekki vera meira en 2% hærrí en í þeim löndum ESB þar sem verðlag er stöðugast.
- Viðkomandi ríki þarf að hafa verið í gengissamstarfi Evrópu (Exchange Rate Mechanism, ERM II) í að minnsta kosti tvö ár án gengisfellingar og innan vikmarka, sem nú eru 15%.

Til að taka upp evruna þurfa aðildarríki ESB einnig m.a. að gera tilteknar lagabreytingar og uppfylla skilyrði um sjálfstæði seðlabanka sinna.²²¹

4.4.2. Aðild Íslands að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu og upptaka evru á Íslandi

Raunhæfir kostir Íslands í peningamálum eru að flestra mati einungis tveir, annars vegar núverandi fyrirkomulag og hins vegar upptaka evru samhliða aðild að ESB og EMU.²²² Ísland gæti reyndar fræðilega séð tekið upp evruna einhliða eða með sérstöku samkomulagi við ESB, en báðir þeir kostir verða í reynd að teljast óraunhæfir.²²³

Ljóst er að 2 ára aðild að gengissamstarfi ESB (ERM) er skilyrði fyrir upptöku evru. Ekki yrði hægt að taka upp evru hérlendis fyrir en í fyrsta lagi 2 árum eftir að Ísland yrði fullgildur aðili að ESB, þ.e. 4-5 árum eftir að sótt væri um aðild að ESB, að því gefnu að lagaleg og efnahagsleg skilyrði fyrir upptöku evru væru uppfyllt. Það liggur hins vegar fyrir að Ísland myndi ekki uppfylla þau skilyrði um þessar mundir, m.a. þar sem vextir og verðbólga hérlendis eru hærrí en skilyrðin leyfa. Ísland uppfyllir hins vegar skilyrði varðandi halla á ríkissjóði og heildarskuldir hins opinbera.²²⁴

²²⁰ Skilyrðin eru sett fram í bókun við stofnsáttmála ESB (Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty establishing the European Community). Skilyrðin, skýringar á þeim og umfjöllun um hvernig þau hafa verið túlkuð af framkvæmdastjórn ESB eru á heimasíðu Seðlabanka Evrópu, á vefslóðinni: <http://www.ecb.eu/ceb/orga/escb/html/convergence-criteria.en.html>

²²¹ Samantekt á því hvaða ríki uppfylltu skilyrðin 1998 er að finna á: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/125037.htm> og upplýsingar um Slóveníu eru á vefsiðunni: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/slovenia/main_en.htm

²²² Þetta er niðurstaða tveggja nýlegra skýrslna um gengismál á Íslandi, annars vegar skýrslu Hagfræðistofnunar sem Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson unnu (2005), *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi – Horft til framtíðar* og hins vegar skýrslu Viðskiptaráðs (2006), *Krónan og atvinnulífið*.

²²³ Það hefur komið fram hjá Percy Westerlund, sendiherra og yfirmanni fastanefndar ESB gagnvart Íslandi, að ekki sé pólitískur vilji til að leyfa upptöku evru án aðildar að sambandinu, en Westerlund kannaði málið sérstaklega í kjölfar umræðu hérlendis í mars 2006. Í ræðu Inigo Arruga Oleaga á fundi um evruna sem Evrópuréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík stóð fyrir 2. mars 2007 kom fram að einhliða upptaka evrunnar, án samþykkis ESB, væri að hans mati líklega ekki í samræmi við ákvæði EES-samningsins um samráð og samvinnu samningsaðila, m.a. á sviði efnahags- og peningamála, og gæti því hugsanlega sett framkvæmd EES-samningsins í uppnám. Oleaga starfar hjá lagadeild Seðlabanka Evrópu. Að auki myndi einhliða upptaka evrunnar þýða að Ísland myndi ekki njóta ýmissa kosta evrunnar né heldur baktryggingar Seðlabanka Evrópu ef til fjármálakreppu kæmi á Íslandi.

²²⁴ Sjá svar Geirs H. Haarde, forsætisráðherra, við fyrirspurn á Alþingi um hvaða skilyrði fyrir upptöku evru Ísland uppfylli: <http://www.althingi.is/raeda/133/rad20070228T122631.html>

4.4.3. *Kostir og gallar evrunnar fyrir Ísland*

Spurningunni um áhrif upptöku evru á Íslandi er ekki auðsvarað. Ákvörðunin byggist ekki síður á pólitískum en efnahagslegum þáttum. Efnahagslegu áhrifin eru óviss, bæði í bráð og lengd. Einhvern tíma þyrfti til aðlögunar til að uppfylla skilyrði fyrir upptöku evru og yrði aðlögunin tæpast auðveld að öllu leyti fyrir íslenskt efnahagslíf.

Ætla má að upptaka evru hefði viðtæk áhrif á Íslandi, jafnt á fjármálamarkaði, vörumarkaði og vinnumarkaði.

Helstu kostir sem fylgja upptöku evru eru aukinn verðstöðugleiki (og þar með lægri verðbólga) og lægri viðskiptakostnaður, a.m.k. sé litið til viðskipta við evrusvæðið.

Samkeppni kynni að aukast á ákveðnum sviðum, m.a. vegna þess að lægri viðskiptakostnaður gæti gert evrópskum fyrirtækjum auðveldara að hefja starfsemi hér á landi. Áhugi erlendra fjárfesta kynni að aukast, þótt þeir festi nú þegar mikið fé í íslenskum krónum.

Gengissveiflur innan evrusvæðisins myndu hverfa, en evran sveiflast gagnvart öðrum gjaldmiðlum og gengisáhætta myndi því ekki hverfa en hún myndi minnka frá því sem nú er.²²⁵ Vextir myndu væntanlega lækka og á það bæði við um innláns- og útlánsvexti.

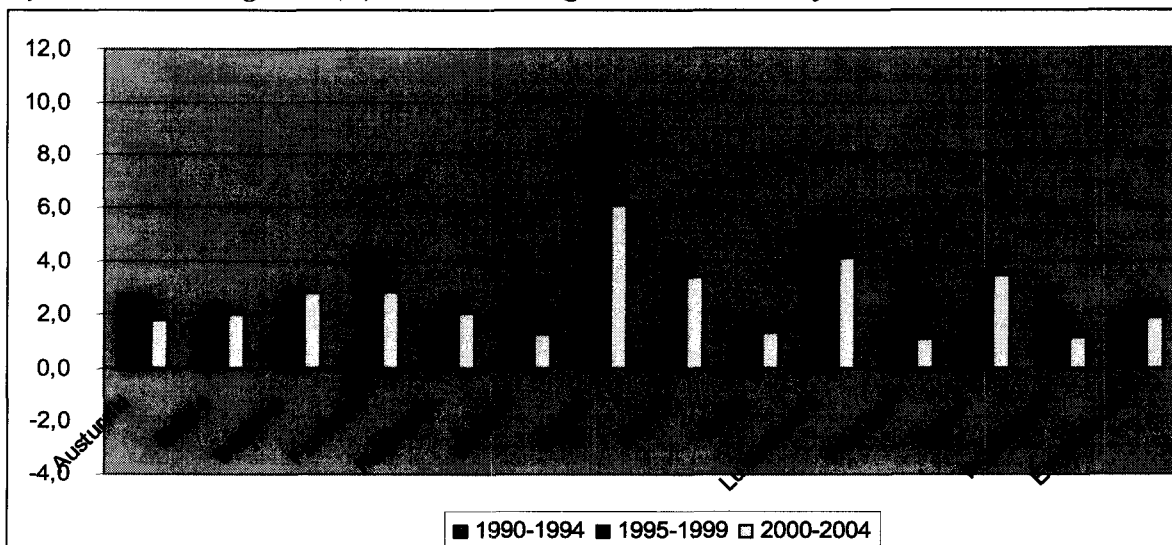
Helstu gallar upptöku evru tengjast því að ekki yrði lengur hægt að beita peningamálastjórnstækjum í hagstjórn. Ekki væri því hægt að bregðast við þenslu með því t.d. að hækka vexti og afleiðingin af því gæti orðið aukið atvinnuleysi. Sveigjanlegt regluverk á íslenskum vinnumarkaði kynni að vega á móti í aðlögunarhæfni hagkerfisins.

Hagstjórnarvandi hefur hér verið annar en almennt á evrusvæðinu. Síðustu ár hafa einkennst af þenslu á Íslandi meðan helstu vandamál evrusvæðisins hafa verið barátta við atvinnuleysi og lítinn hagvöxt. Þetta ástand hefur leitt til hækkunar stýrivaxta Seðlabanka Íslands til að vinna gegn verðbólguþrýstingi meðan vextir hafa haldist lágir í Evrópu til að örva hagvöxt. Ólíklegt verður að teljast að Seðlabanki Evrópu myndi taka tillit til ástands efnahagsmála á Íslandi við vaxtaákvarðanir sínar, þrátt fyrir að Ísland gengi í Evrópusambandið og tæki upp evruna. Einu Evrópusambandsríki, Írlandi, hefur tekist að samræma meiri hagvöxt en hér hefur verið evruaðild og efnahagslegum stöðugleika.

Mjög erfitt er að álykta nokkuð um áhrif upptöku evru á hagvöxt á Íslandi. Lægri viðskiptakostnaður og óvissa ætti að öðru jöfnu að auka hagvöxt eða tækifæri til hagvaxtar. Hins vegar hefur hagvöxtur verið mun lægri á evrusvæðinu en á Íslandi lengst af þess tímabils sem evran hefur verið notuð sem gjaldmiðill, eins og sjá má af mynd 5. Vaxtastig í Evrópu hefur tekið mið af því eins og fyrr hefur verið nefnt.

²²⁵ Ekki eru þó allir sammála um það og telja þvert á móti að gengissveiflur hérlendis gætu aukist með upptöku evru. Sjá t.d. umfjöllun á bls. 83 í greininni *Efnahags- og peningamál*, eftir Må Guðmundsson, þáverandi aðalhafgræðing Seðlabanka Íslands, í bókinni *Ísland í Evrópu - Evrópuúttekt Samfylkingarinnar* frá 2001. Mår bendir á að það sé einfaldlega eðli gjaldmiðla að sveiflast. Evrópuúttektin er á vefslóðinni: <http://www.framtid.is/?i=18>

Mynd 5. Meðaltalshagvöxtur (%) á evrusvæðinu og einstökum aðildarríkjum ESB.



Heimild: OECD. Myndin er tekin úr greinargerð Hagfræðistofnunar 2007 um kosti og galla evrunnar.

Það er því opin spurning hvort upptaka evru myndi leiða til þess að hagkerfi Íslands og evrusvæðisins yrðu meira samstiga en áður, sem aftur gæti þýtt að viðfangsefni í hagstjórn yrðu þau sömu hér og á evrusvæðinu. Hins vegar verður ekkert fullyrt á þessu stigi um langtímaáhrif á hagvöxt, hvort sem er í Evrópu eða hér á Íslandi. Hagvöxtur ræðst af mörgum öðrum þáttum en fyrirkomulagi gjaldeyrismála.

