

Aðildar- viðræður Íslands við ESB

Úttekt unnin fyrir Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins,
Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda

EFNISYFIRLIT

1. Inngangur	4
2. Ágrip af helstu niðurstöðum	5
3. Aðildarviðræður Íslands við ESB	12
3.1. Staðan í viðræðunum	12
3.1.1. Gangur viðræðnanna	13
3.1.2. Viðhorf ESB gagnvart aðildarviðræðunum	15
3.2. Samningskaflarnir	18
3.2.1. Kaflar sem voru opnaðir og lokað til bráðabirgða	19
3.2.2. Kaflar sem hafa verið opnaðir til viðræðna en viðræðum ekki lokið	20
3.2.3. Samningsafstaða hefur verið afhent en kaflar ekki opnaðir	30
3.2.4. Samningskaflar þar sem samningsafstaða lá ekki fyrir	31
3.3. Hvaða áhrif hefur aðildarumsóknin haft á hagsmunagæslu Íslands?	31
3.3.1. Hagsmunagæsla á grundvelli EES	31
3.3.2. Áhrif aðildarviðræðna á stöðu Íslands	32
3.3.3. Áhrif viðræðuhlés	32
3.3.4. Áhrif þess að draga aðildarumsókn til baka	33
3.4. Niðurstöður	34
4. Efnahags- og peningamál	37
4.1. Um afnám hafta	37
4.1.1. Fjármagnshöftin í ljósi EES-samningsins	37
4.1.2. Um tengsl haftaafnáms og samningaviðræðna við ESB	38
4.1.3. Færsluvandi Íslands	40
4.1.4. Niðurstöður	41
4.2. Leiðin inn á evrusvæðið	41
4.2.1. ERM II-fastengið	41
4.2.2. Nokkrar leiðir að sama marki	43
4.2.3. Um reynslu annarra landa af ERM II	44
4.2.4. Möguleg gengisfesting Íslands í sögulegu ljósi	47
4.2.5. Niðurstöður	50
4.3. Áhrif evrunnar á Ísland	51
4.3.1. Áhrif evrunnar á íslenska hagstjórn	51
4.3.2. Fjármálastöðugleiki, vextir og seðlaprentun	53
4.3.3. Hönnunargallar evrusvæðisins og úrbætur við þeim	58
4.3.4. Niðurstöður	60
5. Sjávarútvegs mál	63
5.1. Sjávarútvegsstefna ESB og Ísland	63
5.2. Aðildarviðræður Íslands við ESB	63
5.3. Sjávarútvegsstefnan	65
5.4. Hvernig falla meginrættir sjávarútvegsstefnu ESB að íslenskri fiskveiðilögsögu?	66
5.4.1. Innsævi og landhelgin	67
5.4.2. Efnahagslögsagan	68
5.5. Sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði	70
5.5.1. Nothæf fordæmi	71
5.6. Fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi	74

5.7.	Ytri vídd sjávarútvegsstefnunnar	75
5.8.	Aðrir málaflokkar	78
	5.8.1. Brottkast	78
	5.8.2. Hvalveiðar	78
	5.8.3. Styrkir	78
5.9.	Niðurstöður	78
6.	Landbúnaðarmál	80
6.1.	Staða viðræðna	80
	6.1.2. Löggjöf ESB á sviði landbúnaðar	81
	6.1.3. Markaðsmál	81
	6.1.4. Beinar greiðslur	83
	6.1.5. Dreifbylisþróun	84
	6.1.6. Önnur löggjöf	85
	6.1.7. Stjórnábylgja landbúnaðarmála	85
	6.1.8. Nýtt tímabil; 2014-2020	85
	6.1.9. Helstu álitamál	86
	6.1.10. Ísland sem ysta svæði	88
	6.1.11. Niðurstöður	88
6.2.	Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði	88
	6.2.1. Staða viðræðna	88
	6.2.2. Helstu álitamál	89
	6.2.3. Innflutningur lifandi dýra	89
	6.2.4. Innflutningur á fersku kjöti	89
	6.2.5. Aðrar undanþágur sem tengjast frjálsum innflutningi	90
	6.2.6. Niðurstöður	91
6.3.	Byggðastefna og samræming uppbyggingarsjóða	91
	6.3.1. Helstu álitamál	92
	6.3.2. Niðurstöður	93
7.	Staða og framtíð EES	95
7.1.	Þróun EES	95
7.2.	Reynslan af EES: Kostir, gallar og áskoranir	100
	7.2.1. Reynsla Íslands	100
	7.2.2. Reynsla Noregs: Djúpstæð og viðtæk Evrópuvæðing	103
	7.2.3. Kostnaður af EES: „Einstefnugreiðslur“	105
	7.2.4. Lýðræðishallinn	106
	7.2.5. Innleiðingarhallinn	108
	7.2.6. Nýjar áskoranir	111
	7.2.7. Gjaldeyrishöftin	112
7.3.	Endurskoðunarhugmyndir	113
	7.3.1. Útvikun á EES-samstarfinu	114
	7.3.2. Hvernig ákvarðað er hvað af nýrri löggjöf falli undir gildissvið EES-samningsins	115
	7.3.3. Viðbrögð við vaxandi drætti á innleiðingu EES-gerða	116
	7.3.4. Þátttaka EFTA-EES-riksja í (nýjum) eftirlits- og umsýslustofnunum ESB	117
	7.3.5. Fjölgun í EFTA-stoð EES?	117
7.4.	Framtíðarhorfur EES og Ísland: Niðurstöður	120
	Viðauki I: Um framtíðarhorfur Evrópusambandsins	124
	Viðauki II	128
	Þakkið	132

1. Inngangur

Á haustmánuðum 2013 var leitað til Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands um úttekt á aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið. Verkeiðendur eru Alþýðusamband Íslands, Samtök atvinnulífsins, Félag atvinnurekenda og Viðskiptaráð Íslands.

Markmið verkefnisins er að leggja mat á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið, að greina þau álitæfni sem eru til staðar og þá kosti sem eru í stöðunni.

Úttekt Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands er byggð á miklum fjölda skriflegra heimilda, meðal annars yfirgripsmikilli skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Þá var leitað eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila og sérfræðinga hér heima auk þess sem viðtöl voru tekin við embættismenn aðildarríkja og stofnana Evrópusambandsins í Brussel í febrúar síðastliðnum. Listi með nöfnum þeirra aðila sem leitað hefur verið til við vinnslu úttektarinnar fylgir hér að aftan.


Megináhersla úttektar Alþjóðamálastofnunar er á þá samningskafla sem hafa ekki verið opnaðir og sem mestur ágreiningur hefur verið um héraendis, en þar ber helst að nefna efnahags- og peningamál, sjávarútvegsmál og landbúnaðar- og byggðamál. Einnig eru teknar saman upplýsingar um hvernig aðildarviðræður Íslands við ESB gengu fyrir sig áður en hlé var gert á þeim, og hvaða áhrif aðildarumsóknin hefur haft á hagsmunagæslu Íslands. Loks er fjallað um stöðu og framtíð EES-samstarfsins þar sem það er sú leið að tengingu við Evrópusambandið og innri markað þess sem Ísland myndi freista þess að byggja áfram á, ef ekkert skyldi verða af aðild Íslands að ESB.

Úttektina unnu Auðunn Arnórsson, stjórn málafræðingur, Ásgeir Jónsson, hagfræðingur, Bjarni Már Magnússon, lögfræðingur, Daði Már Kristófersson, hagfræðingur, Jón Gunnar Ólafsson, alþjóðastjórnmálafræðingur, Jóna Sólveig Elínardóttir, alþjóðastjórnmálafræðingur, Pia Hansson, alþjóðastjórnmálafræðingur, Tómas Joensen, Evrópufræðingur, og Vilborg Ása Guðjónsdóttir, alþjóðastjórnmálafræðingur.

Alþjóðamálastofnun þakkar öllum þeim sem lagt hafa hönd á plóg, þar með talið starfsfólki í sendiráði Íslands í Brussel, sendinefnd ESB í Reykjavík og embættismönnum sem hvað best þekkja til samninga- viðræðnanna í utanríkisráðuneytinu. Öðrum viðmælendum okkar í Reykjavík og Brussel færum við einnig okkar bestu þakkir.

Það er von okkar að úttekt þessi verði lóð á vogarskálar upplýstrar og fræðandi umræðu um aðildarviðræður Íslands við Evrópusambandið og valkosti Íslands í Evrópumálum.

f.h. Alþjóðamálastofnunar Háskóla Íslands,



Pia Hansson

forstöðumaður

2. Ágrip af helstu niðurstöðum

Um gang aðildarviðræðnanna

Ísland sótti um aðild að Evrópusambandinu í júlímánuði 2009 og var formlega viðurkennt sem umsóknarríki af öllum þáverandi 27 aðildarríkjum sambandsins einu ári síðar. Þá tók við rýnivinna – skipulegur samanburður löggjafar Íslands og ESB – í eitt ár til viðbótar. Þannig liðu tvö ár frá því aðildarumsókn var send inn uns eiginlegar aðildarviðræður hófust. Á þeim 18 mánuðum sem viðræður stóðu yfir, áður en hlé var gert á þeim snemma árs 2013, voru 27 af 33 samningsköflum opnaðir og Ísland afhenti samningsafstöðu sína í 29 köflum. Í þessu ferli var 11 köflum lokað samdægurs. Hins vegar voru 16 kaflar enn opnir þegar hlé var gert á viðræðunum. Þá átti enn eftir að opna sex kafla sem fjalla um sjávarútveg, landbúnað og dreifbýlisþróun, matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði, staðfesturétt og þjónustufrelsi, frjálsa fjármagnsflutninga og dóms- og innanríkismál.

Viðmælendur skýrsluhöfunda voru sammála um að aðildarviðræðurnar hafi gengið hratt og vel fyrir sig hvort sem miðað er við önnur umsóknarríki eða hve umsvifamikil þetta ferlið er. Hafa verður í huga að umgjörð aðildarferlisins hefur þýngst frá því t.d. Svíþjóð og Finnland sömdu við Evrópusambandið fyrir 20 árum. En á sama tíma er ljóst að tveggja áratuga þátttaka Íslands í EES-samstarfinu liðkaði töluvert fyrir samningum. Þar eð löggjöf hérlendis hefur að verulegu leyti verið aðlöguð löggjöf Evrópusambandsríkja, auk þess sem mikil þekking er til staðar í íslensku stjórnkerfi á viðfangsefninu. Viðmælendur voru meðvitaðir um að íslensk stjórnvöld hefðu viljað sjá hraðara samningaferli, en að öllu samandregnu voru það einkum fimm áhrifaþættir sem hægðu á málinu.

- Í fyrsta lagi eru aðildarviðræður nú þýngri í vöfum eftir mikla stækkun ESB árin 2004 og 2007, þegar samtals tólf ný aðildarríki bættust í hópinn. Til að mynda hefur sérstakri rýnivinnu verið bætt við sem aðfara að viðræðum. Rýnivinnan lengdi ferlið um eitt ár.
- Í öðru lagi setti hin alþjóðlega fjármálakrísa strik í reikninginn hjá báðum samningsaðilum með ýmsum hætti, og nægir þar að nefna Icesave-málið til sögunnar.
- Í þriðja lagi varð skortur á samstöðu innan ríkisstjórnarinnar til þess að tefja fyrir og olli því meðal annars að samningsafstaða var ekki lögð fram í ákveðnum málaflökkum, svo sem í landbúnaðarmálum.
- Í fjórða lagi olli sú ákvörðun íslenskra stjórnvalda í ársbyrjun 2013 að setja viðræðurnar í „hæga-gang“ fram yfir þingkosningar óvissu hjá ESB um áframhald þeirra og stöðvaði marga ferla í aðildarviðræðunum.
- Í fimmta lagi olli makríldeilan því að ekki tókst að opna kaflann um sjávarútveg áður en hlé var gert á viðræðunum.

Ef rýnt er í stöðu einstakra kafla er ljóst að Ísland hafði þegar náð fram sérlausnum, undanþágum og/eða aðlögunarfrestum í mörgum málum. Þessar sérlausnir byggðu að mestu leyti á því sem áður hafði fengist í gegnum EES-samninginn, og voru í raun staðfesting hans. Þá hafði ESB sett lokunarviðmið í öllum þeim köflum sem opnaðir höfðu verið til viðræðna, fyrir utan þrjá kafla á gildissviði EES-samningsins og kafla 27 um umhverfismál. Lokunarviðmið eru skilyrði sem umsóknarríkinu er gert að uppfylla áður en kafla er lokað. Í mörgum tilvikum snerust lokunarviðmiðin um að Ísland ynni upp tafir á innleiðingu EES-reglna á gildissviði viðkomandi samningskafla.

Aðildarviðræður, sem og samningaviðræður almennt, byggja gjarnan á því verklagi að semja fyrst um þau mál sem samhljómur er um, en sérlausnir, eftirgjafir og málamiðlanir eiga sér stað á lokadögum samninganna. Af þessum sökum er erfitt að gera sér grein fyrir því hvaða niðurstaða hefði komið fram í helstu hagsmunamálum Íslendinga ef viðræðunum hefði verið lokið. Þó liggur fyrir að öll ný aðildarríki hafa hingað til getað samið um sérlausnir um ákveðin málefni er hafa legið þeim þýngst á hjarta og snerta mestu hagsmuni ríkjanna. Þess vegna hlýtur niðurstaða aðildarsamnings að ráðast af forgangsöröðun stjórnvalda um það hvaða mál eru sett á oddinn í viðræðunum því óraunhæft er að ætla að hægt sé að ná nema ákveðnum fjölda mála fram í samningum.

Í viðtölum skýrsluhöfunda við embættismenn ESB og fulltrúa aðildarríkjanna kom framskilningur á sérstöðu Íslands en á hinn bóginn var lögð áhersla á að samningaviðræður væru auðvitað samningaviðræður. ESB myndi aldrei gefa ádrátt um eftirgjöf í neinu málefni fyrirfram. Slikt er einfaldlega ekki góð samningatækni.

Háttsettur embættismaður hjá stækkunardeild ESB benti samt sem áður á að það væru fordæmi fyrir því að nýjar grundvallarreglur (f. *acquis communautaire*) væru skrifaðar inn í aðildarsamning til að leysa erfið mál í aðildarviðræðum. Um leið og aðildarsamningur tekur gildi verða allar sérlausnir sem hann tekur til hluti af grundvallarreglum ESB, sem ekki verður breytt nema með samþykki allra aðildarríkja. Að mati téðs embættismanns væri vel mögulegt að sniða lausnir sem skiluðu því sem Ísland sæktist eftir en færu ekki gegn grundvallarreglum ESB. Mótun slíkra sérlausna taki aftur á móti tíma í samningaviðræðum.

Af viðtölum skýrsluhöfunda að dæma var ESB þegar tilbúið að hefja viðræður í fimm af þeim sex köflum sem ekki höfðu verið opnaðir þegar hlé var gert á viðræðunum, þ.e.a.s. í köflum:

- 3 um staðfesturétt og þjónustufrelsi
- 4 um frjálsa fjármagnsflutninga
- 11 um landbúnað og dreifbýlisþróun
- 12 um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði
- 24 um dóms- og innanríkismál

Af þessum fimm köflum var vilji hjá báðum aðilum til að hefja viðræður í fjórum þeirra á fyrri hluta árs 2013, þ.e. í öllum nema kafla 11. Staðaði það af því að íslensk stjórnvöld vildu ná samstöðu meðal allra í samningahópnum um samningsafstöðu áður en af stað væri haldið. Kafla 24 hafði staðið til að opna í desember 2012, en það frestaðist vegna fyrirvara eins aðildarríkis – sem horfur voru á að það félli frá áður en næsta ríkjaráðstefna aðildarviðræðnanna færi fram.

Ef ekki hefði komið til viðræðuhlés má því búast við því að um mitt ár 2013 hefði heildarfjöldi opnaðra samningskafla verið kominn í 31. Við þá 27 kafla sem áður var búið að opna hefðu kaflar 12, 24 og væntanlega 3 og 4 bæst við. Kaflarnir um landbúnað (nr. 11) og sjávarútveg (nr. 13) hefðu þá verið einu óopnuðu efniskaflar aðildarviðræðnanna. Þessir tveir kaflar hefðu verið hluti af „lokarimmu“ aðildarviðræðnanna þar sem tekist hefði verið á um mestu hagsmunina. Sex aðrir kaflar hefðu einnig verið hluti af lokasprettinum, en þeir eru: kafli 27 um umhverfismál (sem búið var að opna án opunar-eða lokunarviðmiða þótt hvalveiðar heyrðu undir hann), kafli 17 um efnahags- og peningamál, kafli 22 um byggðastefnu og uppbyggingarsjóði og kafli 33 um framlagsmál. Að ógleymdum lokaköflunum 34 (um stofnanir, þ.e. hvernig Ísland yrði skilgreint inn í stofnanir ESB) og 35 (önnur mál).

Viðmælendum skýrsluhöfunda í Brussel bar öllum saman um að auðvelt myndi reynast að hefja viðræður að nýju, svo fremi sem aðildarumsóknin yrði ekki dregin til baka. Það sé í raun ekkert sem reki á eftir Íslendingum að taka ákvarðanir um framhald viðræðnanna nú þegar samninganefndirnar hafi verið leystar upp og vinnu hafi verið hætt hjá báðum samningsaðilum. Vari viðræðuhléið í mörg ár muni samningavinnan vitanlega úreldest hægt og bitandi þar sem lagasafn ESB tekur ýmsum breytingum með tímanum. Því væri viðbúið að það þyrfti að opna suma kafla aftur eftir langt hlé. Slík endurskoðun þyrfti þó í flestum tilvikum ekki að taka langan tíma þar sem kaflarnir sem um ræðir eru flestir á gildissviði EES-samningsins, og Ísland heldur áfram að innleiða EES-löggjöf, óháð því hvort aðildarviðræður eru í gangi eður ei. Hins vegar, ef umsóknin yrði dregin til baka, færi ferlið aftur á byrjunarreit. Nýjar aðildarviðræður myndu krefjast þess að leita þyrfti aftur samþykkis allra aðildarríkjanna, kalla þyrfti saman nýja ríkjaráðstefnu og veita framkvæmdastjórninni nýtt samningsumboð. Síðan þyrfti að endurtaka öll fyrri skref viðræðuferlisins.

Efnahags- og peningamál

Miðað við núverandi stöðu mála mun afnám fjármagnshafta verða eitt helsta samningamálið í aðildarviðræðum. Miðað við reynslu annarra ríkja koma nokkrir farvegir til greina fyrir ESB til þess að styðja við lausn hafta hérlendis. En svo virðist sem hægt sé að draga þrjár ályktanir í þessu sambandi:

- Slík aðstoð myndi ráðast á síðustu metrnum í aðildarviðræðum og engar skuldbindingar af hálfu ESB myndu liggja fyrir fyrr en aðildarsamningur yrði gerður opinber.
- Slík aðstoð – ef veitt yrði – myndi ávallt vera hluti af áætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og undir eftirliti hans.
- ESB og Evrópski seðlabankinn hafa þegar gefið ádrátt um að koma að málinu með frumkvæði um stofnun vinnuhóps um afnám hafta.

Það skal haft í huga að lánalínur skipta ekki höfuðmáli fyrir afnám hafta nema að því marki sem aðgangur að þeim skapi trúverðugleika fyrir íslensku krónuna. Sú aðstoð sem skiptir mestu felst í þeim trúverðugleika sem stuðningur frá ESB skapar og því fyrirheiti að íslenskar krónur breytist í evrur innan ákveðins tíma. Gjalddeyrismarkaðir eru í eðli sínu framsýnir og myndu bregðast við um leið og aðildarsamningur yrði samþykktur.

Fjármagnshöftin stafa af færsluvanda (e. *transfer problem*) íslenska myntsæðisins. Það eru einfaldlega takmörk fyrir því hvað hægt er að flytja mikil verðmæti frá einu myntsæði til annars á skömmum tíma. Eins og staðan er nú eru miklar krónueignir til staðar, í eigu bæði innlendra og erlendra aðila, sem gætu leitað úr landi um leið og gjalddeyrismarkaðurinn yrði opnaður. Sú hætta er því til staðar að fjármagnsútfærði muni þvinga fram lækkun á raungengi gjaldmiðilsins niður fyrir öll eðlileg þjóðhagsleg viðmið sem bæði rýrir líf skjör fólks og skaðar hagkerfið. Færsluvandinn hyrfi við upptöku evru þar sem Ísland yrði hluti af stærra myntsvæði. Ef myntskipti liggja fyrir innan einhvers ákveðins tíma er hægt að nýta þær upplýsingar strax til þess að leysa snjöhengjvandann.

Þetta er ekki í fyrsta sinn sem Ísland stendur frammi fyrir því að afnema höft að kröfu ESB en við inngönguna í EES árið 1994 þurftu íslensk stjórnvöld að fella úr gildi ríflega sex áratuga gömul fjármagnshöft. Í kjölfar þess streymdi mikið af erlendu fjármagni inn í landið, sem nær ekkert lát var á í nær 15 ár. Öll líkindi eru til þess að stjórnvöld geti náð fram sömu áhrifum nú með því fyrirheiti að verða hluti af myntbandalagi Evrópu.

Ísland verður að uppfylla Maastricht-skilyrðin fjögur til þess að fá aðild að evrusvæðinu. Þau kveða á um lága verðbólgu, aðhald í ríkisfjármálum, samleitni langtímavaxta og síðast en ekki síst tveggja ára tengingu við evru í ERM II-fastgengiskerfinu sem er í umsjón Evrópska seðlabankans. Nú þegar hafa átta smáríki tekið upp evru með aðild að ERM II og sex þeirra gerðu það á 2-3 árum. Heldur teygðist á reynslutíma tveggja ríkja, Eistlands og Lettlands, þar sem hin alþjóðalega fjármálakreppa tafði fyrir þeim. ERM II-festingin er gerð með stuðningi Evrópska seðlabankans, en bankinn er þó aðeins skuldbundinn til þess að verja $\pm 15\%$ vikmörk frá viðmiðunargengi. Hins vegar þarf inntökuríkið sjálf að halda genginu á mun þrengra bili til þess að útskrifast úr ERM II og taka upp evru. Ríkin þurfa því sjálf að taka ábyrgð á því að halda genginu innan $\pm 2,25\%$ vikmarka, eða þar um bil, til þess að hljóta útskrift.

Ríkin átta – sem að ofan greinir – hafa valið þrjár meginleiðir við gengisfestinguna. Sú hin fyrsta er að skuldbinda sig til þess að halda $\pm 15\%$ vikmörkum en beita síðan gjalddeyrissingripum til þess að halda genginu innan þrengri marka. Önnur er að skuldbinda sig til þess að viðhalda $\pm 2,25\%$ vikmörkum og hin þriðja er að festa gengið niður með myntráði. Líklega myndi liggja fyrir Íslendingum að velja fyrstu leiðina en tímasetning slíkrar festingar myndi velja á því hve vel haftaafnám gengur.

Á árunum 1989 til 2001 studdist Ísland við fastgengi með góðum árangri. Það er ekki aðeins að gengisakkerið hafi gefist vel í þeirri viðleitni að ná niður verðbólgu, heldur er tíundi áratugurinn einstæður í lýðveldissöggunni fyrir bæði lága verðbólgu og hraðan hagvöxt. Ísland var því eitt fárra ríkja í Evrópu sem raunverulega uppfyllti Maastricht-skilyrðin þegar evran var stofnuð, og hefði þá getað verið í hópi upptökuríkja ef EES-samningurinn hefði verið farmiði inn í myntbandalag. Af reynslu Íslands af fastgengi og reynslu annarra ríkja verður ekki önnur ályktun dregin en að Ísland ætti að geta gengið í gegnum ERM II-ferlið til upptöku evru á lágmarkstíma – það er á tveimur til þremur árum.

Við inngöngu í Efnahags- og myntbandalag Evrópu hafa íslensk stjórnvöld ekki lengur frelsi til þess að geta sjálf ákveðið eigin peningamálastefnu en verða að taka við bæði lægri vöxtum og lægri verðbólgu frá Evrópu. Breytinguna má marka af því að skammtíma nafnvextir hafa á síðustu 10 árum verið 4-16 prósentum hærrí hlendis en í Evrópu og langtímavextir 4-6 prósentum hærrí (ef miðað er við 10 ára skuldabréf þýska ríkisins). Það er ávallt fórn að gefa eftir sjálfstæði í peningamálum. Ríki geta að einhverju marki valið á milli atvinnuleysis og verðbólgu til skamms tíma, þar sem gengisfellingar og verðbóluskot flýta aðlögun á vinnumarkaði í niðursveiflu. Þegar gengið hefur verið fest varanlega er ekki hægt að leiðrétta þenslu og verðbólgu með gengislækun. Aukinheldur getur ríkið ekki brugðist við ósamhverfum áföllum á framboðshlið hagkerfisins, svo sem miklum aflabresti í sjávarútvegi, með því að lækka gengið.

Ef lítið er á gengislækun sem kreppumeðal er ljóst að stjórnvöld geta ekki stjórnað skammtastærðinni nema að litlu leyti á frjálsum fjármagnsmarkaði, og lækningin getur hæglega orðið verri en sjúkdómurinn. Sú hefði einnig verið raunin ef landsmenn hefðu ekki gripið til þess ráðs að setja á höft haustið 2008 til þess að stöðva gengisfall krónunnar sem hefði ella valdið stórkostlegri röskun fyrir líf skjör fólks og rekstur

fyrirtækja. Án hafta hefði Ísland þurft að þola mjög háa vexti til þess að styðja við gengið á sama tíma og mjög snarpur samdráttur gekk yfir hagkerfið.

Með aðild Íslands að myntbandalagi Evrópu yrði Seðlabanki Íslands eitt af útibúum Evrópska seðlabankans og fengi þar með réttindi til prentunar á evrum. Með því fengi Seðlabankinn öflugt tæki til þess að varðveita fjármálastöðugleika og þjóna sem lánveitandi til þrautarvara. Aukinheldur mun prentvald í evrum valda byltingu fyrir heimili og atvinnulíf þar sem verðbólga, gengisóstöðugleiki og vaxtasveiflur hyrfu í einni andrá. Innganga inn á sameiginlegt myntsæði mun einnig leiða til aukinnar samkeppni á fjármálamarkaði og lægri vaxta, en eins og staðan er nú er vaxtamunur íslensku bankanna þriggja 100-200 punktum hærrí en banka á öðrum Norðurlöndum.

Myntbandalag Evrópu var stofnað án yfirþjóðlegra stofnana annarra en seðlabanka. Á síðustu árum hefur verið unnið að því að bæta úr þessum hönnunargöllum með því að byggja upp yfirþjóðlegar stofnanir er varðveita fjármálastöðugleika. Þessar smíðar eru nú á sínum fyrstu stigum og framtíðin verður að leiða í ljós hvort hér sé nóg að gert. Almenn séð ætti þetta að koma Íslandi vel. Samevrópskur ábyrgðarhringur þar sem bankarnir yrðu undir eftirliti, og að einhverju leyti ábyrgð yfirþjóðlegra stofnana, myndi minnka verulega áhættu ríkisins og gefa fjármálakerfinu heilbrigðari starfshvata. Miðað við núverandi aðstæður þurfa íslenskir bankar að starfa undir reglum sem eru meira íþyngjandi en þekkt annars staðar í Evrópu, m.a. vegna þjóðhagsvarúðar. Það yrði því til mikils að vinna fyrir bankana að njóta sambærilegra starfskilyrða undir evrópskri regnhlíf.

Af þeim 78 ríkjum í heiminum sem telja færri en tvær milljónir íbúa er Ísland eina ríkið með fljóttandi gengi og sjálfstæða peningamálastefnu. Þegar litið er yfir gengissöguna er ljóst að ráðamenn ríkisins hafa yfirleitt alltaf haft það hagsmunamat að halda fastgengi. Í því skyni hafa Íslendingar tekið beinan eða óbeinan þátt í því fastgengissamstarfi sem hefur verið í boði á hverjum tíma í Vestur-Evrópu. Við fullveldi var Ísland aðili að myntbandalagi Norðurlanda sem liðaðist í sundur eftir fyrri heimsstyrjöldina. Eftir það reyndu stjórnvöld einhliða festingu við breska pundið á millistríðsárunum, en eftir seinni heimsstyrjöldina gerðist Ísland aðili að Bretton-Woods fastgengissamstarfinu. Það leið undir lok árið 1972 og við tók verðbólga og óstöðugleiki sem ekki var unninn bugur á fyrr en gengið hafði verið fest með skuggatengingu við ERM-fastgengiskerfið árið 1989.

Hin bitra staðreynd er sú að Íslendingar geta ekki bundið gengi gjaldmiðilsins síns niður með trúverðugum hætti nema með því að afsala sér sjálfstæði í peningamálum, með því að ganga í myntbandalag eða taka upp myntráð – eða binda gjaldmiðilinn niður með höftum. Það er sá kostur sem landsmenn hafa nauðugir orðið að taka. Vandræði á gjaldeyrismarkaði hafa síðan oftlega kallað fram haftaaðgerðir af ýmsum toga og ýtt undir einangrunarhyggju. Líklega hafa fáar vestrænar þjóðir snúist jafnhraut og afdráttarlaust gegn markaðsbúskap og Íslendingar, með höftum og bönnum eftir að fullveldi var fengið, og átt í jafnmiklum brösum síðan við að reka opið markaðshagkerfi á eigin ábyrgð, þó að slíkt sé vel þekkt í þriðja heiminum.

Þegar allt þetta er dregið saman, auk þess að taka tillit til þess mikla viðskiptaábata sem alþjóðleg og greiðsluhæf mynt getur sannanlega fært smáþjóðum, verður ekki önnur ályktun dregin en að upptaka evru með aðild að myntbandalagi Evrópu muni fela í sér gríðarlegan velferðarábata fyrir Ísland. Vitanlega kemur kostnaður á móti. Það er fórn að gefa eftir sjálfstæði í peningamálum og einhverju leyti sjálfstæði ríkisfjármála, jafnvel þó íslenskum stjórnvöldum hafi ekki tekist vel upp við beitingu þessara hagstjórnartækja. Líklegt er að í kjölfarið muni fylgja meiri breytileiki í atvinnuleysi samfara hagsveiflum þó langtíma atvinnustig ætti ekki að verða fyrir áhrifum. Þá liggur einnig fyrir að samhliða upptöku evru verða töluverðar stofnanabreytingar að eiga sér stað þar sem hærrí nafnlaunahækkanir hérlendis en erlendis munu draga verulegan dilk á eftir sér með verri samkeppnisstöðu og síðan kreppu. ESB er samband fullvalda ríkja og Íslendingar munu áfram þurfa að bera ábyrgð á sinni efnahagsstjórn, og það mun velta á þeim hvernig til tekst að vinna úr nýju stofnanafyrirkomulagi.

Frá fullveldi hefur Ísland háð mjög harða baráttu við að varðveita efnahagsstöðugleika samhliða því að halda landinu opnu gagnvart umheiminum. Í sögulegu samhengi verður ekki önnur ályktun dregin en sú að með aðild að myntbandalagi Evrópu leysist loks hin mikla þverstæða sem Íslendingar hafa barist við í hartnær heila öld; að geta notið samtímis fastgengis og frelsis í viðskiptum með vörur, þjónustu og fjármagn. En það hefur þeim reynst ómögulegt nema aðeins á þriðja og tíunda áratug tuttugustu aldar.

Sjávarútvegsmál

Aðildarviðræður Íslands við ESB um sjávarútvegsmál komust aldrei af stað vegna makríldeilunnar. Sú deila varð til þess að sjávarútvegsdeild framkvæmdastjórnar ESB, Frakkland, Írland, Portúgal og Spánn beittu sér fyrir því að opunarviðmið yrði sett tengt deilunni fyrir Ísland. Opunarviðmið eru skilyrði sem umsóknarríkinu er gert að uppfylla áður en samningaviðræður um efni kaflans geta hafist. Íslensk stjórnvöld gátu ekki sætt sig við slík skilyrði enda um lykilkafila að ræða sem hugsanlegur aðildarsamningur myndi standa eða falla með. Stækkunardeild framkvæmdastjórnar ESB, Norðurlöndin (sem eru aðilar að ESB) og Bretland voru meðal þeirra sem studdu kröfur Íslands að þessu leyti og beittu sér gegn opunarviðmiðum.

Helstu samningsmarkmið Íslendinga á sviði sjávarútvegsmála lúta að þremur atriðum.

- Í fyrsta lagi að kröfum um sjálfstætt íslenskt fiskveiðistjórnunarsvæði.
- Í öðru lagi að aðgerðum til að viðhalda ströngum hömlum á fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi.
- Í þriðja lagi að komast hjá sameiginlegri stefnu og fyrisvari ESB á alþjóðavettvangi varðandi fiskveiðar.

Sú staðreynd að íslenska fiskveiðilögsagan liggur hvergi að lögsögu núverandi ESB-ríkja, og að flestir fiskistofnar innan hennar eru staðbundnir, færir samningamönnum Íslands sterk rök fyrir því að lögsaga landsins verði skilgreind sem sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði. Þessar röksemdir eru einnig studdar með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á sameiginlegri sjávarútvegsstefnu ESB og hafa það markmið að minnka miðstýringu og færa ákvarðanir um stjórnun fiskveiða til þeirra sem lúta þurfa þessum ákvörðunum.

Í viðræðum um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði getur Ísland byggt á nokkrum fordæmum máli sínu til stuðnings.

- Í fyrsta lagi er hægt að vísa til sérstakra stjórnunarsvæða fyrir fiskveiðar innan sjávarútvegsstefnu ESB.
- Í öðru lagi má vísa til ákvæðis í ESB reglugerð um aflaheimildir að því er varðar ákveðna fiskistofna og fyrirrennara hennar. Með reglugerðinni framselur ESB vald til aðildarríkjanna til að ákvarða aflaheimildir að því er varðar tiltekna fiskistofna sem einungis eitt aðildarríki nýtir, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.
- Í þriðja lagi getur Ísland vísað til þess að aðildarsamningur við fiskveiðiríkið Noreg hafi verið felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu, m.a. vegna þess að niðurstaðan var ekki nægjanlega hagfelld í fiskveiðimálum.

Ef Ísland gengur í ESB ættu íslensk stjórnvöld að geta komið að miklu leyti í veg fyrir að þurfa að úthluta afla til skipa í eigu erlendra aðila. Þetta er hægt án þess að undanþágur eða sérlausnir komi við sögu með því að setja svipuð skilyrði og gert er í löggjöf Breta og Dana til að koma í veg fyrir svokallað kvótahopp. Eitt af skilyrðunum sem sett eru í danskri löggjöf er að erlendir ríkisborgarar þurfa að hafa verið búsettir í Danmörku í a.m.k. tvö ár til að fá leyfi til atvinnuveiða í danskri lögsögu. Með þessu móti væri hægt að uppfylla skilyrði meirihluta utanríkismálanefndar um að ekki verði veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur fari ekki úr landi.

Sjávarútvegsstefna ESB felur í sér sameiginlega stefnu varðandi fiskveiðar á alþjóðavettvangi. Í því felst að sambandið kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna innan alþjóðastofnana og í samningaviðræðum við ríki er standa utan ESB. Krafa Íslands um að komast hjá þessu fyrisvari, hlýtur ávallt að verða ásteytingarsteinn í aðildarviðræðum. Slíkt fyrirkomulag er talið grafa undan sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni og gefa öðrum mögulegum aðildarríkjum óásættanlegt fordæmi sem þau geta stuðst við í aðildarviðræðum við ESB, jafnvel á óskyldum sviðum – svo sem á sviði mannréttindamála.

Embættismenn ESB hafa bent á að sjávarútvegsstefnan er ekki eins stíf og hún er talin og klæðskerasniðnar lausnir séu algengar innan sambandsins. Þannig muni ekkert beinlínis standa í vegi fyrir því að hægt sé að finna lausn sem taki mið af óskum Íslendinga. Útilokað er þó að spá fyrir um hvernig slíkar lausnir verði útfærðar. Slíkar æfingar byggjast á getgátum. Ef ætlunin er að fá botn í það álitaefni er nauðsynlegt að ljúka aðildarviðræðum.

Í þessu samhengi verður að hafa í huga að aldrei fyrr hefur ríki sem hefur sjávarútveg sem grundvallarhagsmuni sótt um aðild að ESB. Ísland yrði þar af leiðandi í aðstöðu til að hafa mótandi áhrif á þróun þessa málaflokks innan sambandsins.

Landbúnaðar- og byggðamál

Mikill undirbúningur fór fram af hálfu Íslands á sviði landbúnaðarmála vegna aðildarumsóknarinnar og umtalsverð þekkingaruppbygging átti sér stað á flestum stigum stjórnsýslunnar. Samningsafstaða var á lokastigum í janúar 2013, þegar ákveðið var að setja aðildarviðræðurnar í „hægagang“ framyfir alþingiskosningar. Ef tekið er mið af aðgerðaáætlun sem birt var um mitt ár 2012 og viðtölum við aðila sem stóðu nærri þessari vinnu er óhætt að segja að viðræður hefðu að miklu leyti snúist um hversu rausnarlegan stuðning Ísland gæti fengið úr sjóðum ESB; hversu mikinn innlendan stuðning Ísland fengi heimild til að veita íslenskum landbúnaði og hversu mikinn framleiðslutengdan stuðning hefði mátt veita. Fordæmi hefðu að líkindum verið sótt í norðurslóðaákvæði aðildarsamnings Finnlands.

Í samningsafstöðu vegna kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði er farið fram á um tíu undanþágur, sérlausnir og aðlögunartímabil. Þar sem hlé var gert á viðræðum áður en viðbrögð ESB komu við samningsafstöðunni er erfitt að meta líkur á að kröfur Íslands hefðu náðst í gegn. Fyrir Ísland virðist sem mikilvægustu kröfurnar hafi snúid að innflutningi lifandi dýra og innflutningi á fersku kjöti. Viðmælendur frá ESB sem þekktu til þessa málaflokks töldu líklegt að krafa Íslands um takmarkanir á innflutningi lifandi dýra hefði fengið efnislega meðferð og ef Ísland hefði getað sýnt fram á að hún væri byggð á vísindalegum grunni þá hefði verið fundin leið til að mæta kröfunni. Þannig undanþága myndi þó verða endurskoðuð með reglulegu millibili með hliðsjón af mögulegum breytingum á hinu vísindalega mati. Hér þarf að hafa í huga að aðildarríki ESB hafa nánast enga viðskiptalega hagsmuni af því að flytja lifandi dýr til Íslands.

Krafan um áframhaldandi bann við innflutningi á fersku kjöti tengist meðferð ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA, á því máli. Þær málalyktir – hverjar sem þær hefðu orðið (eða verða) – hefðu orðið leiðandi fyrir niðurstöðuna úr samningum Íslands og ESB.

Um aðrar óskir Íslands um undanþágur frá innflutningi tiltekinna hráefna eða afurða má segja að í fljótu bragði virðast reglur ESB gefa möguleika á ýmis konar undanþágum að því tilskyldu að hægt sé að sýna fram á, með gildum vísindalegum rökum, að almenningi, dýrum eða náttúru stafi raunveruleg hættu af innflutningnum.

Undirbúningur aðildar var vel á veg kominn í byggðamálum og fátt sem virtist standa í vegi fyrir því að samningar gætu náðst. Kröfugerð Íslands snýr fyrst og fremst að því að tryggja stöðu ríkisins innan ESB og hámarka framlög úr byggðapróunarsjóðum sambandsins. Þessar kröfur eru rökstuddar með tilvísun í einangrun landsins, einhæft atvinnulíf, mikið dreifbýli og harðbýli. Ekki virðist sem neitt í reglum ESB muni verða sérstaklega þyngjandi fyrir Ísland.

Nýjar reglur um byggðapróun, sem tóku gildi undir lok árs 2013 myndu að öllum líkindum auðvelda ESB að mæta kröfum Íslands, t.d. með nýjum skilgreiningum á norðlægum strjálbýlum svæðum og sérstakri áherslu á eyriki.

Valkosturinn EES

Aðildin að EES-samningnum er sú leið sem Ísland valdi fyrir yfir 20 árum til þess að fá aðgang að innri markaði Evrópu og til að nota sem ramma utan um þátttöku í Evrópusamvinnunni í víðara samhengi. Þessi stefnumörkun mun án efa halda áfram ef a) viðræður Íslands um aðild að sambandinu verða ekki til lykta leiddar, eða b) aðildarsamningur verður gerður, en honum hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef til slikrar þjóðaratkvæðagreiðslu skyldi koma, þá væru kjósendur að velja milli þessara tveggja valkosta: a) fullrar aðildar að Evrópusambandinu á þeim forsendum sem um semst í aðildarsamningi, og b) þátttöku í innri markaði Evrópusambandsins í gegnum EES-samstarfið eða með öðrum hætti.

Þegar staða og horfur EES-samningsins eru skoðaðar er hægt að fullyrða að þótt samningurinn virki allvel og skili aðilum samningsins áþreifanlegum ávinningi, þá hafi hann eftir sem áður sína galla. Þá blasa einnig við nýjar áskoranir sem finna verður lausnir á. Lýðræðishallinn svonefndi hefur verið fastur fylgifyskur EES-samningsins frá upphafi og er stærsti galli hans. „Innleiðingarhallinn“ er nýrra vandamál, en hann er tilkominn af töfum á innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt. Stærsta áskorunin er þó ekki sist hin hraða þróun samstarfsins innan ESB sem EES-samningurinn á mjög bággt með að fylgja eftir. Að lausnir finnist á þessum vandamálum er forsenda fyrir því að EES-samningurinn geti þjónað hagsmunum Íslands jafn vel á komandi árum og hann hefur gert hingað til.

Eina leiðin til að laga lýðræðishallann væri að breyta EES-samningnum sjálfum. Þeir embættismenn Íslands, EFTA og ESB sem rætt var við í tengslum við vinnslu þessarar úttektar voru sammála um að nær engar líkur væru á því að EES-samningurinn yrði uppfærður í fyrirsjáanlegri framtíð – en að sama skapi væri ekkert sem benti til að nokkur samningsaðilanna sæi ástæðu til að hafa frumkvæði að því að segja samningnum upp. Reynt yrði að finna lausnir á öllum þeim vandamálum sem upp koma í tengslum við rekstur samningsins, án þess að hróflað yrði við samningnum sjálfum.

Framtíð EES-samningsins er margvíslegri óvissu undirorpin, sem íslensk stjórnvöld hafa litla eða enga stjórn á, heldur verða að bregðast við eftir því sem aðstæður krefjast. Sú stefna að byggja tengsl ríkisins við ESB og innri markað þess áfram á EES-samningnum útheimtir vilja til að laga sig að hverju því sem þróunin innan ESB leiðir til. Það felur meðal annars í sér að Ísland mun í reynd þurfa að lúta yfirþjóðlegu valdi stofnana ESB á afmörkuðum sviðum. Sú staða kallar á breytingar á stjórnarskrá Íslands til að áframhaldandi EES-aðild ríkisins brjóti ekki í bága við hana. EES-aðildin krefst jafnframt vilja til að lúta forystu Norðmanna um það hvernig ríkin þrjú í EFTA-stoð EES fylgja þessari þróun eftir, enda ber Noregur höfuð og herðar yfir Ísland og Liechtenstein bæði að efnahagslegum og stjórnsýslulegum burðum og greiðir auk þess bróðurpartinn af „aðgangseyrinum“ að innri markaðnum. En sá aðgangseyrir felst að stærstum hluta í framlögum í þróunarsjóð EFTA, sem má reikna með að hækki fyrir tímabilið 2014-2019. Í þessu samhengi skiptir líka máli, að það gefur Íslandi aukna möguleika á að gæta hagsmuna sinna í EES-samstarfinu (ekki síst í samanburði við Noreg) að viðhalda stöðu sinni sem viðurkennds umsóknarríkis um aðild að sambandinu, jafnvel þótt aðildarviðræður liggi niðri, þar sem sú staða gefur fulltrúum Íslands betri aðgang en ella að áhrifamönnum innan ESB-stjórnsýslunnar.

Lýðræðishallinn í EES fer versnandi, sem endurspeglast í því að kjörnir fulltrúar EFTA-ríkjanna í EES hafa jafnvel enn minni möguleika en áður á að hafa áhrif á þá löggjöf og stefnumótun sem EES-samningurinn skuldbindur þessi ríki til að innleiða í landslög. Þessi möguleikar voru reyndar aldrei miklir, enda er það gjaldið sem EFTA-ríkin í EES greiða fyrir aðganginn að innri markaðnum án þess að eiga aðild að samtökunum sem stjórna leikreglum hans. Það kom reyndar höfundum stóru norsku EES-úttektarinnar, sem lokið var árið 2012, á óvart hversu náin aðlögun norsks stjórnkerfis og samfélags að Evrópusambandinu er í raun. Af því draga þeir þá ályktun, að gjaldið sem Norðmenn greiða, í lýðræðis- og lögmætistilliti, fyrir að standa utan ESB hafi hækkað. Það sama á við um Ísland. EES er sannkallaður „embættismannasamningur“; kjörnir fulltrúar EFTA-EES-ríkjanna hafa mjög takmörkuðu hlutverki að gegna við framkvæmd hans.

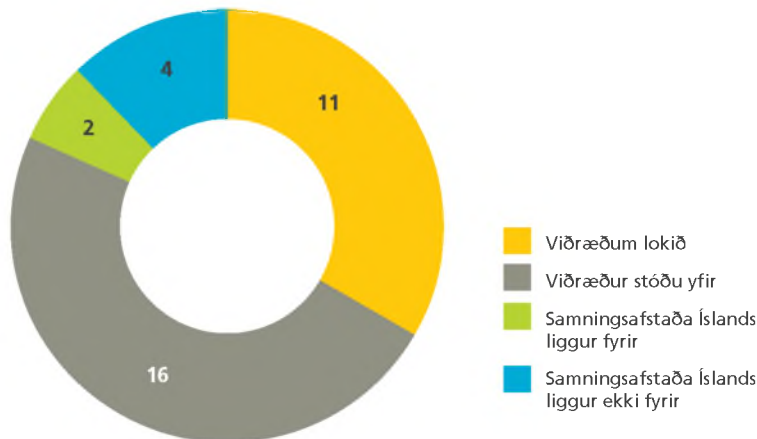
Innleiðingarhallinn hefur líka stórversnað. Slóðinn af EES-gerðum sem Ísland hefur ekki innleitt á réttum tíma eða með réttum hætti hefur vaxið stórum skrefum á síðustu árum. Ísland er nú það ríki af 31 á EES-svæðinu sem stendur sig verst í að innleiða EES-gerðir. Stjórnvöld hafa heitið átaki í að bæta úr þessu, en það á eftir að koma í ljós hvaða árangri það skilar.