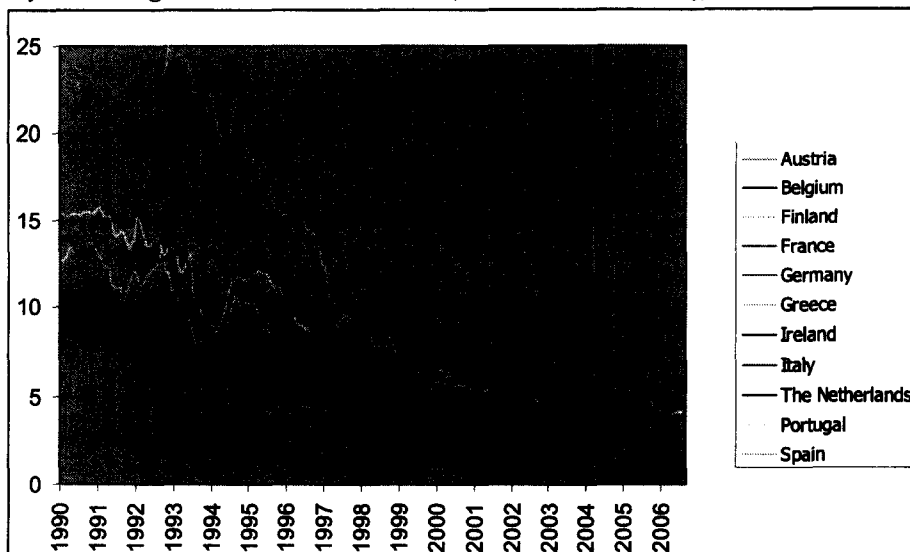
Rannsóknir benda til að íslenska hagkerfið og hagkerfi evrusvæðisins sveiflist sögulega séð ekki í takt,²²⁶ og það myndi því reyna mjög á fjármálastjórn hins opinbera að óbreyttu ef evran yrði tekin upp á Íslandi. Þó verður að líta til þess að eitt af markmiðum með upptöku sameiginlegs gjaldmiðils í löndum Evrópusambandsins er og var að auka samræmingu hagkerfanna í álfunni. Bent hefur verið á, að ósamfella í hagsveiflum sé regla frekar en undantekning hjá aðildarríkjum evrunnar og leiðin sem þau hafi fundið til að takast á við það viðfangsefni sé einmitt evruaðild og aukinn agi í hagstjórn.²²⁷ Virk peningamálstefna sé einnig til þess fallin að draga úr einsleitni og umgjörð evrunnar leiði því til mesta ávinnings fyrir þau ríki sem beitt hafi mestum aðgerðum á sviði peningamála.²²⁸

²²⁶ Sjá t.d. Tryggvi Þór og Gylfi Zoega (2005).

²²⁷ Sjá t.d. erindi Ingólfs Bender á fundi FVH 24. janúar 2007, á www.fvh.is

²²⁸ Sjá t.d. erindi dr. Jóns Þórs Sturlusonar á fundi FVH 24. janúar 2007, á www.fvh.is

Mynd 6. Langtimavextir á evrusvæðinu (10 ára ríkisskuldabréf).



Heimild: Eurostat

Efnahagsástand undanfarinna ára hefur sem fyrr segir ekki verið með þeim hætti að upptaka evru sé auðveld. Í skýrslu Viðskiptaráðs, *Krónan og atvinnulífið*, sem út kom í júlí 2006 var bent á það að evran kæmi „ekki til álita sem lausn á þeim vanda sem steðjar að íslensku efnahagslífi um þessar mundir. Til þess að Íslendingar geti í framtíðinni átt raunhæft val á milli evru og íslensku krónunnar, á grundvelli efnahagslegra og stjórnmálalegra forsendna, þarf að beita samræmdum aðgerðum á sviði hagstjórnar til þess að mynda jafnvægi í þjóðarbúskapnum. Meginverkefni hagstjórnar á næstunni er því að beita samhæfðri stefnu til að tryggja að jafnvægi og stöðugleiki náist í efnahagslífinu.“²²⁹

Í skýrslunni segir enn fremur „Kostir inngöngu væru margir (hér er aðeins fjallað um hagfræðilegar afleiðingar, en ekki litið til margs konar annarra áhrifa sem fylgja inngöngu) og þyngst vegur afnám vaxtamunar við evrusvæðið og lækkun viðskiptakostnaðar, sem gerð hafa verið ítarleg skil í rannsóknum Rose (2001) auk þess sem Hagfræðistofnun HÍ (2006) hefur fjallað ítarlega um málið. Að sama skapi má ætla að vegna jákvæðra áhrifa á millirikjaviðskipti geti upptaka evru stuðlað að auknum hagvexti en að sama skapi væri ekki unnt að bregðast við ytri skellum með aðlögun í gengi innlendrar myntar.“²³⁰

Í nýju og jákvæðu mati alþjóðlega matsfyrirtækisins Moody's á lánshæfi íslensku viðskiptabankanna þriggja kemur fram að það hafi jákvæð áhrif á lánshæfi bankanna hversu mikilvægir þeir eru í íslensku efnahagskerfi í heild sinni og hvaða þýðingu þeir hafa í greiðslumiðlunarkerfi landsins. Moody's lítur meðal annars á það sem styrk að þeir skuli vera í ríki þar sem seðlabanki fer með prentunarvald, þ.e. ríki sem hafi eigin mynt.²³¹

²²⁹ Viðskiptaráð (2006). *Krónan og atvinnulífið*, bls. 56. Skýrslan er niðurstaða sérfræðinganefndar sem Viðskiptaráð Íslands skipaði vorið 2005 til að draga fram helstu kosti landsmanna í gengismálum og ræða þá út frá hagsmunum íslensks atvinnulífs. Skýrslan er á vefsíðunni: <http://www.vi.is/files/848329678Krónan%20og%20atvinnulífið.pdf>

²³⁰ Viðskiptaráð (2006). *Krónan og atvinnulífið*, bls. 49.

²³¹ Sjá t.d. frétt í Fréttablaðinu 25. febrúar 2007, *Íslensku bankarnir fá hæstu einkunn*.

4.5. Íslensk sjávarútvegs mál og Evrópusambandið

Sjávarútvegur fellur utan við gildisvið EES-samningsins, að öðru leyti en því að fjallað er um viðskipti með fisk og aðrar sjávarafurðir í bókun 9 við samninginn. Einnig eru samræmdar reglur fyrir Ísland og ESB samkvæmt EES-samningnum um heilbrigði og hollustu við framleiðslu á sjávarafurðum og ná þær til aflameðferðar, framleiðslu og búnaðar um borð í fiskiskipum. Þá hefur EES-samningurinn áhrif á sjávarútveg t.d. með reglum um aðbúnað, hollustu afurða og vinnutíma.

Nefndin lagði mikla áherslu á að kynna sér hugsanleg áhrif ESB-aðildar á íslenskan sjávarútveg og fékk m.a. á sinn fund fulltrúa frá sjávarútvegsráðuneyti og LÍÚ til að ræða þetta mál. Að auki kynnti nefndin sér ítarlega skýrsluna, *Fiskveiðiauðlindin. Ísland og Evrópusambandið*, sem starfshópur á vegum utanríkisráðuneytis, sjávarútvegsráðuneytis og hagsmunaaðila í sjávarútvegi skilaði í september 2004 og kom Jón Sigurðsson, formaður starfshópsins, ásamt Grétari Má Sigurðssyni og Aðalsteini Leifssyni, sem sæti áttu í starfshópnum, á fund nefndarinnar til að ræða um niðurstöður skýrslunnar. Nefndin ræddi sjávarútvegs málastefnu ESB við Claus Grube, sendiherra Danmerkur gagnvart ESB, en hann hefur mikla reynslu af samningaviðræðum um sjávarútvegs mál, auk þess sem nefndin fékk á sinn fund dr. Michael Köhler, ráðgjafa framkvæmdastjóra ESB á sviði sjávarútvegs mála, og Serge Beslier, yfirmann alþjóðasamskipta á sviði sjávarútvegs mála hjá framkvæmdastjórn ESB, en hann hefur verið meðal samningamanna ESB í viðræðum við ný aðildarríki um sjávarútvegs mál síðastliðna áratugi og tók m.a. þátt í samningaviðræðum um sjávarútvegs mál við Noreg. Loks hélt nefndin opinn morgunverðarfund um sjávarútvegs stefnuna í samvinnu við fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi, þar sem dr. Michael Köhler flutti erindi.²³²

4.5.1. Staða sjávarútvegs á Íslandi

Sjávarútvegur er mikilvægasti útflutningsatvinnuvegur Íslendinga. Árið 2005 var útflutningsverðmæti sjávarafurða um 57% af verðmæti alls vöruútflutnings.²³³ Þá var vægi fiskveiða og vinnslu sjávarafurða í landsframleiðslu 6,8% árið 2005, en þess ber að geta að vægi sjávarútvegs í landsframleiðslu og útflutningi hefur minnkað nokkuð undanfarin ár.²³⁴

Heildarafli á Íslandi árið 2005 var rúmlega 1.667.000 tonn,²³⁵ en afli erlendra ríkja við Ísland sama ár var um 114.000 tonn og veiddu Noregur og Færeyjar stærstan hluta þess afla. Ísland var 13. mesta fiskveiðiþjóð í heiminum árið 2004, með 1,8% af heimsaflanum í tonnum talið.²³⁶

Góð samskipti Íslands og Evrópusambandsins á sviði sjávarútvegs eru báðum aðilum mikilvæg, enda fór um 75% af útflutningi íslenskra sjávarafurða árið 2005 til Evrópusambandsins²³⁷ og

²³² Ræða Köhlers er á vefsvæðinu: http://www.esb.is/seminar/Reformed_EU_CFP.htm

²³³ Hagstofa Íslands (2006). *Utanríkisverslun, nr. 2006:1*, frá 16. september 2006. Hlutfall sjávarútvegs í heildarverðmæti útfluttrar vöru og þjónustu árið 2005 var tæplega 40% samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegsráðuneyti.

²³⁴ Útflutningsverðmæti sjávarafurða um 75% af verðmæti alls vöruútflutnings árið 1994 og vægi fiskveiða og fiskvinnslu í landsframleiðslu var 9,4% árið 2000. Hagstofa Íslands (2006). *Landsframleiðsla 2005 – bráðabirgðatölur*, 13. september 2006.

²³⁵ Sbr. frétt frá Hagstofunni nr. 5/2006, <http://www.hagstofa.is/?PageID=95&NewsID=1777>

²³⁶ Hagstofa Íslands (2007). *Hagtíðindi – sjávarútvegur, nr. 1:2007, 16. janúar 2007. Afli erlendra ríkja við Ísland 2004 og 2005 og heimsaflinn 2004*. <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=5870>

²³⁷ Hagstofa Íslands (2006). *Hagtíðindi – utanríkisverslun, nr. 1:2006, 16. maí 2006. Utanríkisverslun með vörur 2005*. <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=4266>.

Ísland var næststærsti innflytjandi sjávarfurða til ESB árið 2004, með 8,3% af heildarinnflutningi.²³⁸ Ríki ESB nýta einnig nokkra deilistofna sameiginlega með Íslandi.

Nýting fiskveiðiauðlindarinnar er og hefur verið einn mikilvægasti þátturinn í efnahagslegu sjálfstæði íslensku þjóðarinnar og íslensk stjórnvöld telja af þeim ástæðum ekki koma til greina að aðrir en Íslendingar sjálfir fari með forræði fiskistofnanna, sem og samninga við önnur ríki um veiðar úr fiskistofnum við Ísland. Þá hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að ráðandi hlutur í íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum sé í eigu Íslendinga þar sem talið er að með því móti nýtist arður af fiskveiðiauðlindinni íslensku þjóðinni betur en ella. Því var lögð áhersla á það í samningaviðræðum um EES-samninginn á sínum tíma að halda sjávarútvegi og fjárfestingum í sjávarútvegi utan samningsins og náðust viðunandi samningar um þau atriði. Íslenskur sjávarútvegur er rekinn með arðsemi að leiðarljósi og stefnt er að forystu í markaðssetningu, vöruþróun, framleiðni og tækniþróun. Meginmarkmið íslenskra stjórnvalda er að tryggja að sjávarútvegurinn skili þjóðarbúinu hámarksarði til frambúðar og áhersla er lögð á sjálfbæra nýtingu fiskistofnanna og ábyrga fiskveiðistjórnun.²³⁹

4.5.2. Sérstaða Ísland í samanburði við aðildarríki Evrópusambandsins

Ísland hefur mikla sérstöðu í sjávarútvegi samanborið við aðildarríki Evrópusambandsins og felst sú sérstaða fyrst og fremst í mikilvægi sjávarútvegs fyrir þjóðarbúskapinn. Sérstaðan felst einnig í því að Íslandsmið eru ekki samliggjandi við mið aðildarríkja þess og margir af helstu fiskistofnunum hér við land eru staðbundnir á Íslandsmiðum en ekki sameiginlegir, auk þess sem aðrar þjóðir hafa ekki nær enga veiðireynslu í íslenski efnahagslögsögu síðastliðin 30 ár. Íslendingar hafa einnig aflað sér talsverðrar veiðireynslu á öðrum miðum og hafa mikilla hagsmuna að gæta varðandi úthafsveiðar og deilistofna.

Sérstaða Íslands er einnig fólgin í því að stjórn fiskveiða er skilvirk og hraðvirk hér og stuttar samskiptaleiðir milli stjórnvalda og hagsmunaaðila í greininni. Að auki eru fiskveiðar Íslendinga sjálfbærar og sjávarútvegurinn er arðbær atvinnugrein hér á landi og styðst ekki við styrkjakerfi eins og í ríkjum ESB. Álit stjórnvalda og hagsmunaaðila í sjávarútvegi er að nauðsynlegt sé að tryggja þessa sérstöðu og hagsmuni Íslands í samskiptum og samningum við Evrópusambandið, sem og aðra aðila.²⁴⁰

4.5.3. Sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins

Þótt sameiginleg sjávarútvegsstefna sé bundin í ákvæðum Rómarsáttmálans þá er lítið fjallað um hana þar, sem endurspeglar ef til vill að hluta til lítið vægi sjávarútvegs í efnahagslífi stofnríkja ESB. Sjávarútvegur vegur ekki þungt í efnahagskerfi ESB-ríkjanna, sem sést best á því að verðmæti sjávarafurða er innan við 1% af landsframleiðslu þeirra. Pólítískt vægi greinarinnar er hins vegar mun meira, þar sem sjávarútvegur er mikilvæg atvinnugrein á mörgum efnahagslega vanþróuðum svæðum þar sem oft er lítið um önnur atvinnutækifæri en þau sem snerta fiskveiðar

²³⁸ Tölur um innflutning til ESB eru úr skýrslunni *EU's import of fishery products from extra-EU 2004* (merkt: EU DG FISH-B-4/MDV, 18.04.2005). Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/fisheries/stat_import/statistics_imports_en.pdf

²³⁹ Þessi sjónarmið komu fram á fundum nefndarinnar og þau eru sett fram á svipaðan hátt í skýrslunni *Fiskveiðiauðlindin. Ísland og Evrópusambandið*, sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2004.

²⁴⁰ Þessi sérstaða Íslands kom fram á fundum nefndarinnar og er sett fram á svipaðan hátt í skýrslunni *Fiskveiðiauðlindin. Ísland og Evrópusambandið*, sem utanríkisráðuneytið gaf út árið 2004.

á einhvern hátt, auk þess sem fiskur er einnig mikilvægur hluti af fæðu fólks í aðildarríkjunum.²⁴¹

Sjávarútvegsstefnan fellur undir landbúnaðarkafla Rómarsáttmálans, en í 32. gr. hans segir að með landbúnaðarafurðum sé átt við afurðir jarðræktar, búfjárræktar og fiskveiða, sem og afurðir af fyrsta vinnslustigi er tengist þessum afurðum beint. Markmið hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu eru í grundvallaratriðum þau sömu og markmið landbúnaðarstefnunnar sem kveðið er á um í 33. gr. sáttmálans, en þar segir að stefnt skuli að því að auka framleiðni með því að stuðla að tækni framförum og hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta, sérstaklega vinnuafis. Jafnframt skuli tryggja þeim er starfa við greinina sanngjörn líf skjör, tryggja jafnvægi og stöðugleika á mörkuðum og sanngjarnt verð til neytenda.

Í grunnreglugerð ESB um sjávarútvegs mál, reglugerð nr. 2037/2002, segir jafnframt að hin sameiginlega sjávarútvegsstefna skuli tryggja nýtingu lífandi sjávarauðlinda sem haldi uppi sjálfbærum efnahagslegum, umhverfislegum og félagslegum skilyrðum.²⁴²

Hin sameiginlega sjávarútvegsstefna ESB, sem samþykkt var árið 1983 og síðast endurskoðuð árið 2002, byggist í meginatriðum á fjórum meginþáttum; fiskveiðistjórnun og verndun, sameiginlegu markaðsskipulagi, sameiginlegri uppbyggingarstefnu og samningum við önnur ríki.²⁴³

Lagasetningarvald á sviði sjávarútvegs er fyrst og fremst hjá stofnunum ESB og aðildarríkin hafa framselt vald til stefnumótunar á sviði sjávarútvegs til sambandsins.²⁴⁴ Afleiðd löggjöf á þessu sviði þarf aukinn meirihluta atkvæða í ráðherraráðinu til að hljóta samþykki, en Evrópuþingið hefur eingöngu ráðgefandi hlutverk á þessu sviði.²⁴⁵

Samkvæmt meginreglunni um jafnan aðgang hafa öll aðildarríki ESB ótvíræðan rétt fyrir fiskiskip sín til veiða á öllum miðum aðildarríkjanna innan 200 mílna markanna.²⁴⁶

Sá aðgangur er þó ekki ótakmarkaður því reglur sambandsins um ákvörðun hámarksaflla og úthlutun aflaheimilda til aðildarríkjanna fela í sér „veigamikla takmörkun á meginreglunni um jafnan aðgang“ þar sem fiskiskipum er einungis heimilt að veiða á þeim svæðum og úr þeim stofnum sem aflaheimildirnar eru bundnar við.²⁴⁷

²⁴¹ *About the Common Fisheries Policy. The fisheries sector in the European Union.* Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fisheries_sector_en.htm

²⁴² Council Regulation No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Reglugerðir ESB um sjávarútvegs mál er að finna á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/basic_en.htm

²⁴³ *About the Common Fisheries Policy. Managing a common resource.* Á vefsíðunni: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en.htm

²⁴⁴ Sbr. m.a. 5. gr., 6. gr. og 7. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁴⁵ Sbr. 2. mgr. 37. gr. Rómarsáttmálans. Hingað til hafa eingöngu verið settar reglugerðir á sviði sjávarútvegs, en ekki tilskipanir. Það er meginregla að stofnanir ESB hafa valdheimildir til að setja reglur á sviði sjávarútvegs. Í dómi gegn Bretlandi nr. 804/79 kom fram að þótt ráðið hefði ekki sett reglur á því sviði sem valdframsal aðildarríkjanna tekur til hefðu aðildarríkin ekki heimild til að setja reglur á viðkomandi sviði. Því var einnig slegið föstu að vald til þess að setja reglur um verndarráðstafanir á hafinu féllu að öllu leyti undir valdsvið stofnana ESB en ekki undir valdsvið aðildarríkjanna.

²⁴⁶ Sbr. 17. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁴⁷ Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), bls. 53-54.

Aðildarríkjunum er einnig heimilt að takmarka veiðar á svæðinu út að 12 mílum við eigin skip,²⁴⁸ auk þess sem veiðar á nokkrum öðrum svæðum eru takmarkaðar vegna verndar-sjónarmiða.²⁴⁹ Þá er aðildarríkjum heimilt að grípa til neyðarráðstafana og setja reglur til verndar fiskistofnunum þegar ákveðnir fiskistofnar eða fiskimið eru í verulegri hættu og talið er að tafir myndu leiða til tjóns.²⁵⁰ Loks ber að nefna að aðildarríkjum er heimilt að grípa til ráðstafana sem miða að verndun og stjórnun fiskistofna þegar um er að ræða fiskistofna sem eru staðbundnir og varða eingöngu skip frá viðkomandi aðildarríki. Þessar ráðstafanir verða þó að vera í samræmi við markmið sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar og mega ekki ganga lengra en löggjöf ESB segir til um.²⁵¹

Helsta gagnrýnin á sjávarútvegsstefnuna snýr m.a. að ofveiði, brottkasti, slöku eftirliti og ófullnægjandi viðurlögum við brotum, en markvisst er unnið að því að innan sambandsins að bæta úr þessum þáttum.²⁵²

4.5.3.1. Úthlutun aflaheimilda og meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika

Ráðherraráð ESB tekur ákvörðun um leyfilegan hámarksafla aðildarríkjanna á grundvelli tillagna frá framkvæmdastjórninni, sem byggir sínar tillögur á ráðleggingum nefndar sem í sitja vísindamenn aðildarríkjanna.²⁵³ Framkvæmdastjórnin getur einnig leitað eftir ráðgjöf frá sérstökum svæðisbundnum ráðgjafaráðum (Regional Advisory Councils). Nokkuð er um það að farið sé fram úr tillögum vísindamanna, aðallega á grundvelli félags- og efnahagslegra ástæðna.²⁵⁴

Ráðherraráðið skiptir hámarksafnanum á milli aðildarríkjanna á grundvelli meginreglunnar um hlutfallslegan stöðugleika, en aðildarríkjunum er í sjálfsveld sett hvernig þau ráðstafa sínum aflaheimildum.²⁵⁵ Þótt aðildarríki veiði ekki allan þann kvóta sem það hefur fengið úthlutaðan frá ráðherraráðinu hafa önnur ríki ekki rétt á því að veiða það sem upp á vantar.²⁵⁶

²⁴⁸ Sbr. 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 17. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁴⁹ Sérstakar reglur gilda t.d. í kringum Hjaltlandseyjar og Orkneyjar og um veiðar í Miðjarðarhafi og Eystrarsalti.

²⁵⁰ Sbr. 8. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002. Þessar ráðstafanir mega ekki vara lengur en 3 mánuði og þarf aðildarríki m.a. að tilkynna þær til framkvæmdastjórnarinnar, sem þarf að samþykkja verndaraðgerðirnar, breyta þeim eða hafna innan 15 vinnudaga frá tilkynningu.

²⁵¹ Sbr. 10. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002.

²⁵² Sbr. t.d. ræðu Michaels Köhlers á morgunverðarfundi Evrópunefndar og fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi. Ræðan er á vefslóðinni: http://www.esb.is/seminar/Reformed_EU_CFP.htm

²⁵³ Sjá: http://ec.europa.eu/fisheries/faq/resources_en.htm. Væri Ísland í ESB mætti gera má ráð fyrir að tillögur að hámarksafla í íslensku lögsögunni myndu fyrst og fremst byggjast á ráðleggingum íslenskra vísindamanna.

²⁵⁴ Sbr. t.d. umfjöllun í skýrslunni *Fiskveiðiaudlindin. Ísland og Evrópusambandið*, bls. 28 og ræðu Michaels Köhlers á morgunverðarfundi Evrópunefndar og fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi.

²⁵⁵ Sbr. 3. mgr. 20. gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002. Úthlutun danskra stjórnvalda á dönskum kvóta sem fól í sér skiptingu kvótans milli grænlskra, færeyskra, danskra og franskra skipa var kærð árið 1981 á þeim grundvelli að skiptingin hefði falið í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Dómstólinn komst að þeirri niðurstöðu að kvótaskiptingin fæli ekki í sér ólögmæta mismunun þar sem þau sjónarmið sem lágu henni til grundvallar væru byggð á efnisrökum og að sú aðferð sem dönsk yfirvöld notuðu til að úthluta kvóta væru í samræmi við hlutlægar forsendur sem tóku m.a. tillit til þarfa íbúa strandhéraða. Sjá *Kerr-málið* nr. 287/81, á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981J0287:EN:HTML>

²⁵⁶ Þetta var staðfest með dómi Evrópudómstólsins í *Romkes-málinu* nr. 46/86, á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986J0046:EN:HTML>

Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika er einn af hornsteinum sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar. Í reglunni felst að veiðiheimildum er úthlutað til aðildarríkjanna með þeim hætti að hverju aðildarríki séu tryggðar hlutfallslega stöðugar veiðar úr hverjum stofni eða fyrir hverjar veiðar miðað við sögulega veiðireynslu þeirra og þarfir svæða sem sérstaklega eru háð fiskveiðum.²⁵⁷

Fram kom á fundi nefndarinnar með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB að hægt væri að víkja frá meginreglunni um hlutfallslegan stöðugleika með auknum meirihluta í ráðherraráðinu við úthlutun aflaheimilda hverju sinni og hægt væri að breyta reglunni með auknum meirihluta, en það væri ólíklegt að slíkt yrði gert í reynd þar sem reglan væri mikilvægur hluti af sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni og aðildarríkin væru sátt við hana. Noregur hefði í sínum aðildarsamningi brugðist við þessum möguleika með því að fá samþykka sérstaka yfirlýsingu um mikilvægi reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika.²⁵⁸ Sjávarútvegssérfræðingar framkvæmdastjórnar ESB bentu á að Ísland þyrfti væntanlega að undirstrika mikilvægi reglunnar í svipaðri yfirlýsingu, bókun eða sérákvæði til að tryggja sig gagnvart hugsanlegum breytingum, þó ólíklegt væri að slíkar breytingar yrðu. Almennt værn slíkar meginbreytingar heldur ekki gerðar nema í sátt við þau aðildarríki sem hefðu verulegra hagsmuna að gæta í viðkomandi máli. Í þessu sambandi er rétt að minna á að yfirlýsingar hafa pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað. Lagaleg staða sérlausnar eða bókunar í aðildarsamningi er hins vegar sterk því aðildarsamningur hefur sama lagalega gildi og stofnsáttmálar ESB.