Ein aðalniðurstaðan úr norsku Evrópuúttektinni er að Noregur hefur innleitt þrjá fjórðu af öllu lagasafni ESB í norskan rétt og jafnvel framfylgt þessari löggjöf af meiri samvirkusemi en tilfellið er í mörgum aðildarríkjum sambandsins. Þessi niðurstaða gefur ástæðu til að áætla að sambærilegt hlutfall fyrir Ísland sé í námunda við tvo þriðju, þar sem Norðmenn hafa lagt sig eftir að taka þátt í meira samstarfi við ESB, umfram og til hliðar við EES- og Schengen-samningana, en Ísland hefur gert. Í rýnivinnu aðildarumsóknarferlisins var líka staðfest að Ísland hefur nú þegar innleitt um tvo þriðju af öllu lagasafni ESB.

Spurningin um hugsanlega ESB-aðild Íslands snýst því ekki um að velja milli þess að standa alveg utan við sambandið eða taka 100 prósent þátt í starfi þess, heldur milli þess að viðhalda þeirri stöðu að taka þátt í um tveimur þriðju hlutum samstarfsins – án aðkomu að ákvarðanatöku – og fullrar þátttöku, með þeim réttindum og skyldum sem því fylgir.

3. Aðildarviðræður Íslands við ESB

Mynd 3.1. Staða viðræðna



Heimild: Utanríkisráðuneytið

Við vinnslu kaflans var mið tekið af nýútgefni skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands og ákveðið að bæta við þær upplýsingar sem þar liggja fyrir fremur en að endurtaka það sem þar kemur fram. Í kaflanum er áhersla lögð á viðtöl skýrsluhöfunda við embættismenn aðildarríkja og stofnana Evrópusambandsins sem fram fóru í Brussel 12.-14. febrúar 2014.¹ Auk þess er vísað til yfirlýsinga sambandsins og fréttaflutnings um aðildarviðræðurnar. Þá er einnig tekið mið af áður útgefnum skýrslum um aðildarviðræðurnar og vísað til dagbókarfærslna þáverandi utanríkisráðherra, Össurar Skarphéðinssonar.

Í fyrsta lagi er rýnt í stöðu aðildarviðræðnanna. Áhersla er lögð á þau atriði sem fram komu í viðtölum við embættismenn og sérfræðinga, erlendis sem hérlendis, og þann pólitíska veruleika sem birtist í þeim. Reynt er að varpa ljósi á hvernig viðmælendum þótti viðræðunum miða áfram, hvert viðhorf þeirra var til möguleika Íslands á að ná markmiðum sínum með samningi við ESB og hvað það var sem tafði aðildarviðræðurnar.

Í annan stað er farið yfir það sem framundan var í samningaviðræðunum þegar hlé var gert á þeim. Sérstök áhersla er lögð á þær sérlausnir, undanþágur og aðlögunartíma sem Ísland hafði þegar fengið í aðildarviðræðunum, auk þeirra atriða sem ESB hafði formlega lýst yfir að semja þyrfti sérstaklega um.

Að lokum eru áhrif aðildarviðræðnanna á hagsmunagæslu Íslands greind. Farið er yfir áhrif viðræðuhlés á stöðu Íslands sem umsóknarríkis, möguleikana á því að hefja aftur samningaviðræður við ESB, hvaða afleiðingar viðræðuhlé hefur og hvort lengd viðræðuhlés skipti máli.

3.1. Staðan í viðræðunum

Á þeim 18 mánuðum sem eiginlegar aðildarviðræður Íslands við ESB stóðu yfir, það er frá því rýnivinnu sleppti fram að því að hlé var gert á þeim, voru 27 af 33 samningsköflum opnaðir til samninga og afhenti Ísland samningsafstöðu sína í 29 köflum. Ellefu köflum var lokað samdægurs, en 16 stóðu eftir opnir þegar hlé var gert á viðræðum. Fram kom í viðtölum við embættismenn utanríkisráðuneytisins að samningaviðræðurnar hefðu tekið lengri tíma en upphaflega hafði verið gert ráð fyrir. Tekið hefði verið mið af aðildarviðræðum Svíþjóðar og Finnlands en eftir stóru stækkunina árið 2004 er ferlið orðið flóknara með nýtilkomnu rýniferli. Eftir að aðild Búlgaríu og Rúmeníu var samþykkt árið 2006 var stefna Evrópusambandsins um frekari stækkun tekin til gagngerrar endurskoðunar og hert á ýmsum þáttum ferlisins.² Við breytingarnar var tekið upp það verklag að setja eftir atvikum viðmið sem umsóknarríkið þurfi að uppfylla, ýmist sem skilyrði fyrir

1 Sjá lista yfir viðmælendur aftast.

2 Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinna og staða* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2013), 20. <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

opnun eða lokun viðkomandi samningskafla. Þrátt fyrir að viðræðurnar hafi af þessum sökum tekið lengri tíma en íslenskir embættismenn höfðu fyrirfram reiknað með kemur fram í yfirlýsingum frá stofnunum ESB og í viðtölum skýrsluhöfunda við embættismenn ESB og fulltrúa aðildarríkja Evrópusambandsins að aðildarviðræður Íslands hafi gengið hratt fyrir sig, sér í lagi í samanburði við önnur núverandi umsóknarríki.³

3.1.1. Gangur viðræðanna

Haldnar voru sjö ríkjaráðstefnur (þrjár á fulltrúastigi og fjórar á ráðherrastigi) þar sem samningskaflar voru opnaðir til samninga og þeim lokað til bráðabirgða. Í fréttatilkynningum Evrópusambandsins, sem gefnar voru út í kjölfar hverrar ráðstefnu, kemur fram að samningaviðræðum miði vel áfram.⁴ Í júní 2011 er sérstaklega tekið fram að Íslandi miði vel í rýnivinnu sem tengist grundvallarreglum ESB og í desember sama ár segir í fréttatilkynningunni að ráðherraráð ESB hrósi Íslandi fyrir það hversu vel viðræðurnar hafi gengið á árinu.⁵ Þetta viðhorf sambandsins gagnvart aðildarviðræðunum við Ísland endurspeglast einnig í orðum fulltrúa aðildarríkjanna sem tekin voru viðtöl við (sjá nánar í kafla 3.1.2.) en þar kom ítrekað fram að Íslandi hefði miðað vel áfram í viðræðunum.

Í apríl 2012 hafði fréttamaður Vísis eftir Peter Stano, talsmanni Štefana Füle, stækkunarstjóra Evrópusambandsins, að heildarárangur Íslands í aðildarviðræðunum væri mjög góður.⁶ Sama viðhorf birtist í grein eftir hann í Morgunblaðinu þann 24. maí 2012 þar sem segir: „Hraðinn sem er á aðildarviðræðunum markar ykkur einnig sérstöðu. Innan við ári eftir að eiginlegar aðildarviðræður hófust er framvindan stöðug og nærri þriðjungur kaflanna þegar frágenginn til bráðabirgða“⁷ Hið sama sögðu Erato Kozakou-Marcoullis, utanríkisráðherra Kýpur,⁸ Össur Skarphéðinsson⁹ og Štefan Füle, stækkunarstjóri ESB, eftir síðustu ríkjaráðstefnu Íslands og ESB í desember 2012. Þá benti Össur jafnframt á að Ísland hefði fengið stöðu umsóknarríkis aðeins ári eftir að ríkið sótti um og hefði lokið rýnivinnu fyrir aðildarviðræðurnar ári seinna.¹⁰ Til samanburðar má nefna að Svartfjallaland fékk stöðu umsóknarríkis í desember 2010, tveimur árum eftir að það sótti um aðild og einu og hálfu ári síðar fór fyrsta ríkjaráðstefnan fram. Serbía sótti um aðild í desember 2009 og fékk stöðu umsóknarríkis í mars 2012. Fyrsta ríkjaráðstefna Serbíu og ESB var haldin í janúar 2014. Makedónía (fyrrverandi lýðveldi Júgóslavíu) sótti um aðild í febrúar 2004 og fékk stöðu umsóknarríkis í desember 2005. Formlegar aðildarviðræður hafa hins vegar enn ekki hafist.¹¹

Auk þess að vísa í jákvæðar niðurstöður ráðherraráðsins frá 11. desember 2012,¹² þar sem talað eru um góðan gang viðræðanna, sagði utanríkisráðherra Kýpur að góður hraði viðræðanna endurspeglaði hversu mjög Ísland væri nú þegar aðlagð að ESB. Það kæmi til af aðild ríkisins að EES og Schengen, auk þess sem opinber stjórnsýsla á Íslandi væri mjög skilvirk. Hún undirstrikaði hversu hratt viðræðurnar gengju og sagði að ef Ísland héldi áfram á sömu braut myndi það halda áfram að sanna hversu góðum árangri lítil eyrki geti náð þrátt fyrir smæð sína.¹³ Štefan Füle tók undir orð Kozakou-Marcoullis og sagðist ánægður með gang viðræðanna og bætti við að hraði þeirra myndi ráðast af því hvernig Íslandi gengi að undirbúa sig fyrir aðild.¹⁴

3 Umsóknarríkin fjögur sem vísað er til eru: Makedónía (fyrrverandi lýðveldi Júgóslavíu), Serbía, Svartfjallaland og Tyrkland.

4 Council of The European Union, „Iceland,“ <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement/iceland?lang=en>
Council of The European Union, „Fifth meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level – Six new chapters opened, one more chapter provisionally closed, substantial progress achieved,“ fréttatilkynning, 18. desember 2012 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134419.pdf

5 Council of The European Union, „Third meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level,“ fréttatilkynning, 12. desember 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126778.pdf

6 Þorbjörn Þórðarson, „Talsmaður stækkunarstjóra: Viðræður ganga vel vegna góðs undirbúnings,“ *visir.is*, <http://www.visir.is/talsmaður-stækkunarstjóra-vidraedur-ganga-vel-vegna-gods-undirbunings/article/2012120409934>

7 Štefan Füle, „ESB og Ísland: Stöðug framvinda, báðum í hag,“ *Morgunblaðið*, http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/press_corner/all_news/news/2012/20120524_is.htm

8 Kypverjar fóru með forsæti í ESB síðarihluta árs 2012.

9 Össur Skarphéðinsson, ræða flutt á Intergovernmental Conference on The Accession of Iceland to The European Union, <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/esb/raedur/Rikjaradstefna-des-2012---raeda-radhera.pdf>

10 Össur Skarphéðinsson, viðtal við TV Newsroom European Council, „Ministerial Accession Conference: Press Conference – Part 3,“ <http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-iceland/ministerial-accession-conference-press-conference-part-32#/event-media>

11 Council of The European Union, „Enlargement,“ <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement?lang=en>

12 Council of The European Union, „Council conclusions,“ <http://www.consilium.europa.eu/policies/enlargement/council-conclusions?lang=en>

13 Kozakou-Marcoullis, viðtal við TV Newsroom European Council, „Ministerial Accession Conference: Press Conference – Part 1,“ <http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-iceland/ministerial-accession-conference-press-conference-part-12#/event-media>

14 Štefan Füle, viðtal við TV Newsroom European Council, „Ministerial Accession Conference: Press Conference – Part 2,“ <http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-iceland/ministerial-accession-conference-press-conference-part-22#/event-media>

Í kjölfar ríkjaráðstefnunnar í desember 2012 hægðu íslensk stjórnvöld á aðildarviðræðunum, í aðdraganda alþingiskosninga. Á blaðamannafundi sem haldinn var 16. október 2013 í kjölfar þess að stækkunardeild ESB kynnti árlegar framvinduskýrslur umsóknarríkjanna (svonefndan „stækkunarpakka“ ársins) talaði Štefan Füle um gríðarlegan árangur (e. *tremendous progress*) þegar hann lýsti þeim árangri sem þegar væri hægt að byggja á í aðildarviðræðum Íslands og ESB. Þar sagði hann:

[...] Ég tel að við höfum ekki verið langt frá því að geta kynnt fyrir Íslendingum samning sem tæki til greina sérstöðu Íslands og á sama tíma meginreglur og almennar leikreglur ESB. Við höfum getuna til að mæta þessu. Við teljum að það yrði til hagsbóta bæði fyrir Íslendinga og fyrir ESB. [...]¹⁵

Á fundi í utanríkismálanefnd Evrópuþingsins sama dag, 16. október 2013, komst Füle svo að orði að Ísland væri komið langt í aðildarviðræðunum,¹⁶ utanríkismálanefnd þingsins ályktaði á sömu leið¹⁷ og ráðherraráðið komst að sömu niðurstöðu á fundi um stækkunarmál sambandsins í desember 2013.¹⁸

Fulltrúi formennskuríkisins Grikklands í COELA (nefnd fastafulltrúa aðildarríkjanna um stækkunarmál),¹⁹ sagði í viðtali við skýrsluhöfunda að Ísland hefði verið mjög gott umsóknarríki og kom hið sama fram í viðtali við Evrópuþingmann og yfirmann aðildarumsóknar Íslands gagnvart Evrópuþinginu. Hann sagði aðildarviðræðurnar hafa gengið vel, sér í lagi í samanburði við aðildarviðræður sambandsins við önnur umsóknarríki sem stæðu frammi fyrir mun stærri áskorunum í viðræðunum en Ísland.²⁰ Þetta viðhorf birtist jafnframt hjá fulltrúa Dana í COELA. Hann sagði einnig að yfirlýsing Štefans Füle á fyrrnefndum blaðamannafundi 16. október 2013, sem var illa tekið af íslenskum stjórnvöldum, hafi verið tekin úr samhengi. Vísar hann þar til yfirlýsinga utanríkisráðherra Íslands en ráðherra sagði stækkunarstjórnann „... [fara] heldur frjállega með“ enda hafi ekki verið búið að opna kaflana um sjávarútveg og landbúnað auk þess sem ESB hafi ekki verið búið að afgreiða rýnskýrslu sína um sjávarútveg Íslands²¹ (lesa má nánar um þetta í kafla 5). Fulltrúi Dana í COELA vill meina að setja hefði þurft orð stækkunarstjórnans í samhengi við aðildarviðræður ESB við önnur umsóknarríki. Ísland sé alveg sér á báti í þeim samanburði. Sem dæmi nefndi hann að umsóknarríkin á Balkanskaganum ættu í miklum vandræðum með kafla 23 (Réttarvarsla og grundvallarréttindi) og 24 (Dóms- og innanríkismál). Í samanburði væru samningaviðræður ESB og Íslands um sjávarútvegsmál mun einfaldari. Ísland ætti ekki í neinum vandræðum með að semja við ESB samanborið við þessi ríki og að fram að viðræðuhléi hafi samningaviðræðunum undið hratt fram enda væri íslensk löggjöf að stærstum hluta aðlöguð að löggjöf ESB.²²

Háttsettur fulltrúi í fastanefnd Frakka í Brussel, sem vinnur að stækkunarmálum ESB, tók í sama streng og fulltrúi Dana í COELA og sagði í viðtali við skýrsluhöfunda að samningaviðræður Íslands og ESB hefðu gengið mjög hratt – 75% kaflanna hefðu þegar verið opnuð og 33% lokað. Fulltrúinn sagði að Ísland hefði ekki verið í vandræðum með að uppfylla stjórnarfarsleg viðmið ESB (e. *political criteria*)²³ og að tæknileg geta Íslands væri á háu stigi. Hins vegar hafi stækkunarlotan 2004, þegar tíu ný ríki gengu í sambandið og þar af flest fyrrverandi kommúnistaríki, hægt á aðildarferli nýrra umsóknarríkja. Þess vegna hafi viðræðurnar gengið hægar en til dæmis hjá Svíþjóð. Engu að síður hafi viðræðurnar gengið hratt í samanburði við hin umsóknarríkin fjögur.²⁴

Yfirmaður skrifstofu Štefans Füle, stækkunarstjóra ESB, var sama sinnis og sagði í viðtali við skýrsluhöfunda að árangurinn sem náðst hafði á 18 mánaða viðræðuferli vera markverðan. Hann nefndi einnig að sú ályktun

15 European Commission, „Extracts from the press conference by Štefan Füle, on the EC’s adoption of the 2013 Enlargement Package (Iceland),“ <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=I082731>. Skriflegt afrit af yfirlýsingunni: <http://ec.europa.eu/avservices/video/shotlist.cfm?format=pdf&ref=I082731&sitelang=en>

16 European Parliament, „Debates,“ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20140115&secondRef=ITEM-019&language=EN&ring=B7-2014-0005>

17 European Parliament, „Texts adopted,“ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0041&language=EN&ring=B7-2014-0005>

18 Council of The European Union, „Council conclusions on Enlargement and Stabilisations and Association Process,“ fréttatilkynning, 17. desember 2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140142.pdf

19 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014. Grikkir fóru með forsæti í ESB fyrrihluta árs 2013.

20 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

21 Gunnar Bragi Sveinsson, „Yfirlýsing utanríkisráðherra vegna umræðu um stöðu viðræðna,“ fréttatilkynning, 17. október 2013. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/7789>

22 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

23 „Political criteria: stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities.“ Sjá nánar um aðildarviðmið ESB hér: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm

24 Umsóknarríkin fjögur sem vísað er til eru: Makedónía (fyrrverandi lýðveldi Júgóslavíu), Serbía, Svartfjallaland og Tyrkland. Viðtal í Brussel, 12. febrúar 2014.

hafi verið dregin af hálfu Íslands að aðildarviðræðurnar myndu taka stuttan tíma, en til að svo mætti vera hefði þurft óskorðaðan pólitískan stuðning við ferlið af hálfu ríkisstjórnarinnar. Hann hafi ekki verið til staðar í fyrstu, enda hafi þáverandi landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra verið andvígur aðildarviðræðunum.²⁵ Þetta kom sömuleiðis fram í máli Evrópuþingmanns og tengiliðs Evrópuþingsins við Ísland sem umsóknarríki. Hann sagði að í fyrstu hafi íslensk stjórnvöld ekki viljað opna erfiða kafla, enda hafi ríkisstjórnin ekki staðið heil að baki aðildarviðræðunum og vísaði hann þar í andstöðu íslenska sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra við aðildarviðræðurnar. Þegar íslensk stjórnvöld hægðu á samningaviðræðunum árið 2012 hafi það gert ESB erfitt fyrir hvað varðar að mæta kröfu frá Íslandi um að opna erfiða samningskafla, enda eigi ESB bág með að vinna að opnun flókinnna kafla þegar óvíst er um framhald aðildarviðræðna.²⁶

Þetta sama viðhorf endurómáði í viðtali við Björgu Thorarensen, lagaprófessor og varaformann samninga-nefndar Íslands í aðildarviðræðunum við ESB, í þættinum *Vikulokin* á Rás 1 þann 1. mars 2014. Þar sagði hún: „[...] ríkisstjórnarflokkurinn Vinstri grænir var mjög tvístígandi í sinni afstöðu og var með ráðherrann sem fór með mikilvægustu málaflokkana. Það er ekkert hægt að leyna því að það tel ég hafi verið verulegan dragbit að við næðum nokkuð lengra í að halda áfram að móta samningsstöðu í þessum stærstu og erfiðustu köflum, sem voru landbúnaður og sjávarútvegur.“²⁷ Yfirmaður skrifstofu stækkunarstjóra ESB hélt því fram í viðtali við skýrsluhöfunda að fyrir utan flókinnna ferli eftir stækkunina 2004 hafi þetta verið önnur ástæða þess að viðræðurnar gengu ekki eins hratt og raunin var með Svíþjóð og Finnland á sínum tíma. Auk þess hafi erfiðleikarnir á evrusvæðinu torvelað viðræðurnar. Íslendingar hafi fengið það á tilfinninguna að evran væri orðin veikur gjaldmiðill en stöðugleiki evrunnar hafi verið einn þeirra þátta sem íslensk heimili og fyrirtæki litu til sem kosts við ESB aðild.²⁸ Þetta viðhorf kom einnig fram í viðtali skýrsluhöfunda við sendiherra Hollands gagnvart ESB²⁹ sem og í fyrrnefndu viðtali við Björgu Thorarensen.³⁰

Af ofangreindu er ljóst að fulltrúum stofnana ESB og aðildarríkja Evrópusambandsins þótti viðræðurnar ganga hratt og vel, sérstaklega í samanburði við hin umsóknarríkin fjögur. Stærstur hluti samningskafla hafði verið opnaður og þriðjungur hafði þegar verið lokað á aðeins 18 mánuðum. Þá hafði undirbúningur viðræðnanna gengið vel, en rýnivinnu allra samningskaflanna var lokið á einu ári. Einnig kom fram að aðlögun Íslands að löggjöf ESB í gegnum EES-samninginn, og sú stjórnsýslulega geta sem hafi orðið til með EES-aðildinni, liðkaði fyrir viðræðunum. Á hinn bóginn voru viðmælendur skýrsluhöfunda meðvitaðir um að Íslendingar hefðu viljað að ferlið gengi hraðar fyrir sig. Nokkrir þættir voru þess valdandi að ferlið gekk hægar en vonir stóðu til í fyrstu. Í fyrsta lagi þyngdist aðildarferlið nokkuð í stækkunarlotu ESB árið 2004. Í öðru lagi hafi evrukrísan sett strik í reikninginn þar sem aukinn efasemda fór að gæta á Íslandi um hvort stöðugleiki fylgdi evrunni. Í þriðja lagi hafi skortur á samstöðu innan ríkisstjórnar Íslands torvelað ferlið og þá sérstaklega andstaða þáverandi landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra við aðildarferlið. Í fjórða lagi olli það óvissu hjá ESB um áframhald aðildarviðræðnanna þegar hægja tók á þeim af hálfu íslenskra stjórnvalda í lok árs 2012 og byrjun árs 2013. Í fimmta og síðasta lagi er ljóst, eins og kemur fram í köflunum sem fylgja, að makríldeilan reyndist erfiður tálmi sem átti stærstan þátt í að ekki tókst að opna kaflann um sjávarútveg áður en hægt var á ferlinu í aðdraganda þingkosninganna vorið 2013.

Almennt má segja að ljóst sé, af því sem fram kom í viðtölum skýrsluhöfunda og þegar rýnt er í opinber gögn, að samningsvilji var til staðar af hálfu Evrópusambandsins í öllum þeim köflum sem semja þurfti sérstaklega um. Þetta kemur líka skýrt fram í öðrum köflum þessarar úttektar.

3.1.2. Viðhorf ESB gagnvart aðildarviðræðunum

Í yfirlýsingu á blaðamannafundi síðustu ríkjaráðstefnu Íslands og ESB þann 18. desember 2012 sagði Štefan Füle, stækkunarstjóri ESB, að hann treysti því að þegar samið yrði um „erfiðari kaflana“ myndu góð samvinna og uppbyggilegar viðræður leiða til farsælla lausna fyrir alla hlutaðeigandi aðila, samfara því sem tillit yrði tekið til grundvallarreglna ESB. Þá undirstrikaði hann það sem fram kemur í samningsramma

25 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

26 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

27 *Ríkisútlit*, „Afstaða VG dragbitur á aðildarviðræðum,“ <http://www.ruv.is/frett/afstada-vg-dragbitur-a-adildarviadraedur>

28 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

29 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

30 *Ríkisútlit*, „Afstaða VG dragbitur á aðildarviðræðum,“ <http://www.ruv.is/frett/afstada-vg-dragbitur-a-adildarviadraedur>

ESB í aðildarviðræðunum við Ísland, þar sem segir að ESB taki fullt tillit til sérkenna Íslands.³¹ Füle ítrekaði þessa afstöðu sína í *Morgunblaðinu* þann 16. október 2013 þar sem hann sagði: „Ég er sannfærður um að ákveði Ísland að hefja viðræður á ný verði samningurinn sem hægt verður að kynna að loknum viðræðum afar hagkvæmur, bæði fyrir Ísland og ESB.“³² Þetta sama viðhorf hefur víða komið fram, bæði í yfirlýsingum frá sameiginlegum stofnunum aðildarríkja ESB, sem og í viðtölum skýrsluhöfunda við fulltrúa aðildarríkja ESB í Brussel.

Yfirmaður skrifstofu Stefans Füle, fastafulltrúar aðildarríkjanna sem rætt var við, fulltrúi Grikklands í COELA og aðaltengiliður Evrópuþingsins við Ísland sem umsóknarríki, tóku í sama streng og stækkunarstjórnin. Honum hefði verið alvara. Þótt sum mál væru erfiðari en önnur þá hefði verið vilji á báða bóga til að semja. Það væri hvorki Íslandi né ESB til framdráttar að leggja fyrir Íslendinga ófullnægjandi samning. Áhersla var lögð á að ESB fari aldrei gegn grundvallarhagsmunum aðildarríkja sinna. Auk þess væri Ísland, ef það yrði aðili að ESB, í þeirri stöðu að geta myndað bandalög með norður-evrópsku ríkjum. Þá fengi Ísland fulltrúa í framkvæmdastjórn ESB sem myndi hjálpa Íslandi á þeim sviðum þar sem þess væri þörf.³³ Í viðtölum við íslenska embættismenn sem tóku þátt í viðræðuferlinu kom jafnframt fram að stóru málin (sjávarutvegur, landbúnaður, efnahags- og peningamál, umhverfismál og byggðamál) hafi verið þau mál sem virkilega þurfti, og var verið, að semja um í viðræðunum. Sem dæmi um það sem Ísland hafði þegar náð fram í aðildarviðræðunum, þ.e. í þeim köflum sem opnaðir höfðu verið, nefndu þeir að í kaflanum um utanríkis-, öryggis- og varnarmál (kafla 31) var samið um sérstaka sameiginlega yfirlýsingu, sem yrði hluti aðildarsamnings Íslands, þar sem sérstaða Íslands sem herlauss lands er áréttuð (sjá nánar í kafla 3.2.1.) Um þetta má lesa nánar í skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræðurnar.³⁴

Háttsettur maður sem vann að aðildarviðræðum Íslands og ESB fyrir hönd stækkunardeildarinnar lagði áherslu á að samningaviðræður væru auðvitað alltaf samningaviðræður. ESB myndi aldrei segja opinberlega að það ætlaði að sýna Íslandi sveigjanleika í aðildarviðræðum, það væri ekki góð samningatækni. Hann benti samt sem áður á að fordæmi væru fyrir því að nýjar grundvallarreglur (f. *acquis communautaire*) væru skrifaðar sem liður í að leysa erfið mál í aðildarviðræðum. Hann taldi að ESB vildi gjarnan að Ísland bættist í hóp aðildarríkja sambandsins en að samningaviðræður krefðust, eðli málsins samkvæmt, sveigjanleika á báða bóga. Hins vegar væri vel mögulegt að búa til reglur sem skiluðu því sem Ísland sæktist eftir en færu ekki gegn grundvallarreglum ESB.³⁵

Í viðtali við fulltrúa Kýpur í COELA kom fram að ESB hafi það ætíð að leiðarljósi í aðildarviðræðum að umsóknarríki þurfi að framfylgja grundvallarreglum sambandsins. Aftur á móti sé það svo að ESB taki alltaf til greina sérstöðu smárikja. Slikt geti verið í formi sérlausna, undanþága frá grundvallarreglunum eða aðlögunartímabíla.³⁶ Öll umsóknarríkin væru með erfið mál sem semja þurfi um en lausna við þeim væri leitað með samningaviðræðum. Í því sambandi sagði hann að Kýpur hefði verið mjög sveigjanlegt gagnvart Íslandi í ráðherraráðinu og staðfesta þessi ummæli hans það sem fram kemur í bók Össurar Skarphéðinssonar, *Ár dregans*.³⁷ Að endingu sagði fulltrúi Kýpur að ráðherraráðið myndi líta jákvæðum augum til þeirra sérstöku mála sem Ísland setti fram. Finna mætti lausnir á þeim málum án þess að það færi á skjön við grundvallarreglur ESB og að Kýpur myndi styðja Ísland í þeim málum.³⁸ Þetta bergmálar það sem fram kom í viðtali skýrsluhöfunda við yfirmann skrifstofu stækkunarstjóra ESB. Hann sagði að ólíkt því sem gerist hjá hinum umsóknarríkjum fjórum væri sambandið nógu sveigjanlegt til að mæta sérstöðu Íslands, enda hafi ríkið, með aðild sinni að EES, sýnt að það sé vel í stakk búið til að framfylgja grundvallarreglum sambandsins.³⁹

31 Samningsramminn var kynntur á fyrstu ríkjaráðstefnu ESB og Íslands 22. júlí 2010. Utanríkisráðuneytið, „Almenn afstaða ESB: Ráðherrafundur ríkjaráðstefnunnar um opnun viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu,“ bls. 5 <http://www.viðraedur2009-2013.is/media/esb/skjol/Samningsrammi-ESB-a-islensku.pdf>; Stefán Füle, viðtal við TV Newsroom European Council, „Ministerial Accession Conference: Press Conference – Part 2,“ <http://www.council-tvnewsroom.eu/event/eu-iceland/ministerial-accession-conference-press-conference-part-22/#/event-media>

32 Stefán Füle, „Val Íslands virt,“ *Morgunblaðið*, http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1483638/?item_num=59&dags=2013-10-16

33 Viðtöl í Brussel, 13. og 14. febrúar 2014.

34 Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinda og staða* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2013) <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningaviðraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

35 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

36 Kýpur var í forsæti ESB síðarihluta árs 2012 og leiddi því aðildarviðræðurnar á síðustu ríkjaráðstefnu Íslands og ESB (18. desember 2012) þar sem sex samningskaflar voru opnaðir og einum var lokað til bráðabirgða.

37 Össur Skarphéðinsson, *Ár dregans: Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum* (Reykjavík: Sögur útgáfa, 2013), 38, 286, 358.

38 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

39 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

Þau sjónarmið komu fram í viðtölum skýrsluhöfunda í Brussel að aðlögun fyrir Ísland þyrfti að vera með öðru sniði en fyrir önnur núverandi umsóknarríki, enda sé Ísland nú þegar mjög aðlagð að ESB í gegnum EES-samninginn. Sem dæmi um hvernig ferlið hafi verið ólíkt aðildarferlum annarra umsóknarríkja sagði yfirmaður skrifstofu Stefans Füle, stækkunarstjóra, t.d. að Ísland hafi getað samið um hvenær aðlögun í ákveðnum málaflokkum eigi sér stað. Slikt hefði hinum núverandi umsóknarríkjunum ekki staðið til boða.⁴⁰ Þetta kom einnig fram í viðtali við embættismenn utanríkisráðuneytisins sem tóku þátt í aðildarviðræðunum.⁴¹ Yfirmaður skrifstofu stækkunarstjórans sagði að til samanburðar hafi þetta ekki verið reyndin í aðildarviðræðum Króatíu og ESB. Þá hafi það verið skýr krafa af sambandsins hálfu að Króatía aðlagðist grundvallarreglum sambandsins fyrir aðild. Svo hafi ekki verið með Ísland, enda treysti ESB Íslandi til að mæta stjórnsýslulegum kröfum sambandsins. Ísland hafi í gegnum EES-samstarfið þegar sýnt að það geti mætt þessum kröfum.⁴²

Yfirmaður skrifstofu Stefans Füle undirstrikaði að ESB hefði skýra hugmynd um þær sérlausnir sem Ísland sæktist eftir. Íslenska samninganefndin hafi getað búið til pakka fyrir Ísland sem tæki allar sérþarfir og óskir Íslands til greina.⁴³ Í viðtali skýrsluhöfunda við Evrópuþingmann sem á sæti í utanríkismálanefnd Evrópuþingsins kom þetta sama fram. Hann sagði að það væri mikilvægt fyrir Íslendinga að sjá hvað komið gæti út úr samningaviðræðunum.⁴⁴ Fulltrúi Frakka sagði auk þess að aðildarríkin hefðu gjarnan viljað sjá hvernig aðildarsamningur við Íslendinga hefði verið leiddur til lykta.⁴⁵

Í fyrrnefndu viðtali við Björgu Thorarensen, lagaprófessor, sagði hún að það væri allt of snemmt að slá föstu að Ísland hefði ekki náð neinum sérlausnum eða undanþágum. Samningaviðræðurnar hefðu ekki verið komnar á það stig að hægt væri að úttala sig um það.⁴⁶ Í viðtali skýrsluhöfunda við yfirmann skrifstofu stækkunarstjóra ESB var útskýrt að útfærsla á sérlausnum taki tíma í samningaviðræðum við ESB en að skýr vilji hafi verið til að semja við Ísland um slíkt. Füle hafi sýnt Íslandi og þeim sérlausnum sem ríkið fór fram á skilning og hafi viljað sjá niðurstöðu sem endurspegladi þarfir Íslands.⁴⁷ Yfirmaður skrifstofu stækkunarstjórans vísaði til Lúxemborgar en þar hafi sérstakar lausnir verið skapaðar í tengslum við fjármálaþjónustu. Hagsmunir Íslands í sjávarútvegi séu sambærilegir þessum hagsmunum Lúxemborgar. Auk þess sé það svo að þegar um sjávarútvegsmál er að ræða haldi þau ríki sig til hlés sem ekki eigi hagsmuna að gæta. Smárikið Írland leiki til dæmis stórt hlutverk þegar kemur að mótun sameiginlegrar sjávarútvegsstefnu sambandsins, enda sé sjávarútvegur mikilvægur fyrir Írland.⁴⁸

Eins og fram kom í viðtölum skýrsluhöfunda við embættismenn aðildarríkja og stofnana Evrópusambandsins í Brussel er almennt viðurkennt að Evrópusambandið gangi aldrei gegn grundvallarhagsmunum einstakra aðildarríkja.⁴⁹ Smáriki njóti góðs af þessu en sérstakt tillit sé tekið til þeirra. Þá kom fram að aðildarviðræður Íslands væru ólíkar aðildarviðræðum sambandsins við hin núverandi umsóknarríkin fjögur, enda ætti Ísland auðvelt með að mæta stjórnsýslulegum eða stjórnfarslegum viðmiðum sambandsins.⁵⁰ Vegna aðildar Íslands að EES væri sveigjanleiki meiri gagnvart Íslandi í viðræðuferlinu en öðrum núverandi umsóknarríkjum þar sem EES-samningurinn gerði það að verkum að Ísland væri nú þegar mjög aðlagð regluverki ESB. Öllum viðmælendum skýrsluhöfunda kom saman um að um raunverulegar samningaviðræður væri að ræða og að hægt væri að ná saman um erfið mál. Fordæmi væru fyrir því að nýjar reglur hefðu verið skrifaðar í aðildarviðræðum við önnur ríki til að mæta sérstöðu þeirra. Öll umsóknarríki séu með mál sem semja þurfi sérstaklega um. Því sé mögulegt að finna lausnir til að mæta sérstökum kröfum Íslands án þess að breyta grundvallarreglum ESB. Mótun slíkra sérlausna taki aftur á móti tíma í samningaviðræðunum.

40 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

41 Viðtal í utanríkisráðuneytinu, 10. febrúar 2014.

42 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

43 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

44 Viðtal í Brussel, 12. febrúar 2014.

45 Viðtal í Brussel, 12. febrúar 2014.

46 *Ríkisútlit*, „Afstaða VG dragbitur á aðildarviðræður,” <http://www.ruv.is/frett/afstada-vg-dragbitur-a-adildarviadraedur>

47 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

48 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

49 Lesa má nánar um svokallað Lúxemborgarsamkomulag (e. *Luxembourg Compromise*), sem kveður á um að aðildarríkin skuldbindi sig til að leitast við að ná einróma niðurstöðu í málum er varða afar mikilsverða hagsmuni eins eða fleiri aðildarríkja, í kafla 5.3 um sjávarútvegsstefnu ESB og Stefán Már Stefánsson: *Evrópuréttur* (Reykjavík: Iðunn, 1991), 77.

50 „Political criteria: stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities. Administrative and institutional capacity to effectively implement the acquis and ability to take on the obligations of membership.” Sjá nánar um aðildarviðmið ESB hér: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm

3.2. Samningskaflarnir

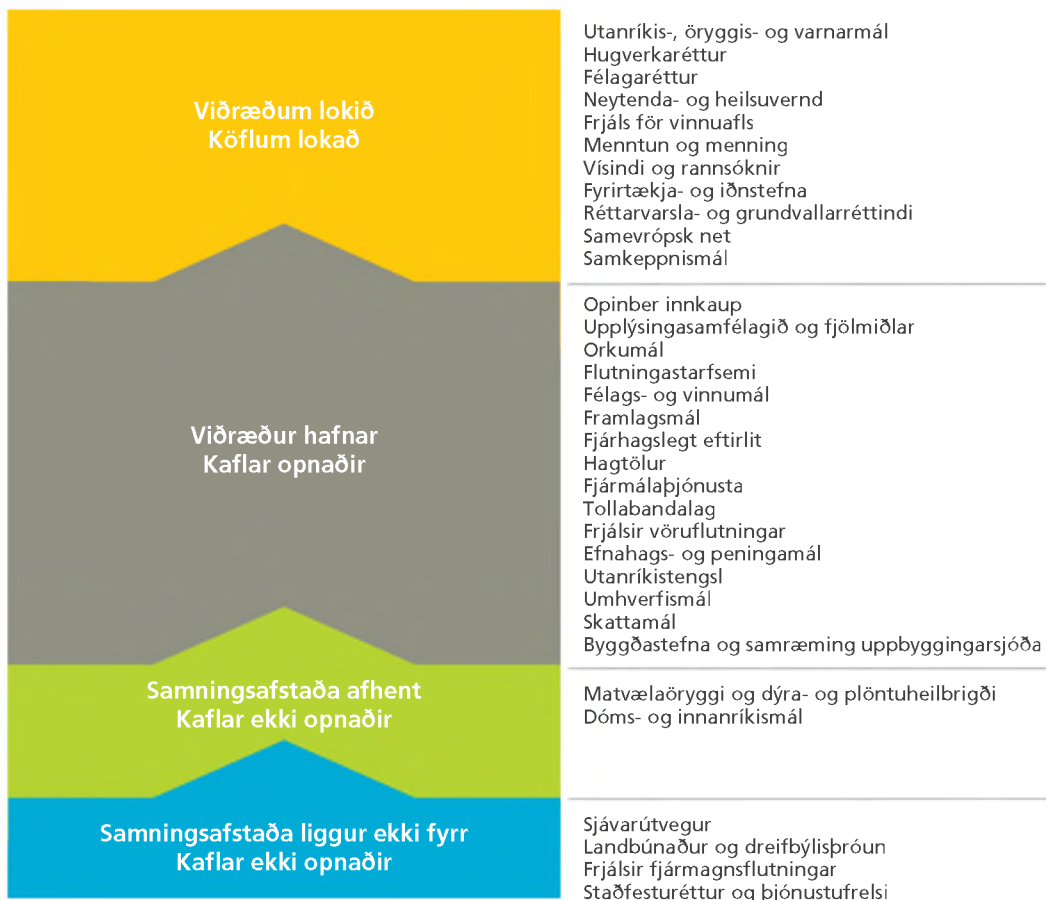
Eins og áður kom fram þá voru ellefu kaflar opnaðir og þeim lokað samdægurs. Þar af falla sjö kaflar að fullu undir EES-samninginn og tveir kaflar að hluta. Einn kafli fellur undir alþjóðlegar skuldbindingar og að síðustu er um að ræða kaflann um utanríkis-, öryggis- og varnarmál.

Samningaviðræður stóðu yfir um 16 þeirra 22 kafla sem eftir voru. Ljóst er að mikil vinna var farin af stað í þessum köflum. Af þeim sex köflum þar sem formlegar viðræður fóru ekki af stað lá samningsafstaða Íslands fyrir í tveimur, það er kafla 12 um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði og kafla 24 um dóms- og innanríkismál. Þeir fjórir kaflar sem ekki náðist að opna voru:

- Kafli 3 um staðfesturétt og þjónustufrelsi
- Kafli 4 um frjálsa fjármagnsflutninga
- Kafla 11 um landbúnað og dreifbýlisþróun
- Kafli 13 um sjávarútveg

Þrátt fyrir að þessir kaflar hafi ekki verið opnaðir fór mikil vinna fram í tengslum við þá, hvort tveggja hjá ESB og hjá íslenskum stjórnvöldum og embættismönnum. Fjallað er um kafla 3 og 4 innan annarra kafla í þessari úttekt. Þannig er komið inn á staðfesturétt í kaflanum um sjávarútvegsmál og fjallað ítarlega um frjálsa fjármagnsflutninga í sérkafla um peninga- og efnahagsmál, sem og í kaflanum um sjávarútveg og í sérkafla um EES-samstarfið, stöðu þess og framtíð.

Mynd 3.2. Staða viðræðna eftir samningsköflum



Heimild: Utanríkisráðuneytið

3.2.1. Kaflar sem voru opnaðir og lokað til bráðabirgða

Að viðræðum sé lokið þýðir að samningum sé lokið til bráðabirgða (e. *provisionally closed*). Þannig áskilja samningsaðilar sér rétt til þess að ræða aftur um viðkomandi kafla ef eitthvað breytist í millitiðinni í viðkomandi málaflokki.⁵¹

Kaflar sem falla undir EES

Í þeim köflum sem falla undir EES-samninginn féllst Ísland á regluverk ESB eins og það var á tilgreindri dagsetningu, sem tekin er fram í samningsafstöðu við hvern kafla. Þannig var öllu haldið opnu varðandi regluverk sem bæst gæti við eftir lokun kaflanna. Nýtt regluverk hefði verið skoðað sérstaklega, í lok viðræðna, áður en aðildarsamningur væri fullgerður. Ísland hét því jafnframt að hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki sem þekkt var og ekki hefur verið innleitt, við aðild. Þá kom einnig fram að Ísland hafi þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur sé til að standa áfram að innleiðingu regluverksins í þessum köflum og fari ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil fyrir kaflana.

Þeir kaflar sem falla undir EES⁵² eru:

- Kafli 2 um frjálsa för vinnuaflds
- Kafli 6 um félagarétt
- Kafli 7 um hugverkarétt
- Kafli 8 um samkeppnismál
- Kafli 25 um vísindi og rannsóknir
- Kafli 26 um menntun og menningu
- Kafli 28 um neytenda- og heilsuvernd

Kaflar sem falla að hluta til undir EES

EES-samningurinn tekur að hluta til tveggja samningskafla, kafla 20 um fyrirtækja- og iðnstefnu og kafla 21 um samevrópsk net. Alþjóðlegar skuldbindingar taka til kafla 23 um réttarvörslu og grundvallarréttindi. Líkt og í fyrrgreindum köflum, sem falla undir EES, féllst Ísland á regluverk ESB eins og það var á tilgreindri dagsetningu sem tekin er fram í samningsafstöðu við hvern kafla. Þannig var öllu haldið opnu varðandi regluverk sem bæst gæti við eftir lokun kaflanna. Nýtt regluverk hefði verið skoðað sérstaklega, í lok viðræðna, áður en aðildarsamningur væri fullgerður. Ísland hét því jafnframt að hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki sem þekkt var og ekki hefur verið innleitt, við aðild. Þá hefur Ísland þann löggjafar-, stofnana- og skipulagsramma sem þarf til að standa að innleiðingu regluverksins og fór ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil.

Kaflinn um utanríkis-, öryggis- og varnarmál var einnig opnaður og honum lokað samdægurs. Hið sama gilti um innleiðingu nýrrar löggjafar við aðild og fyrir fyrrgreinda kafla og Ísland er með fullnægjandi löggjafar-, stofnana- og skipulagsramma. Engu að síður voru ákveðin atriði tekin fram í samningsafstöðu Íslands.

Ísland einsetti sér að verða tilbúið að taka þátt í sameiginlegri stefnu í utanríkis- og öryggismálum (CFSP) og sameiginlegri stefnu í öryggis- og varnarmálum (CSDP) við aðild, að því marki sem unnt er með tilliti til herleysis ríkisins. Gerð var grein fyrir því, í samræmi við ákvæði sáttmálanna, að Ísland viðhaldi valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum og væri þannig í sjálfvald sett, innan síns ramma, hvort og að hve miklu leyti það kysi að taka þátt í samstarfi ESB á sviði utanríkis- og öryggismála. Þá var áréttað að staða Íslands sem herlauss ríkis yrði óbreytt, herskylda yrði ekki tekin upp á Íslandi, og að Ísland kysi að standa utan þátttöku í Evrópsku varnarmálastofnuninni.

51 Utanríkisráðuneytið, „Staða samningaviðræðna Íslands og ESB,“ <http://www.vidraedur2009-2013.is/vidraedurnar/stada-vidraedna/>

52 Sjá nánar í samningsafstöðum Íslands í þessum köflum á vefsíðu utanríkisráðuneytisins um aðildarumsókn Íslands: <http://www.vidraedur2009-2013.is/vidraedurnar/samningskaflar/>

Þessum köflum hefur nú þegar verið gerð góð skil, hvort tveggja í nýútgefni skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands⁵³ og í skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræðurnar frá árinu 2013.⁵⁴ Auk þess má nálgast itarefni um vinnu samningahópanna á vefsíðu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræðurnar: www.vidraedur.is.

3.2.2. Kaflar sem hafa verið opnaðir til viðræðna en viðræðum ekki lokið

Viðræður um alls 16 kafla hófust á tímabilinu júní 2011 til desember 2012 en þeim hafði ekki verið lokað þegar hlé var gert á viðræðum í júní 2013.

3.2.2.1. EES að hluta til, í heild eða alls ekki

Sex þeirra kafla sem átti eftir að klára viðræður um falla að öllu leyti undir EES-samninginn, þrjár að hluta og sjö kaflar eru alveg utan við EES-samninginn.

Þeir kaflar sem heyra undir EES-samninginn⁵⁵ og ekki var búið að loka eru:

- Kafli 1 um frjálsa vöruflutninga
- Kafli 5 um opinber innkaup
- Kafli 9 um fjármálaþjónustu
- Kafli 10 um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla
- Kafli 14 um flutningastarfsemi
- Kafli 19 um félags- og vinnumál

Nánar verður fjallað um samningskafla 5, 10 og 19 í kafla 3.2.2.2. en hið sama gildir um þessa kafla og þá sem fjallað var um hér að framan, þ.e.a.s. að Ísland innleiðir og beitir regluverki sem varðar EES í þessum köflum. Ísland féllst á regluverk ESB eins og það var á tilgreindri dagsetningu sem tekin er fram í samningsafstöðu við hvern kafla. Þannig var öllu haldið opnu varðandi regluverk sem bæst gæti við eftir lokun kaflanna. Nýtt regluverk hefði verið skoðað sérstaklega, í lok viðræðna, áður en aðildarsamningur væri fullgerður. Ísland hét því jafnframt að hafa lokið við innleiðingu á öllu regluverki sem þekkt var og ekki hefur verið innleitt, við aðild. Þá kom einnig fram að Ísland hefði þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur væri til að standa áfram að innleiðingu regluverksins í þessum köflum. Ísland fór fram á sérlausnir í köflum 1, 9 og 14 (sjá nánar í kafla 3.2.2.3).

Þeir kaflar sem heyra að hluta til undir EES-samninginn⁵⁶ eru:

- Kafli 15 um orkumál
- Kafli 18 um hagtölur
- Kafli 27 um umhverfismál

Ísland fór fram á aðlögunartímabil og sérlausnir í öllum köflunum þremur (sjá nánar í kafla 3.2.2.4.). Að því gefnu að viðræður um kaflana gengju vel, féllst Ísland á regluverk ESB eins og það var á tilgreindri dagsetningu sem tekin er fram í samningsafstöðu við hvern kafla. Þannig var öllu haldið opnu varðandi regluverk sem bæst gæti við eftir lokun kaflanna. Nýtt regluverk hefði verið skoðað sérstaklega, í lok viðræðna, áður en aðildarsamningur væri fullgerður. Ísland hét því jafnframt að hafa lokið við innleiðingu á öllu EES-regluverki sem þekkt var og ekki hefur verið innleitt við aðild að því gefnu að samningar næðust. Þá kom einnig fram að Ísland hefði þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur væri til að standa áfram að innleiðingu regluverksins í þessum köflum.

53 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins: Viðauki II: Um samningskaflana sem liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014). http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Vidauki_II_Lokaskjal.pdf

54 Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinna og staða* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2013) <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

55 Sjá nánar í samningsafstöðum Íslands í þessum köflum á vefsíðu utanríkisráðuneytisins um aðildarumsókn Íslands: <http://www.vidraedur2009-2013.is/vidraedurnar/samningskaflar/>

56 Sjá nánar í samningsafstöðum Íslands í þessum köflum á vefsíðu utanríkisráðuneytisins um aðildarumsókn Íslands: <http://www.vidraedur2009-2013.is/vidraedurnar/samningskaflar/>

Þeir kaflar sem falla algjörlega utan við EES-samninginn⁵⁷ eru:

- Kafli 16 um skattamál
- Kafli 17 um efnahags- og peningamál
- Kafli 22 um byggðastefnu og samræmingu uppbyggingarsjóða
- Kafli 29 um tollabandalag
- Kafli 30 um utanríkistengsl
- Kafli 32 um fjárhagslegt eftirlit
- Kafli 33 um framlagsmál

Ísland fór fram á aðlögunartímabil og sérlausnir í öllum köflunum sjö. Lesa má nánar um efnahags- og peningamál í ítarlegum sérkafla hér á eftir, og um byggðastefnu og samræmingu uppbyggingarsjóða í kaflanum um landbúnaðar- og byggðamál. Nánar verður fjallað um hina samningskaflana í kafla 3.2.2.5.

3.2.2.2. Kaflar sem voru langt komnir í aðildarviðræðunum: Álitamál, lokunarviðmið, sérlausnir, undanþágur og aðlögunartímabil

Í köflum 5, 10 og 19 fór Ísland ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil. Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 27. júní 2011, að ESB setti fram eitt lokunarviðmið⁵⁸ fyrir kafla 5:

- Ísland haldi áfram að aðlaga sig að grundvallarreglum ESB og sýni fram á að það geti, við aðild, mætt þeim stjórnsýslulegu kröfum sem aðild fylgja

Þar kom líka fram að sambandið setti fram tvö lokunarviðmið fyrir kafla 10:

- Ísland þarf að halda áfram að aðlaga sig að grundvallarreglum ESB varðandi rafræn fjarskipti og sýna fram á að það geti, við aðild, mætt þeim stjórnsýslulegu kröfum sem aðild fylgja
- Ísland þarf að halda áfram að aðlaga sig að grundvallarreglum ESB varðandi stefnu sambandsins í málefnum hljóð- og myndmiðlunar og þá sér í lagi varðandi innleiðingu tilskipunarinnar um hljóð- og myndmiðlaþjónustu (2010/13/ESB) og tilskipunarinnar um rafræna verslun⁵⁹

Í viðtali skýrsluhöfundu við háttsettan mann, sem vann að aðildarviðræðum Íslands og ESB fyrir hönd stækkunardeildar ESB, kom fram að kafla 5 um opinber innkaup og kafla 10 um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla hefðu verið tilbúnir og að þeim hefði verið lokað á næstu ríkjaráðstefnu ef af henni hefði orðið. Auk þess kom fram að kafla 19 um félags- og vinnumál hefði verið mjög langt kominn.⁶⁰

ESB setti fram eitt lokunarviðmið í þessum kafla, þ.e. að Ísland taki upp grundvallarreglur ESB gegn mismunun (e. *anti-discrimination act*) og sýni fram á að það geti innleitt og framfylgt þessum reglum við aðild.⁶¹

Það er því ljóst að viðræðum um þrjá kafla (5, 10 og 19) af þeim 16 köflum sem voru enn opnir, var að mestu lokið. Ef aðildarviðræður hefðu haldið áfram hefði að öllum líkindum verið hægt að loka þeim á fyrri helmingi 2013. Rétt að taka fram að þau lokunarviðmið sem sambandið setti í þessum þremur köflum eru EES-kröfur, þ.e.a.s. að þær eru settar fram þar sem Ísland er seint í að innleiða EES-skuldbindingar.

57 Sjá nánar í samningsafstöðum Íslands í þessum köflum á vefsíðu utanríkisráðuneytisins um aðildarumsókn Íslands: <http://www.vidraedur2009-2013.is/vidraedurnar/samningskaflar/>

58 Lokunarviðmið þýða að kaflanum verði ekki lokað (til bráðabirgða) nema að uppfylltum ákveðnum viðmiðum sem ESB setur fram.

59 Council of The European Union, „Second meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level,“ fréttatilkynning, 27. júní 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/123123.pdf

60 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

61 Council of The European Union, „Accession Conference with Iceland: three new chapters opened, progress confirmed,“ fréttatilkynning, 22. júní 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/131119.pdf

Líkt og með kaflana sem þegar hafði verið lokað þá hefur þessum köflum þegar verið gerð góð skil, bæði í nýútgefinni skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands,⁶² sem og í skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræðurnar frá árinu 2013⁶³ Auk þess má nálgast itarefni um vinnu samningahópanna á vefsíðu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræðurnar: www.vidraedur.is.

Hér að neðan verður farið yfir aðra kafla sem opnaðir höfðu verið og fjallað um hver staðan var þegar hlé var gert á aðildarviðræðum. Farið verður yfir stöðuna í köflunum eins og hún birtist í fréttatilkynningum frá ráðherraráðinu í kjölfar ríkjaráðstefna þar sem kaflarnir voru til viðræðna en einnig verður fjallað um samningsafstöðu Íslands í köflunum og gögn frá samningahópunum. Gert verður grein fyrir þeim sérlausnum, undanþágum og/eða aðlögunartímabilum sem Ísland hafði þegar fengið samþykkt í aðildarviðræðunum. Einnig verður gerð grein fyrir þeim tilvikum þar sem Ísland fór fram á slíkt en ESB fór fram á frekari upplýsingar til rökstuðnings. Þá verður einnig gerð grein fyrir þeim köflum þar sem ESB setti lokunarviðmið.

3.2.2.3. EES-kaflar í samningaferli: Álitamál, lokunarviðmið, sérlausnir, undanþágur og aðlögunartímabil

Ísland fór fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil í eftirfarandi köflum og verður gerð sérstök grein fyrir þeim og hvert viðræður um þessi atriði voru komnar.

Kafli 1: Frjálsir vöruflutningar

Ísland fór fram á tvær sérlausnir í þessum kafla, annars vegar varðandi viðmiðunarmörk fyrir kadmíum-innihald í áburði og hins vegar varðandi markaðsleyfi fyrir lyf og tungumálakröfur á pakkningum og fylgiseðlum lyfja sem seljast í litlu magni.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu í kjölfar síðustu ríkjaráðstefnu Íslands og ESB þann 18. desember 2012 að ESB setti fram tvö lokunarviðmið í þessum kafla:

- Ísland haldi áfram að aðlaga sig regluverki ESB varðandi lyf sem ætluð eru mönnum og lyf sem ætluð eru dýrum.
- Ísland sýni framþróun í því að koma á fót heildrænu skipulagi markaðseftirlits og sýni framþróun í aðlögun að ramma ESB þessu sviði.

Þá kom einnig fram að ESB samþykkti beiðni Íslands um undanþágu (e. *derogation*) varðandi viðmiðunarmörk fyrir kadmíuminnihald í áburði.⁶⁴

Kafli 9: Fjármálaþjónusta

Ísland óskaði eftir aðlögun í kaflanum um fjármálaþjónustu sem sneri að rekstri Viðlagatryggingar Íslands. Í 8. grein tilskipunar 2009/138/EB um gjaldþólsáætlun eru tilgreindar stofnanir í fjórum aðildarríkjum sem reka skaðatryggingar og eru undanskildar tilskipuninni, nema stöðu þeirra eða gildandi lögum sé breytt að því er varðar bægni. Ísland óskaði eftir að Viðlagatryggingu Íslands yrði bætt við greinina þar sem hlutverk stofnunarinnar væri sambærilegt hlutverki þeirra stofnana sem fjallað er um í greininni, enda takmarkast umfang starfsemi stofnunarinnar við náttúruhamfarir. Það var afstaða Íslands að gildissvið tilskipunarinnar myndi vera óþarflega íþyngjandi fyrir Viðlagatryggingu Íslands.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu í kjölfar þriðju ríkjaráðstefnu Íslands og ESB þann 24. október 2012 að ESB setti eftirfarandi lokunarviðmið fyrir kaflann:

62 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins: Viðauki II: Um samningskaflana sem liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014). http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Vidauki_II_Lokaskjal.pdf

63 Utanríkisráðuneytið, *Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinda og staða* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2013) <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

64 Council of The European Union, „Fifth meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level – Six new chapters opened, one more chapter provisionally closed, substantial progress achieved,“ fréttatilkynning, 18. desember 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134419.pdf

- Ísland þarf að leggja sig fram um að innleiða og framkvæma grundvallarreglur ESB um þjóðhagsvarúðareftirlit
- Ísland þarf að innleiða tilskipun 2009/14/EB, um breytingu á tilskipun 94/19/EB, til að geta við aðild mætt þeim kröfum sem henni fylgir
- Ísland þarf að sýna fram á gildistöku Omnibus II um evrópskt fjármálaeftirlit (e. European financial supervisory authorities) til að geta við aðild mætt kröfum sambandsins á því sviði
- Ísland þarf að sýna fram á framfarir varðandi innleiðingu núverandi krafna á þessu sviði eins og þær birtast í EES-samningnum

ESB samþykkti einu beiðni Íslands um aðlögun í þessum kafla en Ísland óskaði eftir því að eftirfarandi aðlögunartexta verði bætt við 5. lið 8. gr. tilskipunar nr. 138/2009 (Gjaldþolsáætlun II): „á Íslandi, Viðlagatrygging Íslands.“⁶⁵ Ísland hafði því náð fram þeirri aðlögun sem landið fór fram á í kaflanum um fjármálaþjónustu.

Deila íslenska ríkisins við ESB-ríkin Bretland og Holland um skuldbindingar sínar samkvæmt reglum ESB/EES um innstæðutryggingar átti örugglega sinn þátt í að ofangreind lokunarviðmið voru sett. Sú niðurstaða EFTA-dómstólsins, í janúar 2013, að Ísland hafi ekki gerst brotlegt við skuldbindingar sínar fjarlægði þessa hindrun í vegi samkomulags um lokun kafla 9.

Kafli 14: Flutningastarfsemi

Löggjöf ESB á sviði samgangna er umfangsmikil og nær til allra helstu greina sem veita þjónustu í samgöngum, þ.e. á sjó, á vegum, í flugi, með járnbrautarlestum og á skipgengum vatnaleiðum. Löggjöf ESB á þessu sviði hefur nánast undantekningarlaust verið tekin upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt, en Ísland hefur þó fengið aðlaganir og sérlausnir sem samninganefndin fór fram á að héldust. Þar á meðal fékk Ísland aðlögun vegna reglugerðar (EB) nr. 2320/2002 (300/2008) um flugvernd vegna innanlandsflugs hér á landi og reglugerðar (EB) nr. 550/2004 um flugleiðsögu vegna fjármögnunarsamningsins um flugumferðarþjónustu á Norður-Atlantshafi (e. *Joint financing*), og varanlega undanþágu frá reglugerð (EB) nr. 561/2006 um aksturs- og hvíldartíma ökumanna.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 22. júní 2012, að ESB setti fram eftirfarandi lokunarviðmið fyrir kaflann:

- Ísland leggur fram aðgerðaáætlun um hvernig það hyggist aðlaga löggjöfina að grundvallarreglum ESB á þessu sviði (e. *Single European Sky II acquis*)⁶⁶

Þá kom einnig fram að ESB myndi aðeins samþykka að kaflanum yrði lokað (til bráðabirgða) þegar samkomulag hefði náðst á milli Íslands og sambandsins um þær aðlaganir sem Ísland fór fram á í kaflanum. Var þar vísað til beiðni Íslands um undanþágu frá sameiginlegum reglum sambandsins um aðgang að mörkuðum fyrir flutninga með hópbifreiðum milli landa – nánar tiltekið um undanþágu frá hámarksvinnutíma bifreiðastjóra hópbifreiða. Þá var einnig vísað til beiðni um undanþágu frá sameiginlegum reglum um þjónustu á sviði flugleiðsögu í samevrópska loftryminu og frá reglum um flugvernd í almenningflugum. Þá var Íslandi boðið að leggja fram frekari upplýsingar til rökstuðnings máli sínu um aðlaganir á sviði samsettra flutninga og loftflutninga.

Rétt að taka fram að þau lokunarviðmið sem sambandið setti fram í þessum köflum eru EES-kröfur, þ.e.a.s. að þær eru settar fram þar sem Ísland er hefur ekki innleitt EES-skuldbindingar að fullu leyti.

3.2.2.4. Kaflar sem falla að hluta til undir EES: Álitamál, sérlausnir, undanþágur og aðlögunartímabil

Ísland fór fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil í eftirfarandi köflum og verður gerð sérstök grein fyrir þeim og hvert viðræður um þessi atriði voru komnar. Auk þess verður gerð sérstök grein fyrir þeim málum sem helst höfðu áhrif á framvindu viðræðnanna í þessum köflum.

65 Council of The European Union, „Third meeting of the Accession Conference with Iceland at deputy level,“ fréttatilkynning, 24. október 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/133154.pdf

66 Council of The European Union, „Accession Conference with Iceland: three new chapters opened, progress confirmed,“ fréttatilkynning 22. júní 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/131119.pdf

Kafli 15: Orkumál

Ísland óskaði eftir aðlögunartíma varðandi þá skyldu sem ESB leggur á aðildarríkin að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða oliuvörum, allt til ársins 2030.⁶⁷ Ísland óskaði einnig eftir að undanþágur varðandi sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku, giltu áfram um Ísland sem „litið, einangrað kerfi“. Það ætti að gera landinu kleift að njóta góðs af undanþágum frá sundurgreiningu hvað varðar flutningsfyrirtækið (sem í tilviki Íslands er Landsnet hf.).⁶⁸ Ísland óskaði þá eftir að endurútgefin tilskipun um orkunýtni bygginga gilti ekki um Ísland, né tilskipun um orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála.⁶⁹ Í því skyni að tryggja hagsmuni Íslands, varðandi eignarhald á og nýtingu orkuauðlinda, óskaði Ísland loks eftir að fjallað yrði um það í aðildarferlinu og að tryggt yrði að eignarhald Íslands á orkuauðlindum sínum og rétturinn til þess að stjórna þeim yrði ekki skertur á nokkurn hátt.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 30. mars 2012, að ESB setti eftirfarandi lokunarviðmið í kaflanum:

- Framkvæmdaáætlun um hvernig Ísland ætlar að mæta grundvallarreglum ESB varðandi þá skyldu sem ESB leggur á aðildarríkin að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða oliuvörum
- Tímasetta áætlun um hvernig Ísland muni mæta ákvæðum tilskipunar 2009/72/EB um sameiginlegar reglur um innri markaðinn fyrir raforku og um niðurfellingu á tilskipun 2003/54/EB.
- Ítarlegri tímasetta áætlun um innleiðingar gerða um kjarnorku og kjarnöryggi

Þá kom fram að ESB íhugaði beiðni Íslands um aðlögunartíma varðandi þá skyldu sem ESB leggur á aðildarríkin að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða oliuvörum. Þá íhugaði ESB beiðni landsins um undanþágur varðandi sameiginlegar reglur um innri markað á sviði raforku og beiðni um að tilskipanir um orkunýtni bygginga, orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála giltu ekki á Íslandi.⁷⁰

Í bók Össurar Skarphéðinssonar, fyrrverandi utanríkisráðherra, segir að stækkunarstjóri ESB hafi samþykkt, í heimsókn sinni til Íslands þann 24. maí 2012, að hann myndi „beita sér fyrir sérstakri tvíhliða bókun við endanlegan samning um að taka formlega af öll tvímæli um að ESB geti með engu móti gert kröfu um auðlindir á sviði orku“.⁷¹

Kafli 18: Hagtölur

Í samningsafstöðu sinni um kaflann fór Ísland fram á að halda undanþágu sem fékkst undir EES vegna reglugerðar um hagskýrslur um vöruflutninga á vegum,⁷² í ljósi þess að landið væri einangrað eyriki með fremur einfalt flutningskerfi á vegum án veltenginga við aðildarríki ESB. Sama átti við um reglugerð um framkvæmd könnunar um starfsmiðaða símenntun (CVTS)⁷³ sem vegna smæðar Íslands þótti óþarflega íþyngjandi fyrir fyrirtækin í landinu og stjórnendur þeirra. Loks fór Ísland fram á að falla utan reglugerðar um ársfjórðungslega samantekt á ófjárhagslegum reikningum eftir hageirum⁷⁴ og reglugerðar um hagskýrslur um skipulag fyrirtækja,⁷⁵ ásamt því að falla utan þeirrar skyldu að afhenda endurreiknaðar tímaráðir vegna reglugerðar um sendingu gagna um þjóðhagsreikninga.⁷⁶ Ástæðan væri að á Íslandi lægju almennt ekki fyrir eldri gögn og endurreiknaðar tímaráðir og í þeim tilfellum sem gögnin kynnu að liggja fyrir yrði öflun þeirra afar flókin og jafnvel ógerleg. Í samningsafstöðu Íslands var einnig tekið fram að smæð Íslenska ríkisins kynni í vissum tilvikum að leiða til aðferðafræðilegra erfiðleika varðandi tímanleika, tíðni, sundurliðun og nákvæmni við gerð hagtalna (einkum varðandi úrtakskannanir) og óskaði Ísland því eftir sérlausn hvað það varðaði. Í því samhengi var vísað til sérlausna m.a. í reglugerð varðandi hagskýrslur til skamms tíma⁷⁷ sem ættu í vissum tilvikum við stærðargráðu ríkis sem væri að umfangi innan við 1% af heild ESB á viðkomandi hagskýrsluviði.

67 Tilskipanir ráðsins 2006/67/EB og 2009/119/EB.

68 Tilskipun 2009/72/EB.

69 Tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins 2010/31/EB og 2006/32/EB.

70 Council of The European Union, „Second meeting of the Accession Conference with Iceland at Deputy level,“ fréttatilkynning 30. mars 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/129376.pdf

71 Össur Skarphéðinsson, *Ár drekans: Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum*, 170.

72 Reglugerð (EB) 1172/1998.

73 Reglugerð (EB) nr. 1552/2005.

74 Reglugerð (EB) nr. 1161/2005.

75 Reglugerð (EB) nr. 295/2008.

76 Reglugerð (EB) nr. 1392/2007.

77 Reglugerð (EB) nr. 1158/2005.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 24. október 2012, að ESB færi fram á eftirfarandi lokunarviðmið í kaflanum:

- Ísland leggi fyrir framkvæmdastjórn ESB árlega fjárhagslega og ófjárhagslega reikninga í samræmi við staðla ESA-95
- Ísland leggi fyrir framkvæmdastjórn ESB geiraársreikninga, skipt niður eftir meginhaggeirum og viðskiptum á Íslandi, í samræmi við töflu 8 eins og hún birtist í stöðlum ESA-95
- Ísland leggi fyrir framkvæmdastjórn ESB hagtölur á sviði ársfjórðungslegra fjárhagslegra og ófjárhagslegra reikninga í samræmi við töflu 1 eins og hún birtist í stöðlum ESA-95

Einnig er tekið fram í fréttatilkynningunni að ESB samþykki beiðni Íslands um aðlögunartíma og undanþágur varðandi gagnaöflun í vissum geirum. Þetta var ekki skilgreint frekar.⁷⁸ Um er að ræða EES-undanþágur sem Ísland bað um að yrði viðhaldið og var sú beiðni samþykkt af hálfu Evrópusambandsins.

Kafli 27: Umhverfismál

Í samningsafstöðu Íslands var farið fram á að halda þeim aðlögunum og sérlausnum sem Ísland hafði þegar fengið í gegnum EES-samstarfið, ásamt því að fá heimildir til veiða og sölu á tilteknum fuglategundum, íslenska refnum og nokkrum hvalategundum. Einnig var beðið um aðlögunartímabil vegna innleiðingar á ýmsum EES-gerðum. Í meginkafla skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands segir að þær sérlausnir og aðlaganir sem Ísland fór fram á tengist einkum nýtingu vissra dýrategunda (t.d. á hval og sel) og vatns- og loftgæðum.

Ísland óskaði eftir að fá þrjú ár til viðbótar við þann frest sem ESB hafði gefið aðildarríkjum sínum hvað varðar innleiðingu tilskipana sem snúa að framkvæmdareglugerð fyrir grunngerð fyrir landupplýsingar í Evrópu (INSPIRE). Hvað varðar tilskipun um mat og stjórnun á flóðaáhættu⁷⁹ óskaði Ísland eftir aðlögun varðandi þann tíma sem áætlað væri að þyrfti til að innleiða tiltekin ákvæði tilskipunarinnar. Áætlað var að tilskipunin yrði tekin upp í íslenskan rétt árið 2013 og farið var fram á fjögurra ára aðlögunartímabil til að innleiða mismunandi kröfur tilskipunarinnar. Það gæfi viðkomandi stofnunum nauðsynlegan tíma til að tryggja viðeigandi innleiðingu tilskipunarinnar. Af hálfu Íslands var þá farið fram á breytingar og tæknilega aðlögun á tilskipun um varðveislu vistgerða og villtra dýra (vistgerðatilskipuninni⁸⁰) og um varðveislu villtra fugla (fuglatilskipuninni⁸¹).

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 18. desember 2012, að ESB setti ekki fram lokunarviðmið í kaflanum. Ísland hafi þegar náð góðri aðlögun að grundvallarreglum ESB. Þá sé stjórnarsýsluleg geta ríkisins til að framfylgja þeim reglum mjög góð. Aftur á móti sé ljóst að mikill munur er á löggjöf Íslands og löggjöf ESB á sviði náttúruverndar og eru hvalveiðar sérstaklega nefndar. Þá kemur fram að ESB hafi boðið Íslandi að endurskoða afstöðu sína varðandi hvalveiðar. Munur á löggjöf Íslands og ESB á sviði loftslagsbreytinga er líka nefndur. Að lokum segir í fréttatilkynningunni að ekki verði hægt að loka samningskaflanum fyrr en samkomulag hafi náðst á milli ESB og Íslands um þær sérlausnir og aðlögunartímabil sem Ísland fer fram á í samningsafstöðu sinni.⁸²

Ljóst er af viðtölum skýrsluhöfundar að kafli 27 um umhverfismál hefði orðið erfiður, sérstaklega þar sem hvalveiðar falla undir þann kafla. Í viðauka 1 við skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands er sagt frá því að þýska þingið hafi í apríl 2010 sett það sem skilyrði fyrir aðild Íslands að ríkið hætti hvalveiðum.⁸³ Jafnframt er ljóst, ef rýnt er í þau viðtöl sem skýrsluhöfundar tóku, sem og dagbókarfærslur Össurar Skarphéðinssonar, að hvalveiðar Íslendinga voru helsti ásteytingarsteinninn þegar kom að kaflanum um umhverfismál.

78 Council of The European Union, „Third meeting if the Accession Conference with Iceland at deputy level,“ fréttatilkynning, 24. október 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/133154.pdf

79 Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/60/EB.

80 Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 92/43/EBE.

81 Tilskipun 2009/147/EB.

82 Council of The European Union, „Fifth meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level – Six new chapters opened, one more chapter provisionally closed, substantial progress achieved,“ fréttatilkynning, 18. desember 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134419.pdf

83 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014), 35 í skýrslu, 35 í viðauka 1, 234-234 í viðauka 2. <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/0610-skyr-0320.pdf>

Í bók Össurar segir að ásamt köflunum um landbúnað og sjávarútvegsmál verði umhverfiskaflinn erfiðasti kaflinn.⁸⁴ Þetta samræmist því sem Össur sagði á blaðamannafundi í kjölfar síðustu ríkjaráðstefnu Íslands og ESB í desember 2012, þar sem kaflinn um umhverfismál var opnaður. Þar sagði hann að þeir kaflar sem yfirleitt teldust til erfiðustu kaflanna, þ.e. sjávarútvegur og landbúnaður, yrðu ekki eins erfiðir og fólk héldi. Aðrir kaflar gætu raunar orðið erfiðari í vöfum og nefndi hann þar sérstaklega kaflann um umhverfismál.

Í bók Össurar koma hvalveiðar ítrekað upp í tengslum við aðildarviðræðurnar og fram kemur að ekki hefði verið ljóst fyrr en daginn fyrir ríkjaráðstefnuna hvort umhverfiskaflinn yrði opnaður til viðræðna. Óvissan réðist af því að Spánverjar, Bretar og Hollendingar hefðu verið Íslendingum erfiðir og neitað fram á síðustu stundu að leyfa opnun kaflans vegna hvalveiða.⁸⁵ Þá kom fram í viðtölum skýrsluhöfunda við núverandi embættismenn stækkunardeildar ESB að hvalveiðar yrðu seint samþykktar af ESB, enda væru Evrópubúar almennt mjög á móti hvalveiðum. Þetta staðfestu fulltrúi Grikklands í COELA, þingmaður í utanríkismálanefnd Evrópuþingsins og háttsettur fulltrúi frönsku sendinefndarinnar í Brussel, sem vinnur að stækkunarmálum ESB. Fram kom í viðtölum skýrsluhöfunda við sérfræðinga hjá framkvæmdastjórn ESB að líklega hefðu samningaviðræður um þetta mál verið geymdar þar til undir lok aðildarviðræðnanna. Þetta staðfestir yfirmaður skrifstofu Štefana Füle, en hann sagði jafnframt að lausna hefði verið leitað í þessu máli sem öðrum. Í bók Össurar kemur hið sama fram, þ.e. að það væri strategískt réttast að geyma umhverfiskaflann fram í blálok samningaviðræðnanna þegar síðustu ágreiningsefnin yrðu rædd. Í bókinni kemur líka fram að hann hafi fyrir löngu fengið samþykki framkvæmdastjórnar ESB fyrir þessari nálgun.⁸⁶

3.2.2.5. Kaflar í samningaferli sem falla utan EES: Álitamál, sérlausnir, undanþágur og aðlögunartímabil

Ísland fór fram á aðlögunartímabil og sérlausnir í öllum þeim köflum sem falla utan EES.

Kafli 16: Skattamál

Ísland féllst á sameiginlegt regluverk ESB um kaflann með fyrirvara um ákveðin atriði sem farið var fram á í samningsafstöðu. Þar á meðal voru óskir um undanþágur frá því að leggja virðisaukaskatt á farþegaflutninga, starfsemi rithöfunda og tónskálda, og útfararþjónustu, svo lengi sem slíkum undanþágum væri beitt í einhverju aðildarríkja ESB. Ísland fór einnig fram á heimild til að leggja lægri virðisaukaskatt á aðgangsgjöld að vegamannvirkjum, einkum jarðgöngum, sem og fimm ára aðlögunartíma til að laga reglur sínar að regluverki ESB um heimildir ferðamanna og áhafnar meðlima flugrekenda og skipafélaga sem koma að utan til að taka með sér áfengi og tóbak. Í samningsafstöðu var einnig bent á að þörf yrði á að fjalla um álitafni varðandi gjaldfrjálsar verslanir á íslenskum flugvöllum, bæði við komu og brottför.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 18. desember 2012, að ESB setti fram eftirfarandi lokunarviðmið í kaflanum:

- Ísland leggur fram nákvæma tímasetta áætlun og aðgerðaáætlun varðandi aðlögun að grundvallarreglum ESB til að geta, við aðild, mætt kröfum sambandsins á því sviði, sér í lagi á sviði virðisaukaskatts og vörugjalda
- Ísland þarf að sýna fram á að það geti tryggt að við aðild sé nægileg stjórnábylgja geta til staðar til að geta framfylgt grundvallarreglum sambandsins á þessu sviði
- Ísland leggur fram áætlun um hvernig landið ætlar að tryggja samhæfingu og samtengingu við viðkomandi kerfi Evrópusambandsins

Þá kom fram að ESB féllist á beiðni Íslands varðandi álagningu virðisaukaskatts á a) farþegaflutninga, b) starfsemi rithöfunda og tónskálda og c) útfararþjónustu, svo lengi sem slíkum undanþágum er beitt í einhverju aðildarríkja ESB. Þá féllst ESB á beiðni Íslands um heimild til að leggja lægri virðisaukaskatt

84 Össur Skarphéðinsson, *Ár dregans: Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum*, 341.

85 Sama heimild, 360-364.

86 Sama heimild, 341-342.

á aðgangsgjöld að Hvalfjarðargöngunum, í kjölfar aðildar að Evrópusambandinu. Auk þess féllst ESB á beiðni Íslands um aðlögunartímabil í kjölfar aðildar til að aðlaga reglur sínar að regluverki sambandsins um heimildir ferðamanna og áhafnar meðlima flugrekenda og skipafélaga sem koma að utan til að taka með sér áfengi og tóbak. Reyndar leggur ESB til aðlögunartímabil upp á tvö ár að hámarki í stað þeirra fimm ára sem Ísland lagði til í samningsafstöðunni.⁸⁷

Ef samningaviðræðum yrði fram haldið myndi Ísland að öllum líkindum reyna að semja við ESB um að það kæmi til móts við Ísland að öllu leyti, t.a.m. varðandi aðlögunartímabil fyrir heimildir ferðamanna og áhafnar meðlima flugrekenda og skipafélaga sem koma að utan til að taka með sér áfengi og tóbak. Hins vegar er ljóst að ESB var tilbúið að fallast á beiðnir/kröfur og aðlaganir fyrir Ísland í öllum þeim liðum þar sem Ísland fór fram á slíkt, þótt samningaviðræðunum væri enn ekki lokið.

Kafli 29: Tollabandalag

Ísland féllst á sameiginlega regluverkið sem varðar kaflann með fyrirvörum sem settir voru fram í tengdum köflum og tengdust þeirri sérstöðu sem landið býr við vegna fjarlægðar, stöðu sem eysamfélag, fámennis og strjálbýlis, erfiðra staðháttanna og veðurfars, og vegna þess hversu háður þjóðarbúskapurinn er fáum framleiðsluvörum. Um er að ræða sameiginlega innflutningstolla ESB sem myndu hafa áhrif á landbúnaðarframleiðslu, sjávarútveginn, og orkufrekan iðnað. Fram kom í viðtölum að Ísland hefði ákveðið að gefa til kynna, í köflum 29 (tollabandalag) og 30 (utanríkistengsl), að ef ekki myndi áætlanleg lausn varðandi stuðning við landbúnað undir samningskafla um landbúnað (sjá nánar í kafla 6), áskildi Ísland sér rétt til að taka upp kröfu um áframhaldandi tollvernd.

Að mati samningahóps um kaflann voru tollar á aðföng til stóriðju í fljótu bragði það sem mestu máli myndi skipta þegar kæmi að viðræðum við ESB um tolla á innfluttar vörur. Kanna þyrfti möguleika á að semja um einhvers konar sérlausnir í því skyni að tryggja að fyrirtæki sem störfuðu hér á landi gætu flutt inn aðföng og búnað án greiðslu tolla. Slíkar sérlausnir gætu eftir atvikum falist í niðurfellingu á tollum með breytingu á tollskrá ESB (MFN-tollum⁸⁸) eða með tollkvóta. Heimild fyrir niðurfellingu á tollum væri einnig hægt að veita að sérstökum hagrænum skilyrðum uppfylltum ef um innri aðvinnslu væri að ræða (e. *inward processing*). Tollar á innfluttar landbúnaðarafurðir annars vegar og á útfluttar sjávarafurðir og landbúnaðarafurðir hins vegar, væru svo sérstök athugunarefni sem fjallað væri um undir samningahópum um landbúnað og utanríkisviðskipti.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 24. október 2012, að ESB færi fram á að eftirfarandi lokunarviðmið yrðu uppfyllt áður en hægt væri að loka kaflanum til bráðabirgða:

- Ísland leggur fram nákvæma tímasetta áætlun og aðgerðaáætlun um hvernig það hyggt aðlaga sig grundvallarreglum ESB og sýnir áþreifanlega framþróun í átt að því að geta, við aðild, framfylgt lögum tollabandalagsins
- Ísland þarf að sýna fram á að stjórnsýsluleg geta sé til staðar til að geta, við aðild, framfylgt grundvallarreglum sambandsins á þessu sviði
- Ísland leggur fram heildræna áætlun um uppsetningu upplýsingatæknikerfa og sýnir framþróun í átt að því að geta sett upp öll nauðsynleg upplýsingatæknikerfi sem tengjast kaflanum⁸⁹

Í samningsafstöðu Íslands kom jafnframt fram að nauðsynlegt væri að fjalla um þessi mál í 11. kafla og 30. kafla áður en kaflanum um tollabandalag er lokað og áskildi Ísland sér rétt til að taka tollamálið upp aftur í því sambandi. Sjá nánar umfjöllun í sérkafla um landbúnað og dreifbýlisþróun og kafla 30 um utanríkistengsl.

87 Council of The European Union, „Fifth meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level – Six new chapters opened, one more chapter provisionally closed, substantial progress achieved,“ fréttatilkynning 18. desember 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134419.pdf

88 Bestukjaratollur (e. *most-favoured-nation*).

89 Council of The European Union, „Third meeting of the Accession Conference with Iceland at deputy level,“ fréttatilkynning, 24. október 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/133154.pdf

Kafli 30: Utanríkistengsl

Kæmi til aðildar að ESB yrði Ísland þátttakandi í sameiginlegri viðskiptastefnu sambandsins. Í áliti framkvæmdastjórnar ESB um aðildarumsókn Íslands frá febrúar 2010 kom fram að Ísland myndi vegna þessa þurfa að segja upp öllum gildandi fríverslunarsamningum sínum við þriðju ríki og endurskoða aðra samninga þannig að þeir samræmdust regluverki ESB. Í stað þess fengi Ísland aðild að fríverslunarsamninganeti ESB.

Ef til aðildar kæmi yrði Ísland áfram aðili að EES-samningnum sem ESB/EES-ríki en ekki sem EFTA/EES-ríki. Jafnframt yrði Ísland ekki lengur aðili að EFTA og myndi því ekki taka þátt í rekstri samningsins á vettvangi EFTA. Staða Íslands yrði eins og annarra aðildarríkja ESB, þ.e. að framkvæmdastjórn ESB myndi sjá um rekstur samningsins fyrir Íslands hönd. Möguleg aðild Íslands að ESB myndi ekki breyta skuldbindingum Íslands innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) hvað varðar almennar reglur í viðskiptum en þær valdheimildir sem Ísland hefur í dag sem WTO-ríki myndu færast til ESB á þeim sviðum þar sem ESB hefur fullar valdheimildir, sérstaklega á sviði vöruviðskipta.

Ísland féllst á sameiginlega regluverkið hvað varðaði kaflann, að teknu tilliti til óska um ákveðnar sérlausnir og fyrirvara.

Ísland óskaði eftir að innflutningstollar á súrál yrðu afnumdir eða lækkaðir í núll með varanlegum hætti frá og með aðild, og að viðeigandi ráðstafanir yrðu gerðar til að tryggja að hefðbundnu viðskiptaflæði aðfanga til innlendra framleiðenda áls og málblendis yrði ekki raskað í kjölfar aðildar og að þeir hefðu áfram aðgang að helstu aðföngum án innflutningstolla. Verðmæti álútflutnings frá Íslandi nam 222 milljörðum króna árið 2010 eða 39,6% af heildarútflutningsverðmæti íslenskra afurða.

Í ljósi þess að sjávarútvegurinn væri einn af hornsteinum íslenska hagkerfisins og gegndi undirstöðuhlutverki í byggðaðþróun landsins óskaði Ísland eftir að viðeigandi ráðstafanir yrðu gerðar til að afnema tolla svo að hefðbundið viðskiptaflæði aðfanga til fiskveiða, fiskvinnslu og fiskeldis raskaðist ekki í kjölfar aðildar. Um 40% af heildarútflutningsverðmæti Íslands kom frá atvinnugreinum tengdum sjávarútvegi árið 2010, eða 220,5 milljarðar íslenskra króna af alls 561 milljarði íslenskra króna.

Þá fór Ísland fram á að samhliða aðildarviðræðunum myndu Ísland og ESB koma á fót sameiginlegu ferli til að skapa gagnkvæman skilning á þeim áhrifum sem úrsögn Íslands úr fríverslunarneti EFTA við aðild að ESB gæti haft á markaðsaðgang og viðskiptatækifæri fyrir íslenskan útflutning, og mögulegum lausnum til að vega á móti neikvæðum afleiðingum. Með það að markmiði að framkalla nauðsynlega aðlögun fór Ísland einnig fram á að tilhlýðilegt tillit yrði tekið til hugsanlega skerts aðgangs íslenskra útflutningsvara að mörkuðum þriðju ríkja í kjölfar aðildar Íslands að ESB í öllum tvíhliða viðskiptasamskiptum ESB, þ.m.t. í tengslum við framkvæmd og gerð fríverslunarsamninga.

Ísland fór einnig fram á að viðeigandi lausnir yrðu fundnar meðan á samningaviðræðum stæði til að gera báðum aðilum að fríverslunarsamningi Íslands og Færeyja, Hoyvíkursamningnum, kleift að þróa efnahagsleg og viðskiptaleg tengsl sín á grundvelli sem væri báðum til hagsbóta í kjölfar aðildar Íslands að ESB. Samningurinn væri víðtækasti fríverslunarsamningur sem Ísland hefði gerst aðili að og líkist meira EES-samningnum en öðrum tvíhliða viðskiptasamningum Íslands.

Loks setti Ísland fyrirvara um tollvernd í landbúnaði, sem fjallað er um í kafla 6.2.3.

Í samningsafstöðu Íslands var tekið fram að tryggja þyrfti markaðsaðgang fyrir helstu útflutningsvörur og þjónustu Íslands á mikilvægustu mörkuðum ESB og í fríverslunarsamningum eða viðræðum ESB þar sem Ísland ætti hagsmuna að gæta. Um væri að ræða tilteknar iðnaðarvörur, sjávarafurðir og landbúnaðarvörur og mikilvæg þjónustusvið. Þá þyrfti einnig að tryggja að tollar yrðu afnumdir eða lækkaðir hjá ESB á innflutningsvörum sem væru mikilvægar fyrir Ísland eða að sambærilegur aðgangur til Íslands yrði tryggður með öðrum leiðum. Þar mætti nefna hráefni til iðnaðar og fiskvinnslu frá ríkjum utan sambandsins. Jafnframt að leitast yrði við að tryggja hliðstæðan markaðsaðgang fyrir innflutning á þjónustu og væri að finna í fríverslunarsamningum sem Ísland ætti aðild að, þegar um væri að ræða sömu ríki og ESB hefur fríverslunarsamning við eða ætti í viðræðum við.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 18. desember 2012, að ESB setti fram eitt lokunarviðmið í þessum kafla:

- Ísland sýni fram á góð samskipti og samvinnu við ESB innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).⁹⁰

Kafli 32: Fjárhagslegt eftirlit

Ísland féllst á sameiginlegt regluverk kaflans, og mat það svo að hægt væri að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum Evrópusambandsins, samtímis því að gerðar væru sérstakar ráðstafanir með tilliti til smæðar margra opinberra stofnana.

Í greinargerð sinni greindi samningahópur kaflans frá því að hluti þeirrar löggjafar ESB sem snerti síðari hluta kaflans hafi ýmist verið rýndur undir samningskafla 24 (dóms- og innanríkismál) eða undir samningskafla 17 (gjaldmiðlasamstarf). Í ljósi fámennis ríkisins og smæðar stjórnkerfisins þyrfti að finna leiðir til þess að fyrirkomulag þessara mála yrði hagkvæmt en næði jafnframt að uppfylla þær kröfur sem gerðar væru. Breytingarnar sem þyrfti að fara í virtust ágætlega til þess fallnar að bæta eftirlit innan stjórnsýslunnar hvað sem liði aðild að ESB. Í því sambandi væri einkum horft til þess að miðlæg eining tæki að sér hlutverk innri endurskoðunar fyrir stofnanir sem hefðu ekki getu til að sinna því. Einstök aðildarríki hafi farið mismunandi leiðir að því markmiði að uppfylla skilyrði ESB og virtist eðlilegt í því sambandi að horfa til þess hvernig fámennari ríki hefðu leyst þau mál. Einnig væri eðlilegt að kynna sér hvernig þau aðildarríki sem síðast hefðu gengið inn hefðu haldið á þessum þáttum.

Af þeirri vinnu sem unnin hefði verið virtist ekki vera um lagabreytingar eða aðlaganir að ræða og ólíklegt að efnisatriði þessa kafla yrði samningsatriði. Áhrif þessa kafla á mögulega aðild yrðu frekar fólgin í því að fjármálakerfi hins opinbera á Íslandi yrði greint og borið saman við það sem best þykir hafa reynst innan ESB (e. best practice). Jafnframt yrði þá tekið inn í myndina hvað af því væri eðlilegt að taka upp á Íslandi að teknu tilliti til smæðar ríkisins og sérstöðu. Þriggja manna sendinefnd hefði komið til Íslands vorið 2010 til að meta stöðuna og komist að þeirri niðurstöðu að kerfið hér væri að mörgu leyti gott en huga þyrfti að betra og skýrara skipulagi varðandi innra eftirlit (e. *Internal control*), ásamt því að styrkja sjálfsstæði Ríkisendurskoðunar með tilvísun í stjórnarskrá. Sendinefndin fjallaði aðeins um fjármálastjórn en ekki annan hluta kaflans sem fjallar um svik og vernd evrunnar gagnvart fólsumum og fellur að hluta til undir European anti-fraud office (OLAF). Í greiningarskýrslu ESB⁹¹ hefði komið fram að regluverkið á þessu sviði hér á landi væri í lagi, en skoða þyrfti hvort þeir sem ættu að annast framkvæmdina hefðu nægt bolmagn til að sinna því. Þar sem umfjöllun um þessa þætti væri takmörkuð í þeim gerðum sem rýndar voru væri ekki hægt að fullyrða um áhrif þess á lagaumhverfið á Íslandi en ólíklegt að þar yrði um einhver samningsatriði að ræða.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 22. júní 2012, að ESB færi fram á að Ísland uppfyllti lokunarviðmið á eftirfarandi sviðum:

- Ísland þarf að framfylgja lögum um innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera (e. *Public internal financial control legislation – PIFC*)
- Ísland þarf að breyta lögum svo þau samræmist PFI-samningnum um vernd fjárhagslegra hagsmuna Evrópusambandsins (e. *Convention on the protection of the European communities' financial interests*)
- Ísland þarf að uppfylla skyldur varðandi innra eftirlit
- Ísland þarf að koma á fót miðlægri einingu (e. *National central office*) sem sér um úrvinnslu upplýsinga um peningafalsanir evru og annarra gjaldmiðla. Þetta tengist Genfarsamningnum gegn peningafólsumum (e. *The international convention for the suppression of counterfeiting*) sem er enn meginlöggjöfin hvað peningafalsanir snertir. Mælt er til þess að Ísland gerist aðili að samningnum.^{92,93}

90 Council of The European Union, „Fifth meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level – Six new chapters opened, one more chapter provisionally closed, substantial progress achieved,“ fréttatilkynning 18. desember 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134419.pdf

91 Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, *Vinnuskjal starfshóps Framkvæmdastjórnarinnar* (Brussel: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, 2010) <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/ESB-greiningarskyrsla.pdf>

92 Utanríkisráðuneytið, *Undirbúningur rýnifunda*, 1 og 7. http://www.vidraedur2009-2013.is/media/fjarhagsmal/Grg_heild-32.fjarhagseftirlit.pdf

93 Council of The European Union, „Accession Conference with Iceland: three new chapters opened, progress confirmed,“ fréttatilkynning, 22. júní 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/131119.pdf

Kafli 33: Framlagsmál

Ísland féllst á sameiginlegt regluverk ESB sem varðar kaflann en óskaði eftir aðlögunartímabili í kjölfar aðildar þar sem viðeigandi leiðréttingarráðstöfunum yrði beitt til þess að létta fjárhagslegum byrðum af ríkissjóði vegna fyrirséðrar seinkunar framlaga af fjárlögum ESB, ekki síst hvað varðaði samheldnistefnumiðin (e. *cohesion*). Lengd aðlögunartímabilsins og tilhögun leiðréttingaráðstafananna yrði háð frekari samningaviðræðum. Huga þyrfti að því hvert framlag Íslands til ESB yrði í heild og hvert hlutfall framlagsins af vergum þjóðartekjum yrði samanborið við önnur aðildarríki með svipaða uppbyggingu og svipaðar félagslegar og efnahagslegar aðstæður, auk þess sem taka þyrfti tillit til framlaga af fjárlögum ESB vegna samninga um aðra kafla. Þetta yrði einnig háð frekari samningaviðræðum.

Fram kom í fréttatilkynningu frá ráðherraráðinu, í kjölfar ríkjaráðstefnu Íslands og ESB 12. desember 2011, að ekki yrði unnt að loka kaflanum fyrr en ESB og Ísland hefðu náð samningum um aðlögunartímabil sem Ísland óskaði eftir í samningsafstöðu sinni.⁹⁴

Auk þess fór ESB fram á að Ísland uppfyllti eftirfarandi lokunarviðmið áður en kaflanum yrði lokað til bráðabirgða:

- Ísland þarf að efla stjórnsýslulega getu sína og leggja fram aðgerðaáætlun um hvernig það muni undirbúa sig fyrir aðild þannig að það geti mætt kröfum sambandsins á þessu sviði.⁹⁵

3.2.3. Samningsafstaða hefur verið afhent en kaflar ekki opnaðir

Ísland hafði afhent ESB samningsafstöðu sína í tveimur köflum en viðræður um þá höfðu ekki hafist þegar hlé var gert á viðræðum í júní 2013. Um er að ræða kafla um dóms- og innanríkismál (24. kafli) og matvælaöryggi og dýra og plöntuheilbrigði (12. kafli). Sá síðari er tekinn fyrir í kafla 6.3.