Á fundinum kom einnig fram að hlutfallslegur stöðugleiki miðaðist við hlutdeild aðildarríkja í kvótum en ekki magn og breytingar á stofnstærðum hefðu því ekki áhrif á hlutfallslega hlutdeild einstakra ríkja í viðkomandi stofnum. Hefði Ísland til að mynda 100% hlutdeild í einhverjum stofnum myndi slíkt haldast hvort sem stærð viðkomandi fiskistofna minnkaði eða stækkaði.

Í grænbók framkvæmdastjórnarinnar um endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar árið 2001 kemur fram að framkvæmdastjórnin hafi á þeim tíma ekki séð raunhæfan valkost við regluna um hlutfallslegan stöðugleika. Hins vegar kemur einnig fram að þegar búið verði að taka á vandamálum innan sjávarútvegsins og efnahagslegar og félagslegar aðstæður innan greinarinnar verði orðnar stöðugri væri hægt að endurskoða þörfina á að viðhalda reglunni um hlutfallslegan stöðugleika og möguleikann á því að leyfa markaðsöflum að starfa á sviði fiskveiða eins og annars staðar í efnahagslífm.²⁵⁹ Svipuð sjónarmið koma fram í vegvísni fyrir framkvæmd

²⁵⁷ Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), bls. 65. Úthlutun aflaheimilda byggist á 20 gr. reglugerðar ráðherraráðsins nr. 2371/2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy. Greinin er svohljóðandi: Article 20. Allocation of fishing opportunities: The Council, acting by qualified majority on a proposal from the Commission, shall decide on catch and/or fishing effort limits and on the allocation of fishing opportunities among Member States as well as the conditions associated with those limits. Fishing opportunities shall be distributed among Member States in such a way as to assure each Member State relative stability of fishing activities for each stock or fishery.

²⁵⁸ Yfirlýsingin er svohljóðandi: *Declaration on relative stability*. The Union recognises the major importance to Norway and Member States of maintaining the principle of relative stability as the fundament in achieving the goal of a permanent system of distribution of fishing possibilities in the future.

²⁵⁹ Commission (2001). *Green Paper. The future of the Common Fisheries Policy*, bls. 24: „When the structural problems of the fisheries sector have been addressed and the economic and social situation within the sector has become more stable, it may be possible to reconsider the need to maintain the relative stability principle and the possibility of allowing market forces to operate in fisheries as in the rest of the EU economy.“

Á vefslóðinni: http://ec.europa.eu/fisheries/publications/reform/green_paper_en.htm#volume1

endurbóta á sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni, en þar segir m.a. að endurbæturnar geti með tímanum skapað hagstæðari aðstæður fyrir notkun venjulegra efnahagslegra skilyrða á sviði fiskveiða og fyrir afnámi hindrana á borð við úthlutun aflaheimilda til aðildarríkja og meginreglunnar um hlutfallslegan stöðugleika.²⁶⁰

4.5.3.2. Söguleg veiðireynsla

Miklu skiptir við hvaða tímabil væri miðað þegar söguleg veiðireynsla aðildarríkja er ákveðin og það mál var því rætt sérstaklega fundi nefndarinnar með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB. Þar kom fram að gengi Ísland í ESB myndi söguleg veiðireynsla verða miðuð við nýlegt tímabil sem gæfi eðlilega mynd af veiðum á viðkomandi stofnum undanfarin ár (recent and representative period). Ekki væri um eitthvað eitt viðmið um tíma að ræða heldur tæki tímalengdin sem miðað væri við mið af aðstæðum. Í aðildarsamningnum við Noreg hefði t.d. verið miðað við 1-10 ára tímabil eftir svæðum og tegund fiskistofna, en tímabilið sem miðað væri við þyrfti hins vegar að vera samþykkt af báðum samningsaðilum.

Það kom fram á fundinum að ekki væri lengur tekið tillit til kröfu aðildarríkja um bætur vegna tapaðra aflaheimilda við útfærslu efnahagslögsögunnar í 200 mílur, eins og gert var upphaflega.²⁶¹ Þetta viðhorf hefur verið staðfest af öðrum sem nefndin hefur rætt við, m.a. sendiherra Danmerkur hjá ESB, sem hefur mikla reynslu af samningagerð á þessu sviði.

4.5.3.3. Kvótahopp

Aflaheimildir sem ráðherraráðið úthlutar til aðildarríkjanna tilheyra viðkomandi aðildarríkjum og þeim er í sjálfsvald sett hvernig þau úthluta þeim innanlands. Landskvótinn er bundinn við fiskiskip sem sigla undir fána aðildarríkis og eru skrásett þar, en tilgangurinn með því er að tryggja einstökum ríkjum ákveðna hlutdeild í heildarafla sambandsins og hlutdeild í þeim ávinningi sem af veiðunum hlýst. Þar sem aflaheimildir einstakra ríkja eru minni en fiskveiðigetna skipa þeirra hefur þetta hefur hins vegar leitt til þess að útgerðarmenn í þeim ríkjum hafa skráð skip sín í öðrum ríkjum en heimalandinu og þannig öðlast rétt á aflaheimildum frá viðkomandi ríki, en þetta hefur verið nefnt kvótahopp.²⁶²

Til að takmarka möguleika á kvótahoppi hafa mörg ríki sett reglur um að uppfylla þurfi skilyrði um ákveðin efnahagsleg tengsl við það ríki sem úthlutar kvótanum. Kvótahopp var sérstaklega áberandi á tímabili í Bretlandi, en það skýrist af því að Bretar ákváðu upphaflega að hafa opið fiskveiðikerfi, sem leiddi til þess að auðvelt var fyrir aðila frá öðrum ríkjum að fá breska fiskveiðikvóta. Bretar breyttu því kerfi hins vegar í kjölfar mikillar gagnrýni árið 1998 og settu strangar reglur til að reyna að takmarka kvótahopp. Í þeim reglum fólst m.a. að til að fá úthlutað breskum kvóta þyrfti 75% eignarhlutur í því félagi sem fengi kvótann að vera í höndum breskra ríkisborgara með heimilisfesti í Bretlandi eða í höndum fyrirtækja sem væru skráð í Bretlandi og væru í 75% eigu breskra ríkisborgara. Dómstóll ESB úrskurðaði hins vegar að þær reglur væru of

²⁶⁰ Commission (2002). *Communication from the Commission on the reform of the Common Fisheries Policy. Roadmap*, bls. 21: „If the Community takes action to address these issues, on the basis of the proposals now put forward, it will gradually create a climate that will be more favourable to the introduction of more normal economic conditions and the elimination of such barriers to normal economic activity as national allocations of fishing possibilities and the principle of relative stability.“ http://ec.europa.eu/fisheries/publications/facts/reform_en.pdf

²⁶¹ Þegar Spánn gekk í ESB 1986 var t.d. kröfu Spánverja um að fá hlutdeild í kvótum á grundvelli sögulegra veiða fyrir útfærslu efnahagslögsögunnar í 200 mílur hafnað af ESB.

²⁶² Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003), *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 74.

strangar og í andstöðu við stofnsáttmála ESB, en taldi hins vegar að setja mætti ákveðin skilyrði um efnahagsleg tengsl.²⁶³ Hægt væri að gera kröfu um að skip sem væri rekið frá tilteknum útgerðarstað í aðildarríki ætti almennt séð að starfa frá þeim stað og að sýnt væri fram á að skip væri rekið frá tilteknum stað í ákveðnu aðildarríki. Einnig væri hægt að gera kröfu um að daglegur rekstur og starfsemi skips ætti sér stað í ákveðnu aðildarríki, sem og að hluta af afla væri landað í þeim byggðum sem háð væru fiskveiðum.²⁶⁴

Í framhaldi af úrskurði dómstólsins breyttu Bretar sínum reglum og frá janúar 1999 þurfa breskir fiskibátar sem eru yfir 10 metrar að lengd og landa meira en 2 tonnum af kvótasettum fiski að sýna fram á efnahagsleg tengsl við fiskveiðisamfélög (fishing communities) í landinu. Það þarf að gera með því að uppfylla eitt af eftirfarandi fjórum skilyrðum:

1. Landa þarf a.m.k. 50% aflans í Bretlandi, eða
2. a.m.k. 50% áhafnar þurfa venjulega að vera búsett á bresku strandsvæði (UK coastal area), eða
3. verulegur hluti útgjalda útgerðar skips þarf að eiga sér stað á bresku strandsvæði, eða
4. sýna þarf fram á efnahagsleg tengsl með öðrum hætti (m.a. með samsetningu framangreindra þátta), til hagsbóta fyrir íbúa sem háðir eru fiskveiðum og tengdum greinum.

Þessi skilyrði voru sett til að tryggja að breskir strandbærir sem væru háðir fiskveiðum og tengdum iðnaði fengju efnahagslegan ávinning vegna þeirra fiskibáta sem veiddu breskan kvóta. Skilyrðin voru sett eftir ítarlegt samráð við framkvæmdastjórn ESB sem hefur staðfest að þessi skilyrði séu að hennar mati í samræmi við löggjöf ESB.²⁶⁵

4.5.3.4. Fjárfestingar í sjávarútvegi

Ísland hefur samkvæmt EES-samningnum heimild til að takmarka fjárfestingar útlendinga í íslenskum sjávarútvegi og í gildi eru sérstök lög þar að lútandi.²⁶⁶ Á fundi nefndarinnar með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB kom fram að ólíklegt væri að hægt yrði að viðhalda þessum takmörkunum ef Ísland gengi í ESB, en hugsanlega væri þó hægt að halda þeim tímabundið, auk þess sem hægt væri að setja ákveðin skilyrði um efnahagsleg tengsl við Ísland, sbr. umfjöllun um kvótahopp.²⁶⁷

4.5.3.5. Sérstök stjórnunarsvæði

Talsvert hefur verið rætt um það hvort íslenska efnahagslögsagan gæti orðið sérstakt stjórnunarsvæði innan sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu ESB, en undir stjórn Íslands.²⁶⁸

²⁶³ Sbr. umfjöllun í *Fiskveiðiaudlindin. Ísland og Evrópusambandið*, bls. 42. Nánari umfjöllun um kvótahopp er að finna í þeirri skýrslu.

²⁶⁴ Mikilvægir dómur um kvótahopp eru t.d. Jaderow-málið nr. C-216/87 og Factortame-málið nr. C-221/89. Nánari umfjöllun um helstu dóma er m.a. að finna í bók Óttars Pálssonar og Stefáns Más Stefánssonar (2003), *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*. Jaderow-málið má finna á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987J0216:EN:HTML> og Factortame-málið á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0221:EN:HTML>

²⁶⁵ Árlega eru gefnar út skýrslur um hvernig útgerðir uppfylla skilyrði um efnahagsleg tengsl við Bretland. Sjá nánar: *Economic link condition*: <http://www.defra.gov.uk/fish/sea/manage/index.htm>

²⁶⁶ Lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

²⁶⁷ Í aðildarsamningi Norðmanna var samið um þriggja ára aðlögunartíma til að afnema takmarkanir á erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi.