Kafli 24: Dóms- og innanríkismál

Ísland hefur þegar innleitt meirihluta regluverks kaflans í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar sínar. Í samningsafstöðu sinni féllst íslenska samninganefndin á sameiginlega regluverkið og sagðist myndu tryggja að það yrði innleitt að fullu við aðild. Ísland hefði þann löggjafar- og stofnanaramma sem nauðsynlegur væri til að halda áfram að innleiða regluverkið. Í samningsafstöðu sinni fór Ísland fram á eina sérlausn hvað varðaði evrópska aðfararheimild í tengslum við svokallað meiðyrðamálflakk. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um framvindu og stöðu viðræðna frá apríl 2013 kemur fram að þar sé átt við tilvik þegar stefnandi í meiðyrða- og ærumeiðingarmálum velji sér lögsögu í öðru ríki ESB þar sem dæmdar séu mun hærrí bótafjárhæðir en á Íslandi, og/eða þar sem málflytningskostnaður sé hærrí og því dýrara og erfiðara að grípa til varna fyrir varnaraðila. Í þeim tilvikum sem þetta væri gert gæti stefnandi málsins staðið uppi með löglega uppkveðinn dóm frá dómstól í öðru aðildarríki sem væri aðfararhæfur á Íslandi samkvæmt reglum þar um, þ.e. hægt væri að fá atbeina íslenskra stjórnvalda við að fullnusta dóminn. Ísland óskaði eftir því að heimilt yrði að synja um fullnustu viðkomandi dóma á Íslandi þar sem þetta ætti við og grunur léki á um svokallað meiðyrðamálflakk. Sú lausn sem Ísland fór fram á myndi gera það að verkum að evrópska aðfararheimildin myndi ekki gilda í slíkum tilvikum.

Af dagbókarfærslum Össurar Skarphéðinssonar er ljóst að afstaða Spánar varð til þess að þessi kafli væri ekki opnaður á ríkjaráðstefnunni í desember 2012. Vinnan var hins vegar langt á veg kominn og líkur á að hægt hefði verið að opna hann í júní 2013.⁹⁶

94 Council of The European Union, „Third meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level,” 12. desember 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/126778.pdf og Ríkjaráðstefna um aðild Íslands að Evrópusambandinu 33. kafli: <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/33/Samnafst33kisl.pdf>

95 Council of The European Union, „Third meeting of the Accession Conference with Iceland at Ministerial level,” 12. desember 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/126778.pdf

96 Össur Skarphéðinsson, *Ár drekans: Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum*, 360, 363.

3.2.4. Samningskaflar þar sem samningsafstaða lá ekki fyrir

Í viðtali skýrsluhöfunda við háttsettan mann, sem vann að aðildarviðræðum Íslands og ESB fyrir hönd stækkunardeildar sambandsins, kom fram að sambandið hefði verið tilbúið að hefja viðræður um kafla 11 um landbúnað og dreifbýlisþróun auk kafla 12 um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði. og sambandið hefði raunar viljað hefja formlegar viðræður um þann síðarnefnda í júní 2013.⁹⁷ Þetta staðfestir yfirmaður skrifstofu Stefans Fúle en hann segir að í desember 2012 hafi Íslandi verið boðið að hefja aðildarviðræður um landbúnað. Össur Skarphéðinsson, þáverandi utanríkisráðherra, og þeir sem fóru fyrir viðræðunum fyrir Íslands hönd, hafi hins vegar viljað hafa hagsmunasamtök landbúnaðarins með í liði. ESB hafi sýnt því fullan skilning að þetta tæki tíma.⁹⁸ Lesa má um þann samningskafla í kafla 6.2 í þessari úttekt. Þá kom líka fram í viðtali skýrsluhöfunda við háttsettan þáverandi embættismann stækkunardeildarinnar, að ESB hafi verið búið að „vinna heimavinnuna“ fyrir kafla 3 um staðfesturétt og þjónustufrelsi og kafla 4 um frjálsa fjármagnsflutninga sem eru tveir fjögurra kafla sem ekki náðist að opna. Þáverandi embættismaður stækkunardeildarinnar tók einnig fram að Íslendingar hefðu verið komnir mjög langt í sinni vinnu í tengslum við þessa tvo kafla.⁹⁹ Í samræðum skýrsluhöfunda við núverandi starfsfólk stækkunardeildar ESB kom jafnframt fram að Íslandi hefði verið boðið að leggja fram samningsafstöðu í þessum sömu köflum.

Því er ljóst að vilji var til þess af hálfu Evrópusambandsins að hefja viðræður um kafla 3 og 4, og kafla 11 og 12. Af þeim fjórum var vilji hjá báðum aðilum til að hefja viðræður í þremur þeirra fyrrihluta árs 2013, þ.e.a.s. um alla nema landbúnað (kafla 11). Auk þess var Ísland búið að afhenda samningsafstöðu í kafla 24 um dóms- og innanríkismál. Staðið hafði til að opna þann kafla í desember 2012, en vegna fyrirvara Spánar gekk það ekki eftir. Vinnan var hins vegar langt komin og líkur á að hægt hefði verið að opna kaflann í júní 2013.

3.3. Hvaða áhrif hefur aðildarumsóknin haft á hagsmunagæslu Íslands?

3.3.1. Hagsmunagæsla á grundvelli EES

Það hefur lengi verið stefna Íslendinga að nýta alla þá möguleika sem þeir hafa samkvæmt EES-samningnum til að ganga erinda íslenskra hagsmuna í lagasetningarkerfi Evrópusambandsins. Það var nú síðast áréttað í nýrri Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar sem kynnt var í mars 2014. Það felur meðal annars í sér að reynt verði að tryggja íslenska hagsmunir við smíði nýrra EES-gerða – sem Ísland er svo á síðari stigum skuldbundið til að innleiða í landslög. Í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007 eru, til að mynda, rakin nokkur dæmi um hve mikilvægt það getur verið að fulltrúar Íslands fylgist vel með og komi sjónarmiðum Íslands að á réttum stöðum á réttum tíma.

Að nokkru leyti má segja að Íslendingar hafi látið Norðmönnum það eftir að standa vaktina fyrir þeirra hönd á vettvangi EES, þar sem Noregur heldur úti fjölmennari sveit fulltrúa, sem fylgjast með straumum og stefnum til ESB. Það felur meðal annars í sér að sækja fundi hjá öllum þeim nefndum og vinnuhópum sem EES-samningurinn gefur þeim rétt til að mæta á, og svo framvegis. Það er kannski ekki að undra þar sem Noregur ber höfuð og herðar yfir hin EFTA-ríkin tvö - Ísland og Liechtenstein, og hefur ólíkt meiri stjórnsýslulega burði (og fjármuni) til verksins.

Eðlilega getur Ísland, með sína fámennu stjórnsýslu og takmörkuðu fjármuni, ekki annast þessa hagsmunagæslu af sama krafti og Noregur. En vegna hinna miklu sameiginlegu hagsmuna sem EFTA-ríkin þrjú hafa að gæta í EES-samstarfinu við Evrópusambandið, þá hafa þau byggt upp náið samstarf sín í milli í því skyni að gæta sameiginlegra hagsmuna. En þar sem þessi þrjú ríki eru að mörgu leyti ólík, hafa þau líka ólíkra hagsmuna að gæta, sem veldur því að á stundum hefur reynst erfitt að ná samstöðu milli þeirra í erindrekstri gagnvart Evrópusambandinu. Því er ekki að neita að stundum hafa Norðmenn

97 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

98 Viðtal í Brussel, 13. febrúar 2014.

99 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

freistast til að fara sínu fram, án þess að hafa fyrir því að leita samráðs við litlu bandamennina tvo.¹⁰⁰ Sameiginlegar stofnanir EES; EFTA-skrifstofan í Brussel, Eftirlitsstofnun EFTA og EFTA-dómstóllinn, reyna hins vegar að þjóna öllum ríkjunum þremur jafnt og gera ekki upp á milli þeirra. Enda er sá stuðningur sem Ísland nýtur t.a.m. af hálfu EFTA-skrifstofunnar (þar sem allmargir Íslendingar starfa) í erindrekstri sínum í EES-málum ómetanlegur. Þetta staðfesta fulltrúar utanríkisráðuneytisins, sem skýrsluhöfundar ræddu við. Norsku stjórnvöldunum hættir hins vegar stundum til að sniðganga EFTA-skrifstofuna, og þar með samráð við Ísland og Liechtenstein.

En breytti aðildarumsókn Íslands einhverju fyrir gæslu hagsmuna Íslands í EES-samstarfinu?

3.3.2. Áhrif aðildarviðræðna á stöðu Íslands

Sendiráðsmenn Íslands í Brussel hafa bent á að árið 2009, þegar aðildarumsóknin var lögð fram og Lissabon-sáttmáli ESB gekk í gildi, fór allur erindrekstur Íslands í EES-málum í Brussel í gegnum DG Relex, þ.e. utanríkismáladeild framkvæmdastjórnar ESB, sem annaðist samskipti við „þriðju ríki“. Með gildistöku Lissabon-sáttmálans tók hin nýja utanríkisþjónusta ESB, EEAS (sem stendur fyrir European External Action Service), við því hlutverki sem DG Relex gegndi áður. Stjórnvöldulega er EEAS ekki hluti af framkvæmdastjórninni.

Eftir að Ísland var viðurkennt sem umsóknarríki sumarið 2010, réttu ári eftir að umsóknin var lögð inn – færðust samskipti Íslands að mestu frá EEAS til DG Elarg, þ.e. stækkunardeildar framkvæmdastjórnar ESB. Það var síðan stækkunardeildin sem hafði milligöngu um að draga starfsmenn annarra deilda inn í vinnuna við aðildarviðræðurnar, eftir því málefni sem um var að ræða hverju sinni (s.s. innri markaðsmál, sem DG Markt sér um, eða umhverfismál, sem DG ENV annast). Sem umsóknarríki í virkum aðildarviðræðum höfðu fulltrúar Íslands á öllum stigum, þ.e. allt upp á ráðherrastig, mun greiðari aðgang en annars að háttsettum embættismönnum í stofnunum sambandsins í Brussel og Lúxemborg, sem og í höfuðborgum aðildarríkja ESB. Í krafti stöðunnar sem umsóknarríki er auk þess starfandi sérstök Sameiginleg þingmannanefnd Evrópuþingsins og Alþingis, sem haldið hefur áfram að koma saman eftir að formlegt hlé var gert á aðildarviðræðum.¹⁰¹ Þessi aðgangur að áhrifamönnum innan ESB hefur að sjálfsögðu ekki síður komið að gagni fyrir erindrekstur Íslands í tengslum við EES-samstarfið.

3.3.3. Áhrif viðræðuhlés

Formlegt hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið í júní 2013. Þegar borið er saman viðræðuhlé Íslands annars vegar og viðræðuhlé Sviss¹⁰² og Möltu¹⁰³ hins vegar ber að hafa í huga að aðildarviðræður Sviss og Möltu voru ekki farnar af stað þegar viðræðuhlé var gert. Þessi staða í samskiptum Íslands og ESB er því einstök. Ekkert umsóknarríki hefur áður gert hlé á aðildarviðræðum eftir að þær voru hafnar.

Sendiráðsmenn Íslands í Brussel staðfestu að eftir að formlegt hlé var gert á aðildarviðræðunum hafi „snertiflötum“ Íslands við ESB fækkað. En á meðan á viðræðunum stóð voru samningamenn Íslands og embættismenn úr öllum ráðuneytum í beinum tengslum við hinar ýmsu stjórnardeildir framkvæmdastjórnar ESB, aðallega þó í gegnum stækkunardeildina. Nú eru samskiptin nær einvörðungu í gegnum utanríkisþjónustu ESB, EEAS (sem sendinefndin í Reykjavík heyrir undir) á grundvelli EES. Engu

100 Eiríkur Bergmann Einarsson hefur eftir „háttsettum embættismönnum í íslensku utanríkisþjónustunni,“ í ritinu *Iceland and the EEA 1994-2011* að „norsk starfssystkin þeirra virtust alloft gleyma því að þau væru í bindandi samstarfi við tvö minni ríki og að Noregur, sem „stórveldið“ í EFTA-stoð EES, hafi tilhneigingu til að fara sínu fram í málum sem þó varða öll þrjú EFTA-EES-ríkin. Íslensk stjórnvöld hafi því á tilfinningunni að norsk stjórnvöld virði ekki alltaf samstarfsskuldbindingar sínar og hneigist til þess að lýsa yfir afstöðu eða jafnvel hefja samningaviðræður við framkvæmdastjórn ESB upp á sitt einsdæmi, án þess að leita samráðs við Ísland“ eða Liechtenstein. Eiríkur vísar í viðtöl sem hann tók í utanríkisráðuneytinu 7. febrúar 2011. Eiríkur Bergmann Einarsson, *Iceland and the EEA 1994-2011*, viðaukarit nr. 7 með norsku EES-úttektinni (Oslo: Europautredningen 2011) <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap7-island.pdf>

101 Auk þingmannanefndar Íslands og ESB var komið á fót ráðgjafanefnd Íslands og Svæðanefndar ESB, sem í sitja átta fulltrúar sveitarfélaga og hafa/höfðu það hlutverk að fjalla um byggðamál og svæðasamstarf; og ráðgjafanefnd Íslands og ESB skipuð fulltrúum aðila vinnumarkaðarins.

102 Sviss sótti um aðild að ESB árið 1992, en setti umsóknina á ís í kjölfar þess að aðild að EES var hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu sama ár.

103 Malta gerði hlé á aðildarviðræðum við ESB árið 1996 og tók upp þráðinn þar sem frá var horfið tveimur árum síðar.

að síður er það svo að á meðan Ísland er að forminu til enn umsóknarríki (þ.e. svo lengi sem umsóknin hefur ekki verið dregin til baka) fá fulltrúar Íslands áfram boð á fundi sem fulltrúar umsóknarríkja sækja almennt. Staða Íslands sem umsóknarríki veitir þess vegna ákveðinn *status* þrátt fyrir að viðræðurnar séu á ís. Það segir sig hins vegar sjálft að efstu lögin í framkvæmdastjórn ESB þurfa líka að forgangsraða, enda eru 160 ríki með aðstöðu til hagsmunagæslu í Brussel, og allir herja á framkvæmdastjórnina. Auk þess er viðmælandi Íslands annar og valdaminni en í virkum viðræðum, þ.e.a.s. EEAS í stað framkvæmdastjórnarinnar.

Í aðildarviðræðum fara samskipti við ESB upp á hæsta stjórnarsýslustig, til stækkunardeildar framkvæmdastjórnarinnar sem sér um að liðka fyrir samskiptum við aðildarríki sambandsins. Það veitir tækifæri til að ræða milliliðalaust við sérfræðinga, deildarstjóra og framkvæmdastjóra sambandsins. Sem ríki í virkum aðildarviðræðum hefur Ísland auk þess greiðan aðgang að fastanefndum aðildarríkjanna gagnvart ESB í gegnum COELA (nefnd fastafulltrúa aðildarríkjanna um stækkunarmál) en svo er ekki lengur. Í dag vinnur Ísland í gegnum EFTA en það er þungamunur á þessum aðilum. Hjá Evrópuþinginu er síðan mismunandi fólk í utanríkismálanefnd þingsins svo það er munur á þeim tengslum og tengslunum við stækkunardeildina. Það hafa því orðið talsverðar kerfisbreytingar í samskiptum við sambandið eftir að umsóknin var sett á ís og mun breytast meira ef umsóknin verður dregin til baka (sjá nánar í kafla 3.3.4).

Í stækkunardeildinni og í stækkunarhópi ráðherraráðsins eru enn embættismenn með málefni Íslands sem umsóknarríkis á sinni könnu. Öllum viðmælendum skýrsluhöfunda í Brussel kom saman um að það væri auðvelt fyrir ESB að hefja viðræður að nýju. Það sem til þyrfti væri bréf þess efnis frá íslenskum stjórnvöldum. Í kjölfarið yrði haldin ríkjaráðstefna þar sem aðildarviðræðurnar væru formlega endurræstar. Sú fullyrðing að ESB sé fært um að hefja viðræður á nýjan leik með mjög skömmum fyrirvara, óski Ísland eftir því, virðist því vera rétt.

Teygist hléið á aðildarviðræðunum upp í mörg ár má hins vegar reikna með því að erfiðara gæti reynst fyrir Ísland að hefja aðildarviðræðurnar á ný. Nauðsynlegt gæti verið að opna aftur a.m.k. suma af þeim köflum sem á sínum tíma var búið að loka til bráðabirgða. Augljóst er að lagasafn ESB mun taka breytingum eftir því sem tíminn liður. Viðmælendur í Brussel bentu sérstaklega á löggjöf á sviði fjármálaþjónustu, sem tæki hraðskreiðum breytingum þessi misserin. Aftur á móti má gera ráð fyrir að almennt gildi um þá kafla sem búið var að loka til bráðabirgða að bilið sem þurfi að brúa í þessu tilliti sé óverulegt, þar sem þessir kaflar eru að meira eða minna leyti á gildissviði EES-samningsins. Í gegnum EES-samstarfið heldur Ísland áfram að innleiða nýja ESB-löggjöf, óháð því hvort aðildarviðræður eru í gangi eður ei.

3.3.4. Áhrif þess að draga aðildarumsókn til baka

Afleiðingar af því að draga umsóknina til baka eru þær að Ísland væri ekki lengur með beinan aðgang að framkvæmdastjórn ESB þar sem hún hefði engar skyldur lengur gagnvart Íslandi. Nú, þegar umsóknin hefur verið sett í bið, eru samskiptin hefðbundin samskipti á grundvelli EES, í gegnum EEAS. Á meðan umsóknin hefur ekki verið dregin til baka hefur Ísland enn aðgengi að sömu fundum og önnur umsóknarríki og Sameiginleg þingmannanefnd Evrópuþingsins og Alþingis hittist að jafnaði á hálfis árs fresti.

Ef umsóknin yrði dregin til baka yrði að leggja fram nýja umsókn og leita eftir samþykki allra aðildarríkjanna fyrir því að hefja aftur aðildarviðræður, kalla saman nýja ríkjaráðstefnu og veita framkvæmdastjórninni nýtt samningsumboð, og endurtaka öll önnur skref aðildarviðræðuferlisins. Hér er því um að ræða mikilvægan tæknilegan mun á stöðu ríkis í viðræðuhléi og ef umsókn yrði dregin til baka. Á meðan Ísland er umsóknarríki hefur framkvæmdastjórn ESB formlegt umboð í samskiptum við Ísland. Ef Ísland dregur umsóknina til baka þá fellur það umboð niður. Að þessu sögðu ber að hafa í huga að embættismenn framkvæmdastjórnarinnar færast gjarnan á milli stofnana sem þýðir að „stofnanaminnið“ sem nú er enn fyrir hendi og gera myndi sambandinu kleift að hefja aðildarviðræður við Ísland á ný með skömmum fyrirvara, er fljótt að þynnast út eftir því sem tíminn liður. Það segir sig sjálft að þegar nýjir leikendur koma inn, hjá stofnunum ESB og aðildarríkjunum, þá hefur fólk í mörg horn að líta og er ekki endilega alltaf til staðar fyrir ríki sem eru ekki í virkum viðræðum. Þá er staðan enn önnur þar sem persónuleg tengsl eru ekki fyrir hendi, t.d. þar sem fólki hefur verið skipt út. Viðmælendur skýrsluhöfunda í Brussel komu ítrekað inn á þetta atriði og sögðu að auk þess geti hið pólitíska andrúmsloft innan stofnana ESB breyst með nýju fólki, t.d. á þann veg að þeir sem taki við verði ihalðssamari en núverandi framkvæmdastjórn og Evrópuþing, t.d. ekki eins hliðhollir frekari stækkun ESB eins og verið hefur til þessa.

3.4. Niðurstöður

Allir viðmælendur skýrsluhöfunda voru sammála um að aðildarviðræður Íslands hafi gengið hratt og vel fyrir sig, sér í lagi í samanburði við núverandi umsóknarríki sem eru fjögur, þ.e. Makedónía (fyrirverandi lýðveldi Júgóslavíu), Serbía, Svartfjallaland og Tyrkland. Aðlögun Íslands að löggjöf ESB í gegnum EES-samninginn og sú stjórnsýslulega geta sem kemur með EES-aðildinni liðkaði fyrir viðræðunum. Viðmælendur voru meðvitaðir um að íslensk stjórnvöld hefðu viljað að viðræðurnar gengju hraðar fyrir sig en það voru einkum fimm áhrifaþættir sem hægðu á ferlinu. Í fyrsta lagi þyngdist aðildarferlið til muna í kjölfar stækkunarlotu ESB árin 2004 og 2007 þar sem meðal annars rýniferli kom til sögunnar sem aðfari að aðildarviðræðum. Í öðru lagi voru þetta miklir átakatímar í fjármálagjöf bæði Íslands og ESB sem hægðu á ákveðnum samningsþáttum. Í þriðja lagi hægði samstöðuleysi innan ríkisstjórnarinnar á ferlinu. Í fjórða lagi olli ákvörðun íslenskra stjórnvalda í byrjun árs 2013 um að setja viðræðurnar í „hægagang“ í aðdraganda þingkosninga óvissu hjá ESB um áframhald aðildarviðræðna. Í fimmta lagi olli makrildéilan því að ekki tókst að opna kaflann um sjávarútveg áður en hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Ísland hefur átt aðild að EES í um tvo áratugi, sem gerir það að verkum að ríkið mætir nú þegar stjórnarfars- og stjórnsýslulegum viðmiðum sambandsins, og það gerir aðildarferlið hraðara og skilvirkara en hjá öðrum umsóknarríkjum.

Það leikur heldur enginn vafi á því að um raunverulegar samningaviðræður var að ræða. Í viðtölum skýrsluhöfunda við embættismenn ESB og fulltrúa aðildarríkjanna kom fram skilningur á sérstöðu Íslands en á hinn bóginn var lögð áhersla á að samningaviðræður væru auðvitað samningaviðræður. ESB myndi aldrei gefa ádrátt um eftirgjöf í neinu málefni fyrirfram. Slíkt er einfaldlega ekki góð samningatækni. Háttsettur embættismaður hjá stækkunardeild ESB benti samt sem áður á að það væru fordæmi fyrir því að nýjar grundvallarreglur (f. *acquis communautaire*) væru skrifaðar inn í aðildarsamning til að leysa erfið mál í aðildarviðræðum. Um leið og aðildarsamningur tekur gildi verða allar sérlausnir sem hann tekur til hluti af grundvallarreglum ESB, sem ekki verður breytt nema með samþykki allra aðildarríkja. Að mati téðs embættismanns væri vel mögulegt að sniða lausnir sem skiluðu því sem Ísland sæktist eftir en færðu ekki gegn grundvallarreglum ESB. Mótun slíkra sérlausna taki aftur á móti tíma í samningaviðræðum.

Ef rýnt er í stöðuna í samningum um einstaka kafla sem ekki var búið að loka er ljóst að Ísland hafði þegar náð fram sérlausnum, undanþágum og/eða aðlögunarfrestum í aðildarviðræðunum. Byggðu kröfur Íslands um slíkt að mestu leyti á því fordæmi sem EES samningurinn hafði gefið. Við breytingarnar sem gerðar voru á stækkunarstefnu ESB eftir stækkunina 2004 og 2007 var tekið upp það verklag að setja viðmið sem umsóknarríki þurfi eftir atvikum að uppfylla, ýmist sem skilyrði fyrir opnun eða lokun viðkomandi samningskafla. ESB setti Íslandi lokunarviðmið í öllum þeim köflum sem opnaðir höfðu verið til viðræðna, fyrir utan þrjá kafla á gildissviði EES-samningsins og kafla 27 um umhverfismál.

Viðræðum um þrjá kafla (EES-kafla 5 um opinber innkaup, 10 um upplýsingasamfélagið og fjölmiðla og 19 um félags- og vinnumál) af þeim 16 köflum sem voru enn opnir, var að mestu lokið. Ísland fór ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil í þessum köflum. Ef aðildarviðræður hefðu haldið áfram hefði að öllum líkindum verið hægt að loka þeim á fyrri helmingi ársins 2013, þrátt fyrir þau lokunarviðmið sem ESB setti í köflunum.

Lokunarviðmiðin í köflunum þremur (sem og í samningsköflum 1 um frjálsa vöruflutninga, 9 um fjármálaþjónustu og 14 um flutningastarfsemi) eru í raun sett fram vegna þess að Ísland hefur ekki innleitt EES-skuldbindingar að fullu leyti. Í einhverjum tilfellum fer ESB fram á að Ísland setji fram skýran rökstuðning fyrir þeim sérlausnum, undanþágum og/eða aðlögunartímabilum sem það fer fram á, t.d. í kafla 14 um flutningastarfsemi.

Varðandi kafla 9 um fjármálaþjónustu er ljóst að deila íslenska ríkisins við ESB-ríkin Bretland og Holland um skuldbindingar sínar samkvæmt reglum ESB/EES um innstæðutryggingar átti örugglega sinn þátt í að sett voru lokunarviðmið í þeim kafla. Niðurstaða EFTA-dómstólsins, í janúar 2013, að Ísland hafi ekki gerst brotlegt við skuldbindingar sínar fjarlægði þessa hindrun í vegi samkomulags um lokun kaflans.

Ísland fór fram á sérlausnir, undanþágur og/eða aðlögunartímabil í þeim þremur köflum sem opnaðir höfðu verið og féllu að hluta til utan EES (köflum 15 um orkumál, 18 um hagtölur og 27 um umhverfismál). Í tengslum við kafla 15 um orkumál samþykkti stækkunarstjóri ESB í maí 2012 að hann myndi beita sér fyrir sérstakri tvíhliða bókun við endanlegan samning um að taka formlega af öll tvímæli um að ESB geti með engu móti gert kröfu um auðlindir á sviði orku.

Í kafla 18 um hagtölur hafði ESB fallist á kröfur Íslands um aðlögunartíma og undanþágur varðandi gagnaöflun í vissum geirum. Um er að ræða EES-undanþágur sem Ísland bað um að yrði viðhaldið og var sú beiðni samþykkt af hálfu Evrópusambandsins.

Í kafla 27 um umhverfismál setti ESB hvorki fram opunar- né lokunarviðmið. Þegar rýnt er í viðtöl og opinber gögn er ljóst að kafla 27 hefði að öllum líkindum orðið meðal þeirra sem reynast myndu erfiðastir í viðræðunum. Er það einkum vegna hvalveiða Íslendinga og þeirrar almennu andstöðu sem er gegn hvalveiðum innan aðildarríkja ESB. Samningar um þennan kafla hefðu að öllum líkindum verið geymdir fram undir lok aðildarviðræðanna þegar síðustu ágreiningsefnið yrðu rædd. Í bók Össurar Skarphéðinssonar kemur fram að Ísland hafi verið búið að fá samþykki framkvæmdastjórnar ESB fyrir þeirri nálgun að biða með samninga um þennan kafla fram í blálök viðræðanna.

Ísland fór fram á aðlögunartímabil og sérlausnir í öllum þeim köflum sem falla utan EES og setti ESB jafnframt fram lokunarviðmið í þessum sömu köflum. Í kafla 16 um skattamál var ESB tilbúið að fallast á beiðnir/kröfur og aðlaganir fyrir Ísland í öllum þeim liðum þar sem Ísland fór fram á slíkt. Aftur á móti fór sambandið fram á framkvæmdaáætlanir og tímasettar áætlanir um hvernig Ísland hygðist standast stjórnsýslulegar og lagalegar kröfur sambandsins.

Í viðtölum skýrsluhöfunda sem tengdust kafla 29 um tollamál kom fram að Ísland hefði ákveðið að gefa til kynna að ef ekki fyndist ásættanleg lausn varðandi stuðning við landbúnað í samningskafla 11 (landbúnaðar- og dreifbýlismál) þá áskildi Ísland sér rétt til að taka upp kröfu um áframhaldandi tollvernd í kafla 29 og í kafla 30 um utanríkistengsl. ESB fór fram á sambærileg lokunarviðmið varðandi tollamálin og það setti fram fyrir kafla 16.

Varðandi kafla 30 um utanríkistengsl er ljóst að ef til aðildar að ESB kæmi yrði Ísland þátttakandi í sameiginlegri viðskiptastefnu sambandsins. Ísland myndi þurfa að segja upp öllum gildandi fríverslunarsamningum sínum við þriðju ríki og endurskoða aðra samninga þannig að þeir samræmdust regluverki ESB. Í staðinn fengi Ísland aðild að fríverslunarsamninganeti ESB. Sambandið setti fram eitt lokunarviðmið í þessum kafla varðandi góð samskipti og samvinnu við ESB innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar en Ísland fór fram á sérlausnir, einkum á sviði tollamála, og aðlaganir varðandi nügildandi fríverslunarsamninga Íslands.

ESB fór fram á það í kafla 32 um fjárhagslegt eftirlit að Ísland þróaði nauðsynlega stjórnsýslulega getu til að geta mætt kröfum ESB á þessu sviði. Ísland fór hins vegar fram á sérstakar ráðstafanir vegna smæðar íslenskra opinberra stofnana. Varðandi kafla 33 um framlagsmál óskaði Ísland eftir aðlögunartímabili í kjölfar aðildar til þess að létta fjárhagslegum byrðum af ríkissjóði vegna fyrirséðrar seinkunar framlaga af fjárlögum ESB. Ísland og ESB hefðu þurft að ná samningum um þau aðlögunartímabil sem Ísland óskaði eftir áður en hægt yrði að loka kaflanum.

Ísland hafði afhent ESB samningsafstöðu sína í kafla 24 um dóms- og innanríkismál og í kafla 12 um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði. Af dagbókarfærslum Össurar Skarphéðinssonar er ljóst að afstaða Spánar varð til þess að kafla 24 var ekki opnaður á ríkjaráðstefnunni í desember 2012. Vinnan var hins vegar langt á veg kominn og líkur á að hægt hefði verið að opna báða kaflana í júní 2013.

Af viðtölum skýrsluhöfunda að dæma var ESB þegar tilbúið að hefja viðræður í fimm af þeim sex köflum sem ekki höfðu verið opnaðir þegar hlé var gert á viðræðunum, þ.e.a.s. í köflum:

- 3 um staðfesturétt og þjónustufrelsi
- 4 um frjálsa fjármagnsflutninga
- 11 um landbúnað og dreifbýlisþróun
- 12 um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði
- 24 um dóms- og innanríkismál

Af þessum fimm köflum var vilji hjá báðum aðilum til að hefja viðræður í fjórum þeirra á fyrri hluta árs 2013, þ.e. í öllum nema kafla 11. Stafaði það af því að íslensk stjórnvöld vildu ná samstöðu meðal allra í samningahópnum um samningsafstöðu áður en af stað væri haldið.

Ef ekki hefði komið til viðræðuhlés hefði því mátt búast við að um mitt ár 2013 hefði heildarfjöldi opnaðra samningskafla verið kominn í 31. Við þá 27 kafla sem áður var búið að opna hefðu kaflar 12,

24 og væntanlega 3 og 4 bæst við. Kaflarnir um landbúnað (nr. 11) og sjávarútveg (nr. 13) hefðu þá verið einu óopnuðu efniskaflar aðildarviðræðnanna. Þessir tveir kaflar, auk kafla 27 um umhverfismál sem búið var að opna (án opunar- eða lokunarviðmiða þótt hvalveiðar heyrðu undir hann), kafla 17 um efnahags- og peningamál, kafla 22 um byggðastefnu og uppbyggingarsjóði, og kafla 33 um framlagsmál hefðu allir verið hluti af „lokarimmu“ aðildarsamningaviðræðnanna, þar sem tekist hefði verið á um mestu hagsmunina. Auk þessara efniskafla yrðu lokakaflarnir um stofnanir (nr. 34) og önnur mál (nr. 35) líka teknir fyrir á síðustu metrunum.

Í aðildarviðræðum færast samskipti umsóknarríkis beint til stækkunarstjóra sambandsins og ráðherra í ríkisstjórnnum aðildarríkjanna. Stækkunardeild framkvæmdastjórnarinnar sér um að liðka fyrir samskiptum við aðildarríki sambandsins og veitir tækifæri til að ræða milliliðalaust við sérfræðinga, deildarstjóra og framkvæmdastjóra sambandsins. Sem ríki í virkum aðildarviðræðum hefur Ísland auk þess greiðan aðgang að fastanefndum aðildarríkjanna gagnvart ESB í gegnum COELA (nefnd fastafulltrúa aðildarríkjanna um stækkunarmál) en svo er ekki lengur. Þá var auk þess komið á fót sérstakri Sameiginlegri þingmannanefnd Evrópuþingsins og Alþingis. Þessi aðgangur að áhrifamönnum innan ESB hefur reynst Íslandi vel í erindrekstri ríkisins, ekki einvörðungu í tengslum við aðildarumsóknina heldur líka EES-samstarfið, en þessi aðgangur tók eðlisbreytingum eftir að formlegt hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Snertiflötum Íslands við ESB fækkaði eftir að viðræðuhlé hófst. Nú fer erindrekstur fyrir hagsmunum Íslands í Evrópu aðallega í gegnum EFTA og EES-samstarfið. Samskiptin við ESB fara því að mestu í gegnum utanríkisþjónustu sambandsins (EEAS) en ekki stækkunardeild framkvæmdastjórnarinnar. Á meðan Ísland er umsóknarríki hefur framkvæmdastjórn ESB ennþá formlegt umboð í samskiptum við Ísland. Staða Íslands sem umsóknarríki veitir þess vegna ákveðinn *status* þrátt fyrir að viðræðurnar séu á ís. Ef Ísland dregur umsóknina til baka mun þetta breytast.

Viðmælendum skýrsluhöfunda í Brussel bar saman um að auðvelt væri fyrir ESB að hefja viðræður að nýju, svo fremi sem aðildarumsóknin er ekki dregin til baka. Ísland þyrfti aðeins að senda bréf og óska eftir að viðræður hefjist á ný og í kjölfarið yrði haldin ríkjaráðstefna þar sem ferlið yrði endurræst. Vari viðræðuhléið í mörg ár gæti það hins vegar reynst erfitt fyrir Ísland að hefja viðræðurnar á ný þar sem lagasafn ESB hefði tekið ýmsum breytingum, einnig á gildissviði þeirra kafla sem þegar hefur verið lokað til bráðabirgða. Því væri viðbúið að það þyrfti að opna þá kafla aftur. Slík endurskoðun þyrfti hins vegar ekki að taka langan tíma þar sem þessir kaflar falla að mestu undir EES-samninginn. Þá er rétt að taka fram að Ísland heldur áfram að innleiða nýja ESB-löggjöf í gegnum EES-samstarfið, óháð því hvort aðildarviðræður eru í gangi eða ekki.

Afleiðingar af því að draga umsóknina til baka væru að Ísland hefði ekki lengur beinan aðgang að framkvæmdastjórn ESB. Verði umsóknin dregin til baka, og íslensk stjórnvöld myndu seinna ákveða að reyna aftur aðildarviðræður við ESB, myndu þær viðræður hefjast á nýjum grunni. Það fæli í sér að leita þyrfti samþykkis allra aðildarríkjanna, kalla saman nýja ríkjaráðstefnu, veita framkvæmdastjórninni nýtt samningsumboð, og endurtaka þyrfti öll önnur skref aðildarviðræðuferlisins.

Hafa ber í huga að hið pólitíska andrúmsloft innan stofnana ESB getur breyst með nýju fólki. Til að mynda gætu þær breytingar orðið að næsta framkvæmdastjórn og Evrópuþing verði ekki eins hliðholl frekari stækkun ESB. Einnig skipta persónuleg tengsl inn í fastanefndir/sendiráð aðildarríkjanna miklu máli fyrir umsóknarríki en mannabreytingar eru algengar á þeim vettvangi og tengslin því fljót að rofna. Þá er staðreyndin sú að embættismenn framkvæmdastjórnarinnar færast oft á milli deilda, sem þýðir að „stofnanaminnið“ sem nú er enn fyrir hendi og gera myndi sambandinu kleift að hefja aðildarviðræður við Ísland á ný með skömmum fyrirvara, er fljótt að fjara út.

4. Efnahags- og peningamál

Sameiginleg mynt og frjálst flæði fjármagns á sameiginlegum markaði eru ein helstu viðfangsefni Evrópusamvinnunnar. Ísland hefur verið hluti af hinum sameiginlega markaði Evrópu frá árinu 1993 með samningi um evrópskt efnahagssvæði, en sem kunnugt er hafa fjármagnshöft verið við lýði hérlendis frá nóvember 2008. Af þeim sökum hlýtur aflétting hafta að vera eitt af helstu málum sem tekist verður á um við samningaborðið í aðildarviðræðum. Ef þjóðin síðan samþykkir aðildarsamning og gengur í ESB, verður Íslandi ætlað að hefja undirbúning að upptöku evru með því að binda gengi krónunnar innan ERM II-fastengissamstarfsins. Loks mun upptaka evru gerbreyta efnahagslegum aðstæðum Íslendinga, hvort tveggja með tilliti til hagstjórnar og utanríkisviðskipta. Í þeim kafla sem hér fer á eftir eru þessi þrjú meginvið tekin fyrir – það er aflétting hafta, ERM II-fastgengissamstarfið og síðan áhrif evrunnar hérlendis.

Í fyrsta hluta er farið yfir þann hluta samninganna sem snýr að losun fjármagnshafta og mögulega aðstoð ESB til Íslendinga í því efni, en ákvörðun um aðstoð mun þó ávallt vera tekin á pólitískum grunni í aðildarviðræðum og muni aldrei liggja fyrir fyrr en þá. Hins vegar má orða það sem svo að Evrópusambandið og Ísland hafi hafið samræðu um þetta efni með stofnun sérstaks vinnuhóps um afnám gjaldeyrishafta sem hefur nú verið leystur upp.

Í öðrum hluta er farið yfir ERM II-samstarfið og hvað það gæti falið í sér fyrir Ísland miðað við reynslu landsmanna af einhliða gengisfestu og reynslu annarra ríkja er hafa áður troðið þennan stig til upptöku evru.

Í þriðja hluta er farið yfir áhrif evrunnar á íslenskt efnahagslíf og fjármálakerfi, og hvaða þýðingu stofnanabreytingar á evrusvæðinu vegna fjármálakrisu síðustu ára gætu haft fyrir landsmenn.

Upphaflega þegar Ísland fékk fullveldi árið 1918 var landið hluti af myntbandalagi Norðurlanda, sem studdist jafnframt við gulltryggingu. Það bendir ekkert til annars en íslenskir ráðamenn, hvar sem þeir annars stóðu í flokki, hafi viljað halda þeirri aðild áfram. Hins vegar var þessi kostur ekki í boði þar sem téð bandalag liðaðist í sundur eftir fyrra stríð og leita varð annarra leiða í gengismálum landsins. Þegar litið er yfir gengissögu Íslands er ljóst að ráðamenn landsins hafa yfirleitt alltaf haft það hagsmunamat að halda fastgengi. Í því skyni hefur Ísland yfirleitt tekið beinan eða óbeinan þátt í því fastgengissamstarfi sem hefur verið í boði á hverjum tíma í Vestur-Evrópu. Íslendingar reyndu að ná gulltengingu við einhliða festingu við breska pundið á millistríðsárunum, en svo eftir seinna stríð gerðist Ísland aðili að Bretton-Woods fastgengissamstarfinu. Bretton-Woods samstarfið leið undir lok árið 1972 og stöðugar gengisfellingar og óðaverðbólga tók við allt þar til landið tók upp skuggatengingu við ERM-fastgengiskerfið árið 1989 sem var viðhaldið allt til ársins 2001. Þau tæpu sjö ár sem krónan var á floti, frá 2001 til 2008, eru því einstæð í peningasögu landsins, og þau virðast ekki ætla að vera endurtekin í bráð.

Hins vegar geta Íslendingar ekki bundið gengi gjaldmiðils síns niður með trúverðugum hætti nema því aðeins að afsala sér sjálfstæði í peningamálum með því að ganga í myntbandalag eða taka upp myntráð – eða binda gjaldmiðilinn niður með höftum. Það er líka sá kostur sem landsmenn hafa nauðugir viljugir orðið að taka, og þeir hafa af þeim sökum búið við fjármagnshöft nær allan fullveldistímann. Nú fimm árum eftir hrun eru fjármagnshöft enn til staðar og engin tímasett áætlun liggur fyrir um leysingu þeirra. Það hljóta því að vera næg efni til þess að leita aftur til upphafsins, og skoða þann möguleika að Ísland gangi aftur í myntbandalag – fyrst slíkt er nú aftur í boði.

4.1. Um afnám hafta

4.1.1. Fjármagnshöftin í ljósi EES-samningsins

Það verkefni blasir nú við Íslendingum að afnema fjármagnshöft og uppfylla þannig skilyrði EES-samningsins um fjórfrelsi. Þetta verkefni þurfa landsmenn vitaskuld að vinna óháð öllu öðru ef þeir á annað borð ætla sér að vera áfram aðilar að EES-samningnum. En aðild Íslands að ESB mun ekki aðeins setja afnám hafta í forgang í íslenskum stjórnárum heldur mun haftaafnámið sjálft verða eitt af þeim meginmálum sem rætt verður um við samningaborðið.

Fjármagnshöftunum var komið á með formlegum hætti þann 28. nóvember 2008 við upphaf efnahagsáætlunar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og íslenskra stjórnvalda.¹⁰⁴ Höftin voru því ekki aðeins samþykkt af AGS, heldur útfærð af sérfræðingum Sjóðsins. Það skýrir líklega að miklum hluta hvers vegna Íslendingar hafa fengið að viðhalda þeim án kvartana frá öðrum hlutaðeigandi ríkjum EES í svo langan tíma sem raun ber vitni. Þegar höftin voru fyrst sett héldu fulltrúar AGS og Seðlabanka Íslands því fram að þetta væri aðeins tímabundin ráðstöfun og að nauðsyn bæri að setja mjög strangar hömlur í upphafi þannig að allar aðgerðir eftirleiðis fælust í slökun. Þau yrðu síðan fjarlægð innan tveggja ára.¹⁰⁵ Þetta hefur þó ekki gengið eftir. Haustið 2009 var það skref stigið að gera erlendar nýfjárfestingar undanþegnar höftum ef hlutaðeigandi keypti krónurnar á hinu opinbera gengi Seðlabankans, en það hafa þó fáir nýtt sér. Aftur á móti hafa verið tekin ótal skref til herðingar hafta, afnáms á undanþágum og eflingar eftirlits á síðustu árum.¹⁰⁶ Þá liggur ekki fyrir nein tímasett áætlun um afnám hafta þegar þetta er ritað.

Fjármagnshöftin eru vitaskuld brot á reglum Evrópska efnahagssvæðisins um fjórfrelsi er varða frjálst flæði fjármagns en EES-samningurinn veitir þó tímabundna heimild til haftasetningar.¹⁰⁷ Þeirri spurningu er í sjálfu sér ósvarað hve lengi landsmönnum getur haldist uppi að brjóta reglur EES-samningsins, en það hlýtur að velta á þolinmæði hinna samningsaðilanna. Ljóst er að setning fjármagnshafta á Kýpur árið 2011 – sem enn eru við lýði – hefur breytt afstöðu evrópskra ráðamanna til slíkra valdboðsaðgerða til þess að bregðast við fjármálaáföllum. Hægt er að orða það svo að fjármagnshöft á Íslandi séu að einhverju leyti í skjóli af fjármagnshöftum á Kýpur en erfitt er fyrir ESB að amast við stöðu mála hér svo lengi sem höft eru viðvarandi inni í sambandinu sjálfu.

4.1.2. Um tengsl haftaafnáms og samningaviðræðna við ESB

Innganga Íslands í ESB hlýtur að setja afnám hafta á dagskrá þar sem það hefur verið skýlaus krafa annarra aðildarlenda að Íslendingar leysi úr haftavandræðum sínum áður en þeir gerast aðilar. Af þeim sökum hlýtur tímasetning afnáms og möguleg aðstoð ESB og stofnana þess við það verkefni að verða samningsefni í aðildarviðræðum. Það er einnig skilningur samningamanna Evrópusambandsins sjálfs.¹⁰⁸

Í þeim samtölum við embættismenn Evrópusambandsins um þetta mál virðast þeir yfirleitt ganga út frá því að aðstoð muni verða veitt í einhverju formi en undirstrika samt sem áður ávallt tvennt. Í fyrsta lagi að ákvörðun um aðstoð – bæði hvað varðar form og skilmála – hljóti ávallt að vera tekin á pólitískum grunni á síðustu metrunum í aðildarviðræðum og muni aldrei liggja fyrir fyrr en þá. Þetta þýðir því að engin stofnun sambandsins getur skuldbundið sig í afnámsferli héraðs fyrr en aðildarsamningur liggur fyrir. Í öðru lagi nefna þeir það að framkvæmdin sjálf hljóti ávallt að vera á ábyrgð Íslendinga sjálfra en með aðkomu þess aðila sem kom að haftasetningu í upphafi – það er Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Hægt er að orða það sem svo að Evrópusambandið og Ísland hafi hafið samræðu um þetta efni í kjölfar Íslandsheimsóknar Štefan Füle, stækkunarstjóra ESB, í maí 2012 með stofnun sérstaks vinnuhóps (e. *Ad hoc group*) um afnám gjaldeyrishafta. Formaður hópsins var Björn Rúnar Guðmundsson, þáverandi skrifstofustjóri efnahagsskrifstofu efnahags- og fjármálaráðuneytisins, en auk hans sátu í hópnum fyrir hönd íslenskra stjórnvalda Arnór Sighvatsson, aðstoðarseðlabankastjóri, og Unnur Gunnarsdóttir, forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Af hálfu viðsemjenda komu fulltrúar frá þeim stofnunum ESB er tengdust aðildarumsókn Íslands ásamt fulltrúum Evrópska seðlabankans. Auk þessa átti Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn aðild að hópnum.

104 Seðlabankinn setti reglur um „tímabundna temprun útlæðis gjaldeyris“ þann 10. október 2008 sem giltu allt til formlegrar haftasetningar þann 28. nóvember 2008. Seðlabankinn, „Nýjar reglur um gjaldeyrisráðgjafi“, fréttatilkynning, 28. nóvember 2008. <http://www.sedlabanki.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2008/11/28/Fr%C3%A9tt-N%C3%BDjar-reglur-um-gjaldeyris%C3%A1ll/>

105 Sjá „The Letter of Intent“ frá íslenskum stjórnvöldum til AGS sem var birt sem viðhengi við *IMF Staff Report* í nóvember 2008 (IMF 2008, n 2).

106 Hér væri til að mynda hægt að nefna breytingar á reglum nr. 370 um gjaldeyrisráðgjafi frá 29. apríl en með þeim voru heimildir til útttekta á erlendum ferðagjaldeyri þrengdar úr 500 þúsund krónum á mánuði í 350 þúsund krónum.

107 Með dómi frá 14. desember 2011 komst EFTA-dómstólinn að þeirri niðurstöðu að gjaldeyrishöftin samrýmdust EES-samningnum, enda geti hvort tveggja aðildarríki ESB og EFTA-ríki gripið til verndarráðstafana ef þau eigi í ördugleikum með greiðslujöfnuð. EFTA Court Case E-3/11 [2011].

108 Utanríkisráðuneytið, „Ræddu afnám gjaldeyrishafta“, fréttatilkynning 24. maí 2012. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/7076>

Hópurinn hélt sinn fyrsta fund í Reykjavík 20.-21. desember 2012¹⁰⁹ og síðan annan fund í Frankfurt í húsakynnum Evrópska seðlabankans þann 22. janúar 2013. Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að vinna téðs hóps hafi ekki komist lengra en að hinir íslensku fulltrúar, auk ýmissa sérfræðinga sem voru kallaðir fyrir nefndina, kynntu töluleg gögn um stöðu málsins og þær tillögur sem höfðu komið fram um afnám hafta frá hérlendum aðilum. Engar formlegar tillögur höfðu komið frá sérfræðingum ESB þegar hlé var gert á aðildarviðræðum í janúar 2013.

Þessum vinnuhópi var fyrst og fremst ætlað að vera samráðsvettvangur til þess að komast að sameiginlegum skilningi á því verkefni sem blasti við. Fulltrúar hinna ýmsu stofnana ESB sem áttu sæti í hópnum höfðu vitaskuld ekkert umboð til þess að skuldbinda sambandið með neinum hætti, eins og áður er fjallað um, enda yrði slík skuldbinding aldrei gefin fyrir en í aðildarviðræðunum sjálfum. Hins vegar hlýtur frumkvæði ESB að stofnun hópsins að vera vitnisburður um vilja til þess að koma að afnámsferlinu með einum eða öðrum hætti og sérstaklega er þátttaka Evrópska seðlabankans mikilsverð í þessu samhengi. Hópurinn var hins vegar lagður niður haustið 2013 að frumkvæði ESB, eftir að ríkisstjórnin stöðvaði aðildarviðræðurnar.¹¹⁰

Afnám fjármagnshafta fer þó fjarri því að vera eitthvert nýtt mál fyrir tilvonandi aðildarþjóðir ESB, því það verkefni hefur blasað við mörgum fyrrum austantjaldslöndum. Árið 1990 var stofnaður sérstakur sjóður, svonefndur *Macro-Financial Assistance Fund* (MFA), til þess að styðja Evrópusambandslönd við haftaafnám með lausafjárþyrngreiðslu og/eða bregðast við alvarlegum vandræðum vegna greiðslufæðis. Hins vegar hefur sjóðurinn einkum veitt lán til ríkja sem standa utan við ESB og eiga í greiðslujafnaðarferðileikum, hvort sem um er að ræða tilvonandi aðildarríki eða önnur ríki sem jafnvel eru í öðrum heimsálfum. MFA-sjóðurinn lánar þó aðeins til landa sem vinna eftir áætlunum (prógrammi) AGS og er ætlað að vera viðbót við fjármögnun þaðan. Téður sjóður lánar á sömu kjörum og ESB sjálft nýtur í skuldabréfaútgáfum sínum – án álags – og er heimilt í sérstökum tilfellum að breyta lánnum í styrki. Ekkert hámark er á lánun sjóðsins en lánsupphæðir eru áætlaðar út frá aðstæðum hvers ríkis og er lánstími yfirleitt miðaður til skamms og meðallangs tíma, líkt og raunar fjármögnun AGS.¹¹¹

Ef Íslandi er ætlað að afnema fjármagnshöft áður en til aðildar kemur hlýtur MFA-sjóðurinn að koma til greina sem farvegur fyrir aðstoð sambandsins, enda er þessi sjóður að einhverju leyti sniðinn til þess að aðstoða tilvonandi aðildarríki við afléttingu fjármagnshafta. Ísland hefur raunar einnig möguleika á því að sækja til téðs sjóðs til aðstoðar við haftaafnám án þess að vera á leið inn í ESB, og var til að mynda boðið lán úr honum í október 2008.¹¹² Hins vegar hefur ákvörðunartaka varðandi útlán úr sjóðnum fengið mikla gagnrýni fyrir að vera svifasein þar sem allar lánveitingar verður að leggja fyrir hvert og eitt aðildarland ESB til samþykktar sem felur í sér *de facto* neitunarvald fyrir hvert ríki.¹¹³ Þannig virðist sem andstaða Breta og Hollendinga við lán til Íslands vegna Icesave-deilunnar hafi valdið því að MFA-lánið sem lofað var 2008 var aldrei greitt út.¹¹⁴

Ef afnámsferlinu væri aftur á móti leyft að frestast fram yfir þann tíma þegar Ísland fengi fulla aðild myndi landið öðlast rétt á aðstoð frá svokölluðum greiðslujafnaðarhjálparsjóði (e. *Balance-of-Payment-Assistance*), sem getið er sérstaklega um í 143. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins.¹¹⁵ Þessum sjóði er ætlað að bregðast við greiðslujafnaðarvandamálum þeirra aðildarríkja sem ekki hafa enn tekið upp evruna.¹¹⁶ Sjóðurinn hefur 12 milljarða evru hámark á útlánun og er líkt og MFA-sjóðnum ætlað að vera viðbót við lánafyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og hluti af prógrammi AGS. Þetta er

109 Utanríkisráðuneytið, „Fundur vinnuhóps um afnám gjaldeyrishafta,“ fréttatilkynning 25. september 2012. <http://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/2012/09/25/nr/15871>

110 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014), 94.

111 European Commission, „Macro-Financial Assistance to non-EU countries,“ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/macro-financial_assistance/index_en.htm

112 *The Economic Times*, „EU offers loan to Iceland: Reykjavik,“ 8. nóvember 2008. http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2008-11-08/news/28439237_1_booming-financial-sector-geir-haarde-icelandic-government

113 European Commission, *Report from The Commission on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2012* (Brussels: European Commission) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0426:FIN:EN:PDF>

114 *Spiegel Online*, „Emergency Loans Delayed: Waiting for Financial Aid in Iceland,“ 11. nóvember 2008. <http://www.spiegel.de/international/business/emergency-loans-delayed-waiting-for-financial-aid-in-iceland-a-589724.html#spRedirectedFrom=www&referrer=>

115 EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E143:EN:NOT>

116 EUR-Lex <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0332:EN:NOT>

sjóður með þjalli stofnskrá og því auðveldara að lána úr honum með litlum fyrirvara. Árið 2008 leituðu þrjú aðildarlönd aðstoðar þessa sjóðs, það er Ungverjaland, Lettland og Rúmenía, til þess að bregðast við miklu fjármagnsúttreymi.¹¹⁷

Íslendingar hafa nú fengið reynslu af samvinnu við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn með áætlun þeirri sem íslensk stjórnvöld unnu eftir á árunum 2008-2011. Það liggur beint við að önnur svipuð áætlun yrði sett upp þar sem lán eða lausafjárfrigreiðsla frá ESB kæmi sem viðbót við fjármögnun frá AGS, líkt og þegar Norðurlöndin lögðu fram viðbótarfjármagn fyrir áætluninni 2008-2011. Nokkrir möguleikar koma til greina hvernig nákvæmlega ESB myndi standa að slíkri fjármögnun, en hér að ofan hafa tveir sjóðir verið nefndir til sögunnar sem báðir sérhæfa sig í slíkri fjármögnun. Allir viðmælendur meðal embættismanna ESB voru sammála um að það hvað íslenskar stærðir eru litlar í evrópsku samhengi auðveldi mjög að veita einhverja slíka aðstoð. Sem dæmi mætti nefna að þegar Íslandi var lofað lánafringreiðslu frá MFA-sjóðnum 2008 virðast einstök ríki innan ESB hafa ætlað sér að bæta við fjármögnun sjóðsins með beinum lánnum til Íslands.¹¹⁸

4.1.3. Færsluvandi Íslands

Fjármagnshöftin hérlendis stafa af lausafjávandræðum íslenska mynsvæðisins, sem Keynes lávarður kallaði „færsluvandamálið“ (e. *transfer problem*). Það er hvernig fjármagnsútlæði vegna erlendra skuldbindinga þvingar fram lækun á raungengi gjaldmiðilsins niður fyrir öll eðlileg þjóðhagsleg viðmið (e. economic fundamentals), sem bæði rýrir lífskjör fólks og skaðar hagkerfið.¹¹⁹ Vandamálið skapast vegna þeirra vandkvæða sem því fylgja að flytja mikil verðmæti frá einu mynsvæði til annars á skömmum tíma. Og vandræðin vaxa eftir því sem mynsvæðið er minna. Núverandi færsluvandamál Íslands stafar helst af krónueignum erlendra aðila hérlendis – hinni margumtöluðu snjóhengju. Samkvæmt síðasta mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá ágúst síðastliðnum telja krónueignir erlendra aðila um 60-70% af landsframleiðslu þar sem bæði er um að ræða eftirstöðvar af eignum vaxtarmunarfjáfesta (20% af VLF) og síðan krónueignir þrotabúanna (40-50% af VLF). Færsluvandamálið er þó mun víðtækara en það, þar sem fjölmargir innlendir aðilar vilja einnig flytja verðmæti frá íslenska mynsvæðinu, svo sem til þess að ná fram áhættudreifingu með því að bæta erlendum eignum í eignasafn sitt. AGS metur það að svo að uppsöfnuð fjárfestingarþörf íslenskra aðila, s.s. lífeyrissjóðanna, nemi um 30-45% af landsframleiðslu Íslands. Samanlagt slagar færsluvandi Íslands upp í 100% af landsframleiðslu.¹²⁰ Það sem er óvenjulegt við þennan vanda er að flestir þeir aðilar – innlendir sem erlendir – sem vilja flytja verðmæti frá Íslandi eiga ekki við eiginleg greiðsluvandmál að stríða. Þeir eiga skuldlausar og lausar krónueignir með ótvíræðum rétti sem þeir geta þó ekki flutt úr landi, og eru því þannig lokaðir inn á mynsvæðinu.

Færsluvandamálið hverfur við upptöku evru, þar sem landið verður hluti af mun stærra mynsvæði og íslenskar fjármagnsfærslur munu ekki hafa nein áhrif á gengi evrunnar. Auk þess þurfa engin gjaldeyrisskipti að koma til ef færslurnar eru innan evrusvæðisins. Þó er ekki þar með sagt að miklir fjármagnsflutningar frá landinu verði átakalausir, þar sem íslenskar fjármálastofnanir gætu fundið illa fyrir því að missa frá sér mikið lausafé. Við þeim vandamálum er þó hægt að bregðast með öðrum hætti, s.s. lausafjáraðstoð frá Seðlabankanum sem fjallað er betur um í kafla 4.4. hér að neðan.¹²¹

Ef myntskipti liggja fyrir innan einhvers ákveðins tíma er hægt að nýta þær upplýsingar til þess að leysa færsluvandamál dagsins í dag. Til að mynda væri hægt að bjóða erlendum fjárfestum að festa krónueignir

117 European Commission, „Balance of Payments,“ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm

118 Reuters, „Iceland turns to European Commission for funds,“ 10. nóvember 2008. <http://mobile.reuters.com/article/businessNews/idUSTRE4A92RW20081110>

119 Þetta hugtak kom fyrst fram við umfjöllun Keynes á erfiðleikum þjóðverja við greiðslu stríðsskaðabóta eftir fyrri heimsstyrjöldina. Sjá Keynes, John Maynard, „The German Transfer Problem,“ „The Reparation Problem: A Discussion. II. A Rejoinder,“ „Views on The Transfer Problem. III. A Reply,“ *Economic Journal* 39 (mars, 1929), 1-7, (júní, 1929), 172-178, (september, 1929), 404-408. Sjá ennfremur: Krugman, Paul, „Balance Sheets, the Transfer Problem and Financial Crises,“ *International Tax and Public Finance* 6:4 (nóvember, 1999).

120 Sjá nánar: ICELAND 2013 Article consultation and third post program monitoring discussion. IMF Country Report No. 13/257. Ágúst 2013.

121 Þótt ríki gangi inn í evrópska mynnsamstarfið hafa seðlabankar þeirra þó vald til þess stunda eigin peningastefnu innan ákveðinna takmarkanna. *Official journal of the European Union*, „Protocol No 4 On the Statute of the European System of Central banks and of the European Central Bank,“ http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026en_protocol_4.pdf

sínar, hvort sem þær eignir eru geymdar í bankareikningum eða ríkisbréfum, í löngum skuldabréfum sem munu með tíð og tíma breytast í evrur. Þá myndast einnig hvati fyrir nýja erlenda aðila til langtímafjárfestinga hérlendis sem þeir þurfa ekki að óttast að festist inni á íslenska myntsæðinu, svo dæmi sé tekið.

4.1.4. Niðurstöður

Þegar allt þetta er dregið saman er hægt að draga þrjár ályktanir um mögulega aðstoð ESB við afnám hafta hérlendis.

- Slik aðstoð yrði eitt af þeim málefnum sem liggja fyrir á samningaborðinu í aðildarviðræðum og engar skuldbindingar af hálfu ESB myndu liggja fyrir fyrr en aðildarsamningur yrði gerður opinber.
- ESB og Evrópski seðlabankinn hafa þegar gefið ádrátt um að koma að þessu ferli með því að eiga frumkvæði að stofnun vinnuhóps er var ætlað að komast að sameiginlegri niðurstöðu um hvað væri best til ráða við afnám hafta.
- Slik aðstoð – ef veitt yrði – myndi ávallt vera sem hluti af áætlun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og undir eftirliti hans.

Mikilvægt er að hafa í huga lán og línur frá erlendum ríkjum er ekki það sem skiptir höfuðmáli fyrir afnám hafta nema að því marki sem aðgangur að þeim skapi trúverðuleika fyrir íslensku krónuna. Raunar er það svo að ef slík lán yrðu nýtt til þess að fjármagna óforsjalar áætlanir sem hafa ekki tiltrú og ganga ekki upp, getur landið hæglega endað í verri stöðu en áður. Sú aðstoð ESB sem skiptir langmestu máli felst annars vegar í þeim trúverðuleika sem stuðningur Seðlabanka Evrópu skapar og hins vegar í því fyrirheiti að íslenskar krónur breytist í evrur innan ákveðins tíma með aðild landsins að myntbandalaginu. Gjalddeyrismarkaðir eru í eðli sínu framsýnir og bregðast við um leið og aðildarsamningur hefur verið samþykktur, og þar með breytast allar forsendur til afnáms hafta á svipstundu til hins betra.

Ef til að mynda trúverðug áætlun liggur fyrir um að Íslendingar ætli sér strax að hefja ERM II-ferlið með fasttengingu við evru og síðan myntskipti mun það þegar styrkja trúverðuleika krónunnar þar sem fyrir liggur að Seðlabanki Evrópu muni kaupa upp allt peningaframboð landsins innan fyrirsjáanlegs tíma. Eftir það fá allir íslenskir fjármunir alþjóðlegt greiðsluhæfi og hægt er að flytja þá hvert sem er um heiminn án þess að þurfa að hafa áhyggjur af seljanleika á gjalddeyrismarkaði. Og þar með hverfur náralagað sem úlfaldinn þarf að komast í gegnum til þess að komast úr landi. Íslenska krónan mun þannig strax öðlast suma af eiginleikum evrunnar, jafnvel þótt einhver tími sé til þess að skiptin sjálf fari fram. Einnig skiptir máli að landsmenn séu skuldbundnir til þess að fylgja trúverðugri efnahagsstjórn, svo sem í ríkisfjármálum, sem hluta af inngöngu sinni á evrópska myntsæðið.

Það er einnig vert að hafa í huga að þetta er ekki fyrsta skipti sem Ísland stendur frammi fyrir því að afnema höft að kröfu Evrópusambandsins en við inngönguna í Evrópska efnahagssæðið árið 1993 þurftu landsmenn að fella úr gildi ríflega sex áratuga bann á alþjóðlegum fjármagnsflutningum. Það verkefni gátu Íslendingar unnið einir og óstuddir á þeim tíma, enda kom gríðarlega mikið af erlendu fjármagni inn í landið í kjölfar þeirrar aðildar, sem nær ekkert lát var á í nærri 15 ár. Fjármagnsflæðið kom til af tvennu; efnahagsumbótum í landinu sjálfu en einnig því að Ísland varð hluti af evrópsku efnahagssæði sem meðal annars fól í sér samræmingu laga og stofnana er jök trúverðuleika landsins. Öll líkindi eru til þess að það fyrirheit að Ísland verði hluti evrópska myntbandalaginu myndi skila sömu áhrifum nú fyrir íslenska gjalddeyrismarkaðinn.

4.2. Leiðin inn á evrusæðið

4.2.1. ERM II-fastgengið

Efnahags- og myntbandalag Evrópu (EMU) varð að veruleika 1. janúar árið 1999 og nær nú, árið 2014, til 18 af 28 aðildarríkjum Evrópusambandsins. Bandalagið er aðeins opið fyrir aðildarlönd ESB en til þess að hljóta inngöngu þarf að uppfylla fjögur skilyrði Maastricht-sáttmálans.¹²² Þau eru:

¹²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

1. Verðbólga

Verðbólga skal ekki vera meira en 1,5% hærri en meðaltal þeirra þriggja landa er hafa lægstu verðbólguna innan ESB.

2. Ríkisfjármál

Halli á fjárlögum skal ekki vera umfram 3% af landsframleiðslu viðkomandi lands nema í algerum undantekningartilfellum.

Skuldir ríkissjóðs skulu ekki vera hærri en sem nemur 60% af landsframleiðslu viðkomandi ríkis, en ef það markmið næst ekki skal áætlun vera komin til framkvæmda um hvernig því markmiði verði náð innan ákveðinna tímamarka.

3. Gengismál

Tilvonandi aðildarland skal hafa verið í ERM II-fastgengissamstarfinu (e. *European Exchange Rate Mechanism*) í tvö ár hið minnsta án þess að hafa fellt gengi gjaldmiðils síns eða hafa breytt markmiðsgengi við evru.

4. Langtímavextir

Langtímanafnvextir skulu ekki vera meira en 2% hærri en hjá þeim þremur ríkjum innan bandalagsins er hafa lægstu vextina.

Hægt væri að skrifa langt mál um Maastricht-skilyrðin, ástæður þeirra og gagnsemi en umfjöllunin hér snýr nær eingöngu að skilyrði númer 3 – um þátttöku í ERM II-samstarfinu. Það er jafnframt það skilyrði sem Íslandi yrði erfiðast að uppfylla.¹²³ Hér skal þó rétt tæpt á hinum skilyrðunum þremur:

Skilyrði 1 snýr að samleitni verðbólgu og verðbólguvæntinga sem hlýtur ávallt að vera grunnforsenda fyrir því að inngönguland sé komið á sömu bylgjulengd í verðlags- og peningamálum og það mynsvæði sem ætlunin er að samlagast.

Skilyrði 2 er varðar ríkisfjármál snýst annars vegar um það að ekkert aðildarland geti búið til þenslu og verðbólgu á evrópska mynsvæðinu með útpenslusamri ríkisfjármálastefnu og hins vegar að skuldasöfnun eins aðildarríkis ógni ekki stöðugleika svæðisins. Eins og farið verður yfir hér aðeins aftur hefur hvert aðildarríki evrunnar ákveðið seðlaprentunarvald í gegnum sinn seðlabanka sem hægt er að nýta meðal annars til þess að fjármagna skuldasöfnun ríkissjóðs. Þannig er þessum tveimur skilyrðum einnig ætlað að koma í veg fyrir misnotkun á téðu prentunarvaldi.

Skilyrði 4 er eiginlega árétting á skilyrðum 1 og 2 þar sem samleitni langtímavaxta af ríkisskuldabréfum í hverju landi felst annars vegar í samlögun verðbólguvæntinga (og lækkun verðbólguálags bréfanna) og hins vegar trúverðugleika í ríkisfjármálum (og lækkun lánaálags viðkomandi ríkissjóðs).

Skilyrði 3 um tveggja ára lágmarksviðveru í ERM II-fastgengissamstarfi er því það langveigamesta fyrir tilvonandi evruþjóðir. Röksemdirnar fyrir því eru þrjár:

Í fyrsta lagi er ERM II-samstarfinu ætlað að hjálpa tilvonandi evruþjóðum að standast þau Maastricht-skilyrði er varða verðbólgu og vexti – númer 1 og 4 – þar sem hægt er að nota trúverðugt fastgengi sem akkeri til þess að ná þjóðhagslegum stöðugleika. Hér eimur eftir af fyrsta ERM-kerfinu sem komið var á fót í Evrópu á níunda áratugnum. Á þeim tíma var tenging við hina reiknuðu evrópumynt ECU nýtt til þess skapa trúverðugleika. Þar sem ECU-myntin var í raun þýska markið í dulargervi voru Evrópuþjóðirnar í raun að flytja inn þýskan verðstöðugleika með slíkri festingu.

Í öðru lagi er mikilvægt að myntskiptin eigi sér stað á gengi sem samræmist þjóðhagslegu jafnvægi viðkomandi lands, bæði með tilliti til greiðslujafnaðar og hagvaxtar. Ef skiptin eiga sér stað á of háu gengi mun það gagnast öllum þeim sem eiga peningalegar eignir í heimamynt þar sem þær yrðu reiknaðar upp á tiltólulega margar evrur. Og að sama skapi yrði kaupmáttur launa mikill í hinni nýju mynt. Fyrstu áhrif myntskiptanna myndu þannig koma fram með mikilli aukningu á einkaneyslu og þenslu. En hátt raungengi felur einnig í sér mjög slaka samkeppnisstöðu atvinnulífsins sem hlyti að gefa eftir þannig að í kjölfar skammvinnis þensluskeiðs kæmi kreppa, verðhjöðun og atvinnuleysi.

123 Góða heildarumfjöllun um Maastricht skilyrðin er að finna í 22. kafla sérrits Seðlabanka Íslands „Valkostir í gjaldmiðils- og gengismálum“ frá árinu 2013.

Aftur á móti ef skiptin ættu sér stað við of lágt gengi myndi það gagnast öllum þeim sem skulda, þar sem höfuðstóll lána yrði reiknaður niður á fáar evrur og evruvirði launa yrði einnig lágt. Samkeppnisstaða atvinnulífsins yrði aftur á móti mjög góð við lágt raungengi sem myndi hvetja áfram fjárfestingu og auka eftirspurn eftir vinnuafli. Þannig að í framhaldi myndi fylgja þensla og verðbólga, sem einnig myndi hefna sín þegar fram í sækti.

Veran í ERM II er því sá tími þegar fyrirhugað skiptigengi er mætað við efnahag landsins í fastgengiskerfi þar sem hliðrun er möguleg, enda hafa nokkur ríki, svo sem Slóvakía og Grikkland, hækkað skiptigengið á meðan á reynslutímanum stóð.

Í þriðja lagi er ERM II-kerfið einskonar inntökuþróf þar sem einhliða fastbindning gengis reynir á bæði vilja og getu tilvonandi evruríkis í því að samhæfa sína efnahagsstefnu við stefnu væntanlegra félagsríkra. Það þróf getur reynst erfitt þar sem gengisfesting fer nærri því að vera einhliða og því reynir mjög á staðfestu stjórnvalda. En ekkert smátt ríki getur viðhaldið fastgengi við annað stærra ríki nema því aðeins að fylgja sömu efnahagsstefnu og það ríki sem tengt er við.

Það hefur síðan verið gagnrýnt að Maastricht-skilyrðin hafi í raun horfið úr gildi eftir inntöku þar sem engin raunveruleg eftirfylgni sé til staðar um að evrulöndin sýni aðhaldssemi í ríkisfjármálum. Þetta skýrir meðal annars ýmis vandamál sem hafa komið upp á evrusvæðinu á síðustu fimm til sex árum í kjölfar hinnar alþjóðlegu fjármálakreppu og nánar verður fjallað um það aðeins síðar.

4.2.2. Nokkrar leiðir að sama marki

Öll þau ríki sem ganga í Evrópusambandið skuldbinda sig um leið til þess að taka upp evruna og til þess að uppfylla Maastricht-skilyrðin. Eitt land, Bretland, hefur samið um varanlega undanþágu frá því að taka þátt í myntsamstarfi Evrópu. Annað land, Danmörk, hefur tekið þátt í ERM II-samstarfinu frá upphafi en hefur aftur á móti fengið varanlega undanþágu frá því að ganga alla leið og taka upp evru. Þá er það ekki svo að Maastricht-sáttmálinn feli í sér sérstök tímamörk á það hversu lengi aðildarríki mega bíða áður en þau hefja aðlögunarferlið að upptöku evrunnar.¹²⁴ Þannig er ríkjum í raun gefið ákveðið svigrúm, nema um annað sé sérstaklega samið, til þess að ákveða upp á eigin spýtur hvenær þau telja sig tilbúin að hefja þátttöku í ERM II-samstarfinu. Svíþjóð hefur til að mynda nýtt sér þessa glufu til að komast hjá því að taka upp evru þrátt fyrir að hafa ekki samið um neina sérstaka undanþágu. Önnur yngri aðildarríki – það er Pólland, Tékkland, Ungverjaland, Rúmenía, Búlgaría og Króatía – hafa heldur ekki enn hafið þátttöku í ERM II-samstarfinu.

Tilvonandi evrulönd hafa aukin heldur talsvert svigrúm hvað varðar nákvæma útfærslu á ERM II-kerfinu utan þess að þeim er óheimilt að festa gengi gjaldmiðla sinna við evru án sérstakrar heimildar frá Seðlabanka Evrópu.¹²⁵ Svo má segja að þau lönd sem tekið hafa þátt í ERM II hafi valið þrjár meginleiðir í gegnum samstarfið sem helgast annars vegar af þróunarstigi viðkomandi lands og hvaða gengisfyrirkomulag var við lýði áður en ferlið var hafið.

Fyrsta leiðin er „eftir-bókinni“ þar sem tilvonandi evruland festir viðmiðunargengi við evru með 15% öryggismörkum til hvorrar áttar. Evrópski seðlabankinn er þá skuldbundinn til þess að verja gengið með gjaldeyrisinngripum við vikmörkin en gengishreyfingar innan þeirra eru á ábyrgð seðlabanka heimalandsins. Þegar þessi leið er metin verður að hafa í huga að þrátt fyrir að ERM II-kerfið sjálft miðist við opinber $\pm 15\%$ vikmörk eru skilyrðin fyrir inntöku í myntbandalagið sjálft þrengri. En Seðlabanki Evrópu gerir meiri kröfur til gengisstöðugleika sem aðgangsskilyrðis en þessi víðu vikmörk gefa í skyn. Viðmiðun bankans virðist vera í nálægð við gömlu ERM-vikmörkin frá niunda áratugnum, sem voru $\pm 2,25\%$ frá fastgengisviðmiði.¹²⁶ Þetta er þó matsatriði þar sem bankinn hefur oftast samþykkt hækkan á viðmunargengi ERM II-samstarfsins án þess að telja það til lýta, en um gengisfellingu gegnir allt öðru

124 Sjá Maastricht sáttmálann <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF>

125 *Official Journal of the European Union*, „Agreement of 16th March 2006,“ http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_07320060325en00210027.pdf

126 Þetta var til dæmis skilningur Tékkneska seðlabankans sem lagði til að Tékkar myndu bíða með evruupptöku þar sem gengismið Evrópska seðlabankans væri þrengri en landið gæti staðið undir. Czech National Bank, „ERM II and the exchange-rate convergence criterion,“ https://www.cnb.cz/en/monetary_policy/inflation_reports/2003/2003_july/boxes_annexes/zpinface_03_july_p1.html

máli.¹²⁷ Það er því ljóst að lönd geta verið innan ERM II en án þess að vinna sér inntökurétt ef þetta víða svigrúm $\pm 15\%$ vikmarkanna er nýtt. Þannig hljóta lönd innan ERM II ávallt að miða við að hámarki $\pm 2,25\%$ vikmörk eða $4,5\%$ sveiflurými í stefnu sinni frekar en 30% rými líkt og hin víðari $\pm 15\%$ öryggismörk gera ráð fyrir. Svo þröng vikmörk hljóta að kalla á viðtæk gjaldeyrisinngrip af hálfu seðlabanka heimalandsins þar sem Seðlabanki Evrópu er aðeins bundinn af 15% vikmörkunum.

Önnur leiðin felst í því að þrengja vikmörkin fyrir fastgengið niður í $2,25\%$ til hvorrar áttar eða jafnvel niður í 1% . Með því er hraðað á samleitni og fastgengið verkar þá sem akkeri til þess að draga verðbólgu niður, svo dæmi sé tekið. Þau lönd sem velja þessa leið gera það í raun á eigin ábyrgð, þar sem Evrópski seðlabankinn gripur aðeins til varna við 15% vikmörk frá viðmiðunargengi eins og fyrr greinir. Seðlabankar slíkra landa verða þá að vera tilbúnir með digra sjóði til varnar og tilbúnir að hækka vexti ef á þarf að halda til þess að verjast fjármagnsflotta, sem og árásum spákaupmanna.

Þriðja leiðin er eiginlega hin sama og sú númer tvö – þ.e. gengið er fest – en festingin er gerð með myntráði (e. *currency board*) til þess að tryggja trúverðugleika. Með myntráði er allt innlent peningaframboð tryggt með erlendum gjaldeyri og seðlabankanum er gert ómögulegt að prenta peninga. Það felur í sér að fjármagnsflæði úr landi dregur sjálfkrafa úr peningamagni í umferð, innstæður hverfa af reikningum bankanna, og vextir hækka í kjölfarið. Þannig, fræðilega séð, getur gengi gjaldmiðilsins ekki fallið, og engin takmörk eru fyrir því hvað vextir geta hækkað mikið þegar lausaféð flæðir út. Á einhverjum tímamarki hlýtur síðan vaxtastigið að ná þeirri hæð að fjármagn fer aftur að leita til baka. Þannig að með myntráði hafa sveiflur í vöxtum tekið við að sveiflum í gengi. Í slíku kerfi beita stjórnvöld ekki inngrípum á gjaldeyrismarkaði en þess í stað hlýtur öll áhersla þeirra að beinast að því að veita bankakerfinu lausafjáraðstoð í erlendri mynt, enda er innlend peningaprentun ekki heimil.

Myntráð hentar einkum fyrir lönd þar sem seðlabankinn hefur lítinn trúverðugleika, eða af öðrum sökum mjög lítið svigrúm til athafna, og er ætlað að tryggja traust með því að gefa frá sér sjálfstæða peningamálastefnu. Þá ætti heldur ekki að vera neitt að sækja fyrir spákaupmenn með því að taka veðmál gegn gjaldmiðlinum. Hins vegar er fjarri því að þessi leið sé hættulaus. Með myntráði geta gjaldeyriskrisur umbreytt í bankaáhlau, þar sem útlæði á greiðslujöfnuði kemur fram sem lækkun á lausafjárstöðu bankakerfisins. Áhætta myntráðsleiðarinnar veltur því á viðnámsþrótti fjármálakerfisins og þeirri lausafjáraðstoð í erlendri mynt sem hægt er að veita bönkunum. Þessi leið gæti til að mynda hentað vel fyrir lítil lönd ef bankar þeirra eru í eigu erlendra fjármálastofnana sem verða að hlaupa undir bagga með dotturfyrirtækjum sínum ef í harðbakkann slær. Eða þau lönd þar sem fjármálakerfið er tiltölulega smátt og einfalt í sniðum og því ekki eins viðurhlutamikið verk að tryggja lausafjárstöðu þess ef í nauðirnar rekur.

4.2.3. Um reynslu annarra landa af ERM II

Þau ríki sem átt hafa aðild að ERM II-samstarfinu hingað til (fyrir utan Danmörku) eru eftirfarandi: Grikkland, Slóvenía, Eistland, Litháen, Kýpur, Malta, Lettland og Slóvakía. Öll þessi lönd hafa nú gengið alla leið inn í evrópska myntbandalagið, að Litháen undanskildu.

Leið 1 innan ERM II-kerfisins varð fyrir valinu hjá Grikklandi (árin 1999-2000), Slóveníu (árin 2004-2006) og Slóvakíu (árin 2005-2008). Þessi ríki skuldbundu sig aðeins til þess að halda gengi sinna gjaldmiðla innan $\pm 15\%$ vikmarka frá viðmiðunargengi en beittu síðan ítrekuðum gjaldeyrisinngripum til þess að halda gengi gjaldmiðla sinna innan mun þrengri vikmarka, eða í kringum $\pm 2,25\%$. Þessi fjögur lönd eiga það öll sammerkt að hafa lokið ERM II-festingunni á lágmarkstíma, eða á 2-3 árum eins og sjá má af töflu 4.1.

Löndin þrjú völdu þá leið í upphafi að velja miðgengi er var heldur í lægri kant, og jafnvel lægra en markaðsgengi, til þess að eiga borð fyrir báru með því að hafa raungengið lágt og afgang af viðskipta-jöfnuði. Aðstæður á alþjóðamörkuðum voru einnig hagstæðar á meðan á ferlinu stóð og þau nutu

¹²⁷ Opinberar yfirlýsingar Seðlabanka Evrópu hafa raunar verið á þá leið að gengið þurfi að hafa verið sem næst miðgenginu um óákveðinn tíma með tilliti til fyrrum gengisþróunar. Sjá *Convergence Report 1998* bls. 37 og ennfremur *Convergence Report 2000* bls. 12 og *Convergence Report 2002* bls. 10.

fjármagnsinnflæðis. Inngripin beindust því fremur að því að koma í veg fyrir gengishækkun. Tvö þessara landa; Grikkland og Slóvakía, hækkuðu síðan miðgengið með blessun Seðlabanka Evrópu áður en myntskiptin áttu sér stað.

Leið 2 innan ERM II-kerfisins er að skuldbinda sig við þrengri vikmörk en $\pm 15\%$. Sú leið varð fyrir valinu hjá Lettlandi, Kýpur og Möltu.¹²⁸ Fyrir tvö síðasttöldu löndin var ERM II-ferlið fremur auðveld sigling frá 2005 til ársloka 2007 með beggja skauta byr á alþjóðafjármálamörkuðum. Vandí landanna fólst í því að koma í veg fyrir gengisstyrkingu fremur en að verjast veikingu. Löndin tvö sluppu síðan inn í evrópska myntkerfið við árslok 2007 rétt áður en veður tók að ókyrrast. (Kýpur lenti síðar í vandræðum árið 2012 þegar þrjár helstu bankar eyrikisins fóru nærri þroti í bankaáhlaupi og varð að bregðast við með fjármagnshöftum en það er önnur saga.)

Fyrir Letta var þetta mun erfiðari sigling þar sem þeir fengu verulegt bakslag í miðju ferlinu. Í upphafi ERM II-tengingarinnar varð mikið fjármagnsinnflæði til þess að ofhita efnahagskerfið og skapa verðbólgu sem tafði fyrir inngöngu. Og svo syrti í álinn vegna hinnar alþjóðlegu fjármálakrisu og landið þurfti brátt að fást við útlæði, kreppu og verðhjöðnun. Lettar brugðust við með því að safna 7,5 milljörðum evra í viðlagasjóð með fjármagni frá *Balance-of-payment*-sjóði ESB (3,1 ma.), AGS (1,4 ma.), Norðurlöndunum (1,9 ma.) og framlögum frá ýmsum öðrum aðilum (0,8 ma.).¹²⁹ Þegar til átti að taka þurftu þeir aðeins að nota 4,5 milljarða af því fjármagni sem stóð til boða, þar sem þeim heppnaðist að endurheimta tiltrú fjármálamarkaðarins, meðal annars með mjög stífu aðhaldi í ríkisfjármálum, svo fjármagnsflóttinn stöðvaðist. Lettland fékk síðan inngöngu í myntbandalag Evrópu um síðustu áramót.

Leið 3 innan ERM II-kerfisins, að nota myntráð til gengisfestingar, var farin af Eistlandi og Litháen. Bæði löndin höfðu raunar tekið upp myntráð strax eftir sjálfstæði, eða árið 1992, og ERM II var því að einhverju leyti eðlileg framlenging á þeirri stefnu. Líkt og í Lettlandi fékk gengisfestingin við evru mikinn meðbyr í fyrstu og fjármagn streymdi inn í löndin, en veður skipuðust skjótt á lofti við upphaf fjármálakrisunnar og löndin lentu í andófi.

Það auðveldaði mjög fyrir Eistum að bankakerfi þeirra var að miklu leyti í sænskri eigu og hin sænsku móðurfélög bankanna urðu því að veita dótturfélögum sínum lausafjáraðstoð. Raunar gekk sænska ríkið svo langt að veita Eistum 10 milljarða SEK lausafjárloforð til þess að halda bönkunum á réttum kili. Það heppnaðist og Eistar tóku upp evruna í upphafi árs 2011.¹³⁰

Á meðan veður voru enn hagstæð gekk Litháum vel innan ERM II og sóttust t.a.m. eftir inngöngu í myntbandalagið árið 2006. Umsókn þeirra var þó hafnað á þeim grundvelli að þeir uppfylltu ekki Maastricht-skilyrðin, þar sem verðbólga var enn 0,1% yfir viðmiðsgildinu.¹³¹ Þegar síðan veður skipuðust í lofti lentu Litháar í miklu volki og þeir komu hvað verst Eystrasaltsríkjanna út úr fjármálakrisunni. Myntráðsfyrirkomulagið gerði þeim erfitt fyrir að kljást við þann vanda sem fylgdi því mikla fjármagnsútlæði sem varð í kjölfar krisunnar og af þeim sökum á Litháen enn nokkuð í land með að geta uppfyllt Maastricht-skilyrðin.¹³²

128 Kýpur samþykkti reyndar formlega aðeins $\pm 15\%$ mörkin en fylgdi engu að síður nánast sömu gengisstefnu og fyrir inngönguna í ERM II og hélt geginu alla tíð innan $\pm 2,25\%$ vikmarka frá evru. Sjá tilkynningu um ERM II-inngöngu: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6159_en.pdf og Convergence Report 2006. Það sama gilti um Möltu sem samþykkti aðeins $\pm 15\%$ mörkin en lýsti því engu að síður yfir að sama gengisfyrirkomulagi og fyrir inngönguna yrði haldið þannig að gengi lírunar gagnvart evru hreyfðist vart á þeim tíma sem ríkið var í ERM II-samstarfinu. Sjá: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6218_en.pdf og Convergence Report 2007.

129 European Commission, *European Economy: EU Balance-of-Payments assistance for Latvia Foundations of success* (Brussels: European Union, 2012) http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp120_en.pdf

130 European Central Bank, *Convergence Report May 2010* (Frankfurt am Main: European Central Bank: 2010) <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201005en.pdf>

131 European Central Bank, *Convergence Report May 2006* (Frankfurt am Main: European Central Bank: 2006) <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2006en.pdf>

132 European Central Bank, *Convergence Report June 2013* (Frankfurt am Main: European Central Bank: 2013) <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201306en.pdf>

Tafla 4.1. Yfirlit yfir þau ríki sem tekið hafa þátt í ERM II-samstarfinu

Ríki	Innganga í ERM II	Innganga í evrópska myntkerfið	Gengisfyrirkomulag Skv. ERM II samkomulagi	Markgengi gagnvart evru
Grikkland	31. des 1998	31. des 2000	Fljótandi gengi innan 15% vikmarka frá markgengi	353,109 frá 31. des 1998 til 16. jan 2000 340,75 frá 17. jan 2000 til 31. des 2000
Danmörk	1. jan 1999	Enn í ERM II	Fljótandi gengi innan 2,25% vikmarka frá markgengi	7,46038
Slóvenía	28. júní 2004	31. des 2006	Fljótandi gengi innan 15% vikmarka frá markgengi	239,64
Eistland	28. júní 2004	31. des 2010	Fast gengi sem tengt var við evruna	15,6466
Litháen	28. júní 2004	Enn í ERM II	Fast gengi sem tengt var við evruna	3,4528
Malta	2. maí 2005	31. des 2007	Fast gengi sem tengt var við evruna	0,4293
Kýpur	2. maí 2005	31. des 2007	Fast gengi sem flaut innan 2,25% vikmarka frá markgengi	0,585274
Lettland	28. nóv 2005	31. des 2013	Fast gengi sem flaut innan 1% vikmarka frá markgengi	0,702804
Slóvakía	2. maí 2005	31. des 2008	Fljótandi gengi innan 15% vikmarka frá markgengi	38,455 frá 2. maí 2005 til 16. mars 35,4424 frá 17. mars 2007 til 27 maí 2008 30,126 frá 28. maí 2008 til 31. des 2008

ERM II-fastgengiskerfið er ákveðið próf fyrir ný aðildarlönd í þeirri leikni að reka skynsama hagstjórn. Gengisfestingin reynir mjög á staðfestu hvers ríkis og getur jafnvel verið þrautaganga líkt og reynsla Eystrasaltsríkjanna ber vitni um. Einhliða fastgengi er í eðli sínu áhættusamt, meðal annars vegna áhlaupa spákaupmanna. Reynsla annarra ríkja sýnir einnig að ytri aðstæður hafa skipt ákaflega miklu máli fyrir hve lengi ERM II-festing þarf að vara áður en aðild að myntbandalagi getur orðið að veruleika. Grikkland, Slóvenía, Malta, Kýpur og Slóvakía gengu inn í ERM II-samstarfið á hagstæðum tíma og gátu tekið upp evru eftir þann tveggja ára lágmarksreynslutíma sem Maastricht-skilyrðin skilgreina. Hins vegar teygðist á reynslutíma Eystrasaltsríkjanna, upphaflega vegna of mikils innflæðis fjármagns og ofhitnunar en síðan snerust vindarnir við. Löndin lentu í stórsjó á fjármálamörkuðum eftir 2008 og þurftu að róa lífróður til þess að viðhalda gengisfestunni, en það gátu þau aðeins með utanaðkomandi aðstoð og gríðarlegum aga við hagstjórnina.

Því má heldur ekki gleyma að vandamál Eystrasaltsríkjanna felast einnig í því að löndin hafa verið að vinna upp margra áratuga forskot Evrópu vestan við jártjald í hagvexti og lífskjörum, sem hefur tekið á. ERM II-fastgenginu er ætlað að fá fram samleitni (e. *convergence*) á milli nýrra aðildarríkja og tilvonandi félagslanda í myntbandalaginu. Efnahagsleg samleitni felur þó ekki aðeins í sér samleitni ýmissa nafnstærða, svo sem vaxta og verðlags, heldur einnig raunstærða líkt og framleiðni og raunlauna. Þannig að ef ný aðildarlönd búa við lág laun, lágt framleiðnistig og hlutfallslegan skort á fjármagni getur samleitnin falið í sér ofhitnun og verðbólgu. Sérstaklega er hægt að nefna til sögunnar hin svokölluðu Balassa-Samuelson áhrif, en þau lýsa því hvernig nútímavæðing ákveðinna geira atvinnulífsins leiðir til

bættrar framleiðni og hærra launa innan þeirra vébanda, sem síðan smitast yfir í hagkerfið allt.¹³³ Hins vegar fá ekki allir gearar notið sömu framleiðniaukningar, annað hvort vegna þess að þeir byggja á þjónustu þar sem framleiðni er ekki möguleg eða þeir eru af einhverjum ástæðum seinir til að bregðast við kalli nýrra tíma. Þessar seinfærnu atvinnugreinar geta aðeins brugðist við hærri launum með því að hækka verðið.

Þannig verður mjög hröð efnahagsleg samleitni oftast til þess að skapa verðbólgu og því erfitt fyrir viðkomandi lönd að gefa frá sér sjálfstæða peningamálastefnu til þess að geta brugðist við mögulegum verðbólguáhrifum samleitninnar. Sum lönd – líkt og Pólland, Ungverjaland og Tékkland sem fengu inngöngu í ESB árið 2004 – hafa því valið þá leið að ná efnahagslegri samleitni og þjóðhagslegu jafnvægi áður en gjaldmiðillinn er bundinn til þess að minnka áhættuna varðandi ERM II-tenginguna sem allra mest.

4.2.4. Möguleg gengisfesting Íslands í sögulegu ljósi

Ísland er ekki með öllu ókunnugt því að nota gengisfestingu sem akkeri til þess að toga niður verðbólguvæntingar í líkingu við það sem ERM II-kerfið gerir ráð fyrir. Landið var í raun óformlega hluti af hinu eldri ERM-kerfi – með „skuggafestingu“ – á tíunda áratugnum sem skilaði góðum þjóðhagslegum stöðugleika um eins áratugs skeið. Það ætti að gefa einhver fyrirheit um árangur í ERM II-kerfinu, en jafnframt vísbendingu um þá áhættu sem er við að glíma. Þannig að til þess að leggja mat á gengisfestingu Íslands er nauðsynlegt að draga söguna til vitnis.

Upphaf ERM II-fastgengisins má rekja til stofnunar Evrópska myntkerfisins (e. *European Monetary System*) árið 1979, þegar flest þeirra landa sem þá voru í Evrópubandalaginu ákváðu að festa gjaldmiðla sína saman með svokölluðu *Exchange Rate Mechanism* (ERM) fyrirkomulagi til þess að ná efnahagslegum stöðugleika. Þessi lönd höfðu áður verið tengd saman í Bretton-Woods fastgengiskerfinu, ásamt flestum öðrum löndum hins vestræna heims, en við fall þess kerfis 1972 fóru gjaldmiðlar þeirra á flot með tilheyrandi óstöðugleika. ERM-kerfið byggði á reiknieiningunni ECU (e. *European Currency Unit*) sem miðaði við gengiskörfu er var mynduð sem vegið meðaltal af þáverandi evrópumyntum.¹³⁴ Aðildarríkjum ERM var ætlað að viðhalda fastgengi með annað hvort 2,25% eða 6% vikmörkum og samhliða var búið til millifærsluferfi á milli Evrópulandanna til þess að vega upp á móti straumköstum í greiðslujöfnuði þeirra.

Þýska markið hafði nær þriðjungsvægi í ECU og varð brátt þungamiðja ERM-kerfisins sem hornsteinn verðstöðugleika. Hægt er að orða það svo að lönd með verðbólguvanda hafi flutt inn þýskan verðstöðugleika með festingu við ECU. ERM-kerfið gafst mjög vel fyrir Evrópuríkin á níunda áratugnum. Við upphaf tíunda áratugarins ákváðu önnur lönd sem stóðu utan Evrópubandalagsins að gerast skuggafélagar að ERM-kerfinu og binda gjaldmiðla sína einhliða við ECU, líkt og Noregur og Finnland gerðu árið 1990 og Svíþjóð árið 1991.¹³⁵ En áður höfðu þessi lönd reynt að binda gjaldmiðla sína við körfu gjaldmiðla, eða jafnvel Bandaríkjadollar líkt og Svíar gerðu snemma á níunda áratugnum.