²⁶⁸ Halldór Ásgrímsson, þáverandi utanríkisráðherra, ræddi t.d. þennan möguleika í ræðu í Berlín árið 2004. Sjá: <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettaefni/raedur-radherra/nr/1745>

Almennt séð eru tvær tegundir af sérstökum stjórnunarsvæðum fyrir fiskveiðar innan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.

Annars vegar er um að ræða líffræðilega viðkvæm svæði (biological boxes), t.d. Hjaltlandseyjahólfið, Írska hólfið, Riga-flóa við Lettland og 25 mílna lögsögu Möltu, en í þessum tilvikum er stjórnunarsvæðið rökstutt með tilliti til verndunarsjónarmiða. Hugsanlega gæti slíkt átt við um tiltekin afmörkuð svæði við Ísland, þ.e. að hægt yrði að semja um að þau yrðu sérstakt stjórnunarsvæði á grundvelli verndunarsjónarmiða, ef það hefði ekki í för með sér mismunun á grundvelli þjóðernis.

Hins vegar eru sérstök stjórnunarsvæði sem byggjast á efnahagslegum og landfræðilegum aðstæðum á viðkomandi svæði, en þar er byggt á 299. gr. stofnsáttmála ESB, um sérákvæði fyrir stjórnsýslusvæði Frakklands utan Evrópu (Guadeloupe, French Guyana, Martinique og Réunion), Azoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira. Þessi svæði eru afskekkt, einangruð og lítil, landslag er óhagstætt og einnig veðurfar, efnahagslífið er háð örfáum tegundum framleiðsluvara og varanleiki og samanlögð áhrif þessara þátta hefta mjög möguleika á framþróun þeirra. Þetta ákvæði getur hins vegar að mati sérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB á sviði sjávarútvegs mála tæplega átt við um Ísland því jafnvel þó þessir þættir ættu að einhverju leyti við um Ísland væri varla hægt að segja að Ísland væri á sama þróunar- og efnahagsstigi og umrædd svæði.

Það kom fram í máli sjávarútvegssérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB að erfitt væri að svara því hvort Ísland gæti samið um sérstakt stjórnunarsvæði, nema ef til vill þar sem hægt væri að rökstyðja að gæta þyrfti sérstakra hagsmuna, t.d. að vernda þyrfti líffræðilega viðkvæm svæði eða hagsmuni fiskimanna á einstökum svæðum. Það væri hins vegar væntanlega ekki hægt að semja um að öll 200 mílna lögsagan yrði sérstakt stjórnunarsvæði, en þar ætti reglan um hlutfallslegan stöðugleika að vernda hagsmuni Íslands.

4.5.3.6. Brottkast

Grundvallarmunur er á reglum ESB og Íslands um brottkast fisks því brottkast er bannað samkvæmt íslenskum lögum, en í ESB er sjómönnum skylt að sleppa eða henda meðafla og umframafla, auk þess sem óheimilt að landa fiski sem ekki stenst mál. Framkvæmdastjórn ESB hefur hins vegar verið að skoða mismunandi reglur um brottkast og skýrsla um málið er væntanleg á fyrri hluta ársins 2007. Í kjölfarið verða væntanlega nýjar tillögur frá framkvæmdastjórninni varðandi reglur um brottkast lagðar fyrir ráðherraráðið, en líklegra er að þar verði lagðar til mismunandi lausnir fyrir mismunandi svæði, frekar en að brottkast verði bannað alfarið.

Ísland gæti hugsanlega samið um bann við brottkasti í íslenskri efnahagslögsögu í aðildarsamningi sínum. Noregur náði þó einungis að semja um tímabundna þriggja ára undanþágu frá banni við brottkasti á hafsvæðinu norðan við 62°N í aðildarsamningi sínum 1994, en breytt viðhorf til brottkasts innan ESB gætu hins vegar hugsanlega auðveldað Íslandi að semja sérstaklega um þau mál.²⁶⁹

²⁶⁹ Sbr. yfirlýsingu nr. 10 við aðildarsamninginn (Joint Declaration on management of fisheries resources in waters north of 62° N): <http://www.legaltext.ee/text/en/T30088.htm>

4.5.3.7. Eftirlit með fiskveiðum

Eftirlit með fiskveiðum hefur verið veikt hjá ríkjum ESB. Upplýsingar um veitt heildarmagn eru oft og tíðum óreiðanlegar en þær miðast við landað magn fisks sem þarf ekki að vera sama magn og veitt er. Kjarni eftirlitskerfis ESB er sá að hvert aðildarríki ákveður sjálft framkvæmd eftirlits á sinu svæði eins og það telur best henta. ESB ræður yfir fámennum hópi starfsmanna til að fylgjast með eftirlitsaðilum aðildarríkjanna og nýlega hefur verið sett á stofn sérstök stofnun sem er m.a. ætlað að stuðla að betra eftirliti.²⁷⁰

4.5.3.8. Hvalveiðar

Hvalveiðar og viðskipti með hvalaafurðir eru bannaðar af ESB, en hvalveiðar falla undir umhverfismálastefnu ESB. Á fundi með sjávarútvegssérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB kom fram að það væri pólitískur vilji innan ESB að banna hvalveiðar og framkvæmdastjórnin og nær öll aðildarríkin væru hlynnt banninu. Það væri því ólíklegt að Ísland gæti fengið undaþágu frá því banni.

4.5.3.9. *Alþjóðlegir fiskveiðisamningar og fiskveiðisamningar við ríki utan Evrópusambandsins*
Ísland hefur mikilla hagsmuna að gæta hvað varðar fiskveiðisamninga við önnur ríki og svæðisbundin samtök, enda hefur verðmæti þess afla sem veiðist úr úthafsstofnum og deilistofnum innan og utan 200 mílna lögsögunnar verið um eða yfir 30% af heildaraflaverðmæti alls afla undanfarin ár.

Framkvæmdastjórn ESB sér um gerð fiskveiðisamninga við fjölpjódleg samtök og ríki utan ESB fyrir hönd aðildarríkja sambandsins. Ef Ísland gerðist aðili að ESB myndi framkvæmdastjórnin því sjá um gerð fiskveiðisamninga við önnur ríki fyrir hönd Íslands.

Í janúar 2007 voru í gildi 14 fiskveiðisamningar ESB við þriðju ríki, en þar var um að ræða samninga við Grænhöfðaeyjar, Kómoreyjar, Fílabeinsströndina, Gíneu, Gíneu-Bissá, Míritíus, Míritaníu, Marokkó, Seychelles eyjar, Salómons eyjar, Færeyjar, Noreg og Ísland. Nánari upplýsingar um þessa samninga, m.a. um heildarafla og aðildarríki sem fengið hafa kvóta samkvæmt þessum samningum, má finna á vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar.²⁷¹

Þá var Evrópusambandið í janúar 2007 einnig aðili að 11 svæðisbundnum samtökum um fiskveiðistjórnun, en þar er um að ræða eftirfarandi samtök: Norðvestur-Atlantshafs-fiskveiðistofnunin (North-West Atlantic Fisheries Organisation, NAFO), Norðaustur-Atlantshafs-fiskveiðinefndin (North-East Atlantic Fisheries Convention, NEAFC), Suðaustur-Atlantshafs-fiskveiðistofnunin (South-East Atlantic Fisheries Organisation, SEAFO), Norður-Atlantshafslaxverndunarstofnunin (North Atlantic Salmon Conservation Organisation, NASCO), Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT), General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM), Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC), Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF), Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the

²⁷⁰ Community Fisheries Control Agency, heimasíða: http://ec.europa.eu/cfca/index_en.htm

²⁷¹ *Bilateral fisheries agreements*: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external_relations/bilateral_agreements_en.htm

Western and Central Pacific Ocean (WCPFC). Nánari upplýsingar um þessa samninga má finna á vefsíðu framkvæmdastjórnarinnar.²⁷²

Ísland er aðili NAFO, NEAFC, ICCAT og NASCO, auk þess að vera aðili að nokkrum tvíhliða og þríhliða fiskveiðisamningum við önnur ríki. Þar er m.a. um að ræða fiskveiðisamning við Færeyjar, loðnusamning við Grænland og Noreg, samning um kolmunnaveiðar og samning við Noreg og Rússland um veiðar í Barentshafi. Þá er í gildi tvíhliða samningur við ESB um skipti á aflaheimildum, sem felur í sér að ESB hefur heimild til að veiða 3.000 tonn af karfa í íslenskri lögsögu, en á móti fær Ísland að veiða 30.000 tonn af loðnu af aflaheimildum sem ESB hefur keypt af Grænlandi.

Við aðild að ESB yrði Ísland aðili að samningum ESB við önnur ríki og svæðisbundin samtök og fiskveiðisamningar okkar myndu renna saman við samninga ESB, en vegna reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika og sögulegrar veiðireynslu ætti það hins vegar ekki að hafa áhrif á aflahlutdeild Íslands samkvæmt þessum samningum. Það gæti hins vegar skapað vandamál að ná samkomulagi um hlutdeild Íslands í fiskistofnum sem ekki er samkomulag um skiptingu á nú þegar, t.d. karfa á Reykjanes hrygg, þó ætla megi að litið yrði til sögulegrar veiðireynslu Íslendinga í viðkomandi veiðum.

Reglan um hlutfallslega stöðugar veiðar myndi hins vegar einnig þýða að Ísland fengi ekki kvóta á svæðum eða fiskistofnum þar sem Íslendingar hefðu enga sögulega veiðireynslu.

Ísland gæti væntanlega eingöngu fengið meiri kvóta en það hefði nú ef um væri að ræða samninga um veiðar á nýjum svæðum eða samninga um nýja stofna sem önnur ESB-ríki hefðu ekki nýtt, en jafnvel í þeim tilvikum er ekki sjálfgefið að Ísland myndi fá kvóta því ráðherraráðið tekur ákvörðun um úthlutun nýrra kvóta með hliðsjón af hagsmunum hvers aðildarríkis á viðkomandi svæði.²⁷³ Ísland ætti því væntanlega meiri möguleika á því að fá kvóta á nýjum stofnum eða nýjum svæðum sem væru í nágrenni við Ísland. Á fjarlægari svæðum ættu hins vegar ríkin sem næst væru svæðinu væntanlega meiri kröfur varðandi kvóta en Ísland.

4.5.3.10. Sérlausnir tengdar sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins í aðildarsamningum

Í nokkrum tilvikum hefur verið samið um tiltekna sérútfærslur á sjávarútvegsstefnu ESB í aðildarsamningum og hafa þær sérútfærslur sama lagagildi og stofnsáttmálar sambandsins. Yfirlýsingar um sjávarútvegs mál, eins og fylgdu t.d. með aðildarsamningi Norðmanna, hafa þó fyrst og fremst pólitískt gildi og geta hjálpað til við að skýra einstakar lagagreinar, en lagalegt gildi þeirra er hins vegar takmarkað.²⁷⁴ Sérútfærslurnar hafa fyrst og fremst falið í sér sérstök stjórnunarkerfi sem byggjast á verndarsjónarmiðum. Það á t.d. við um þau sérstöku stjórnunarkerfi sem Malta og Lettland sömdu um, en þau byggjast á verndarsjónarmiðum og fela ekki í sér undanþágu frá sjávarútvegsstefnu ESB.

Í aðildarsamningi Möltu er að finna ákvæði um sérstakt stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar innan 25 mílna lögsögu. Sú lausn byggir á verndunarsjónarmiðum og felur ekki í sér undanþágu frá

²⁷² *Regional fisheries organisations*: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/external_relations/rfos_en.htm

²⁷³ Sbr. 2. tölul., 20. gr. í reglugerð ráðherraráðsins nr. 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy: When the Community establishes new fishing opportunities the Council shall decide on the allocation for those opportunities, taking into account the interests of each Member State.