Í stuttu máli gafst ERM-bindingin illa fyrir skandinavísku löndin, enda var tímasetningin mjög óheppileg þar sem teð lönd urðu brátt bankakreppu að bráð og þurftu að glíma við verulegan fjármagnsflóttu.¹³⁶ Aukinheldur varð fastgengiskerfið sjálft fyrir miklum þrýstingi vegna sameiningar Þýskalands árið 1990. Þjóðverjar juku ríkisútgjöld til þess að byggja upp austrið og seðlabankinn þarlendis (Bundesbank) hækkaði vexti til þess að viðhalda verðstöðugleika. Þar með skaust gengi þýska marksins upp á gjaldeyrismörkuðum og dró ERM-löndin upp með sér sem miðjumynt kerfisins. Þetta varð til dæmis til þess að Bretar yfirgáfu ERM-kerfið árið 1992 eftir árás gjaldeyrisspákaupmanna með George Soros í broddi fylkingar, sem frægt

133 Árið 1964 veittu tveir hagfræðingar – hvor í sínu lagi – því athygli að mikill framleiðnivöxtur leiddi til verðbólgu og varanlegrar styrkingar raungengisins. Bela Balassa, „The purchasing power parity: A reappraisal“, *Journal of Political Economy*, bindisnr. 72, árgangur 6, (1964): 584-596 eða Paul A. Samuelson, „Theoretical notes on trade problems“, *The Review of Economic and Statistics*, bindisnr. 2, árgangur 46, (1964).

134 Á árunum var vægi evrópumynta í ECU eftirfarandi: Þýska markið 32%, Franski frankinn 20%, Breska pundið 12,5%, Hollenska gyllinið 10%, Belgíski frankinn 8%, Ítalska líran 7,85%, Spænski pesetinn 4%, Danska krónan 2,65%, Portúgalski Escudo 0,7%, Gríska Drakman, 0,5% og Lúxembúrgíski frankinn 0,3%.

135 Economics of Crisis, „Policies: Lessons from the Early Nineties Developed Country Crises,“ <http://www.economicsofcrisis.com/nineties.html>

136 Lee Miles, *The European Union and the Nordic Countries*, (London: Routledge, 1996).

er orðið. En í kjölfarið, árið 1993, voru ERM-vikmörkin víkkuð út í $\pm 15\%$.¹³⁷ Það var í stuttu máli mjög óþægileg reynsla fyrir Norðurlöndin að þurfa að verja ERM-fastgengið með vaxtahækkunum á sama tíma og fjármálakerfi þeirra var í verulegum vanda. Skandinavísku löndin yfirgáfu ERM-kerfið kalin á hjarta árið 1992 og settu gjaldmiðla sína á flot.

Sem kunnugt er, brugðust bæði Svíþjóð og Finnland við bankakreppunni í upphafi tíunda áratugarins með ýmsum stofnana- og efnahagsumbótum, og með því að fá aðild að ESB. Þessar ráðstafanir hafa dugað þessum tveimur löndum mjög vel þar sem þau hafa bæði notið hagvaxtar og náð að sigla á milli skers og báru í hinni alþjóðlegu fjármálakrísu. Hins vegar hafa Svíar komið sér hjá því að ganga inn í ERM II-kerfið og taka upp evru, sem skýrist meðal annars af því hve brenndir þeir eru af reynslu sinni af ERM-fastgenginu. Almennt séð varð ERM-gjaldeyriskreppan til þess að skipta löndum Evrópu upp í tvo hópa – þau sem stefndu að þátttöku í sameiginlegri Evrópumynt og síðan þau lönd er völdu fljótandi gengi sem miðaðist við verðbólgu markmið.

Reynsla Íslands af skuggaaðild að ERM-kerfinu var hins vegar allt önnur og betri. Ísland hafði átt aðild að Bretton-Woods fastgengissamstarfinu og líkt og í öðrum löndum varð fall samstarfsins til þess að verðlag fór á skrið en með mun öfgakenndari hætti en annars staðar í Evrópu. Verðbólga hljóp á bilinu 30-50% allan áttunda áratuginn og reis hæst í um 100% árið 1983. Það varð síðan þrautaráð íslenskra stjórnvalda að fara að fordæmi annarra Evrópuríkja að nota fastgengi sem akkeri til þess að ná niður verðbólgu með því að binda gengi krónunnar með $\pm 2,25$ vikmörkum við körfu 17 gjaldmiðla eftir vægi í utanríkisviðskiptum landsins. Þessi akkerisleið heppnaðist ákaflega vel þar sem verðbólga lækkaði frá því að vera rúm 20% í desember 1989 í 1,5% í desember 1992. Þjóðarsáttarsamningarnir sem gerðir voru á sama tíma áttu stóran hlut í þessum árangri, sem og vægur samdráttur í efnahagslífi á þessum tíma.

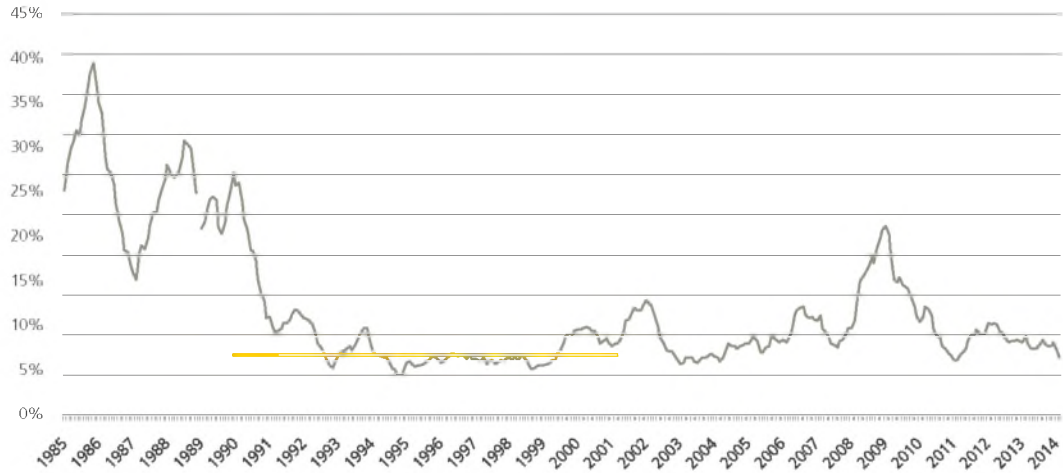
Eftir þennan góða árangur tóku landsmenn það skref í ársbyrjun 1992 að tengja krónuna við ECU að þremur fjórðu. Þegar ERM-krisan hófst síðar sama ár brugðust íslensk stjórnvöld við með því að fella gengið um 6% í nóvember árið 1992 og síðan aftur um 7% í júlí 1993, en héldu fastgenginu þrátt fyrir að önnur Norðurlönd hlýpu fyrir borð. Ísland fylgdi síðan fastgengisstefnu áfram allt til 27. mars 2001 er verðbólgu markmið var tekið upp og krónan sett á flot. Þær breytingar urðu þó á fastgengisstefnunni að vikmörkin voru víkkuð út $\pm 6\%$ árið 1995, samhliða því að aftur var miðað við myntkörfu 16 helstu viðskiptalanda. Aukinheldur voru vikmörkin færð út í ± 9 í febrúar 2000.¹³⁸

Fastgengisstefnan skilaði mjög góðum árangri fyrir Ísland. Það er ekki aðeins að gengisakkerið hafi gefist vel í þeirri viðleitni að ná niður verðbólgu, heldur er tíundi áratugurinn – sá tími sem fastgengið varði – einstæður í lýðveldissögunni fyrir hvort tveggja lága verðbólgu og hraðan hagvöxt. Eins og sést á mynd 4.1. var verðbólga nær alltaf neðan við þau 2,5 prósent sem síðar átti eftir að verða verðbólgu markmið Seðlabankans. Þannig gerðist það að þegar evran varð að veruleika við upphaf ársins 1999 var Ísland eitt fárra landa í Evrópu sem raunverulega uppfyllti Maastricht-skilyrðin og hefði þá getið verið í hópi upptökuþjóða ef EES-samningurinn hefði verið farmiði inn í myntbandalag.

137 Sjá *Convergence Report 1998* bls 37, *Convergence Report 2000* bls 12 og *Convergence Report 2002* bls 10.

138 Nánar tiltekið miðaði fastgengið við myntkörfu þar sem ECU hafði 76% vægi, Bandaríkjadóllar 18% vægi og japanska jenið 6% vægi. Sjá nánar umfjöllun um gengisfestingu landsins á þessum tíma: Arnór Sighvatsson, Már Guðmundsson, Þórarinn G. Pétursson, „Val á hagkvæmstu gengisstefnu fyrir Ísland,“ *Fjármálatíðindi*, seinna hefti, árgangur 48 (2001): 20-49.

Mynd 4.1. Verðbólga á Íslandi, mæld sem tólf mánaða hækkun vísitölu neysluverðs, en gul lína markar 2,5% verðbólguörk á fastgengistímanum.

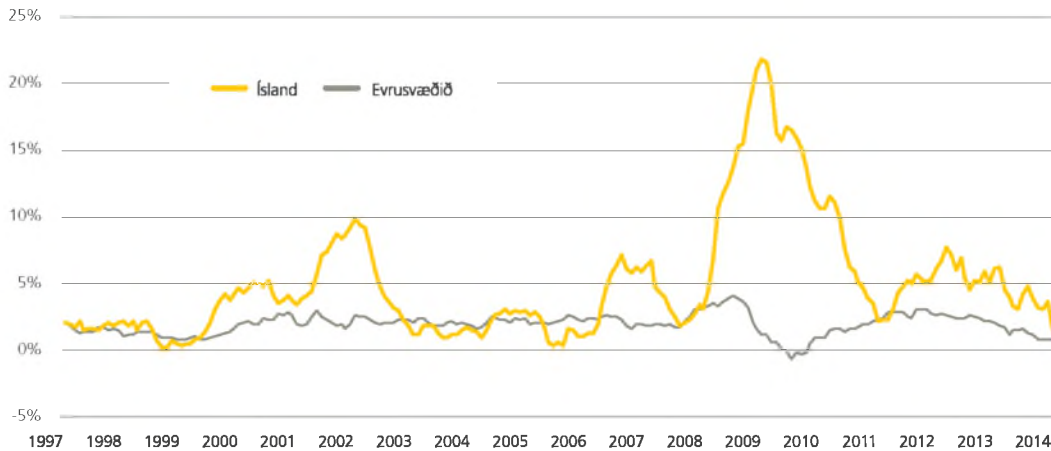


Þegar þessi árangur er metinn er samt nauðsynlegt að geta þess að fastgengið studdist upphaflega við fjármagnshöft, og höftin hafa án efa haft mest um það að segja að Ísland slapp við ólguna á evrópskum gjaldeyrismörkuðum árið 1992. Þegar höftin voru síðan afnumin í árslok 1993 var ókyrrðin liðin hjá. Næstu ár virtist allt leika í lyndi, láshæfiseinkunn ríkissjóðs fór hækkandi og með batnandi láshæfi streymdi fjármagn inn í landið sem tók að valda þenslu og eignabólu eftir 1998. Þegar hin svokallaða dot.com-bóla sprakk árið 2000 tóku svo straumarnir að snúast, fjármagn að leita úr landi og krónan að veikjast. Færa má rök fyrir því að hagstjórn landsins hafi þá í nokkurn tíma verið í andstöðu við hið yfirlýsta fastgengi þar sem eftirspurn og verðbólgu var ekki haldið í skefjum með fullnægjandi hætti. Seðlabankinn varð þá að gripa til gjaldeyrisinngripa til þess að halda genginu innan vörðmarka og eftir nokkurt þóf var krónan sett á flot samhliða upptöku verðbólguþröskulmáls sem peningamálastefnu í mars árið 2001, en þá var gjaldeyrisforði landsins nær uppurinn og gengið féll verulega í kjölfarið með tilheyrandi verðbólguþröskulmáli. Reynsla Íslands er ekki einsdæmi. Það eru nú almennt viðurkennt að einhliða gengisfesta¹³⁹ sé ómöguleg til langs tíma þar sem það er ákaflega erfitt fyrir hvern seðlabanka að standa einn og óstuddur gegn miklu útlæði fjármagns.

Á þeim sjö árum sem krónan flaut, frá 2001 til 2008, kom mikil leiðni í ljós frá gengi krónunnar yfir í verðlag (e. *pass-through*). Það ætti kannski ekki að koma á óvart þar sem Ísland er lítið og opið hagkerfi og fáar samkeppnisvörur eru framleiddar hérlendis. Til að mynda er um 40% af neyslukörfu íslenskra heimila innfluttar vörur og mikið af framleiðsluþáttum íslenskra fyrirtækja er einnig að utan. Á flotgengistímanum tók krónan þrisvar á sig veruleg högg með gengisfalli – það er árið 2001, 2006 og síðan 2008 – og áhrifin á verðlag má auðsýnilega sjá á mynd hér að neðan er sýnir verðbólgu á Íslandi mæld á mælikvarða samræmdrar vísitölu neysluverðs í samanburði við evrusvæðið.

¹³⁹ Einhliða gengisfesta eða sveigjanlegt fastgengi (e. *unilateral peg or soft peg*) er þegar yfirvöld einhvers lands lýsa fastgengi við einhvern annan gjaldmiðil eða körfu gjaldmiðla en eru ekki bundin af neinu öðru en yfirlýsingunni sjálfri.

Mynd 4.2. Samræmd vísitala neysluverðs eftir mánuðum á Íslandi og á evrusvæðinu frá 1995 til janúar 2006.



Það er því enginn vafi á að gengi krónunnar er það akkeri verðstöðugleika sem gefur mesta festu fyrir íslenska hagkerfið. Sú tilraun að nota vaxtareglu (Taylor-reglu) sem akkeri undir verðbólguþröngum hufur ekki gefist vel þar sem ókyrrð á gjaldeyrismarkaði hefur ónýtt vaxtastýringu verðlags.¹⁴⁰ Reynsla árána 2001-2008 ætti einnig að kenna landsmönnum hve gríðarmikla veltu vaxtamunarviðskipti geta skapað á gjaldeyrisviðskiptum og hve gríðarlega mikið slag spákaupmenn geta gefið á markaðinum. Seðlabanka Íslands er ómögulegt að festa gengið, án fjármagnshafa, nema í sérstökum tilgangi í skamman tíma og þá með stuðningi stærri seðlabanka.

4.2.5. Niðurstöður

Af reynslu Íslands af fastgengi og reynslu annarra ríkja af ERM II-ferlinu að dæma er ekki ástæða til að ætla annað en að trúverðug gengisfesta innan ERM II-samstarfsins ætti að gera Íslandi kleift að ná Maastricht-skilyrðunum bæði fljótt og örugglega. Aukinheldur hefur Ísland nú verið í fjórfrelssambandi við ESB í gegnum EES-samninginn í rúmlega tvo áratugi og hefur þegar náð mikilli samleitni. Ísland ætti heldur ekki að þurfa að eiga við sömu samleitni- og aðlögunarvandamál að etja og mörg fyrrum austantjaldslönd, þar sem laun, lífskjör og framleiðni hér á landi eru sambærileg við það sem þekktist í V-Evrópu. Balassa-Samuelsson áhrifin ættu því ekki að láta á sér kræla. Þannig verður ekki önnur ályktun dregin en að Ísland ætti að geta gengið í gegnum ERM II-ferlið til upptöku evru á lágmarkstíma – það er á tveimur til þremur árum – líkt og flest önnur lönd sem hafa verið í ERM II ef gengisfestingin heldur. Þetta er þó samt sem áður dálítið stórt „ef“. Slík gengisfesta myndi vitaskuld kalla á mjög föst handtök við hagstjórn, s.s. aðhaldssama ríkisfjármálastjórn og ábyrga vinnumarkaðspólitik svo dæmi sé tekið. En það eru aðeins nauðsynleg skilyrði en ekki nægjanleg til þess að gengisfestan haldi.

ERM II-festingin er vitaskuld aðeins meira en einhliða festing þar sem hún er gerð með stuðningi Evrópska seðlabankans og er aðeins ætlað að vara í afmarkaðan tíma þar til viðkomandi land fær innngöngu í myntbandalag Evrópu. Hins vegar nær stuðningur Evrópska seðlabankans aðeins til $\pm 15\%$ vvikmarka sem eru mun víðari mörk en landsmenn þurfa að geta viðhaldið til þess að útskrifast úr ERM II - samstarfinu og tekið upp evru. Landsmenn þurfa sjálfir að taka ábyrgð á því að halda genginu innan þeirra $\pm 2,25\%$ marka, eða þar í kring, sem virðist vera viðmið Evrópska seðlabankans. Það verkefni er vel leysanlegt en felur í sér nokkra áhættu. Hér eru nokkrir þættir er skipta máli:

Í fyrsta lagi verður Ísland að fara að dæmi annarra ERM II-landa og hafa borð fyrir báru með því að velja tiltölulega lágt viðmiðunargengi í upphafi til þess að landið hafi örugglega afgang á utanríkisviðskiptum. Það gengi gæti síðan verið mögulegt að hækka síðar á reynslutímanum ef vel gengur.

140 Í viðauka við fjórða hefti *Peningamála* Seðlabankans frá nóvember 2012 er farið yfir verðbólguþröngum bankans á flotgengistímanum. Þar kemur skýrt fram að bankanum hefur verið nær ómögulegt að spá rétt fyrir um verðbólgu sökum mikilla gengisfrávikna en aftur á móti hafi spár bankans um hagvöxt verið fremur nákvæmar. Sjá bls 70-75. Þetta er ákaflega bagalegt í ljósi þess að nákvæmar verðbólguþröngum hljóta ávallt að vera forsendan fyrir beitingu vaxtareglna sem akkeri verðstöðugleika.

Í öðru lagi skipta tímasetningar miklu máli; að gengið sé fest þegar aðstæður eru hagfelldar á erlendum fjármálamörkuðum og áhættufælni í minna lagi hjá fjárfestum.

Í þriðja lagi er nauðsyn að smækka niður íslenska fjármálakerfið og minnka peningamagn í umferð, þar sem núverandi stærð kerfisins skapar gríðarlega mikla hættu á fjármagnsútfærði.¹⁴¹

Í fjórða lagi þarf Ísland að hafa aðgang að gildum varnarsjóðum til þess að auka trúverðugleika fastgengisins og geta brugðist við með gjaldeyrisinngripum ef gengið er á leið til veikingar.

Í grunninn er þetta spurning um forgangsörðun. Ef landsmenn vilja fara að dæmi flestra hinna smærri aðildarlanda ESB og skipta yfir í evru eins fljótt og auðið er kallar það hvort tveggja á vilja og staðfestu hjá stjórnvöldum sem verða að setja gengisfestuna í forgang fram yfir önnur markmið í hagstjórn. Aukinheldur geta landsmenn ekki gengið í ERM II fyrr en höftin hafa verið afnumin, og eins og farið var yfir í kaflanum hér að framan getur aðildarsamningur haft mikla þýðingu í því efni. Samningamenn Íslands hlytu að reyna að semja um stuðning við eins hratt afnám hafta og kostur er á, og helst að reyna að teygja stuðninginn áfram til ERM II-festingar. Um árangur af slíkum umleitunum getur aðildarsamningur einn borið vitni.

Þegar allt þetta er dregið saman er niðurstaðan sú að engin ástæða ætti að vera til þess að vera Íslands í ERM II-kerfinu ætti að vera lengri en lágmarkstíminn segir til um eða tvö til þrjú ár ef ytri aðstæður eru hagfelldar, afnám hafta gengur vel, landið hefur aðgang að lausafjáraðstoð og stjórnvöld sýna staðfestu í hagstjórn.

4.3. Áhrif evrunnar á Ísland

4.3.1. Áhrif evrunnar á íslenska hagstjórn

Við inngöngu í Efnahags- og myntbandalag Evrópu fengi Ísland að forminu til aðild að vaxtaákvörðunum Evrópska seðlabankans en sökum smæðar hagkerfisins hefur atkvæði landsins litla sem enga þýðingu. Inngangan felur því *de facto* í sér að landsmenn gefa eftir sjálfstæði í peningamálum og hafa ekki lengur frelsi til þess að geta ákveðið vexti og verðbólgu sjálfir á sínu eigin mynsvæði. Þeir þurfa að taka í mót bæði lágum evrópskum vöxtum og lágri verðbólgu. Það hefur töluverða þýðingu.

Peningalegt sjálfstæði felur í sér þann rétt að geta ákveðið sína eigin nafnvexti og verðbólgu. Það er nefnilega svo að verðbólga, upp að ákveðnu marki, getur gegnt þjóðhagslegum markmiðum þar sem hún auðveldar aðlögun efnahagslífsins í hagsveiflum. Þetta hefur stundum verið orðað svo að verðbólgan smyrji hjól efnahagslífsins með því að lækka raunlaun fólks og virkar sem hvati fyrir fyrirtækin að ráða til sín fólk fremur en að segja upp. Af þessum sökum hefur verið litið á sveigjanlegt gengi sem samhæfingartæki til þess að bregðast við efnahagsföllum með því að lækka laun allra í einu vefangi. Í frægri ritgerð frá árinu 1953 líkti Milton Friedman gengisbreytingum að þessu leyti við árstíðabundna breytingu klukkunnar, er tíðkast í mörgum löndum, þar sem tímanum er flýtt eða seinkað um klukkutíma til þess að samhæfa vinnutíma fólks að gangi sólarinnar.¹⁴² Samkvæmt þessari röksemdafærslu ættu Íslendingar að líta á verðbólguna sem *malum necessarium* eða nauðsynlegt böl til þess að tryggja sveigjanleika, störf og samkeppnishæfni.

Ríki geta því með peningamálastefnu sinni að einhverju marki valið á milli atvinnuleysis og verðbólgu til skamms tíma, einkum þegar um er að ræða lítill opin hagkerfi með sveigjanlegt gengi þar sem gengisfellingar og verðbóluskot flýta aðlögun á vinnumarkaði í niðursveiflu. (Athuga skal þó að beiting gengisins með þessum hætti hefur aðeins skammtímaáhrif en peningamálastefnan getur hvorki skapað framleiðni né hagvöxt þegar litið er til lengri tíma.) Það liggur því fyrir að þegar gengið hefur verið fest varanlega með myntbandalagi er ekki hægt að byrja upp á nýtt með reglubundnum hætti með gengislækkun eftir að hlutirnir hafa farið úr böndunum með þenslu og launahækkunum. Aukinheldur getur landið ekki

141 Mikil lausafé í umferð skapar alltaf hættu á gengisfalli gjaldmiðla þar sem fjármagnið getur án fyrirvara leitað út úr landinu í gegnum gjaldeyrismarkaðinn.

142 Milton Friedman, „The Case for Flexible Exchange Rate“ í *Essays in Positive Economics*. (Chicago: University of Chicago Press 1953).

brugðist við ósamhverfum áföllum á framboðshlið hagkerfisins, svo sem miklum aflabresti í sjávarútvegi, með því að lækka gengið. Virði þessarar fórnar fer dálítið eftir viðhorfi landsmanna gagnvart verðbólgu annars vegar og atvinnuleysi hins vegar.

Það hefur sýnt sig að þjóðir hafa mismunandi viðhorf, skilning, eða kannski öllu heldur þol, gagnvart verðbólgu. Þjóðverjar hafa til að mynda það orðspor að hafa litla þolinmæði gagnvart verðbólgu og er það rekið til óðaverðbólgu millistríðsáranna í Weimarlýðveldinu. En þegar kemur að verðbólguþoli virðast Íslendingar samt vera í sérflokki sem sést meðal annars af því hve lengi óðaverðbólga fékk að geysa hérlendis á áttunda og níunda áratugnum. Hvað atvinnuleysi snertir virðast landsmenn hafa lítið þol. Hér nægir að nefna að á verðbólguárunum miklu, 1971–1989, fór atvinnuleysi hérlendis vart upp fyrir 1%. Allar þjóðir sem sækjast eftir aðild að evrusvæðinu, þar sem þjóðverjar bera ægishjálmm yfir peningastefnunni, hljóta að hafa ákveðið með sjálfum sér að lág verðbólga eigi að vera forgangsmál hagstjórnar. Það er því hægt að spyrja þeirrar spurningar hvort landsmenn vilji í raun og veru lága verðbólgu ef hún kostar meira kreppuatvinnuleysi?

Þessari spurningu var að einhverju leyti svarað á Alþingi árið 2001 þegar 2,5% verðbólgu markmið var samþykkt nær einróma. Þannig var gefin út sú yfirlýsing að Íslendingar ætluðu sér að hafa lága verðbólgu líkt og allar aðrar vestrænar þjóðir innan eða utan Evrópska myntbandalagsins. Verðbólgu markmiðið hefur síðan ekki gengið vel eftir. Kannski var Íslendingum aldrei alvara. Margt bendir til þess að stofnanaleg skuldbinding fyrir verðstöðugleika hafi ekki verið til staðar hérlendis, þegar komið er út fyrir Seðlabankann, en draga má mjög í efa að fjárlög og framkvæmdir ríkisins, sem og gerðir ríkisstofnana og hagsmunasamtaka, hafi verið í samræmi við hið opinbera verðbólgu markmið. Ef til vill var freistnivandinn of sterkur, fyrst neyðarhemillinn var til staðar. Hægt væri að lækka gengið þegar á þyrfti að halda og því enginn hvati til þess að standa á móti þenslu og launaskriði þegar á reyndi. Til að mynda hafa almennir kjarasamningar á síðustu tveimur áratugum iðulega gert ráð fyrir 4-6% nafnlaunahækkunum umfram framleiðni, sem hlýtur að leiða til samsvarandi verðbólgu.

En svo má einnig deila um hve vel kennslubókarhagfræðin dugar í reynd þegar kemur að því að beita stjórntækjum peningamála. Þó svo að sveigjanlegt gengi eigi samkvæmt klassískum hagfræðikenningum að mýkja hagsveiflur, og gengið falli þegar illa árár fyrir þjóðarbúskapinn, er reyndin samt sem áður sú að frjáls gjaldeyrismarkaður er oftast en ekki uppspretta sveiflna fremur en mótvægi gegn þeim. Það stafar af því að gjaldeyrissveifla er mikil og oft ofsakennd. Íslensk stjórnvöld hafa aðeins mjög takmarkaða stjórn á gengisþróuninni og færa má rök fyrir því að kollsteypur á gjaldeyrismarkaði hafi oftast en ekki eyðilag góð áform um stöðugleika frá upptöku verðbólgu markmiðs árið 2001.

Minnkandi vald seðlabanka þjóðríkja til sjálfstæðra peningamálaaðgerða er einnig vaxandi vandamál víða um heim, en eftir því sem samþætting eykst á alþjóðafjármálamörkuðum fer vaxtamyndun að verða ákveðin á heimsvísu en ekki landsvísu. Hvað peningastefnu varðar gildir ákveðið lögmál um þyngdarafli; eftir því sem myntsvæðin eru minni þeim mun minna vogarafl hefur viðkomandi seðlabanki til eigin vaxtasetningar. Þeirri skoðun hefur einnig vaxið fiskur um hrygg á síðari árum að fullveldi smærri myntsvæða í peningamálum sé fremur í orði en á borði ef fjármagnshreyfingar eru frjálsar.¹⁴³ Reynsla árunna 2001 til 2008 er ótvírætt sú að gjaldeyrismarkaðurinn hafi leitt ókyrrð inn í hagkerfið meðal annars vegna þess að hækkun vaxta dró vaxtamunar-spákaupmenn inn í myntsvæðið og olli stórkostlegu ójafnvægi á greiðslujöfnuði. Það má því stórlega efast um getu Seðlabanka Íslands til þess að stunda eigin peningamálstefnu á eyju í úthafi alþjóðlegra fjármagnsstrauma. En vandamál sjálfstæðrar peningamálstefnu í litlum opnum hagkerfum er samt sem áður stærra en þetta.

Þar sem gengi krónunnar er hinn raunverulegi öxull íslenska hagkerfisins sem ræður líf skjörum, verðlagi og afkomu fyrirtækja þegar til skamms og meðallangs tíma er lítið, hlýtur vaxtasetningin ávallt að miðast við stöðu gjaldeyrismarkaðarins. Það felur í sér að ef landið þarf að kljást við greiðslujafnaðarvandamál og kreppu á sama tíma – sem oftast en ekki er raunin – þarf að hækka vexti til þess að styðja við gengið þrátt fyrir að hagkerfið sé í kreppu. En af tvennu illu er skárri að hafa háa vexti en gjaldmiðil í frjálsu falli.

Ef lítið er á gengislækkun sem kreppumeðal er ljóst að stjórnvöld geta ekki stjórnað skammtastærðinni nema að litlu leyti á frjálsum alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og lækningin getur hæglega orðið verri

143 Sjá ágætt yfirlit yfir þessa umræðu: Hélène Rey, „Dilemma not Trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence,“ (grein kynnt á The Jackson Hole Symposium, ágúst 2013).

en sjúkdómurinn.¹⁴⁴ Sú hefði einnig verið raunin ef stjórnvöld hefðu ekki gripið til þess ráðs að setja á höft haustið 2008 til þess að stöðva gengisfall krónunnar sem hefði ella valdið enn alvarlegri röskun fyrir lífskjör fólks og rekstur fyrirtækja en raunin varð. Án hafta hefði landið þurft að þola mjög háa vexti til þess að styðja við gengið á sama tíma og mjög snarpur samdráttur gekk yfir hagkerfið.

Þegar allt þetta er dregið saman er niðurstaðan þessi: Með því að fara í myntbandalag við Þjóðverja og hinir stærri Þjóðir Evrópu sem hafa helgað sig verðstöðugleika verða Íslendingar að taka þá ákvörðun að breyta um hætti og fylgja hagstjórn þar sem lág verðbólga er í fyrirrími. Það felur í sér að laun héraðs geta ekki hækkað hraðar en í öðrum löndum innan myntbandalagsins nema aukin framleiðni standi að baki. Að öðrum kosti eru landsmenn að verðleggja sig út af markaðinum og þá er sá möguleiki ekki í boði að endurheimta samkeppnishæfnina með gengislækkun.

Aukinheldur er vert að hafa í huga að nánast hver einasta uppsveifla í efnahagslífinu frá seinna stríði hefur endað með ofhitnun hagkerfisins og miklum kostnaðarhækkunum fyrir atvinnulífið sem síðan hefur verið fleytt burt með gengisfalli og verðbólgu. Það liggur því fyrir að við inngöngu í myntbandalag verða að eiga sér stað töluverðar umbætur í íslensku stofnanaumhverfi til þess að tryggja verðstöðugleika. Að öðrum kosti munu Íslendingar fljótlega rekast á vegg ef þeir ætla að halda áfram þeirri venju að taka gönuhlaup í hverri uppsveiflu þar sem gríðarlega sársaukafullt verður fyrir atvinnulífið að endurheimta samkeppnishæfnina með nafnlaunalækkunum.

Það er að lokum athyglisvert að þrátt fyrir að gengisfallið 2008 geti ekki talist annað en eðlileg aðlögun frá sjónarhóli hagfræðinnar, eftir þenslu og gríðarlegan viðskiptahalla árána á undan, virðist Þjóðmálaumræðan líta á málin með allt öðrum hætti. Í íslenskum stjórnámálum er gengisfallið 2008 kallað „forsendubrestur“ sem virðist vera álitinn sambland af slysi og samsæri. Af þessum sökum sé nauðsynlegt að leiðrétta þennan forsendubrest með greiðslu bóta. Þessi röksemdafærsla virðist skauta snyrtilega framhjá því að hvorki ríkið né Seðlabankinn hafa haft nein gengismarkmið frá árinu 2001 þegar krónan fór á flot á óheftum gjaldeyrismarkaði. En hvað sem því líður er ljóst að forsendubrestsumræðan er órækur vitnisburður um að þol almennings fyrir gengisfellingum og verðbólguþotum sé á þrotum. Fólk virðist nú gera kröfur til varðveislu stöðugleika sem eru í grundvallaratriðum í ósamræmi við sjálfstæða peningamálastefnu samfara frjálsum fjármagnshreyfingum.

4.3.2. Fjármálastöðugleiki, vextir og seðlaprentun

Með aðild Íslands að Efnahags- og myntbandalagi Evrópu yrði Seðlabanki Íslands eitt af útibúum Evrópska seðlabankans og fengi þar með réttindi til prentunar á evrum.¹⁴⁵ Það þarf enginn að velkjast í vafa um að rétturinn til þess að prenta einn stærsta gjaldmiðil heims er ákaflega mikils virði. Með honum fengi Seðlabankinn gríðarlega öflugt tæki til þess að varðveita fjármálastöðugleika og þjóna sem lánveitandi til þrautavara fyrir fjármálakerfið. Þetta hefur margvíslega þýðingu.

Í litlum, opnum hagkerfum fara gjaldeyriskreppur og bankakreppur yfirleitt saman og eru kallaðar tvíburakreppur þar sem peningar sem flýja úr bankakerfinu reyna að komast úr landi í gegnum gjaldeyrismarkaðinn.¹⁴⁶ Þessi tvíburatengsl gera seðlabönkum á litlum myntsvæðum erfitt um vik að þjóna sem lánveitendur til þrautavara þar sem mikil peningaprentun er ávísun á gengisfall þegar hinir nýprentuðu seðlar leita á gjaldeyrismarkaðinn. Þetta gerir seðlabanka á litlum opnum myntsvæðum mjög vanbúna að styðja við sitt bankakerfi, þar sem lausfjárfyrirgreiðsla er til þess fallin að skapa gjaldeyriskrisu. Ísland er vitaskuld ekki eitt á báti í þessu efni heldur er hér um alþjóðlegt vandamál að ræða, svo sem í Suður-Ameríku þar sem viðkvæmni gjaldeyrismarkaðarins kemur í raun í veg fyrir að seðlabankar geti þjónað sem lánveitendur til þrautavara.¹⁴⁷

144 Nokkuð hefur verið fjallað um magnleysi íslenskra peningamálastefnu gagnvart frjálsum erlendum fjármagnsstraumum eftir reynslu árána 2001-2008. Sjá til að mynda Sérrit Seðlabanka Íslands um valkosti Íslands í gjaldmiðils og peningamálum frá september 2012. Eða skýrslu eftir þá Ásgeir Jónsson, Sigurð Jóhannesson, og Valdimar Ármann „Verðtrygging, nauðsyn eða val“, frá 2012.

145 Seðlaprentun fer, sem kunnugt er, fram með þeim hætti að bankastofnanir láta eignir af efnahagsreikningi sínum inn í seðlabankann í endurhverfum viðskiptum og fá lausafé í staðinn.

146 Kaminsky, Graciela L., og Carmen M. Reinhart, „The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems,“ *American Economic Review*, 89(3) (1999): 473-500.

147 Sjá til að mynda Guillermo A. Calvo, „Monetary Policy Challenges in Emerging Markets: Sudden Stop, Liability Dollarization, and Lender of Last Resort,“ National Bureau of Economic Research (2006).

Það hefur lengi verið viðurkennd staðreynd að bankakerfi án lánveitanda til þrautavara eru í grundvallaratriðum óstöðug og geta fallið saman í áhlaupi, líkt og gerðist hérlandis árið 2008. En þá höfðu íslensku bankarnir ekki aðeins vaxið Seðlabanka Íslands yfir höfuð heldur einnig tekið upp erlendar myntir í lánviðskiptum bæði hérlandis og erlendis sem Seðlabankinn gat vitaskuld ekki prentað til þess að bæta úr lausafjárskorti þeirra. Það sem Seðlabankinn gat gert til þess að styðja við fjármálakerfið fyrir hrun var að prenta krónur. Áfallaárið 2008 voru 400-500 milljarðar króna prentaðir til þess að bregðast við lausafjávanda bankanna og hækkaði þar með peningamagn í umferð (M3) upp í rúm 100% af landsframleiðslu. Sú prentun átti síðan beinan þátt í því að skapa gjaldeyriskrisu þegar hinir nýprentuðu seðlar fóru að flæða úr landi, en útflæðið var stöðvað með setningu hafta sem kunnugt er. Peningamagnið situr samt enn í fjármálakerfinu og sú hættu vofir enn yfir að ef höftin verða afnumin muni lausaféð flæða úr landi og annað hvort tæma gjaldeyrissjóði landsins eða lækka gengið verulega.

Vald til að prenta evrur felur í sér lausn á færsluvandanum (e. *transfer problem*); það hvernig skortur á seljanleika gjaldmiðla veldur því að mjög erfitt er að flytja verðmæti til eða frá smáum myntsvæðum án þess að skapa vandamál fyrir allt samfélagið í heild sinni. En þegar færsluvandanum er ýtt til hliðar með aðild að myntbandalagi hverfur annar kreppuvíburinn og bankakreppur fylgja ekki lengur gjaldeyriskreppum í litlum opnum hagkerfum. Það að losna við færsluvandanum og kreppuvíburann á gjaldeyrismarkaði felur það í sér að tilvera bæði heimila og fyrirtækja verður ekki fyrir eins miklum áhrifum af fjármálaóroða eða átökum við að halda greiðslufæði landsins í jafnvægi.

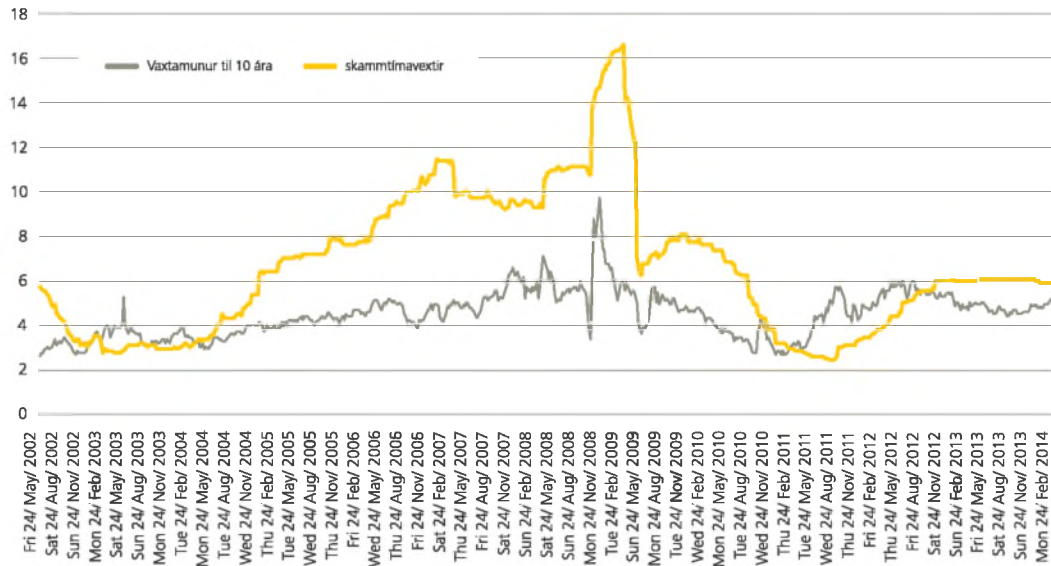
Vitaskuld eru takmörk fyrir því hvernig einstakir seðlabankar á evrusvæðinu geta beitt prentvaldi sínu þar sem þeir geta ekki, eðli málsins samkvæmt, lánað fjármagn nema gegn veði í gildum eignum. Þeir geta heldur ekki endurfjármagnað banka sem hafa orðið fyrir útlánatöpum og eru með gat í eignasafni sínu – slíkt er aðeins á færi þjóðþinga í umboði skattgreiðenda. Seðlaprentunarvaldið takmarkast einnig af stærð hagkerfisins og því erfitt um vik að tryggja lausafjárstöðu bankakerfis með efnahagsreikning sem er margfaldur að stærð miðað við landsframleiðslu viðkomandi lands. Seðlabankinn á Kýpur stóð til að mynda ráðþrota gagnvart lausafjár- og eiginfjávandamálum síns bankakerfis, er var með eignir sem töldu sjö- til áttfalda landsframleiðslu, og varð að setja höft á fjármagnsflutninga. Það er því með öllu óvíst að íslenskur seðlabanki með prentvald í evrum hefði haft bolmagn til þess að „bjarga“ íslenska bankakerfinu árið 2008 miðað við stærð kerfisins á þeim tíma. Hins vegar hefði evruprentvald mögulega gefið færi á endurskipulagningu með einum eða öðrum hætti sem hefði forðað hruni í kjölfar bankaáhlaups.¹⁴⁸

Athuga skal að það eitt og sér að taka upp aðra mynt einhliða minnkar ekki færsluvandanum heldur færir hann til frá gjaldeyrismarkaðnum inn í fjármálakerfið þar sem fjármagnsstreymi úr landi kemur fram sem millifærslur af bankareikningum til útlanda en ekki gengisfall gjaldmiðils. Af tvennu illu er gjaldeyriskreppa kostnaðarminni. Þá mun verðfall á gjaldeyrismarkaði fyrr eða síðar stöðva fjármagnsflæðið úr landi. Með einhliða upptöku annars gjaldmiðils eru í raun engir neyðarhemlar og ójafnvægi á greiðslujöfnuði getur tæmt fjármálakerfið, sem hefur engan lánveitanda til þrautavara. Bankahrun eru gríðarlega erfið og kostnaðarsöm, eins og Íslendingar hafa reynt á eigin skinni.

Annar ábati við að Seðlabanki Íslands verði útibú frá Seðlabanka Evrópu er að þá munu vextir lækka hérlandis í kjölfar þess að evrópsk verðbólga og vaxtastefna verður ráðandi. Eins og sést á mynd 4.3. hefur langtímavaxtamunur yfirleitt verið á bilinu 4-6% en skammtímavaxtamunur hefur verið mun breytilegri, eða allt frá því að vera 4% og til þess að vera 16%. Seðlabanki Evrópu setur sömu stýrivexti um allt evrópska myntsvæðið með vaxtaákvörðunum þannig að skammtímavextir hérlandis myndu því lækka strax til samræmis.

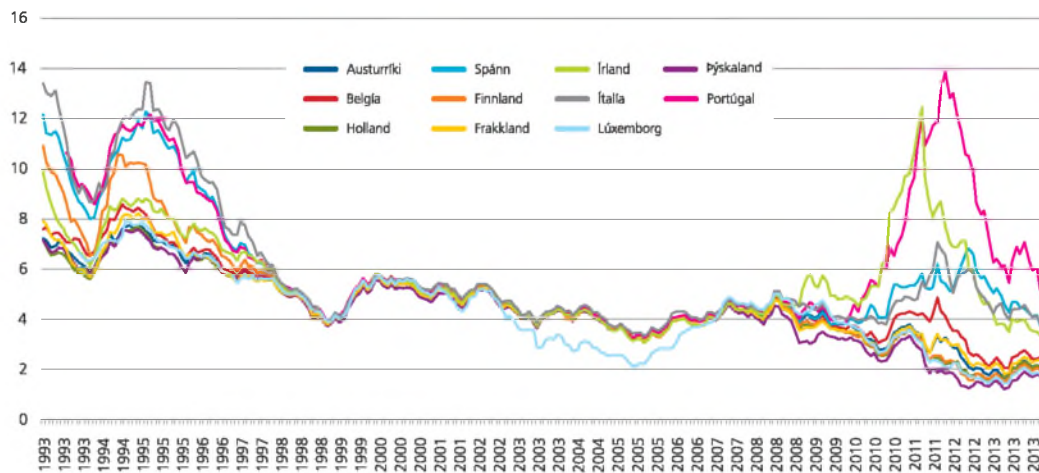
148 Sjá samanburð á Íslandi og Kýpur: Friðrik Már Baldursson og Richard Portes, „Capital controls and the resolution of failed cross-border banks: the case of Iceland“ *Capital Markets Law Journal*, bindisnr. 1, árgangur 9, (2013).

Mynd 4.3. Nafnvaxtamunur Íslands við Evrópu miðað við 10 ára útgáfur þýska ríkisins og stýrivexti Evrópska seðlabankans frá 2002 til 2013.



Hvað langtímavexti varðar eru málin aðeins flóknari þar sem verðbólguvæntingar og skuldaálag (e. credit risk) skipta einnig máli fyrir vaxtastigið. Þróun langtímavaxta meðal hinna ellefu stofnríkja evrópska myntsvæðisins er sýnt á mynd 4.4. hér að neðan. Hér sést hvernig langtímavextir allra þessara ríkja runnu saman í eitt gildi eftir að ákvörðun lá fyrir um stofnun sameiginlegs myntsvæðis árið 1999. Það sem þá gerðist var að verðbólguvæntingar allra þessara ríkja samlöguðust. Svo skildi aftur á milli ríkjanna eftir 2008 þegar hin alþjóðlega fjármálakreppa brast á vegna þess að áhyggjur vöknudu um greiðsluhæfi einstakra evruríkja, s.s. Írlands og Portúgals. Þannig varð mismunandi skuldaraáhætta á milli landa til þess að langtímavaxtamunur óx á nýjan leik. Á síðustu tveimur til þremur árum hefur aftur gengið saman á milli landanna, hvort tveggja vegna þess að þau lönd sem óttast var um hafa gripið til aðhaldsaðgerða í opinberum rekstri og að yfirþjóðlegum stofnunum hefur verið komið á fót til þess að tryggja greiðsluhæfi einstakra ríkja, eins og fjallað verður um hér aftar.

Mynd 4.4. Vextir 10 ára ríkisskuldabréfa í hinum 11 stofnríkjum evrusvæðisins.



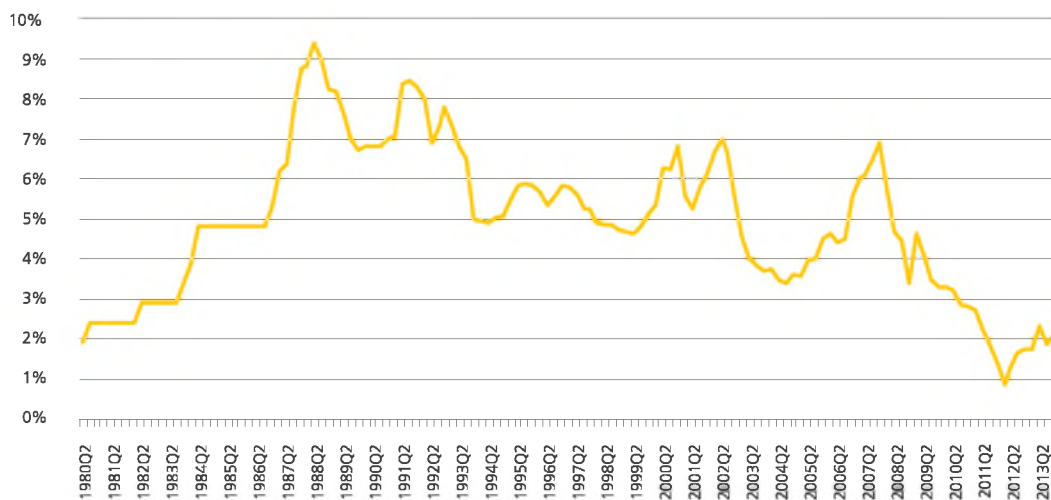
Til þess að njóta evrópskra langtímavaxta þarf Ísland því bæði að tryggja lága verðbólgu og sýna skynsemi í ríkisfjármálum – og það er í raun kjarninn í Maastricht-reglunum sem áður hefur verið minnst á. Samleitni langtímavaxta er einmitt eitt af þeim skilyrðum sem landsmenn þurfa að uppfylla til þess að komast úr ERM II-kerfinu inn í evruna. Samleitnin hlýtur samt að vera innan ákveðinna marka. Það er til að mynda ekki líklegt að íslenska ríkið fengi sömu kjör og þýska ríkið í skuldabréfaútgáfum sínum jafnvel þótt bæði ríkin væru á sama mynsvæði, enda er þýska ríkið með hærra lánshæfi en hið íslenska.