²⁷⁴ Sbr. fyrri umfjöllun.

reglunni um jafnan aðgang heldur er byggt á stærð báta. Ákvæðið felur í sér að einungis fiskibátar sem eru innan við 12 metrar að lengd mega veiða innan 12-25 mílna, en sú útfærsla tryggir að sjómenn frá Möltu fá allan kvótann því vegna fjarlægðar frá miðunum er ekki hagkvæmt að sigla þangað frá öðrum löndum. Sérstakt leyfi þurfti til að veiða innan 25 mílna áður en Malta gekk í ESB og í aðildarsamningnum er kveðið á um að einungis þeir fiskimenn sem hafa slíkt leyfi geti veitt á svæðinu, að engin ný leyfi verði gefin út og ekki verði hægt að auka veiðar nema á grundvelli ráðgjafar vísindamanna. Nýir aðilar sem vilja hefja veiðar þurfa því að kaupa leyfi af núverandi leyfishöfum og á það við hvort sem viðkomandi aðilar eru frá Möltu eða öðru ESB-ríki.²⁷⁵

Hafa verður í huga að staða fiskveiða á Möltu er að verulegu leyti önnur en á Íslandi. Heildarafli ársins 2005 á Íslandi var rúmlega 1.667.000 tonn,²⁷⁶ en heildarafli síðastliðin ár á Möltu hefur verið á bilinu 850–1.050 tonn og helstu fiskitegundir sem þar eru veiddar eru túnfiskur, gullmakrill og sverðfiskur.²⁷⁷

Lettland samdi einnig um sérstakt stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar í Riga-flóa á grundvelli verndunarsjónarmiða. Þar er ekki heldur um að ræða undanþágu frá reglunni um jafnan aðgang, heldur er miðað við vélarstærð fiskibáta og má vélarstærð báta sem veiða þar ekki vera yfir 221 kW. Að auki verður gerður sérstakur listi yfir fiskibáta sem leyfi hafa til að veiða í Riga-flóa til að tryggja að heildarfiskveiðigeta þeirra, mæld í vélarstærð (kW), verði ekki meiri en árin 2000-2001.²⁷⁸

Noregur hefur tvívegis sótt um aðild að ESB og í bæði skiptin var lokið við gerð aðildarsamninga, fyrst árið 1973 og síðan aftur árið 1994. Þeir samningar voru hins vegar eins og kunnugt er báðir felldir í þjóðaratkvæðagreiðslum. Noregur fékk engar varanlegar undanþágur frá sjávarútvegsstefnu ESB í aðildarsamningi sínum 1994, heldur einungis nokkrar tímabundnar undanþágur. Að auki var samið um sérstaka tímabundna útfærslu um stjórnun fiskveiða norðan við 62°N, sem er að finna í 49. gr. samningsins og sameiginlegri yfirlýsingu.²⁷⁹ Sú útfærsla hefði hins vegar ekki falið í sér að Noregur myndi stjórna veiðum á því svæði nema í þann tíma sem tiltekinn er í ákvæðinu, þ.e. til 30. júní 1998, og kom það skýrt fram í máli sérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB í sjávarútvegs málum.

4.6. Evrópusambandið og íslenskur landbúnaður

Nefndin skoðaði sérstaklega hvaða áhrif aðild að ESB gæti haft í för með sér fyrir íslenskan landbúnað, sem og hugsanleg áhrif yfirstandandi samningaviðræðna um aukið frelsi í viðskipum

²⁷⁵ Malta-EU Information Center (2002). *Agreement on Fisheries Management Zone. Í Aggornat*, nr. 11/2002, á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE11e_Fisheries.pdf

²⁷⁶ Sbr. frétt frá Hagstofunni nr. 5/2006, <http://www.hagstofa.is/?PageID=95&NewsID=1777>

²⁷⁷ Malta-EU Information Center (2002). *Agreement on Fisheries Management Zone. Í Aggornat*, nr. 11/2002, á vefsíðunni: http://www.mic.org.mt/AGGORNAT/special_edition/AGGSE11e_Fisheries.pdf

²⁷⁸ Þessi sérákvæði fyrir Möltu og Lettland er að finna í viðauka III við aðildarsamning þeirra, en þar eru taldar upp breytingar á gerðum ESB sem samningsaðilar hafa samið um. Sjá: *List referred to in Article 21 of the Act of Accession*: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12003T/htm/L2003236EN.079201.htm>

²⁷⁹ 49. gr. er svohljóðandi: „Until 30 June 1998 Norway shall be authorized to set the levels of the rates of exploitation in the form of catch limitations for resources located in the waters falling under its sovereignty or within its jurisdiction north of 62°N, with the exception of mackerel. The full integration of the management of those resources into the Common Fisheries Policy after that date shall be based on the existing management regime as reflected in the Joint Declaration on the management of fisheries resources in waters north of 62°N.“

með landbúnaðarafurðir á vettvangi WTO. Starfshópur á vegum utanríkisráðuneytis skilaði ítarlegri skýrslu um þessi mál í nóvember 2003 og var sú skýrsla, *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, kynnt sérstaklega fyrir nefndinni af Jóni Sigurðssyni, formanni starfshópsins, Martin Eyjólfssyni ritara starfshópsins og Grétari Má Sigurðssyni, þáverandi skrifstofustjóra í utanríkisráðuneyti. Einnig fékk nefndin Guðmund B. Helgason, ráðuneytisstjóra í landbúnaðarráðuneyti, á sinn fund sem og fulltrúa frá Bændasamtökunum. Umfjöllunin í þessum kafla byggist á umræðum við þessa aðila og niðurstöðum framangreindrar skýrslu.

4.6.1. Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenskan landbúnað

Ljóst þykir að innganga Íslands í ESB myndi m.a. leiða til samdráttar og tekjumissis í landbúnaði og afurðastöðvum, í samburði við núverandi stuðningskerfi ríkisins við landbúnaðinn. Aðalástæðan fyrir því eru breytingar sem gera má ráð fyrir að verði á markaðshlutdeild innlendrar framleiðslu vegna aukinnar samkeppni við innflutta framleiðslu. Þó eru samningstækifæri varðandi innlendan stuðning að nokkru marki.

Ef Íslendingar ganga í ESB verður búvörumarkaður hér á landi hluti af innri markaði ESB með tilheyrandi niðurfellingu tolla. Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* frá árinu 2003 segir að þessu muni fylgja verulegar lækkunarir á verði til framleiðenda hérlendis og reynsla Finna bendir einnig til nokkurrar verðlækkunar til neytenda.²⁸⁰ Hver áhrifin á framleiðslu búvara verða ræðst annars vegar af því hve miklar þessar verðlækkunarir verða og hins vegar hvort auknum styrkjum verður beint til landbúnaðarframleiðslu og hvernig þeir dreifast milli framleiðenda.

Í skýrslunni kemur fram að miðað við núverandi aðstæður má gera ráð fyrir að framleiðsla á mjólkurvörum muni minnka nokkuð við inngöngu Íslands í ESB og kjúklinga- og svínakjötsframleiðsla hlutfallslega enn meira. Ætla megi að samdráttur verði einnig í framleiðslu og sölu kinda- og nautakjöts. Þetta velti þó m.a. á reglum um sjúkdómavarnir og innflutning á hráu kjöti. Auk þessara greina hefur verið bent á að samdráttur verði í garðyrkju við inngöngu í ESB.²⁸¹

Í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamvinnu frá árinu 2000 koma að nokkru leyti fram önnur sjónarmið, sérstaklega hvað varðar mjólkurframleiðslu og sauðfjárbúskap.²⁸²

Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* kemur fram að framleiðslumagn hafi til skamms tíma skipt miklu varðandi möguleika til að fá styrki samkvæmt hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, en við endurskoðun stefnunnar minnkaði hins vegar slík tenging

²⁸⁰ Við inngöngu Finna í ESB lækkaði verð á matvælum um u.þ.b. 10%, sbr. utanríkisráðuneytið (2003), *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, bls. 38.

²⁸¹ Utanríkisráðuneytið (2003), *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*.

²⁸² Í skýrslunni er m.a. fjallað um áhrif ESB-aðildar á landbúnaðarmál hérlendis (bls. 204-218). Niðurstaða þess hluta er sú að aðild að ESB myndi hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. Talað er um að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðslu og jafnvel nautgriparækt gæti vegnað þokkalega. Afkoma sauðfjárbænda gæti hugsanlega batnað. Samanlagður stuðningur við mjólkurbændur færi langt með að vega upp á móti afnámi beingreiðslna við hugsanlega aðild. Í skýrslunni kemur fram að tekjur nautakjötsframleiðenda myndu lækka verulega við aðild. Hvort hugsanlegar endurgreiðslur bættu þann tekjumissi sé hins vegar erfitt að meta án nákvæmari skoðunar. Þá er tekið fram að umhverfis- og harðbýlisstuðningur nýtist þessum búgreinum sérstaklega. Svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðendum myndi vegna illa og sá búskapur jafnvel leggjast af. Þá er talað um að nokkuð öruggt sé að matvælaíðnaðurinn myndi eiga undir högg að sækja gagnvart frjálsum innflutningi og íslenskir bændur gætu lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.

verulega. Í skýrslunni kemur einnig fram að framleiðslumagn sem grunnur stuðningsaðgerða sé einnig samningsatriði í aðildarsamningum að ESB, en ólíklegt sé að heimildir fái til að auka heildarstuðning við búvöruframleiðsluna frá því sem nú er.

Í síðustu endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar var ákveðið að draga mjög úr beinum ríkisstuðningi við búvöruframleiðsluna og mæta því og fækkun starfa, með auknum stuðningi við byggðapróun, umhverfisverkefni og aðra nýsköpun á landsbyggðinni. Enn fremur mun „grænn“ stuðningur koma í stað framleiðslutengingar og framleiðsluhvata. Væntanlega munu íslensk stjórnvöld reyna svipaðar leiðir og slík úrræði eru í samræmi við stefnu WTO.

Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* kemur fram að aðild Íslands að ESB myndi færa landbúnaðinum aðstoð sem flokkast einkum á eftirfarandi hátt:

- Framleiðslutengdir styrkir samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. ESB fjármagnar þessa styrki að fullu, en eftir endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB dregur mjög úr framleiðslutengdum styrkjum og í staðinn koma styrkir ótengdir framleiðslu, sem þó byggjast á sögulegri viðmiðun.
- Stuðningur við byggðapróun, samfélög og atvinnusköpun á landsbyggðinni (svonefndir „grænir“ styrkir). Þessi stuðningur beinist ekki aðeins að landbúnaði, heldur fremur að búháttabreytingum, framleiðniaukandi verkefnum og annarri atvinnusköpun á landsbyggðinni.
- Umhverfisstyrkir samkvæmt skilyrðum ESB (í Finnlandi fjármagnar ESB um 55% þeirra).
- Styrkir til harðbýlla svæða (Least Favoured Area, LFA). Í Finnlandi greiðir ESB um 30% þeirra. Þess má vænta að allt Ísland verði flokkað sem harðbýlt svæði.
- Heimildir til norðurslóðaaðstoðar (Nordic aid), líkt og Finnar og Svíar hafa, en eins og þeir verða Íslendingar sjálfir að kosta þessa aðstoð. Semja verður sérstaklega um þetta mál, m.a. umfang og ráðstöfun.

ESB hefur gert samninga í aðildarviðræðum um tímabundinn aðlögunarstuðning og um sérlausnir vegna staðbundinna aðstæðna. Í sumum tilvikum hafa slíkar sérlausnir síðan orðið hluti CAP. Til viðbótar þessu koma byggða- og þróunarstyrkir ESB (Structural Funds), en þeir renna ekki aðeins til þeirra sem stunda landbúnað. Slíkir styrkir skiptast með allt öðrum hætti milli framleiðenda búvöru en sá stuðningur sem þeir njóta nú hérlendis í formi tollverndar og styrkja.