Nafnvextir eru samsettir annars vegar af raunvöxtum og síðan verðbólguvæntingum. Áður hefur verið minnst á ábatann af lækkun verðbólgu og verðbólguvæntinga. Til þess að meta ábatann af lægri vöxtum, sérstaklega, fyrir Ísland skiptir tvennt máli; hvort vaxtaflöktið minnki og síðan hvort raunvaxtastig lækki. Hvað vaxtaflöktið varðar er málið einfalt. Vaxtagangur Evrópska seðlabankans er mun þengri en hins íslenska, hvers stýrivextir rísa mun hærra í uppsveiflum en þekkist í Evrópu. Meiri breytileiki í vöxtum hérlendis stafar bæði af hárra og breytilegri verðbólgu en einnig af vaxtahækkunum til varnar genginu. Stöðugir vextir (bæði nafn- og raunvextir) fela í sér töluverðan ábata með lægri fjármögnunaráhættu fyrir bæði heimili og atvinnulíf hérlendis. Til að mynda verður mögulegt að taka lán á breytilegum nafnvöxtum án þess að þurfa að óttast afhroð vegna vaxtahækkana. En almennt séð mun minni breytileiki í vöxtum leiða til stöðugra lánaumhverfis og skilvirkari ákvarðanatöku í fjármálum, bæði hjá fólki og fyrirtækjum. Hvað raunvextina varðar eru áhrifaþættirnir aðeins flóknari.

Kerfisgerð Íslands er með þeim hætti að hér er hlutfallslega meiri skortur á fjármagni en í öðrum löndum V-Evrópu vegna aldursskiptingar þjóðarinnar og hlutfallslega mikilla náttúruauðlinda.¹⁴⁹ Það veldur því að raunvextir ættu að hafa hneigð til þess að vera hærri en ytra og landið því nettó fjármagnsinnflytjandi. Það má einnig sjá af þeirri staðreynd að Ísland hefur allt frá seinni hluta nítjándu aldar nær óslitið flutt inn erlendan sparnað til fjárfestingar með einum eða öðrum hætti, hvort sem um var að ræða togara, virkjanir eða önnur framleiðslutæki.

Samkvæmt klassískum hagfræðikenningum ættu frjálsir fjármagnsflutningar á milli mynsvæða að leiða til jöfnunar raunvaxta á milli landa þegar litið er framhjá mismunandi skuldaálagi. Veruleg jöfnun átti sér stað eftir inngöngu Íslands á Evrópska efnahagssvæðið árið 1994 eins og sjá má af mynd 4.5. hér að neðan. En eftir að vaxtamyndun var gefin frjáls árið 1985 hækkuðu fimm ára raunvextir upp í 7-9% og voru á því bili þegar fjármagnsviðskipti voru gefin frjáls árið 1994. Eftir þann tíma streymdi erlent fjármagn inn í landið og raunvaxtastig fór lækkanandi næstu ár á eftir.

Mynd 4.5. Fimm ára raunvextir af ríkistryggðum skuldabréfum frá 1980 til ársloka 2013 skv. mati Seðlabanka Íslands.



149 Ásgeir Jónsson o.fl. „Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga“ (Reykjavík: SFF, 2012). http://sff.is/sites/default/files/naudsyn_eda_val-verdtrygging_vextir_og_verdbolga.pdf

En þrátt fyrir að fjármagnsviðskipti séu frjáls getur samt sem áður verið raunvaxtamunur til staðar við útlönd sem skýrist af seljanleikaálagi, eða öðru áhættuálagi, viðkomandi myntar, sem endurspeglar áhættuna af gengisóstöðugleika, kerfisáfalli eða hreinlega að festast inni á viðkomandi myntsvæði vegna hafta. Þetta er það sem Milton Friedman kallaði Pesó-vandamál.¹⁵⁰ Þá er einnig þekkt að verðbólguáhætta (e. *inflation premium*) sé til staðar í löndum þar sem verðbólga er bæði mikil og óviss, sem verður til þess að hækka raunvaxtastig.¹⁵¹

Ísland hefur átt við Pesó-vandamál að etja á síðari árum, sem hefur versnað eftir bankahrunið 2008, en erfitt er að segja til um hve vandamálið er stórt. Erlendur samanburður íslenskra vaxta hefur verið erfiður eftir 2004, þar sem aðstæður hafa verið óvenjulegar vegna gríðarlegra vaxtahækkana Seðlabankans á bóluárunum og síðan setningar fjármagnshafta árið 2008. Verðmyndun á fjármagni hérlendis getur vart talist eðlileg við núverandi aðstæður, enda er mikið af fjármagni nú byrgt inni að baki höftunum og raunvaxtastig hérlendis allmiklu lægra en ef fjármagnsflutningar væru frjálsir.

Í skýrslu sem Ragnar Árnason ritaði árið 2003 um áhrif upptöku evru á vaxtamun við útlönd komst hann að þeirri niðurstöðu að munur á raunvöxtum hérlendis og á stærstu myntsvæðunum hefði verið um 2,5% á árunum 1987 til 2003 og gæti við „venjulegar aðstæður“ verið á bilinu 1-2%.¹⁵² Líklega má skýra stóran hluta þessa vaxtamunar með Pesó-vandamálinu. Í Sérri Seðlabankans um *Valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum* frá september 2012 kemur fram það mat að langtíma raunvextir gætu lækkað um 0,5-1,5% við upptöku evru. Þetta er einnig í samræmi við reynslu þeirra ríkja sem hafa tekið upp evruna með því að ganga í gegnum ERM II-ferlið, en raunvextir þessara landa lækkuðu verulega við upptöku evru.¹⁵³

Hafa skal þó í huga að lækkun raunvaxta bætir hag þeirra sem skulda en felur ekki í sér hreinan velferðarávinning fyrir landið þar sem innlendir fjármagnseigendur myndu missa spón úr aski sínum. Hér er því að einhverju leyti um millifærslu að ræða þar sem peningar skipta um vasa. Stundum er um að ræða vasa á sömu yfirhöfn, þar sem heimilin eru á sama tíma fjármagnseigendur með eign sinni í lífeyrissjóðunum og síðan skuldunautar sömu sjóða með beinum eða óbeinum hætti. En í heildina munu lægri raunvextir vera á kostnað þeirra er njóta fjármagnstekna en ívilna þeim sem skulda. Áhrifin eru tvíþætt: Í fyrsta lagi mun fjármagnskostnaður fyrirtækja minnka, sem mun lækka framleiðslukostnað og bæta samkeppnisstöðu þeirra á erlendum mörkuðum en stuðla að lækkun vöruverðs á innlendum markaði. Í öðru lagi mun venjulegt launafólk öðlast mun meiri kaupmátt þar sem vaxtakostnaður, s.s. vegna húsnæðislána, minnkar verulega.

Brotthvarf hins títtnefnda færsluvanda mun einnig skapa töluverðan ábata í fjármagnsviðskiptum landsins þegar ekki þarf lengur að óttast seljanleikavandræði né gengisflókt við fjármagnsflutninga til og frá landinu. Það leiðir til aukinnar samkeppni á fjármálamarkaði er hlýtur að skila lægri vaxtamun við fjármálalega milligöngu. Hvað vaxtaálagið varðar liggur fyrir ný samanburðarrannsókn frá Hagfræðideild Landsbankans er sýnir fram á að vaxtamunur íslensku bankanna þriggja er 100-200 punktum hærri en banka á öðrum Norðurlöndum.¹⁵⁴ Hér er því verulegt svigrúm fyrir hagræðingu.

Áhrifin af fjármálalegri samþættingu eru þó mun dýpri en þetta, þar sem samlögun íslenska fjármálamarkaðarins við þann evrópska skapar aukinn seljanleika fyrir alla íslenska eignaflokka sem lenda nú í vöruhillum evrópskra fjármálamarkaða án Pesó-gjalds og gengisáhættu. Það gefur íslenskum aðilum færi á því að dreifa sérislenski áhættu (e. *risk pooling*) og opnar nýjar leiðir til fjármögnunar, sem ekki er rúm til að fjalla frekar um hér.

150 Þetta orð Pesó problem er rakið til greinar Miltons Friedman frá áttunda áratugnum þegar hann skýrði varanlegan vaxtamun á milli Mexíkó og Bandaríkjanna þrátt fyrir að Mexíkóski seðlabankinn hefði lýst yfir fastgengi við dollarann. Friedman skilgreindi þennan vaxtamun sem áhættuþóknun vegna þess möguleika að Mexíkanski Pesóinn myndi falla. Almennt er þetta hugtak notað yfir alla þá mögulegu krisuáburði er tengjast gjaldeyrisrískiptum og geta valdið gríðarlegu tjóni hjá erlendum fjárfestum. Sjá nánari umfjöllun: Keith Sill, „Understanding Asset Values: Stock Prices, Exchange Rates, and the “Peso Problem,”“ *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review*, (2000).

151 Ásgeir Jónsson, 2012.

152 Ragnar Árnason, *Report nr. R03:05 Upptaka evru og vextir á Íslandi* (Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, 2003) <http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/R-series/2003/R0305-Upptaka-Evru-og-vextir-a-Islandi.pdf>

153 Sjá kafla 21 í Seðlabanki Íslands *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*, <http://www.seðlabanki.is/utgefing-efni/rit-og-skyrslur/seritt/seritt-7/>

154 Sveinn Þórarinnsson, *Samanburður á norrænum og íslenskum bönkum* (Reykjavík: Hagfræðideild Landsbankans) <http://umraedan.landsbankinn.is/library/Documents/Fyrirtaeki/Radstefnur/Fjarmalafyrirtaeki/Radstefna-19092013-Hagfraedeid-Landsbankans.pdf>

Þegar allt þetta er dregið saman liggur fyrir að rétturinn til þess að prenta evrur sem fullgildir seðlabanki á evrópska myntsvæðinu er afskaplega mikils virði fyrir Ísland, sem hefur allt frá fullveldi þurft að glíma við lausafjárvara í gjaldeyrisviðskiptum. Þannig skapast mun betri tækifæri fyrir Seðlabanka Íslands til þess að tryggja lausafjárstöðu hételendra banka, auk þess sem fjármagnsviðskipti verða mun skilvirkari og ódýrari. Fyrir íslenskt atvinnulíf yrðu áhrifin byltingarkennd þar sem mjög stór hluti rekstraráhættunnar, sem hefur hingað til falist í verðbólgu, gengisóstöðugleika og vaxtasveiflum, hverfur í nánast einni andrá. Fyrir íslensk heimili yrðu áhrifin svipuð, þar sem sveiflur í launum og vöxtum myndu minnka verulega og verðtrygging fjármálaskuldbindinga yrði óþörf, svo dæmi sé tekið.

4.3.3. Hönnunargallar evrusvæðisins og úrbætur við þeim

Evrópusambandið er samband fullvalda ríkja þar sem yfirþjóðleg samhæfing efnahagsstefnu var og er takmörkuð. Myntbandalag Evrópu var stofnað sem rammi í kringum sameiginlegan evrópskan markað en án yfirþjóðlegra stofnana annarra en seðlabanka. Hönnun bandalagsins var í raun byggð á hinu svokallaða OHIO-viðmiði (e. *Own House In Order*), að það væri á ábyrgð hvers aðildarríkis að halda sínu húsi í röð og reglu. Þótt Maastricht-skilyrðin setji takmörk á fjárlagahalla og ríkisskuldir við inntöku á evrusvæðið var litil eftirfylgni með þeim eftir að löndin voru komin með aðild. Né heldur voru neinar aðrar stofnanir til staðar er höfðu eftirlit með aðildarlöndum eða gátu brugðist við efnahagslegu ójafnvægi innan þeirra. Ekki var heldur til staðar samræmt fjármálaeftirlit eða sameiginlegar reglur um hvernig átti að takast á við erfiðleika fjármálastofnana. Það sem meira er; það voru engar sameiginlegar stofnanir til þess að takast á við ríkisfjármálakreppu og bankakreppur innan myntbandalagsins. Samt var staðan sú að samþætting viðskipta og alþjóðavæðing fjármálastofnana á hinum sameiginlega markaði hafði fært þessi vandamál á yfirþjóðlegt svið, en allar þær stofnanir sem áttu síðan að takast á við þau voru hins vegar bundnar við hvert aðildarríki fyrir sig, ósamhæfðar og í raun vanmáttugar.

Það var mat flestra á sínum tíma að fyrstu tíu ár evrusvæðisins, frá 1999, hefðu heppnast vel, þar sem evran skilaði augljósum ábata fyrir flest Evrópuríkin með stórauknum milliríkjaviðskiptum og hagvexti.¹⁵⁵ Verðbólga var aukinheldur lág, atvinnuleysi á niðurlæð og fjórar milljónir starfa sköpuðust á þessum tíu árum (samanborið við eina milljón starfa áratuginn á undan).¹⁵⁶ Þá lækkaði skuldahlutfall evruríkjanna, en ríkisskuldir þessara landa voru 72% af landsframléiðslu árið 1999 en höfðu lækkað niður í 66% árið 2007. En stöðugleikinn var aðeins á yfirborðinu. Að baki þessum árangri hafði byggst upp ójafnvægi sem brátt átti eftir að brjótast fram.

Það var nú reyndar svo að fjármálabólunnar varð varla vart í stærstu löndum evrusvæðisins, svo sem Þýskalandi og Frakklandi. Hins vegar er ljóst að evruaðild margra smárra ríkja á jaðri svæðisins kom fram sem mikil peningaleg slökun. Þessi lönd höfðu áður verið með litla og óstöðuga gjaldmiðla, verðbólgu og háa vexti, en fengu nú skyndilega aðgang að nær ótakmörkuðu fjármagni á ákaflega lágum vöxtum, sem leiddi til gríðarlegrar eignabólu er síðan átti eftir að hefna sín verulega. Hér er ekki rými til þess að rekja frekar gang evrukrisunnar en áhugasömum lesendum er bent á sérít Seðlabanka Íslands um *Valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum* eða skýrslu Hagfræðistofnunar um aðildarviðræður við Evrópusambandið er báðar veita gott yfirlit yfir það efni.

Vert er að taka fram að evran olli ekki fjármálabólunni né heldur kreppunni sem á eftir fylgdi. Hér var um að ræða alþjóðlega þróun sem má rekja til of mikillar peningaprentunar á heimsvísu, ofvaxtar fjármálageirans, eignabólu á fasteignamarkaði og skuldafórnunar heimila, svo fátt eitt sé nefnt. Hins vegar kom kreppan illa við evrusvæðið, þar sem engar yfirþjóðlegar stofnanir voru til staðar til þess að takast á við hana. Frá því að krísin hófst hefur því mikil vinna verið í gangi innan myntbandalagsins við að bæta úr hönnunargöllum þess með því að byggja upp yfirþjóðlegar stofnanir er varðveita stöðugleika svæðisins. Sem dæmi um þær yfirþjóðlegu stofnanir sem nú eru á teikniborði ESB mætti nefna:

Bankasamband Evrópu (e. *European Banking Union*) sem er ætlað að rjúfa tengslin á milli greiðsluvanda banka annars vegar og ríkissjóða hins vegar með sameiginlegu regluverki, fjármálaeftirliti og samhæfðum

¹⁵⁵ Richard Baldwin, Virginia DiNino, Lionel Fontagné, Roberto A. De Santis and Daria Taglioni *Study on the Impact of the Euro on Trade and Foreign Direct Investment* (Brussels: European Commission, 2008), 141. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12590_en.pdf

¹⁵⁶ Francesco Paolo Mongelli og Charles Wyplosz, „The Euro at ten – unfulfilled threats and unexpected challenges“ (grein kynnt á Fifth ECB Central Banking Conference 13. og 14. nóvember 2008).

viðbrögðum við þroti fjármálastofnana, meðal annars hvað varðar endurfjármögnun stofnana í neyð.¹⁵⁷ Til viðbótar þessu hefur mikið verið rætt um sameiginlegan innstæðutryggingarsjóð en sú hugmynd hefur ekki komist til framkvæmda. Sama á við um þær hugmyndir að eftirliti og umsjá með öllum alþjóðlegum fjármálastofnunum og þeim stofnunum sem eru „of-stórar-til-að-falla“ fyrir einstök aðildarlönd verði sett í hendur Evrópska seðlabankans. Það kann að vera framtíðarmúsík.¹⁵⁸

Stöðugleikasjóður ESB, ESM (e. *European Stability Mechanism*) er sérstakur björgunarsjóður sem ætlað er að tryggja fjármálastöðugleika á evrusvæðinu með því að veita aðildarlöndum fjárhagsaðstoð. Þessi sjóður fékk 80 milljarða evra stofnframlag frá evruríkjunum sem síðan er notaður til þess að gefa út skuldabréf til að fjármagna einstök aðildarríki ef á þarf að halda.¹⁵⁹ ESM er aðeins opinn fyrir þau lönd sem hafa skuldbundið sig til að fylgja **Samningi um stöðugleika, samhæfingu og stjórnun**, TSCG (e. *Treaty on Stability, Coordination and Governance* – betur þekktur undir hinu óformlega nafni *fiscal compact*). Sá samningur byggir á Maastricht-reglunum um ríkisfjármál og ákvæðum um samvinnu og samhæfingu við önnur evruríki í efnahagsmálum, auk þess að leggja áherslu á efnahagsumbætur og aukna samkeppnishæfni. Þannig er ESM-björgunarsjóðnum einnig ætlað að stuðla að eftirfylgni með Maastricht-reglunum. Þá mætti nefna hinn svonefnda *Euro Plus Pact* sem er ætlað að greina þjóðhagslegt ójafnvægi meðal aðildarríkja og grípa til fyrirbyggjandi aðgerða.¹⁶⁰

Þessi nýja stofnanauppbygging er ætluð til þess að halda utan um evrusvæðið en er aðeins á sínum fyrstu stigum. Sumar af þessum stofnunum varð að smíða í skyndingu sem viðbragð við yfirstandandi krísu, aðrar eru nú í hægfara mótnun með málamiðlunum og samningum á milli aðildarríkja. Það er síðan opin spurning hvort hér sé nóg að gert og evran sé nú komin á lygnari sjó. Það verður framtíðin að leiða í ljós.

Staðreyndin er samt sú að allar evrupjóðirnar hafa sýnt mikla staðfestu í því að halda myntbandalaginu saman og lagt á sig mikið erfiði í því verkefni. Þjóðirnar á meginlandi V-Evrópu hafa ætíð viljað tengja sig saman með fastgengiskerfi, hvort heldur það var með gullfæti, Bretton-Woods, Snáknum svokallaða, EMS-fastgengiskerfinu eða með evru. Ábatinn sem slík fasttenging gefur fyrir viðskipti og efnahagslíf er einfaldlega það mikill. Aukinheldur er ljóst að viðskiptaáþætti evrunnar hefur ekki gengið til baka þrátt fyrir krisuna og atvinnulíf svæðisins hefur ekki orðið fyrir miklum truflunum. Og þótt gengisfelling geti dugað fyrir eitt land til þess að ná samkeppnishæfni fram yfir önnur á það ekki við ef öll lönd vilja beita sama bragði. Afleiðingarnar myndu koma fram sem óstöðugleiki og mikil truflun á utanríkisviðskiptum, líkt og ástandið var í Evrópu á áttunda áratugnum eftir að Bretton-Woods samstarfið leystist upp og Evrópuþjóðirnar lita til með hryllingi. Það eru því sterkir og augljósir hagsmunir sem tengja evrulöndin saman og valda því að þau verða að huga að raunverulegum efnahagsumbótum og bæta samkeppnishæfni til þess að örva hagvöxt í stað þess að grípa til gömlu skyndilausnanna með verðbólgu með gengisfellingu þjóðarmynta.

Almennt séð ætti þessi þróun að koma Íslandi vel ef landið gerðist aðili að myntbandalagi Evrópu, þar sem þessar nýju yfirþjóðlegu stofnanir munu veita landinu vernd og bæta stöðu fjármálagæirans hérlendis. Ástæðan er þriðjætt:

- Yfirlýst markmið Bankasambandsins er að rjúfa tengslin á milli greiðsluvanda of stórra banka og ríkissjóða. Þótt íslensku bankarnir þrír séu litlir í erlendum samanburði eru þeir „of-stórir-til-að-falla“ fyrir Ísland. Sú staðreynd skapar áhættu fyrir ríkið og gefur bönkunum óþeina ríkisábyrgð sem til dæmis gaf of mikinn hvata til vaxtar og áhættusækni á árunum 2003-2008. Það er því ljóst að samevrópskur ábyrgðarhringur þar sem bankarnir yrðu undir eftirliti, og að einhverju leyti ábyrgð, yfirþjóðlegra stofnana myndi minnka verulega áhættu þjóðarinnar af fjármálakerfinu og gefa hérlendum bönkum mun heilbrigðari starfshvata.
- Yfirlýst markmið Stöðugleikasjóðs ESB (ESM) er að minnka kerfisáhættu einstakra aðildarlönda. Nú er það svo að hrúnið hérlendis árið 2008 opinberaði ákveðna kerfisgalla sem stöfuðu bæði af smæð kerfisins og óhjákvæmilegum krossstengingum innan þess. Íslenskt fjármálakerfi og fjármálaeftirlit hefur auk þess takmarkaðan trúverðugleika eftir atburðina 2008. Það myndi því tvímælalaust auka trúverðugleika fjármálakerfisins ef mögulegt væri að útvista eftirliti þess til yfirþjóðlegra stofnana.

157 European Commission, „A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the eurozone,“ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-57_en.htm?locale=en

158 Francesco Paolo Mongelli „The mutating Euro Crisis,“ *European Central Bank Occasional Paper Series*, nr. 144 (febrúar 2013).

159 European Stability Mechanism, <http://www.esm.europa.eu/>

160 European Commission, „EU economic governance,“ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

- Miðað við núverandi aðstæður munu bankar hérlendis þurfa að starfa undir reglum sem eru mun þrengri og meira íþyngjandi en þekkist annars staðar í Evrópu, meðal annars vegna þjóðhagsvarúðar af ýmsum toga. Það skapar meiri kostnað við fjármálalega milligöngu hérlendis umfram það sem þekkist í samkeppnislöndum. Með því að fara undir hatt yfirþjóðlegra stofnana evrusvæðisins myndu íslenskir bankar geta búið við sambærilegt starfsumhverfi og evrópskar systurstofnanir þeirra. Það felur í sér lægri vaxtamun og öruggara starfsumhverfi.

Þessi stífi stofnanarammi sem er í smíðum í kringum hina sameiginlegu mynt felur einnig í sér mun meiri aga í ríkisfjármálum, þar sem aðstoð er skilyrt við þau lönd er fylgja Maastricht-viðmiðunum í ríkisfjármálum þar sem halli á fjárlögum má ekki vera umfram 3% af landsframleiðslu. Þessi mörk fela í sér að fullt svigrúm er til þess að mæta þenslu með afgangi á fjárlögum en hins vegar eru takmörk fyrir því hvernig hægt er að mæta kreppu með ríkissjóðshalla.

Staða íslenskra ríkisfjármála er að visu nú með þeim hætti að þessi hallamörk hafa litla praktíska þýðingu, þar sem ríkisskuldir eru svo miklar að mikill hallarekstur væri gríðarlega áhættusamur og gæti hæglega valdið skuldakreppu. Hins vegar, þegar til lengri tíma er litið, gæti þessi ríkisfjármálaregla takmarkað svigrúm ríkissjóðs til kreppuviðbragða. En í almennu samhengi fela þessar ríkisfjármálareglur aðeins í sér almenna rekstrarskynsemi, þar sem til að mynda er komið í veg fyrir að framtíðarkynslóðir séu skuldsettar til þess að ná skammtímamarkmiðum í stjórnámum. Það virðist einnig skoðun íslenskra stjórnvalda. Í ræðu fjármálaráðherra á ársfundi Seðlabanka Íslands þann 27. mars síðastliðinn kom fram að ríkisstjórn landsins hefði samþykkt nýtt framvarp um ríkisfjármál þar sem meðal markmiðanna er að afkoma ríkisins verði ætíð jákvæð innan hvers fimm ára tímabils og árlegur halli fari ekki yfir 2,5%. Jafnframt verður innleitt 45% skuldabak. Með þessu hafa ríkissjóður sett sér strangari viðmið en Maastricht-skilyrðin gera ráð fyrir, og því ætti sá rammi sem hinar nýju yfirþjóðlegu stofnanir evrusvæðisins ekki að skapa neina þvingun fyrir landið.

Af öllu þessu samandregnu virðist mjög líklegt að hinar nýju yfirþjóðlegu stofnanir muni mynda stuðningsnet er ætti að koma sér vel fyrir litið land sem löngum hefur þurft að glíma við efnahagslegan óstöðugleika og áhættu af rekstri fjármálakerfis í galopnu hagkerfi. Það er einnig ljóst að mun meiri áhætta fylgir bankastarfsemi og fjármálalegri milligöngu á Íslandi en í öðrum stærri og stöðugri hagkerfum, og sú áhætta skapar kostnað með ýmsu móti. Þannig mun samevrópskur ábyrgðarhringur gagnast bæði fjármálafyrirtækjum og viðskiptavinum þeirra mjög vel.

4.3.4. Niðurstöður

Af þeim 78 smáríkjum í heiminum sem telja færri en tvær milljónir íbúa hafa 30 valið þá leið að nota gjaldmiðil annarra ríkja, 36 hafa myntráð eða annars konar harða fastgengisstefnu en 11 nota einhvers konar sveigjanlega gengistengingu. Aðeins eitt land er með fljótandi gengi og sjálfstæða peningamálafestefnu. Þetta eina land er Ísland sem er langminnsta myntsvæði í heimi sem beitir sjálfstæðri peningamálafestefnu.¹⁶¹ Það er synd að segja að árangurinn hafi verið góður, þar sem verðbólga hérlendis hefur verið langt umfram það sem þekkist hjá öðrum vestrænum þjóðum og efnahagslegur óstöðugleiki mun meiri. Eflaust gætu landsmenn náð betri árangri með sinn eigin gjaldmiðil ef þeir myndu tileinka sér meiri aga í hagstjórn og styrkja þær stofnanir sem eiga að viðhalda stöðugleika. Vandamálið er þó eilítið dýpra en það.

Þegar litið er yfir gjaldmiðilssögu Íslands er ljóst að ráðamenn landsins hafa yfirleitt alltaf haft það hagsmunamat að halda fastgengi. Í því skyni hafa landsmenn tekið beinan eða óbeinan þátt í því fastgengissamstarfi sem hefur verið í boði á hverjum tíma í Vestur-Evrópu. Ísland var upphaflega hluti af myntkerfi Danmerkur og gerðist með þeirri forsjá aðili að myntbandalagi Skandinavíu árið 1873, en það bandalag studdist jafnframt við gulltryggingu. Íslenska krónan varð síðan að sjálfstæðri mynt við fullveldi landsins árið 1918. Það bendir ekkert til annars en íslenskir ráðamenn, hvar sem þeir annars stóðu í flokki, hafi viljað halda áfram aðild að norræna myntbandalaginu eftir fullveldi.¹⁶² Hins vegar var þessi kostur ekki í boði þar sem téð bandalag liðaðist í sundur eftir fyrra stríð.

¹⁶¹ Patrick Imam, „Exchange Rate Choices of Microstates,“ *IMF Working Paper*, nr. 10/12 (2010)

¹⁶² Svo virðist sem Íslendingar hafi lengi lifað í voninni um endurvakningu á norræna myntbandalaginu en til að mynda stóð Samband Íslenskra Samvinnufélaga fyrir málfingi í Reykjavík árið 1955 undir yfirskriftinni „Kemur norræn króna aftur til sögunnar?“ Sjá nánar í *Samvinnuni*, 49. árgangi, 1955, bls. 8 til 9.

Landsmenn náðu heldur ekki að halda jafnvirði við dönsku krónuna eftir styrjaldarlok, þar sem þensla og verðbólga á stríðsárunum leiddu til gjaldeyriskreppu um leið og frjáls utanríkisviðskipti hófust á nýjan leik. Auk þess féll verð á sjávarafurðum eftir vopnahléið 1919. Árið 1920 var svo mikið ójafnvægi á greiðslujöfnuði að landið varð greiðsluþrota og þurfti að leita til Engendinga um lántöku á afarkjörum með veði í tolltekjum. Það stóð síðan verulega í landsmönnum að viðurkenna lægra virði íslensku krónunnar gagnvart hinni dönsku þar sem sjálfstæð opinber gengisskráning hófst ekki fyrr en árið 1922¹⁶³ og þá reyndu íslensk stjórnvöld að ná gulltengingu með einhliða festingu við breska pundið á millistríðsárunum.

Eftir seinna stríð gerðist Ísland aðili að Bretton-Woods fastgengissamstarfinu, og tók raunar mjög virkan þátt í því samstarfi eftir að vöruviðskipti landsins voru gefin frjáls í upphafi Viðreisnarstjórnarinnar árið 1960. Bretton-Woods leið hins vegar undir lok árið 1972 og peningamálastefna landsins tapaði akkerinu. Akkerislaus hraktist þjóðarskútan um með stöðugum gengisfellingum er leiddu til óðaverðbólgu sem ekki var unninn bugur á fyrr en landið tók upp skuggatengingu við ERM-fastgengiskerfið árið 1989 eins og áður er fjallað um.¹⁶⁴

Ástæðan fyrir því hagsmunamati að velja fastgengi er einföld: Lítil og sveiflukennd mynt skapar ekki aðeins gríðarlegan viðskiptakostnað heldur yfir hún einnig upp óstöðugleika í efnahagslífinu. Þessi óstöðugleiki sést vel á þeirri staðreynd að við fullveldi var íslenska krónan jafngild þeirri dönsku en nú þarf 2.000 íslenskar krónur (ef myntbreytingin 1980 er tekin með í reikninginn) til þess að kaupa eina danska. Þetta er afleiðing af „pissa-í-skóinn-sinn“-gengislækkunum á þessum tíma sem síðan hefur verið svarað með launa-hækkunum. Sá rauði þráður gengur í gegnum sögu landsins eftir fullveldi að sveiflur í gengi krónunnar hafa truflað utanríkisviðskipti og valdið því að útflutningur er ýmist rekinn með ofsagróða eða miklu tapi.

Hið sveiflukennda gengi skapar gríðarmikið tap vegna glataðra viðskiptatækifæra við önnur lönd. Það er nú orðið nokkuð staðfest með hagrannsóknum að myntbandalag, eða varanlegt fastgengi, skilar yfirleitt gríðarlega miklum ábata fyrir utanríkisviðskipti þeirra landa sem tengjast saman. Seðlabanki Íslands metur það svo að upptaka evru muni hækka hlutfall vöruútflutnings af landsframléiðslu um 4-11 prósentustig, sem eru 75-185 milljarðar á ári í auknu útflutningsverðmæti. Og í kjölfarið aukist landsframléiðsla á mann varanlega um 1,5-11%.¹⁶⁵

Það er nú almennt viðurkennt innan hagfræðinnar að ekkert land geti notið peningalegs sjálfstæðis, fastgengis og frjálsra fjármagnsflutninga samtímis, heldur verði ávallt að velja eitthvað tvennt af þessu þrennu. Þetta hefur stundum verið kallað hin ómögulega þrenna (e. *trilemma*).¹⁶⁶ Hin bitra staðreynd er því sú að Íslendingar geta ekki bundið gengi gjaldmiðilsins síns niður með trúverðugum hætti nema því aðeins að afsala sér sjálfstæði í peningamálum með því að ganga í myntbandalag eða taka upp myntráð – eða binda gjaldmiðilinn niður með höftum. Það er líka sá kostur sem landsmenn hafa nauðugir viljugir orðið að taka. Vandræði á gjaldeyrismarkaði hafa síðan oftlega kallað fram haftaaðgerðir af ýmsum toga og ýtt undir einangrunarhyggju. Líklega hafa fáar vestrænar þjóðir snúist jafnhraut og afdráttarlaust gegn markaðsbúskap og Íslendingar, með höftum og bönnum eftir að fullveldi var fengið, og átt í jafnmiklum brösum síðan við að reka opið markaðshagkerfi á eigin ábyrgð, þó að slíkt sé vel þekkt í þriðja heiminum.

Árið 1930 varð landið fyrir miklu útfærði á greiðslujöfnuði í kjölfar gjaldþrots Íslandsbanka sem ógnaði greiðsluhæfi landsins. Haustið 1931 var síðan gripið til þess ráðs að setja fjármagnshöft að beiðni Landsbankans er þá var seðlabanki landsins. Þau höft stóðu í 62 ár. Á eftir fylgdu síðan innflutningshöft sem reyrdust þéttar og þéttar að íslensku efnahagslífi með hverju árinu sem leið, í því augnamiði að spara gjaldeyri. Við lok seinni heimsstyrjaldar var Ísland ein ríkasta þjóð Evrópu en gat þó ekki flutt inn ávexti nema aðeins fyrir jólin vegna gjaldeyrisskorts.

Árið 2008 endurtók sagan sig með bankahruni og haftasetningu. Nú eru rúmlega fimm ár síðan fjármagnshöft voru sett á Íslandi og enn hafa ekki komið fram raunverulegar tímasettar áætlanir um afnám

163 Jóhannes Nordal, *Frá kreppu til viðreisnar: þættir um hagstjórn á Íslandi á árunum 1930-1960*, ritstj. Jónas H. Haralz (Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag, 2002).

164 Sjá nánar: Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson, Valdimar Ármann auk Brice Benaben og Stefaniu PERRUCCI, „Nauðsyn eða val? Verðtrygging, vextir og verðbólga“.

165 Sjá kafla 8 í sérittí Seðlabanka Íslands *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*, <http://www.seðlabanki.is/utgefing-efni/rit-og-skyrslur/serrit/serrit-7/>

166 Þetta er einnig stundum kallað „the impossibility triangle“. Sjá nánar: Maurice Obstfeld og Alan M. Taylor. *Global capital markets: Integration, Crisis and Growth* (Cambridge University Press, 2006).

hafta. Eftir því sem tíminn líður verður erfiðara að rökstyðja höftin sem einhverja krísaráðstöfun. Höftin nú eru líkleg til þess að verða langvarandi líkt og hin fyrri haftasetning frá árinu 1931, sem hófst sem krepparáðstöfun en endaði sem varanleg leið til þess að verja peningalegt fullveldi landsins fyrir frjálsum fjármagnsmarkaði. Eftir sviptingar síðustu ára og áratuga í heimsbúskapnum hefur þeirri skoðun vaxið fylgi innan hagfræðistéttarinnar að nær sé að tala um ómögulega tvennu (e. *dilemma*) fremur en þrennu (e. *trilemma*), þar sem sjálfstæð peningamálastefna sé í raun ómöguleg fyrir smærri myntsvæði nema því aðeins að hún sé studd með höftum.¹⁶⁷

Þegar allt þetta er dregið saman, auk þess að taka tillit til þess mikla viðskiptaábata sem alþjóðleg og greiðsluhæf mynt getur sannanlega fært smáþjóðum, verður ekki önnur ályktun dregin en að upptaka evru með aðild að myntbandalagi Evrópu muni fela í sér gríðarlegan velferðarábata fyrir Ísland. Vitanlega kemur kostnaður á móti. Það er töluverð fórn að gefa eftir sjálfstæði í peningamálum og einhverju leyti sjálfstæði ríkisfjármála, jafnvel þótt landsmönnum hafi ekki tekist vel upp við beitingu þessara hagstjórnartækja. Líklegt er að í kjölfarið myndi fylgja meiri breytileiki í atvinnuleysi samfara hagsveiflum, þótt langtíma atvinnustig ætti ekki að verða fyrir áhrifum. Þá liggur einnig fyrir að samhliða evruupptöku yrðu töluverðar stofnanabreytingar að eiga sér stað þar sem hærri nafnlaunahækkanir hérlandis en erlendis myndu draga verulegan dilk á eftir sér með verri samkeppnisstöðu og síðan kreppu. ESB er samband fullvalda ríkja og Íslendingar myndu áfram þurfa að bera ábyrgð á sinni efnahagsstjórn, og það mun velta á þeim hvernig til tekst að vinna úr nýju stofnanafyrirkomulagi.

Frá fullveldi hefur Ísland háð mjög harða baráttu við að varðveita efnahagsstöðugleika samhliða því að halda landinu opnu gagnvart umheiminum. Í sögulegu samhengi verður ekki önnur ályktun dregin en sú að með aðild að myntbandalagi Evrópu leysist loks hin mikla þverstæða sem Íslendingar hafa barist við í hartnær heila öld; að geta notið samtímis fastgengis og frelsis í viðskiptum með vörur, þjónustu og fjármagn. En það hefur þeim reynst ómögulegt nema aðeins á þriðja og tíunda áratug tuttugustu aldar.

167 Rey, H (2013) "Dilemma not Trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence", grein kynnt á Jackson Hole Symposium, ágúst 2013. Sótt á <http://www.kansascityfed.org/publications/research/escp/escp-2013.cfm>.

5. Sjávarútvegsmál

5.1. Sjávarútvegsstefna ESB og Ísland

Sameiginleg sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins (e. *Common Fisheries Policy*) hefur verið ein aðalfyrirstaða aðildar Íslands að ESB í gegnum tíðina. Kjarni andstöðunnar gegn aðild er sú skipan mála innan ESB að aðildarríkin framselja vald til sambandsins á sviði sjávarútvegs. Ef aðildarviðræður Íslands við ESB hefjast á nýjan leik og þær leiða til aðildarsamnings mun sá samningur að miklu leyti standa og falla með niðurstöðunni í sjávarútvegsmálum. Embættismenn ESB, sem og fulltrúar aðildarríkjanna sem skýrsluhöfundar hafa rætt við, hafa fullan skilning á þeirri stöðu. Þeir telja jafnframt að sjávarútvegsstefnan búi yfir töluverðum sveigjanleika og hægt sé að finna raunhæfar lausnir sem báðir aðilar ættu að geta sætt sig við. Hvernig þær lausnir líta út er ekki hægt að fullyrða um fyrr en aðildarsamningur liggur á borðinu.

Umfjöllunin hér á eftir byggir á grunni nýútkominnar úttektar Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands fyrir utanríkisráðherra á stöðu aðildarviðræðna Íslands við ESB og þróun sambandsins. Nálgunin á viðfangsefnið er þó önnur. Í upphafi verður fjallað almennt um aðildarviðræður Íslands við ESB. Því næst er fjallað um hvernig sjávarútvegsstefna ESB fellur að íslenskum aðstæðum og samningsmarkmiðum Íslands. Í þeirri umfjöllun verður í *fyrsta* lagi fjallað örstutt um kjarna sjávarútvegsstefnunnar. Í *öðru* lagi verður fjallað um hvernig meginráttir sjávarútvegsstefnu ESB falla að íslenskri fiskveiðilögsögu. Í *þriðja* lagi verða teknar til skoðunar kröfur um að íslensk fiskveiðilögsaga verði sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði. Í *fjórða* lagi verður staðfesturéttur og þjónustufrelsi,¹⁶⁸ að því er varðar sjávarútvegsmál, skoðað. Sérstaklega verður bent á hvernig hægt er að girða að mestu leyti fyrir ráðstöfun aflaheimilda til erlendra aðila án þess að það fari í bága við regluverk ESB. Í *fimmta* lagi verður reynt að varpa ljósi á hvort raunhæft sé að Ísland verði undanþegið fyrirsvari ESB gagnvart ríkjum utan sambandsins og innan alþjóðastofnana er fara með sjávarútvegsmál. Í *sjötta* lagi verða önnur mál skoðuð og að lokum verða niðurstöður dregnar saman.

Umfjöllun þessa kafla byggir að mestu leyti á réttarreglum ESB, nefndaráliti meirihluta utanríkismálanefndar um aðildarumsókn að ESB frá 2009, skýrslu Hagfræðistofnunar, skýrslu utanríkisráðuneytisins um aðildarviðræður Íslands og ESB frá 2013, skýrslu forsætisráðuneytisins um tengsl Íslands og ESB frá árinu 2007, samtölum við íslenska embættismenn, embættismenn ESB, fulltrúa erlendra ríkja, hagsmunaaðila í sjávarútvegi, fræðimenn og aðra sem þekkingu hafa á málefninu, sem og á ritunum *The EU Common Fisheries Policy* eftir Robin R. Churchill og Daniel Owen (Oxford University Press, 2010); *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins: þróun, samunburður og staða Íslands* eftir Stefán Må Stefánsson og Óttar Pálsson (Orator, 2003);¹⁶⁹ og *Gert út frá Brussel? Íslenskur sjávarútvegur og Evrópusambandið* eftir Úlfar Hauksson (Háskólaútgáfan, 2002).

5.2. Aðildarviðræður Íslands við ESB

Aðildarviðræður Íslands við ESB hófust árið 2009. Unnið var jafnt og þétt að mótun samningsafstöðu Íslands í sjávarútvegsmálum á meðan aðildarviðræður stöðu yfir. Samstaða ríkti um meginmarkmið í aðildarviðræðunum við ESB. Samningahópur Íslands hélt fjórtán fundi frá 2. desember 2009 til 29. október 2012. Í júlí 2011 var ákveðið að ráðast í gerð samningsafstöðu í sjávarútvegsmálum. Ætlunin var þó að gerð samningsafstöðu Íslands yrði ekki lokið fyrr en rýnskýrsla ESB um íslenskan sjávarútveg lægi fyrir. Birting slíkrar skýrslu er forsendan fyrir upphafi formlegra viðræðna og þ.a.l. fyrir mögulegri kröfu ESB um opnunar- eða lokunarviðmið sem Ísland þyrfti að uppfylla. Í desember sama ár var búið að skipta frumdrögum samningsafstöðu Íslands í fimm kafla:

- efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegs;
- fiskveiðistjórnunarkerfið á Íslandi;

¹⁶⁸ Staðfesturéttur lýtur að rétti einstaklinga eða lögaðila í aðildarríki ESB til að stofna til varanlegrar atvinnustarfsemi í öðru aðildarríki. Þjónustufrelsi er réttur einstaklinga og lögaðila til að veita þjónustu yfir landamæri innan innri markaðarins.

¹⁶⁹ Rafræn útgáfa uppfærð árið 2011 af Hildi Ýri Viðarsdóttur.

- ástand nytjastofna;
- löggjöf;
- og helstu opinberar stofnanir sem koma að stjórnsýslu sjávarútvegsmála.
- Síðar var bætt við kafla um starf Íslands í alþjóðastofnunum, svæðisbundið samstarf og þá tví- og þríhliða samninga sem gerðir hafa verið á sviði sjávarútvegs.

Drög að samningsafstöðu voru lögð fyrir Össur Skarphéðinsson, þáverandi utanríkisráðherra Íslands, í febrúar 2012. Fram kemur í bók hans, *Ár drekans* (bls. 50) að íslenska samningsafstaðan hafi verið næstum tilbúin á þeim tíma en ESB hafi enn ekki boðið Íslendingum að leggja hana fram. Í lok október 2012 var síðasti fundur íslenska samningahópsins haldinn. Á þeim tímamarki hafði rýnskýrsla um íslenskan sjávarútveg ekki verið afgreidd af hálfu aðildarríkja ESB og íslenska sendinefndin þar af leiðandi ekki búin að leggja fram sína samningsafstöðu. Ísland kláraði því ekki vinnuna við samningsafstöðu sína og var hún aldrei birt. Ísland lagði itrekað áherslu á mikilvægi þess að samningskaflinn yrði opnaður fyrir áramót 2012, sem varð þó aldrei. Drögin að samningsafstöðu, eins og þau litu út fyrir aðildarviðræðuhlé, voru yfir 50 bls. að lengd.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá 16. október 2013 er fjallað um stöðu samningskaflans (og komist að sömu niðurstöðu og árið áður). Í skýrslunni segir að Ísland beiti stjórnunarkerfi sem hafi svipuð markmið og framfylgt er innan ESB en að sumar reglur séu umtalsvert frábrugðnar. Í heildina sé sjávarútvegsstefna Íslands ekki í samræmi við réttarreglur ESB. Þá séu núverandi höft í sjávarútvegsgeiranum á staðfesturétti, frelsi til að veita þjónustu, frjálsum fjármagnsflutningum og stjórnun á sameiginlegum fiskistofnum ekki í samræmi við reglurnar.

Makrildeilan var ástæða þess að sjávarútvegshlutinn var ekki opnaður. Í bók Össurar Skarphéðinssonar (bls. 87) kemur fram að í mars 2012 hafi hann átt símtal við embættismann úr innsta hring sem vari hann við því að verði sjónarmið „makrílþjóðanna“ undir muni þær ekki draga af sér þegar sjávarútvegskaflinn verði tekinn fyrir í ráðherraráðinu og ekki síst í COELA-nefnd ESB sem markar stefnu ESB í samningnum við Ísland. Þar eigi öll 27 ríkin fulltrúa. Þar verði reynt að smeygja inn skilyrðum fyrir opnun kaflans takist það ekki í framkvæmdastjórninni sjálfri. Áhyggjur embættismannsins reyndust réttmætar.

Í samtali skýrsluhöfunda við háttsettan fulltrúa frönsku sendinefndarinnar í Brussel kom fram að sjávarútvegsdeild ESB hefði lagt fram tvær tillögur að opunarviðmiðum fyrir Ísland. Annars vegar að því er varðaði sjálfbæra nýtingu sjávarauðlinda með hliðsjón af alþjóðalögum. Hins vegar aðgerðaáætlun vegna innleiðingar réttarreglna ESB. Umræða innan framkvæmdastjórnarinnar sem og samþykki allra aðildarríkja er áskilið fyrir ákvörðun um framlagningu opunarviðmiða. Frakkland, Írland, Portúgal og Spánn studdu tillögur sjávarútvegsdeildarinnar. Ísland setti sig alfarið á móti opunarviðmiðum og þá sérstaklega þeim er tengdust makríldeilunni. Bent var á að árangur íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins væri mun betri en árangur sjávarútvegsstefnu ESB og opunarviðmið því óþörf. Sjónarmið Íslands voru m.a. studd af Bretlandi og Norðurlöndunum (sem eru aðilar að ESB).

Fram kemur í bók Össurar Skarphéðinssonar að Þýskaland, Kýpur, Lúxemborg, Litháen, Eistland, Pólland og Ungverjaland studdu Ísland í því að aðskilja makríldeiluna frá aðildarviðræðunum. Það gerðu einnig forsvarsmenn stækkunardeildar ESB, sem hefur meiri vigt í valdastiganum í Brussel en sjávarútvegsdeild sambandsins. Auk þess kemur fram í bókinni, og hefur verið staðfest í viðtölum skýrsluhöfunda, að stækkunardeildin vann með Íslandi að því að koma í veg fyrir opunarviðmið í samningum um sjávarútvegsfél.