Ekki er óhugsandi að Íslendingar geti fengið viðurkennda sérstöðu varðandi dýraheilbrigði sem varanlega reglu innan ESB. Finnar og Svíar hafa fengið sérstök svæði viðurkennd sem verndarsvæði en að öðru leyti fengið aðlögunartíma. Malta og Kýpur hafa einnig fengið viðurkennda sérstöðu á þessu sviði.

Aðildarsamningar Finna og Svía að ESB gera ráð fyrir að þeir megi sjálfir styrkja landbúnað sinn sem nemur 35% umfram önnur aðildarlönd, en ESB greiðir nú um 40% af heildarstuðningi við finnskan landbúnað. Innanlandsstuðningi Finna er fremur beint til norðurhéraðanna en til Suður-Finnlands og hækkar eftir því sem norðar dregur.

Umræður um endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar hafa einkum beinst að því að draga úr heildarstuðningi við atvinnugreinina og minnka tengsl aðstoðar við framleiðslu og framleiðslumagn, en auka í staðinn framlög til umhverfisverndar, byggðafestu og búháttabreytinga. Við austurstækkun ESB var samið um byrjunaraðstoð sem nemur fjórðungi þeirrar aðstoðar við landbúnað sem hingað til hefur fylgt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni.

Gert er ráð fyrir að þessi aðstoð hækki síðan á aðlögunartímabili uns fullum CAP-stuðningi verður náð. Á meðan geta umsóknarríkin greitt hluta þess sem upp á vantar samkvæmt aðlögunarsamningum. Í þessu samhengi má einnig geta þess að Malta fékk styrki til byggðamála úr síðari stoð („byggðastoð“) CAP á tímabilinu 2004 til 2006, en meginmarkmiðið með slíkum styrkjum er að aðlaga landbúnaðinn breyttum aðstæðum sem skapast við aðild.

Miðað við óbreytt stuðningskerfi hér á landi verður að telja að staða íslensks landbúnaðar væri verri innan ESB en utan þess. Ekki er þó hægt að útiloka að einhver sóknartækifæri og betri útflutningsmarkaðir geti skapast fyrir íslenskan landbúnað innan Evrópusambandsins.²⁸³

4.6.2. Áhrif á matvælavæð

Nefndin skoðaði ekki sérstaklega þróun verðlags á matvörum hér á landi í samanburði við önnur lönd enda hefur þróun matvælavæðs verið til athugunar á vegum forsætisráðuneytisins, bæði áður en nefndin var skipuð og á meðan hún var að störfum. Frá aldamótum hafa einnig komið fram skýrslur og úttektir um matvælavæð á Íslandi í samanburði við Evrópulönd.

Má þar sérstaklega nefna skýrslu Hallgríms Snorrasonar, hagstofustjóra,²⁸⁴ sem var formaður nefndar sem forsætisráðherra skipaði í janúar 2006 til að fjalla um helstu orsakabætti háa matvælavæðs á Íslandi og gera tillögur sem miðuðu að því að færa það nær verðlagi nágrannaríkjanna. Nefndin komst ekki að sameiginlegri niðurstöðu en formaðurinn skilaði skýrslu um vinnu nefndarinnar 13. júlí sl. Í könnun sem Eurostat, tölfræðistofnun Evrópusambandsins, gerði vorið 2001 kom í ljós að verð matvara á Íslandi var um 50% hærra en að meðaltali í Evrópusambandinu. Matvörukrafa sem fékk meðaltalsgildið 100 í ESB fékk gildið 154 á Íslandi. Í skýrslu frá Samkeppniseftirlitinu frá 2005²⁸⁵ kemur fram að þá hafi matvælavæð verið 42% hærra hér á landi en annars staðar í Evrópu. Verðlagseftirlit ASÍ gerði könnun á matvöruverði í verslunum í höfuðborgum Norðurlandanna í maí 2006. Þar kemur fram að verðið á matarkörfu með algengum undirstöðumatvælum sker sig úr í Reykjavík og Ósló, er 48–54% hærra en í Kaupmannahöfn og Helsinki og 85–90% hærra en í Stokkhólmi. Svipaður munur kom fram á matvælavæði milli Norðurlandanna í athugun Hagstofu ESB frá 2003, og í skýrslu hagstofustjóra er bent á að munurinn virðist fremur hafa farið vaxandi en hið gagnstæða.

Helstu niðurstöður í skýrslu hagstofustjóra um mismunandi verðlag á matvælum hér á landi og á hinum Norðurlöndunum árið 2003 má sjá í töflu 4.7 um hlutfallslegt verðlag á mat- og drykkjarvöru á Norðurlöndum 2003.

²⁸³ Byggt á skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, sem starfshópur á vegum utanríkisráðuneytis skilaði árið 2003.

²⁸⁴ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Skyrsla13072006.pdf>

²⁸⁵ http://www.samkeppni.is/samkeppni/upload/files/skyrslur/samnorraenar_skyrslur/nordic_food_markets.pdf

Tafla 4.7. Hlutfallslegt verðlag á mat- og drykkjarvöru á Norðurlöndum 2003.

	Ísland	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð
Matur og drykkjarvörur	148	133	116	149	117
Brauð og kornvörur	167	141	132	155	124
Kjöt	143	132	111	171	112
Fiskur	122	117	102	127	107
Mjólk, ostur, egg	146	105	101	136	109
Olía og feitmeti	147	123	112	139	122
Ávextir, grænmeti, kartöflur	151	133	129	136	118
Aðrar matvörur	149	152	112	148	129
Drykkjarvörur (óafengar)	155	168	130	161	126

Heimild: Skýrsla hagstofustjóra. *Meðaltal 15 eldri ESB ríkja = 100.

Samkvæmt þeim tölum sem taflan sýnir, var hlutfallslegt verðlag á mat og drykkjarvöru svipað á Íslandi og í Noregi árið 2003, 48-49% yfir meðaltali 15 eldri ríkja ESB. Matvælaverð hér á landi var þá 11% hærra en í Danmörku og 26-27% hærra en í Svíþjóð og Finnlandi. Ný matvöruverðskönnun fór fram um mitt ár 2006 en niðurstöður hennar hafa ekki verið birtar.

Í skýrslu formanns matvælaverðsnefndar segir: „Þrenns konar tollar og skattar eru nú lagðir á matvæli, tollur af innfluttum matvælum, vörugjöld af innfluttum og innlendum matvörum og virðisaukaskattur. Þessi skattheimta er ómarkviss og ræðst af sjónarmiðum um innflutningsvernd fyrir innlenda framleiðslu, einkum landbúnaðarframleiðslu, neyslustýringu og tekjuöflun ríkissjóðs. Virðisaukaskattur leggst á síðasta stig en tollar og vörugjöld á millistig í viðskiptum og leggst verslunarálagning og virðisaukaskattur því ofan á þessa skatta. Vörugjöld og tollar hafa þannig uppsöfnunaráhrif, brengla verðhlutföll og gefa ranga mynd af undirliggjandi verði. Þá mynda þessi gjöld skjól fyrir óeðlilega hátt verð á samkeppnis- og staðkvæmdarvörum og hið sama gildir um hærra þrep virðisaukaskatts.“

Í skýrslu hagstofustjóra eru skýringar á mismun á matvælaverði hér og annars staðar ræddar með vísun til fyrri skýrslna um matvælaverð þar sem reifaðar eru helstu skýringar á háu verði matvöru hér á landi. Vitnað er til þess að í skýrslu forsætisráðherra um samanburð á matvælaverði á Íslandi, Norðurlöndum og ríkjum Evrópusambandsins, sem unnin hafi verið af Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og lögð fyrir Alþingi árið 2004 séu helstu skýringarþættir taldi vera lega landsins, markaðsaðstæður, launastig og kaupmáttur, skattlagning og innflutningsvernd.

Legga landsins, óhagstætt loftslag og fjarlægð frá alþjóðlegum mörkuðum valdi því að framleiðslukostnaður verði meiri en ella, flutningskostnaður sé mikill og viðskiptakjör lakari en ella væri. Stjórnvöld geti ekki haft bein áhrif á þessa þætti en öll efnahagssumgerð þjóðarbúsins skipti hér miklu. Við þessum íþyngjandi ytri skilyrðum verði einkum að bregðast með því að skapa hér sem best framleiðslu- og viðskiptaskilyrði sem stuðla að frjálsri og opinni samkeppni og hagkvæmni í framleiðslu og viðskiptum innanlands og gagnvart útlöndum. Slík framleiðslu- og viðskiptaskilyrði séu að flestu leyti fyrir hendi hér á landi en beinar undantekningar frá þeim sé að finna í tilteknum þáttum skatta og í mikilli innflutningsvernd fyrir búvörur.

Hér á landi sé launastig tiltölulega hátt og kaupmáttur mikill. Hagfræðistofnun nefni í skýrslu sinni frá 2004, að laun séu verulegur hluti framleiðslukostnaðar og hækkun launa undanfarin ár hafi því þrýst afurðaverði upp á við. Kaupmáttur skipti þó ekki minna máli í þessu samhengi og sé bent á að alþjóðlegir framleiðendur hagi verðlagningu sinni með hliðsjón af kaupmætti og tekjum í hverju landi. Verðsetningin miðist því einatt við það sem markaðurinn sé talinn bera og

samkeppnisaðstæður leyfi fremur en að hún ráðist af kostnaðarsjónarmiðum. Þetta atriði sé ein skýring hás vöruverðs hér á landi í samanburði við þær þjóðir sem búi við minni kaupmátt en dugi skammt sem skýring á háu matvælaaverði hér á landi í samanburði við hin Norðurlöndin þar sem kaupmáttur sé næsta svipaður.

Í skýrslu hagstofustjóra kemur fram að það sé samnefnt þeim athugunum, sem varða verð á matvælum og birtar hafi verið undanfarin misseri, að sú stefna stjórnvalda að vernda innlandan landbúnað fyrir samkeppni frá erlendum vörum, sé ein helsta ástæða þess hve matvælaaverð er hátt hér á landi. Ein meginniðurstaðan í skýrslu norrænu samkeppniseftirlitanna um matvörumarkaðinn sé sú að „innflutningshömlur á landbúnaðarafurðum“ í Noregi og á Íslandi „virðist vera meginástæða þess að verðlag á matvörum í þessum tveimur löndum er mun hærra en á hinum Norðurlöndunum og í öðrum löndum Evrópu.“ Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá apríl 2004 segir meðal annars, að stuðningur við landbúnað á Íslandi sé með því mesta sem gerist í iðnvæddum ríkjum. Þar vegi tollvernd á búvörum þungt og sé sú ályktun dregin að lækka megi matarreikning landmanna töluvert væru innflutningshömlur afnumdar. Um þetta efni megi enn fremur vísa til ritgerðar Rannsóknarmiðstöðvar um samfélags- og efnahagsmál, Ísland og alþjóðaviðskipti²⁸⁶, en þar sé ein helsta niðurstaðan sú að ábatinn við að aflétta innflutningsvernd gæti orðið ein mesta kjarabót sem heimilum hér á landi gæti áskotnast á næstu árum.

Við umræður í nefndinni komu fram tvenns konar sjónarmið. Bent var á að þar sem orsakar hins háa matvælaaverðs á Íslandi væri að leita í innflutningstollum myndi afnám innflutningsverndar sem hlytist af aðild Íslands að Evrópusambandinu færa neytendum ávinning með því að knýja á um lækkan matarverðs. Í skýrslunni *Íslenskur landbúnaðar í alþjóðlegu umhverfi* er m.a. fjallað um áhrif inngöngu Finnlands í ESB á landbúnaðarmál, þar á meðal samkeppni og matvælaaverð. Í skýrslunni segir að við inngöngu Finnlands í ESB hafi samkeppni í landbúnaði og á matvælamarkaðnum aukist:

„Þær breytingar sem inngangan hafði í för með sér kröfðust aðlögunar finnsks landbúnaðar að breyttum aðstæðum. Mestu áhrifin fólust í umtalsvert lægra verði til framleiðenda eftir aðild. Áður var framleiðendaverð hátt en beinn stuðningur frá hinu opinbera minni. Við aðild breyttist þetta og opinber stuðningur jókst en framleiðendaverð lækkaði fyrir dýr og dýraafurðir að meðaltali um 40-45% og um 50% á korni. Eins féll landamæravernd niður, s.s. heilbrigðisskoðanir, og varð matvælaaðurinn að bregðast við aukinni erlendri samkeppni. Fyrir neytendur þýddi innganga raunlækkun matvælaaverðs um 10-11% og frá aðild hefur matvælaaverð hækkað mun minna en verðbólga. Á árunum 1995 til 2000 hækkaði verðlagsvísitala neysluvöru um 8% en matvælaaverð einungis um 2%.“²⁸⁷

Það sjónarmið kom einnig sterkt fram í nefndinni að unnt væri að ná fram svipuðum áhrifum til lækkunar matarverðs án aðildar að sambandinu, kysu stjórnvöld að grípa til sjálfstæðra aðgerða í því skyni. Ekki sé til neitt „Evrópuverð“ á matvælum og aðild að ESB snerti þetta mál aðeins að litlu leyti. Engir tollar séu á innfluttum matvælum frá ESB-ríkjum nema á búvörum, sem íslenskir bændur framleiði. Einföld lagabreyting dugi til að breyta þessu og hún sé ekki á nokkurn hátt háð því að Íslendingar gangi í ESB.

²⁸⁶ Tryggvi Þór Herbertsson, Halldór Benjamin Þorbergsson, Rósa Björg Sveinsdóttir: Ísland og alþjóðaviðskipti. Rannsóknarmiðstöð um samfélags- og efnahagsmál. Desember 2005.

²⁸⁷ Utanríkisráðuneytið (2003). Íslenskur landbúnaðar í alþjóðlegu umhverfi, bls. 35.

Svipað sjónarmið kemur einnig fram í fréttatilkynningu sem ASÍ sendi frá sér í tilefni af skýrslu hagstofustjóra, þar sem segir: „Í skýrslu formanns kemur fram að með breytingum á núverandi stuðningskerfi í landbúnaði, ásamt ýmsum öðrum breytingum á tollum, vörugjöldum og virðisaukaskatti af matvælum (aðallega á drykkjarvörum og sykri) væri hægt að ná matvælaverði hér á landi niður á sambærilegt stig og í Finnlandi og Svíþjóð.“

Hinn 9. október 2006 kynnti ríkisstjórnin aðgerðir til að lækka matvælaverð sem byggðust á hugmyndum, sem fram komu í skýrslu hagstofustjóra. Markmið aðgerðanna var, að matvælaverð á Íslandi yrði sambærilegt við meðalverð á matvælum á Norðurlöndunum miðað við upplýsingar um matvælaverð frá Evrópsku hagstofunni (Eurostat).

Vörugjöld af innlendum og innfluttum matvælum, öðrum en sykri og sætindum, skyldu felld niður að fullu 1. mars 2007. Virðisaukaskattur af matvælum skyldi lækka úr 14% í 7% frá 1. mars 2007. Virðisaukaskattur af öðrum matvælum sem hefur verið 24,5% skyldi lækkaður í 7% frá sama tíma. Almennir tollar á innfluttum kjötvörum úr 2. kafla tollskrár skyldu lækkaðir um allt að 40% frá 1. mars 2007. Samhliða þessu verði áfram unnið að frekari gagnkvæmum tollalækkunum og bættum markaðsaðgangi gagnvart helstu viðskiptalöndum Íslands í milliríkjasamningum sem tryggja jafnaframt útflutningshagsmuni íslensks atvinnulífs.

Þá var skýrt frá því, að samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði hefðu ákveðið raunlækkun á heildsöluverði mjólkurvara á næstu 12 mánuðum sem yrði náð með óbreyttu verði á þessum tíma, hinu sama og ákveðið var af verðlagsnefnd búvöru þann 1. janúar 2006.

Í svari²⁸⁸ forsætisráðuneytisins 22. desember 2006 við fyrirspurn embættis talsmanns neytenda²⁸⁹ segir að aðgerðir ríkisstjórnarinnar varðandi vörugjöld og virðisaukaskatt séu taldar geta leitt til rúmlega 10% lækkunar á matvælaverði. Þegar einnig sé tekið tillit til allt að 40% lækkun tolla af innfluttum kjötvörum og ákvörðunar Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði um raunlækkun á heildsöluverði mjólkurafurða megi ætla að áhrif aðgerða til lækkunar á matvælaverði geti legið á bilinu 12-13%. Til viðbótar muni virðisaukaskattur af veitingaþjónustu lækka úr 24,5% í 7%. Að öllu samanlögðu megi ætla að þessar aðgerðir geti leitt til 14-16% lækkunar á matvælaverði vísitölu neysliverðs að viðbætti veitingaþjónustu.

Heildaráhrif þessara lækkana séu metin til rúmlega 2% lækkunar vísitölu neysliverðs þegar þau séu að fullu komin fram. Auk þess muni lækkun virðisaukaskatts á annarri vöru og þjónustu úr 14% í 7% geta leitt til um 0,3% lækkunar vísitölu neysliverðs þannig að samanlögð lækkun vísitölnunnar gæti numið rúmlega 2,5% þegar upp er staðið. Við mat á þessum áhrifum sé einkum byggt á upplýsingum úr skýrslu formanns matvælaverðsnefndar og frá Hagstofu Íslands um vægi viðkomandi skatta og gjalda í vísitölu neysliverðs.

Mikilvægt sé að hafa í huga að verðlagning á matvælum sé að verulegu leyti frjálst og endanleg niðurstaða hvað varðar áhrif þessara aðgerða til lækkunar vöruverðs fari eftir aðstæðum á markaði hverju sinni.

²⁸⁸ <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2464>

²⁸⁹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/2464>

4.6.3. Samningaviðræður um landbúnaðarmál á vettvangi WTO

Stefnuákvæðanir Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), sem að líkindum koma til framkvæmda eftir 2006, munu líklega breyta öllum viðhorfum í íslenskum landbúnaðarmálum og m.a. verður þá einnig að endurmeta hugsanleg áhrif ESB og aðildar Íslendinga að ESB. Jafnframt er ljóst að ESB sjálf mun breytast á þessu sama tímabili.

Flest bendir til þess að Íslendingar haldi meira sjálfræði til mótunar eigin landbúnaðarstefnu utan ESB en innan þess. Þessa ályktun má m.a. draga af niðurstöðum nýrrar skýrslu frá hagfræðideild rannsóknastofnunar landbúnaðarins í Noregi (NILF). Eftir sem áður verða Íslendingar að fylgja nýjum stefnuákvörðunum WTO. Innan ESB kynni þó að vera að Íslendingar gætu notfært sér hluta af heildarsvigrúmi sambandsins til tiltekinna stuðningsaðgerða við landbúnað.

Alþjóðaviðskiptastofnunin er drifkraftur í endurskoðun landbúnaðarstefnu á heimsvísu. Búast má við samningum um minnkandi hindranir gegn innflutningi landbúnaðarafurða og einnig um strangar takmarkanir á ríkisstuðningi við landbúnað. Austurstækkun ESB hefur augljós áhrif á viðleitni ESB til að skapa sér samningsstöðu og til að leggja línur fyrir ríki sem hingað til hafa stutt eigin landbúnað til jafns við eða meira en ESB.

Heildarstuðningur við landbúnað á Íslandi árið 2000 var meira en 80% af hámarksheimildum samkvæmt reglum WTO. Ýmislegt bendir til að heildarstuðningur frá ESB eftir hugsanlega inngöngu Íslands geti orðið tæplega helmingur þeirra beingreiðslna sem nú eru veittar hér til framleiðenda. Af þeim sökum er ljóst að til viðbótar þessu munu umsamin viðbótarframlög skipta miklu máli sbr. reynslu Finna. Auk þess má telja víst að innlendar stuðningsaðgerðir og framlög muni hafa mikla þýðingu á sviði landbúnaðarmála hvort sem Ísland gerist aðildarland ESB eða ekki.²⁹⁰

4.7. Aðrar breytingar sem aðild að Evrópusambandinu hefði í för með sér

Hér að framan hefur verið farið yfir helstu álitamálin sem nefndarmenn töldu vera til staðar varðandi hugsanlega aðild Íslands að ESB. Fjöldmörg önnur atriði þarf auðvitað einnig að hafa í huga þegar hugsanleg aðild að ESB er skoðuð og nokkur þeirra mála sem nefnd voru á fundum nefndarinnar eru talin upp í þessum hluta.

Það er til að mynda ljóst að aðild myndi hafa í för með sér aukna þátttöku fulltrúa Íslands í starfi ESB, sem jafnframt hefði för með sér aukið álag og kröfur um aukið starfsframlag miðað við EES-samninginn. Sú aukning myndi falla af mestum þunga á ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra Stjórnarráðsins. Aukinn ferðakostnaður félli að mestu leyti á ESB, en kostnaður við starfsmannahald gæti aukist talsvert.²⁹¹

²⁹⁰ Byggt á skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*. Í pallborðsumræðum á ráðstefnu um Evrópumál sem Alþjóðamálastofnun HÍ hélt í nóvember 2006 sagði Sigurgeir Þorgeirsson, framkvæmdastjóri Bændasamtakanna, að færi allt á versta veg í viðræðum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um landbúnaðarmál, gæti svo farið að í framtíðinni væru bændur betur settir innan ESB, en um það væri þó allt óvíst. Þetta þýddi þó ekki að Bændasamtökin hefðu skipt um skoðun um aðild að ESB. Hann benti á að í skýrslunni *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi* hefði komið fram að það yrði íslenskum landbúnaði erfitt að laga sig að aðstæðum í ESB og ekkert hefði komið fram sem breytti þeirri niðurstöðu.

²⁹¹ Utanríkisráðuneytið (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, bls. 42. Baldur Þórhallsson hefur skoðað hugsanleg áhrif ESB-aðildar á íslenska stjórnsýslu og komst að þeirri niðurstöðu að íslensk stjórnsýsla myndi ráða við aðild að ESB, þótt vissulega yrði það átak fyrir svo fámenna stjórnsýslu.

Fulltrúar verkalyðshreyfingarinnar sem mættu á fund nefndarinnar bentu á að við aðild að ESB yrðu teknar upp tilskipanir sambandsins gegn mismunum, en þær falla ekki undir EES-samninginn. Einnig hefur verið bent á það að með ESB-aðild myndu lækka skólagjöld sem íslenskir námsmenn þurfa að greiða í Bretlandi.

Meginhluti umhverfisreglna ESB hefur þegar verið tekinn upp á Íslandi með EES-samningnum, en viðkvæmar spurningar gætu vaknað í aðildarviðræðum um tiltekin atriði sem eftir eru. Þannig eru samræmdar reglur um náttúruvernd utan EES-samningsins, jafnt náttúruvætti sem verndaðir stofnar. Kæmi til aðildarviðræðna þyrfti sérstaklega að taka á veiðum á stofnum sem njóta verndar innan ESB og má nefna sem dæmi refi, rjúpur og lunda. Fremur er þetta þó formsatriði þegar um staðbundna stofna er að ræða og auðsótt hefur verið að ganga frá reglum t.d. í Svíþjóð um veiðar á björnum, elgjum og refum. Eftirlit með framkvæmd er og alfarið i höndum aðildarríkja. Þá mætti einnig ætla að hvalveiðar og selveiðar Íslendinga mættu mikilli andstöðu áhrifamikilla aðila innan ESB og gæti það orðið ásteytingarsteinn, ekki síst á vettvangi Evrópuþingsins.²⁹²

²⁹² Utanríkisráðuneytið (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*, bls. 42.