Í samtali skýrsluhöfunda við háttsettan yfirmann stækkunardeildar ESB kom fram að deildin hafi verið móttfallin tillögum sjávarútvegsdeildarinnar um opunarviðmið. Ágreiningur um opunarviðmiðin hafi orðið að háþólitisku deilumáli sem ekki hafi tekist að finna lausn á. Fulltrúi Grikklands í COELA, staðfestir að ástæðan fyrir því að rýnskýrslan var ekki birt hafi verið hugsanleg opunarviðmið í sjávarútvegskaflanum.

Í upphafi viðræðna ESB og Íslands var áætlað að fjalla um sjávarútvegsfél, staðfesturétt og þjónustufrelsi með aðskildum hætti. Ástæða þess að viðræður um staðfesturétt og þjónustufrelsi hófust ekki er sú að þær tengjast sjávarútvegskaflanum nánnum böndum. Einkum og sér í lagi hvað varðar mögulegar takmarkanir við erlendum fjárfestingum í íslenskum sjávarútvegi. Rétt er þó að geta þess að náðst hafði samkomulag um að sameina staðfesturéttar- og þjónustufrelsislutann sem tengist sjávarútvegi við sjálfan sjávarútvegskaflann til að liðka fyrir gangi viðræðnanna. Fyrir aðildarviðræðuhlé var búið að bjóða

Íslandi að leggja fram samningsafstöðu sína í staðfesturéttar- og þjónustufrelsishlutanum, fyrir utan þau málefni sem tengjast sjávarútvegi. Það náðist þó ekki.

Ef aðildarviðræður verða teknar upp að nýju er ljóst að endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar verður ekki óvissuþáttur, þar sem ný stefna tók gildi í byrjun þessa árs, eins og síðar verður vikið að. Aftur á móti er óljóst hvaða áhrif nýlegt samkomulag á milli ESB, Noregs og Færeyja í makkíldelunni, án aðkomu Íslands, hefði á framhald viðræðnanna. Væntanlega yrðu áhrifin einhver en erfitt er að spá fyrir um hver þau yrðu nákvæmlega.

5.3. Sjávarútvegsstefnan

Þegar ríki gerast aðilar að ESB gangast þau m.a. undir hina sameiginlegu sjávarútvegsstefnu. Með aðild framselur ríki með formlegum hætti lagasetningarvald í hendur sambandsins, þar á meðal á sviði sjávarútvegs mála. Sjávarútvegsstefna ESB byggir á þremur meginstoðum; sameiginlegri fiskveiðistjórnun, sameiginlegri stefnu á alþjóðavettvangi og samræmingu opinberra fjárframlaga og markaðar. Fiskveiðistjórnun hefur verið liður í stefnunni frá upphafi. Varla er þó hægt að ræða um eiginlega fiskveiðistjórnun fyrr en frá árinu 1983. Hún byggir á meginreglunni um jafnan aðgang aðildarríkjanna sem er þó töluvert skilyrtur eins og síðar verður vikið að. Sameiginleg stefna á alþjóðavettvangi varð liður í sjávarútvegsstefnunni árið 1977 og kom til vegna viðurkenningar á lögmæti 200 sjómílna fiskveiðilögsögu strandríkja. Sambandið hefur eitt vald til að vera í fyrirsvari og gera samninga við ríki utan þess, hvort sem um er að ræða rétt aðildarríkja sambandsins til fiskveiða í lögsögu ríkja sem standa utan ESB eða rétt slíkra ríkja til veiða í lögsögu sambandsins. Þessu til viðbótar fer sambandið með vald til að gera samninga um veiðar á alþjóðlegum hafsvæðum fyrir hönd aðildarríkja sinna sem og að fara almennt fram fyrir þeirra hönd innan alþjóðastofnana sem hafa sjávarútvegs mál á sinni könnu. Við inngöngu nýrra ríkja tekur ESB við stjórn allra þeirra fiskveiðisamninga sem viðkomandi aðildarríki er aðili að, eftir atvikum að loknum aðlögunartíma.

Núgildandi sjávarútvegsstefna birtist í reglugerð nr. 1380/2013¹⁷⁰ sem öðlaðist gildi 1. janúar í ár. Stefnan byggir á sömu grunnviðmiðum og íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið, þ.e. sjálfbærni, varúðarnálgun (e. *precautionary approach*) og vistkerfisnálgun (e. *ecosystem approach*). Helstu nýjungar frá fyrri stefnu (sem í gildi var 2003-2013) er heildstæðari sýn á lífríki hafsins í stað áætlana sem taka mið af einstökum stofnum. Brottkast verður bannað í áföngum á árunum 2015-2019. Skrásetning veiða verður bætt. Aðildarríkin eiga að tryggja að geta (fjöldi og stærð skipa) haldist í hendur við veiðiheilmildir. Auka á rannsóknir um fiskistofna, fiskveiðiflota og áhrif fiskveiða. Neytendavernd er aukin. Samtök framleiðenda spila stærra hlutverk í heildarrekstri, eftirliti og stjórnun. Miðstjórnarvald sambandsins minnkar á sumum sviðum auk þess sem mikilvægar ákvarðanir eru að nokkru leyti færðar nær þeim sem hagsmuna eiga að gæta af veiðum.

Grundvallarhugmyndin á bak við breytingarnar er að löggjöf ESB skilgreini helstu reglur og staðla, heildarmarkmið, frammistöðuviðmið og tímaramma. Aðildarríkin muni síðan þróa tilmæli um hvernig þessu er hrint í framkvæmd og starfi saman á svæðisvettvangi. Tillaga framkvæmdastjórnarinnar vegna endurskoðunar sjávarútvegsstefnunnar gerði ráð fyrir að öll aðildarríki myndu setja upp stjórnkerfi fiskveiða með aflaheimildum sem væru framseljanlegar innanlands. Niðurstaðan í endurskoðuninni var að slíkt kerfi er valfrjálst, en ríki sem taka það ekki upp þurfa að skýra hvaða aðrar ráðstafanir þau setja til að draga úr stærð fiskiskipaflotans.

Reglugerðin sem liggur til grundvallar sjávarútvegsstefnunni hverju sinni er svokölluð afleidd löggjöf sem þýðir að hún sækir sér stoð í stofnsáttmála ESB, í þessu tilviki sáttmálann um starfshætti Evrópu-sambandsins (e. *The Treaty on the Functioning of the European Union*). Formlega séð er hægt að breyta reglugerðinni með auknum meirihluta í ráðherraráðinu. Þar sem um afleidda löggjöf er að ræða væri hægt að breyta henni þótt Ísland væri mótfallandi breytingunum, þ.e. ef Ísland væri aðildarríki. Slíkt verður hins vegar að teljast ólíklegt ef mið er tekið af pólitískum veruleika.

170 Regulation of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy, amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC.

Árið 1966 gerðu þáverandi aðildarríki með sér samning, svokallað Lúxemborgarsamkomulag (e. *Luxembourg Compromise*). Samkomulagið tók til þeirrar aðstöðu þegar Rómarsamningurinn, fyrirrennari sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins, mælti fyrir um að ákvörðun innan ráðsins skyldi tekin með auknum meirihluta. Það kveður á um að aðildarríkin skuldbindi sig til að leitast við að ná einróma niðurstöðu innan skynsamlegs tímaramma í málum er varða afar mikilsverða hagsmuni eins eða fleiri aðildarríkja.¹⁷¹ Orðalag samkomulagsins er ekki sérstaklega nákvæmt og verulegar efasemdir eru uppi um vægi þess í dag, enda sambandið gjörbreytt og aðildarríki sambandsins mun fleiri en árið 1966. Aftur á móti er þessi hugmynd mjög sterk innan sambandsins. Í samtali skýrsluhöfunda við embættismenn stækkunardeildar ESB sem unnu við aðildarviðræðurnar við Ísland kom fram að þrátt fyrir regluna um aukinn meirihluta í atkvæðagreiðslum þá séu ríki ekki sett í óþægilega stöðu. Oftast séu mál samþykkt einróma án þess að atkvæðagreiðsla þurfi að fara fram í ráðherraráðinu. Ríki sem eigi mikið undir ákvörðun, t.a.m. í sjávarútvegi, yrðu varla sett í þá stöðu að lenda í minnihluta í málum sem varða algera lykilhagsmuni þeirra. Slík sjónarmið komu einnig fram í samræðum við fulltrúa Grikklands í COELA og yfirmann skrifstofu Štefan Füle. Hafa verður hins vegar í huga að stundum komast mál á pólitískt stig innan ríkja sem hafa lítilla hagsmuna að gæta. Vegna innanríkispólitískra ástæðna geta þau þurft að standa gegn ríkjum sem hafa beina hagsmuni. Á þetta t.a.m. við um hvalveiðar.

Hafa verður í huga að þeir samningar sem ESB hefur gert í tengslum við aðild nýrra ríkja eru jafnrétttháir ákvæðum stofnsáttmála ESB. Um er að ræða sjálfstæða þjóðréttarsamninga sem samþykktir eru á fundum aðildarríkja sambandsins. Formlega séð er ekkert því til fyrirstöðu að aðildarsamningur feli í sér varanlegar undanþágur frá reglum sambandsréttar hafi þeir að geyma skýr ákvæði þar að lútandi.

Varanlegar undanþágur og sérlausnir hafa verið veittar nýjum aðildarríkjum. Danmörk hefur t.a.m. fengið slíkar undanþágur frá regluverki sambandsins varðandi takmörkun á rétti erlendra aðila til að fjárfesta í sumarhúsum í Danmörku. Í viðauka II í lok skýrslunnar má finna samantekt yfir varanlegar undanþágur frá regluverki ESB og sérlausnir sem ríkjum hafa verið veittar.

Hvort Ísland geti fengið slíkar undanþágur skýrist ekki nema aðildarviðræðum verði framhaldið. Á fimmta fundi sameiginlegrar þingmannanefndar Íslands og ESB, sem fram fór í nóvember 2012, kvaðst Štefan Füle þess fullviss að hægt yrði að ná fram viðunandi niðurstöðu í viðræðum um sjávarútvegsmál þannig að komið yrði til móts við hagsmuni og sérstöðu Íslands án þess að ganga gegn grunngildum eða regluverki ESB. Í samtali skýrsluhöfunda við starfsmann stækkunardeildarinnar sem vann að aðildarviðræðunum við Ísland kom fram að sjávarútvegsstefnan væri ekki eins stíf og hún væri talin og klæðskerasniðnar lausnir væru algengar innan ESB. Hann benti jafnframt á að það væru möguleikar að þessu leyti í aðildarviðræðunum. Yfirmaður skrifstofu Štefans Füle, stækkunarstjóra ESB, telur að hægt hefði verið að finna lausn sem hefði tekið mið af óskum Íslendinga og aðstæðum. Svipuð sjónarmið komu fram í samtölum við sendiherra Belgíu gagnvart ESB og sendiherra Hollands gagnvart ESB. Yfirmaður skrifstofu stækkunarstjórans benti á að sjávarútvegsstefnan væri erfitt viðfangsefni en hún væri að þróast í átt að íslenska fiskveiðistjórnunarkerfinu og aukinni valddreifingu. Hann var þess fullviss að í samningaviðræðum hefði verið hægt að ná samkomulagi. Hann taldi að Íslendingar hefðu vanmetið getu Össurar Skarphéðinssonar fv. utanríkisráðherra til að ná fram góðum samningi.

5.4. Hvernig falla meginrættir sjávarútvegsstefnu ESB að íslenskri fiskveiðilögsögu?

Til að svara spurningunni um hvernig sjávarútvegsstefna ESB fellur að íslenskri fiskveiðilögsögu verður að huga að landfræðilegu gildissviði hennar, reglum sambandsins um aðgang aðildarríkja að fiskveiðilögsögu annarra aðildarríkja og hvernig reglur sambandsins taka til mismunandi lögsögubelta innan fiskveiðilögsögunnar.

171 Á ensku: „Where, in the case of decisions which may be taken by majority vote on a proposal of the Commission, very important interests of one or more partners are at stake, the Members of the Council will endeavour, within a reasonable time, to reach solutions which can be adopted by all the Members of the Council while respecting their mutual interests and those of the Community, in accordance with Article 2 of the Treaty.“

Valdheimildir ESB taka að mestu leyti til allra hafsvæða sem heyra undir lögsögu aðildarríkjanna, með nokkrum undantekningum sem síðar verður vikið að. Sjávarútvegsstefnan skilgreinir hafsvæði sambandsins sem öll hafsvæði þar sem aðildarríkin fara með fullveldisrétt og lögsögu, með nokkrum undantekningum er varða flestar yfirráðasvæði aðildarríkjanna utan Evrópu.

Meginreglan er að fiskveiðiskip sambandsins skuli hafa jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum á öllum hafsvæðum þess með nokkrum undantekningum. Fiskveiðilögsaga ríkja nær til þriggja lögsögu-belta, þ.e. innsævis, landhelgi og efnahagslögsögu.

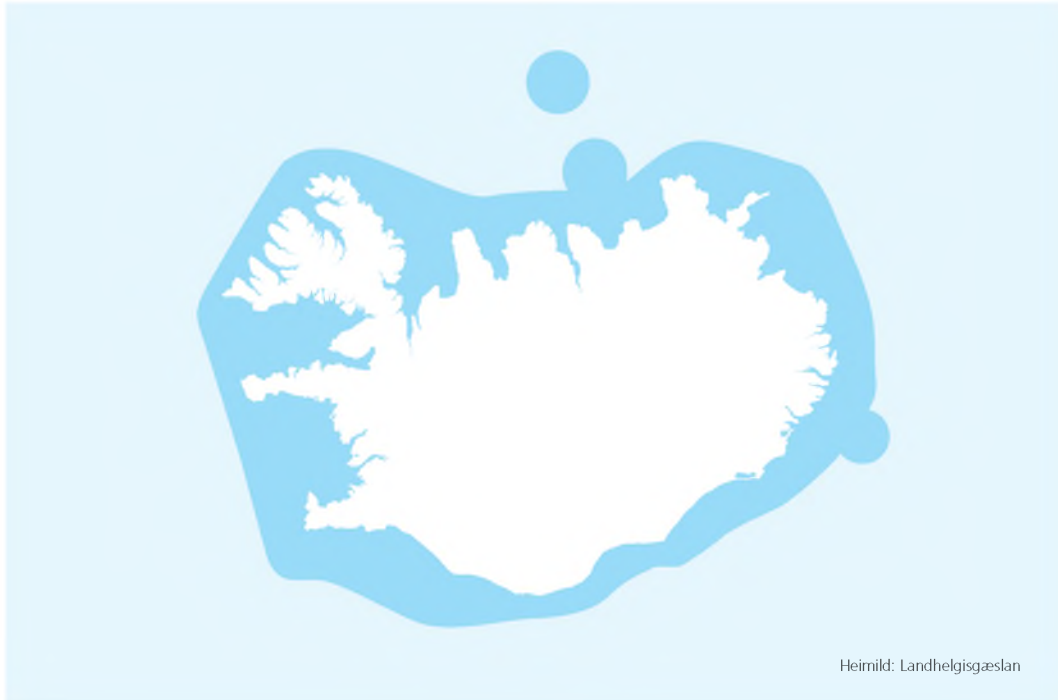
5.4.1. Innsævi og landhelgin

Landhelgin er mæld frá svokölluðum grunnlínunum. Hafsvæðið innan grunnlína nefnist innsævi. Ísland notast við svokallaðar beinar grunnlínur til að mæla hámarksviðáttu hafsvæða sinna, m.a. 12 sjómílna landhelgina. Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna heimilar að dregnar séu slíkar línur þar sem strandlengjan er mjög vogskorin og óregluleg, eða ef strandeyjaröð er í næsta nágrenni hennar. Fyrir innan grunnlínur, eins og þær eru dregnar umhverfis Ísland, eru t.a.m. Faxaflói, Breiðafjörður, Ísafjarðardjúp, Húnaflói, Skagafjörður, Eyjafjörður og hafsvæði út af suðvesturhorninu. Þetta þýðir að á mörgum stöðum er íslenska landhelgin og efnahagslögsagan nokkuð utar en 12 og 200 sjómílnur frá stórstraumsfjöruborði strandarinnar, þaðan sem hefðbundnar grunnlínur eru mældar.

Samkvæmt sjávarútvegsstefnu ESB er aðildarríkjum heimilt að takmarka veiðar að 12 sjómílnum frá grunnlínunum við fiskiskip sem *venjubundið* hafa veitt á þeim hafsvæðum og gert út frá höfnum aðliggjandi stranda. Telja verður að Ísland gæti nýtt sér heimildina og takmarkað aðgang erlendra skipa að innsævinu og landhelginni, enda hafi þau ekki veitt þar í áratugi. Rétt er að geta þess að heimildin er tímabundin, þ.e. til 31. desember 2022, þegar gildistími núverandi sjávarútvegsstefnu rennur út. Benda verður þó á að veiðar annarra aðildarríkja innan 12 sjómílna markanna hafa verið takmarkaðar frá upphafi sjávarútvegsstefnunnar. Í samtali skýrsluhöfunda við embættismann sjávarútvegsdeildar ESB kom fram að ekkert útlit væri fyrir að þetta fyrirkomulag tæki breytingum. Formlega séð er það hins vegar mögulegt.

Í þessu samhengi verður að benda á að nokkuð af veiðum íslenskra skipa á sér stað innan 12 sjómílna markanna. Sum af mikilvægari fiskimiðum Íslands eru innan 12 sjómílna markanna; þannig eru mikilvæg þorskið við Reykjanesskaga, mikilvæg sildarmið eru í sunnanverðum Breiðafirði og mikilvæg ýsumið undan Garðskaga, svo nokkur dæmi séu nefnd. Ísland gæti komið í veg fyrir að meginreglan um jafnan aðgang ætti við um þessi fiskimið. Þetta gleymist oft í umræðunni um sjávarútvegsstefnu ESB. Samkvæmt svari við fyrirspurn skýrsluhöfunda til Hafrannsóknarstofnunar var skráður heildarafli þorsks 192.400 tonn (miðað við afladagbækur fiskiskipa) árið 2012 og þar af veiddust 66.430 tonn innan 12 sjómílna markanna, eða rúmlega 1/3 af skráðum heildarafli. Skráður heildarafli ýsu var 47.040 tonn (miðað við afladagbækur fiskiskipa) sama ár, þar af veiddust 23.030 tonn innan 12 sjómílna, eða tæplega helmingur. Veiðar á nokkrum stofnum, svo sem sild, fara að miklu leyti fram innan 12 sjómílnanna. Aftur á móti veiðast aðrar tegundir, t.d. karfi, aðallega í efnahagslögsögunni.

Mynd 5.1. Landhelgisgæslan. Dekkri flöturinn sýnir innsævi og landhelgina. Meginreglan um jafnan aðgang tæki ekki til þess svæðis.



5.4.2. Efnahagslögsagan

Efnahagslögsagan, þ.e. hafsvæðið sem nær frá ytri mörkum landhelginar að 200 sjómílum mældum frá grunnlínum, er umfangsmesta íslenska lögsögubeltið. Þar fara jafnframt fram verðmætustu veiðarnar. Á því hafsvæði myndi meginreglan um jafnan aðgang formlega séð gilda, með töluverðum takmörkunum þó.

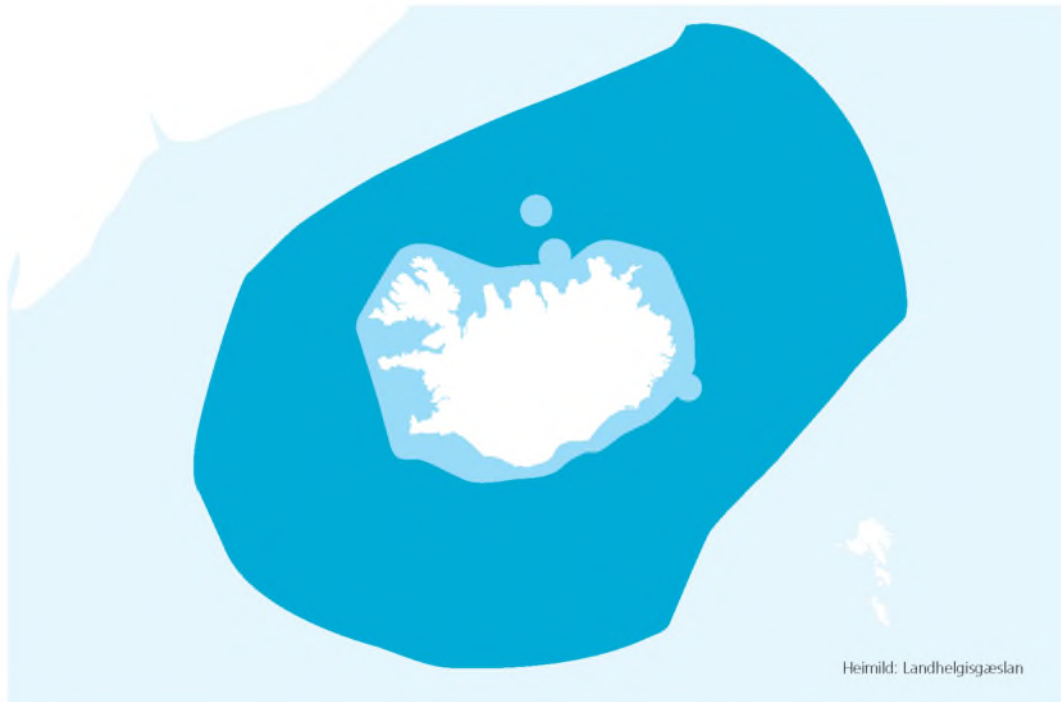
Ákvörðun um heildarmagn nytjastofna sem aðildarríkjunum er heimilt að veiða á komandi fiskveiðiári er tekin af ráðherraráðinu, sem skipað er sjávarútvegsráðherrum sambandsins, að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar að teknu tilliti til vísindalegra sjónarmiða (vísindaráðgjöf frá Alþjóðahafsrannsóknarráðinu (ICES)). Ísland sem aðildarríki án sérlausna væri í þeirri stöðu varðandi heildarafla fyrir staðbundna stofna að þrátt fyrir að Ísland væri að öllum líkindum eina ríkið sem hefði veiðiheimildir í íslenski fiskveiðilögsögu væri það framkvæmdastjórnin sem legði fram tillögur um heildarafla á grunni ráðgjafarnefndar Alþjóðahafsrannsóknarráðsins. Það væri því ekki Ísland sem legði fram tillögur á grunni vinnu íslenskra vísindamanna, heldur framkvæmdastjórnin. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að ráðherraráðið getur gengið framhjá tillögum framkvæmdastjórnarinnar og samþykkt niðurstöðu þar sem horft er frekar á vilja þeirra ríkja er eiga mestu hagsmuna að gæta.

Aðildarríki fá úthlutað aflaheimildum á grundvelli reglunnar um hlutfallslegan stöðugleika, einnar af meginreglum fiskveiðistjórnunarkerfis ESB. Hvert og eitt ríki ákvarðar síðan aflaheimildir innanlands samkvæmt eigin löggjöf sem verður þó að vera í samræmi við réttarreglur ESB, þ.e. það er á valdi sérhvers ríkis að ákvarða hvernig skuli úthluta aflaheimildum innanlands. Rétt er að taka fram að sögn embættismanns ESB er fyrirkomulag íslenska fiskveiðistjórnunarkerfisins, að því er varðar framsal aflaheimilda, talið samræmast regluverki ESB.

Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika grundvallast á veiðireynslu á ákveðinni tegund á ákveðnu hafsvæði. Hafa verður í huga að reglan byggir á ákveðnu hlutfalli veiða úr ákveðnum stofni á ákveðnu svæði. Þegar leyfilegur heildarafla er aukinn eða minnkaður milli ára nær breytingin hlutfallslega jafnt til allra aðildarríkjanna og hlutfallið milli leyfilegra veiða þeirra helst óbreytt þótt heildarveiðin breytist.

Jafnframt verður að hafa í huga að reglan á ekki við þegar nýjum fiskveiðiréttindum er úthlutað. Í slíkum tilvikum er það ráðherraráðið sem tekur ákvörðun um heildarafla. Við þá ákvörðun skal það taka tillit til hagsmuna sérhvers aðildarríkis.

Mynd 5.2. Innri línan sýnir ytri mörk landhelginnar. Ytri línan sýnir ytri mörk efnahagslögsögunnar. Meginreglan um jafnan aðgang gildir á hafsvæðinu á milli þessara tveggja lína.



Leggja verður sérstaka áherslu á að sú veiðireynsla sem aðildarríki ESB hafa á íslenskum hafsvæðum, og byggt yrði á við úthlutun heildarafla, er lítil. Megin veiðireynsla aðildarríkja á Íslandsmiðum, eftir að fiskveiðilögsagan var færð út í 200 sjómílu, eru þau tonn sem þeim hefur tekist að nýta af þrjú þúsund tonna karfakvóta sem samið var um í tengslum við EES-samninginn. Reglan um hlutfallslegan stöðugleika ætti því að tryggja að veiðar úr staðbundnum stofnum væru eingöngu stundaðar af íslenskum skipum. Rétt er að áréttu að ýmis ESB-ríki hafa nú þegar heimildir til veiða úr deilistofnum sem m.a. veiðast innan íslenskrar lögsögu. Ef ekki er samið um sérstakt stjórnunarsvæði eða sérstakt nýtingarsvæði er ekkert því til fyrirstöðu að skip skráð í aðildarríki ESB veiði t.a.m. síld úr norsk-íslenska stofninum og karfa í íslenskri lögsögu. Hlutfallslegur stöðugleiki kemur því ekki einn og óstuddur í veg fyrir veiðar erlendra skipa á Íslandsmiðum ef Ísland gengur í ESB. Taka verður fram að hugsanlegur meðafli í þessum veiðum getur flækt myndina enn frekar.

Rétt er að undirstrika að reglan um hlutfallslegan stöðugleika er ein af meginreglum sjávarútvegsstefnu ESB. Í samtali skýrsluhöfunda við embættismann sjávarútvegsdeildar ESB kom fram að ekkert útlit er fyrir að hún taki breytingum í framtíðinni þrátt fyrir ýmsar hugmyndir um hvernig megi betrubæta útfærslu hennar. Formlega séð er hins vegar ævinlega sá möguleiki til staðar að henni verði breytt.

Benda verður á að nýja sjávarútvegsstefnan inniheldur reglur sem flytja vald á sviði umhverfisverndar frá Brussel til aðildarríkjanna, einkum er varðar brottkast og áætlanagerð til að styrkja ofveidda fiskstofna. Eins verður að benda á reglugerð nr. 43/2014 er varðar aflaheimildir úr ákveðnum fiskistofnum, og fyrirrennara hennar. Samkvæmt reglugerðinni hafa aðildarríkin í ákveðnum tilvikum valdheimildir til að ákvarða eigin aflaheimildir í tilteknum stofnum. Síðar verður vikið að reglugerðinni. Rétt er þó að hafa í

huga að þegar ESB flytur vald heim í hérað helst hið formlega vald til að gera breytingar á slíku fyrirkomulagi hjá sambandinu.

Ef Ísland gengi í ESB og fengi engar varanlegar undanþágur frá sjávarútvegsstefnunni yrði niðurstaðan í meginráttum sú að hægt væri að koma í veg fyrir að fiskveiðiskip annarra aðildarríkja ESB hefðu aðgang að hafsvæðum innan 12 sjómílna markanna. Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika kæmi að mestu leyti í veg fyrir að önnur aðildarríki fengju úthlutað aflaheimildum í íslenskri lögsögu. Eftir að ráðherraráðið hefur ákveðið heildarafla úthlutar Ísland aflaheimildum eftir eigin kerfi. Aftur á móti verður að benda á að sjávarútvegsstefna ESB er byggð á afleiddri löggjöf. Því er formlega séð hægt að breyta henni svo lengi sem breytingarnar eiga sér stoð í stofnsáttmálum sambandsins.

5.5. Sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði

Í nefndaráli meirihluta utanríkismálanefndar um aðildarumsókn að ESB kemur fram að meirihlutinn telji það raunhæfa leið til að tryggja forræði íslenskra stjórnvalda innan íslenskrar efnahagslögsögu að lögsagan verði t.d. skilgreind sem sérstakt íslenskt fiskveiðistjórnunarsvæði. Sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði er meginmarkmið Íslands í aðildarviðræðum við ESB. Með slíku svæði, samkvæmt áli meirihluta utanríkismálanefndar, munu erlend fiskveiðiskip ekki hafa réttindi til veiða innan íslenskrar efnahagslögsögu úr staðbundnum íslenskum stofnum.

Í viðræðum um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði verður að hafa í huga að hugsanlegt er að fiskistofnar sem nú eru staðbundnir innan íslenskrar fiskveiðilögsögu breyti um göngumynstur vegna loftslagsbreytinga og verði í raun deilistofnar. Slík staða yrði vandasöm hvort sem Ísland væri innan ESB eða utan.

Sjávarútvegsstefna ESB fjallar um nýtingu á sameiginlegri auðlind og er gerð í samkomulagi aðildarríkja ESB um nýtingu og samvinnu. Vegna þessa taldi meirihluti utanríkismálanefndar mikilvægt að leggja áherslu á meginreglur hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna sem hann telur að tryggi ákveðin grundvallarréttindi sem ekki verði skert með reglum ESB, m.a. fullveldisréttinn um 200 sjómílna fiskveiðilögsögu. Auk þess benti meirihlutinn á að þessum viðhorfum til stuðnings er meginregla ESB um hlutfallslegan stöðugleika sem ætti enn frekar að tryggja stöðu Íslands gagnvart sínum staðbundnu stofnum.

Hér að neðan verða hugmyndir meirihluta utanríkismálanefndar teknar til skoðunar, sem og hvernig þær hafa verið þróaðar. Gert verður grein fyrir helstu þáttum samningsafstöðunnar er varðar sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði og fjallað um hvort kröfur Íslands séu raunhæfar.

Ekki er fullkomlega ljóst af áli utanríkismálanefndar hvort ætlunin sé að íslensk fiskveiðilögsaga verði undanskilin sjávarútvegsstefnu ESB eða hvort ætlunin sé að hún verði að sérstöku svæði innan sjávarútvegsstefnunnar. Í samtölum skýrsluhöfunda við íslenska embættismenn hefur sá skilningur þó komið fram að hugmyndin hafi verið að íslensk fiskveiðilögsaga yrði að sérstöku fiskveiðistjórnunarsvæði innan sjávarútvegsstefnunnar. Innan þess svæðis gildi þó aðrar reglur en almennt gerist einkum að því er varðar formlegt ákvörðunartökuvald.

Af opinberum gögnum og samtölum sem skýrsluhöfundar hafa átt við viðmælendur má draga þá ályktun að röksemdafærslur Íslands fyrir sjálfstæðu fiskveiðistjórnunarsvæði séu sjö talsins. Meginröksemdafærsla Íslands byggist á landfræðilegri legu ríkisins. Hafsvæði Íslands liggja ekki að hafsvæðum aðildarríkja ESB, þeir stofnar sem Ísland veiði úr séu staðbundnir í íslenskri fiskveiðilögsögu og aðildarríki ESB veiði ekki úr þeim. Þetta þýðir að veiðar Íslands úr staðbundnum stofnum snerta ekki hagsmuni aðildarríkja ESB. Meginhugmyndin á bak við sjávarútvegsstefnu ESB er aftur á móti sú að aðildarríkin eiga landamæri hvert að öðru og veiði úr sömu stofnum. Því sé mikilvægt að veiði úr þeim sé miðstýrð til að koma í veg fyrir kapphlaup um takmarkaða auðlind á milli aðildarríkjanna. Slík sjónarmið gildi ekki um Ísland og íslenskan sjávarútveg. Af samræðum skýrsluhöfunda við embættismenn ESB að dæma er skilningur fyrir þessu sjónarmiði.

Önnur röksemdafærsla er mikilvægi íslensks sjávarútvegs fyrir þjóðarbúið, sér í lagi ef hann er borinn saman við mikilvægi sjávarútvegs í öðrum aðildarríkjum. Þriðja röksemdafærslan er árangur Íslands að því er varðar fiskveiðistjórnun, árangur sem skákar árangri ESB verulega. Fjórdá röksemdafærslan er sú að samkvæmt meginreglunni um hlutfallslegan stöðugleika fengi Ísland allar aflaheimildir í íslenskri fiskveiðilögsögu þar sem fiskveiðiskip aðildarríkja ESB hafa ekki veitt á Íslandsmiðum um áratugaskeið.

Fimmta röksemdafærslan byggir á sveigjanleika margvíslegra stefna ESB til að mæta félagslegum og landfræðilegum margbreytileika aðildarríkjanna og nauðsyn þess að nota hann gagnvart Íslandi.

Sjötta röksemdafærslan felst í að benda á þá þróun sem átt hefur sér stað í átt að valddreifingu (e. *decentralisation/regionalisation*), þ.e. sjávarútvegsstefnan hefur þróast í átt að markmiðssetningu og meiri aðkomu aðildarríkjanna við útfærslu stefnunnar. Í sjöunda lagi er ætlunin að benda á að það hljóti að vera hagstætt fyrir Ísland og ESB að hrófla ekki við jafn skilvirku fiskveiðistjórnunarkerfi og því íslenska.

Vegna ofangreindra röksemdafærslna eigi Ísland að vera sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði og fara sjálft með þau réttindi og skyldur sem hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna veiti strandríkjum.

Eins og kom fram hér að framan taldi meirihluti utanríkismálanefndar mikilvægt að leggja áherslu á meginreglur hafréttarsáttmálans sem að mati meirihlutans tryggir ákveðin grundvallarréttindi sem ekki verða skert með reglum ESB, m.a. fullveldisréttinn um 200 mílna fiskveiðilögsögu. Óljóst er hvað átt er við með þessu orðalagi. Þó er ljóst að hafréttarsáttmálinn heimilar alþjóðastofnunum að gerast aðilar að honum. Var slíkt fyrirkomulag sérsniðið með ESB í huga en ESB er eina alþjóðastofnunin sem er aðili að sáttmálanum. Í IX. viðauka við hann kemur fram að alþjóðastofnun, þ.e. ESB, skuli fara með réttindin og rækja skyldurnar, sem aðildarríki ESB myndu ella bera samkvæmt honum, í málum þar sem aðildarríkin hafa framselt henni vald. Þar að auki kveður sáttmálinn á um að aðildarríki skuli ekki fara með vald sem þau hafa framselt sambandinu. Þetta þýðir m.ö.o. að það er fyllilega í samræmi við hafréttarsáttmálann að ESB fari með þau málefni sem aðildarríki hafa framselt sambandinu á sviði sjávarútvegs mála. Hér virðist því um misskilning að ræða af hálfu meirihluta utanríkismálanefndar.

5.5.1. Nothæf fordæmi

Áldrei fyrr hefur ríki sem hefur sjávarútveg sem grundvallarhagsmuni sótt um aðild að ESB. Við aðild yrðu Íslendingar stærsta fiskveiðiþjóðin innan ESB. Það er því nokkrum takmörkunum háð að byggja á fyrri aðildarsamningum til að spá fyrir um hvað kæmi endanlega út úr aðildarviðræðum Íslands og ESB á sviði sjávarútvegs, m.ö.o. sérstaða Íslands á sviði sjávarútvegs á sér engin fordæmi. Aftur á móti getur Ísland nýtt sér nokkur fordæmi til að réttlæta sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði.

Í fyrsta lagi má benda á sérstök stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar innan sjávarútvegsstefnu ESB. Annars vegar er um að ræða líffræðilega viðkvæm svæði (e. *biological boxes*). Hins vegar sérstök stjórnunarsvæði sem byggjast á efnahagslegum og landfræðilegum aðstæðum á viðkomandi svæði. Dæmi um líffræðilega viðkvæm svæði eru Hjaltlandseyjahólfið, Írska hólfið, Riga-flói og 25 sjómílna fiskveiðilögsaga Möltu. Þessi svæði eru rökstudd út frá verndunarsjónarmiðum. Í svari þv. utanríkisráðherra, Össurar Skarphéðinssonar, við fyrirspurn núv. utanríkisráðherra, Gunnars Braga Sveinssonar, um undanþágur frá reglum Evrópusambandsins frá 25. mars 2010¹⁷² kemur fram að á sviði fiskveiða hafi verið samið um ákveðnar sérlausnir á hafsvæði í kringum Möltu og í Riga-flóa með vísan til verndunarsjónarmiða. Í tilviki Möltu sé um að ræða sérstakt stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar innan 25 sjómílna lögsögu, sem feli í sér að einungis fiskibátar upp að 12 metra lengd megi veiða innan hennar. Í reynd hafi þetta þau áhrif að kvótinn á þessu svæði fellur allur til sjómanna frá Möltu, enda ekki hagkvæmt að sigla þangað frá öðrum ríkjum. Engin ný leyfi til veiða á þessu svæði hafi verið gefin út eftir inngöngu Möltu í ESB. Á hinu sérstaka stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar í Riga-flóa er ákveðinn fjöldi fiskibáta sem hefur heimild til að veiða þar og vélarstærð fiskibátanna má ekki fara yfir 221 kílówött. Þegar Eistland og Lettland sömdu um aðild að ESB voru þau einu ríkin sem höfðu veitt á þessu svæði og töldu mikilvægt að viðhalda því lífríki sem þar er með því að einskorða aðgang að svæðinu við ákveðin skip (listinn er birtur árlega) og takmarka magn veiða við það sem tíðkaðist fyrir aðild. Í sama svari kemur fram að Hjaltlandseyjahólfið (e. *Shetland Box*) hafi notið sérstakrar verndar frá árinu 1983, þar sem aðgangur fiskiskipa yfir tiltekinni stærð er háður sérstökum leyfum. Jafnframt er einungis tilteknum fjölda skipa heimilt að veiða í hólfinu og ákveðnar þjóðir hafa þar veiðiheimildir. Rauðsprettuhólfið (e. *Plaice Box*), sem skilgreint var árið 1989, takmarkar veiðar á tilteknu strandsvæði við Þýskaland með það fyrir augum að draga úr brottkasti á rauðsprettu. Jafnframt eru veiðar takmarkaðar á hafsvæði norðvestur af Írlandi, sem og fiskveiðihólfi suðvestur af Írlandi. Þessar aðgangstakmarkanir eru

172 Svar utanríkisráðherra við fyrirspurn Gunnars Braga Sveinssonar um undanþágur frá reglum Evrópusambandsins. Þskj. 869, 414. mál, 2009-2010. <http://www.althingi.is/altext/138/s/pdf/0869.pdf>

settar til verndar stofnum sem taldir eru ofveiddir eða í sérstakri hættu. Þær eru endurskoðaðar reglulega og gengið er út frá því að þeim verði aflétt þegar stofnarnir verða í ástandi til að þola hefðbundnar veiðar.

Kveðið er á um sérstök stjórnunarsvæði sem byggjast á efnahagslegum og landfræðilegum aðstæðum á viðkomandi svæði í 349. gr. sáttmálans um starfshætti ESB. Þar er um að ræða sérákvæði fyrir sérstök stjórnunarsvæði fyrir Frakkland utan Evrópu (Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy og Saint Martin), Azoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira. Samkvæmt 349 gr. eru þessi svæði 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. Heimilt er að takmarka veiðar annarra aðildarríkja ESB innan 100 sjómílna frá ströndum ofangreindra svæða, þ.e. sem minnst er á í sáttmálanum um starfshætti ESB, þar til 31. desember 2022, þ.e. að endalokum gildistíma núverandi sjávarútvegsstefnu. Eftir þann tíma er hægt að framlengja þessa skipan mála eða gera breytingar. Í samtali skýrsluhöfunda við embættismann sjávarútvegsdeildar ESB kom fram að hann teldi aðstæður nokkuð ólíkar á þessum svæðum samanborið við Ísland og því gætu sömu sjónarmið ekki átt við um Ísland og umrædd svæði. Draga verður í efa að þessi skoðun embættismannsins standist. Spyrja verður hvort Azoreyjar séu afskekktari en Ísland. Auk þess verður að spyrja hvort lýsingin á umræddum svæðum eigi ekki nokkuð vel við Ísland. Lykilatriðið er að umrædd landsvæði eru ekki heil ríki heldur svæði innan ríkja sem frábrugðin eru „meginlandinu“ og eru afskekkt frá öðrum hlutum síns ríkis.

Þó að stjórnunarsvæði byggist á röksemdum sem varla eiga við um Ísland er hér um að ræða fordæmi fyrir sérstökum fiskveiðistjórnunarsvæðum. Ísland gæti því bent á tilvist slíkra svæða í aðildarviðræðum til að styrkja röksemdafærslur sínar fyrir sjálfstæðu fiskveiðistjórnunarsvæði.

Í öðru lagi geta samningamenn Íslands bent á reglugerð nr. 43/2014 um aflaheimildir að því er varðar ákveðna fiskistofna¹⁷³ og fyrirrennara hennar.¹⁷⁴ Með reglugerðinni, þ.e. í 6. gr., framselur ESB til aðildarríkjanna valdheimildir til að ákvarða aflaheimildir að því er varðar tiltekna fiskistofna sem einungis eitt aðildarríki nýtir, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.¹⁷⁵ Fiskistofnarnir eru taldir upp í löngum viðauka við reglugerðina. Ákvarðanir um aflaheimildirnar verða að samræmast sjávarútvegsstefnunni, einkum meginreglunni um sjálfbæra nýtingu. Auk þess verða aðildarríkin að senda framkvæmdastjórn ESB tilteknar upplýsingar um þær og efni tengd þeim. Rétt er að taka fram að þeir stofnar sem um ræðir eru ekki sérlega verðmætir. Það sem skiptir hins vegar meiru, fyrir aðildarviðræður Íslands við ESB, er að þeir eru staðbundnir og einungis veiddir af einu ríki.

Áhugavert er að ákvæði sem heimilar slíkt framsal kom fyrst inn með reglugerð nr. 57/2011 frá 18. janúar 2011,¹⁷⁶ þ.e. eftir að Ísland varð formlegt umsóknarríki að sambandinu. Af fyrirliggjandi lögskýringa-

173 Council Regulation (EU) No 43/2014 of 20 January 2014 fixing for 2014 the fishing opportunities for certain fish stocks and groups of fish stocks, applicable in Union waters and, to Union vessels, in certain non-Union waters.

174 Sjá reglugerðir nr. 44/2012 og 57/2011.

175 Greinin er svohljóðandi á ensku:

TACs to be determined by Member States

1. The TACs for certain fish stocks shall be determined by the Member State concerned. Those stocks are identified in Annex I.

2. The TACs to be determined by a Member State shall:

(a) be consistent with the principles and rules of the Common Fisheries Policy, in particular the principle of sustainable exploitation of the stock; and

(b) result: (i) if analytical assessments are available, in the exploitation of the stock consistent with maximum sustainable yield from 2015 onwards, with as high a probability as possible; (ii) if analytical assessments are unavailable or incomplete, in the exploitation of the stock consistent with the precautionary approach to fisheries management.

By 15 March 2014, each Member State concerned shall submit to the Commission the following information:

(a) the TACs adopted;

(b) the data collected and assessed by the Member State concerned on which the TACs adopted are based;

(c) details on how the TACs adopted comply with paragraph 2.

176 Council Regulation (EU) No 57/2011 of 18 January 2011 fixing for 2011 the fishing opportunities for certain fish stocks and groups of fish stocks, applicable in EU waters and, for EU vessels, in certain non-EU waters. Í fjórða lið inngangsorða reglugerðarinnar segir á ensku: „Where a total allowable catch (TAC) is allocated to one Member State only, it is appropriate to empower the Member State concerned in accordance with Article 2(1) of the Treaty to determine the level of such TAC. Provisions should be made to ensure that, when fixing that TAC level, the Member State concerned acts in a manner fully consistent with the principles and rules of the Common Fisheries Policy and ensures that the stock in question is exploited at levels that shall, with as high a probability as possible, produce maximum sustainable yield from 2015 onwards, including by taking the necessary measures to collect relevant data, assess the stock concerned and determine maximum sustainable yield levels of that stock.“

gögnum fá skýrsluhöfundar ekki séð neina útskýringu á ástæðunum fyrir þessari breytingu þrátt fyrir að hún sé undantekning frá meginreglu sjávarútvegsstefnunnar um úthlutun aflaheimilda.

Í samtali skýrsluhöfunda við Ole Poulsen, einn reyndasta sérfræðing Dana um sjávarútvegsstefnu ESB, benti hann á að ákvæðið hefði nánast birst upp úr þurru og tilvist þess komið sumum aðildarríkjum í opna skjöldu. Skýrsluhöfundar telja að ástæða þess að ákvæðið var ekki þekkt meðal sumra aðildarríkjana sé hugsanlega sú að reglugerðin hefur einungis eins árs gildistíma, er endurnýjuð árlega með einhverjum breytingum og varðar ekki verðmætustu fiskistofnana. Auk þess fellur ákvæðið vel að aukinni valddreifingu sjávarútvegsstefnunar. Poulsen bendir hins vegar á að það hafi verið sameiginlegur skilningur „á göngunum“ í Brussel að ákvæðið hafi verið sett inn með aðildarumsókn Íslands í huga. Markmiðið hafi verið að opna glufu fyrir samningamenn Íslands í aðildarviðræðunum. Í samtali við Össur Skarphéðinsson kom fram að hann þekki til þessarar reglugerðar og að íslensku samninganefndinni hafi verið fullkunnugt um hana.

Í ljósi þessa verður að telja skynsamlegt að notast við fyrrnefnt reglugerðarákvæði í aðildarviðræðum til að byggja upp röksemdafærslu fyrir sjálfstæðu fiskveiðistjórnunarsvæði einkum og sér í lagi ef það er sett í samhengi við þá valddreifingu sem er hægt og bitandi að eiga sér stað innan sjávarútvegsstefnunnar. Hvað sem öðru líður þá virðist um að ræða nokkuð áhugavert útspil úr ranni ESB.

Í þriðja lagi geta samningamenn Íslands bent á að aðildarsamningur Noregs við ESB var felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu m.a. vegna þess að ESB gaf ekki nógu mikið eftir að því er varðar sjávarútvegsból. Aðalkrafa Norðmanna í aðildarviðræðunum við ESB var að Noregur færi áfram með stjórn hafsvæðanna fyrir norðan 62. breiddargráðu. Ástæða þess að miðað var við 62. breiddargráðu er sú að norðan hennar deilir Noregur ekki fiskstofnum með aðildarríkjum ESB. Krafa Norðmanna náði hins vegar ekki fram að ganga. Niðurstaðan varð að Norðmenn skyldu fara með stjórn veiðanna til 30. júní 1998, þ.e. samið var um aðlögunartíma.¹⁷⁷ Eins og þekkt er höfnuðu norskir kjósendur aðildarsamningnum í þjóðaratkvæðagreiðslu. Í aðildarviðræðunum við ESB getur Ísland bent á þessa staðreynd, þ.e. að fiskveiðiljós hafi hafnað aðildarsamningi í þjóðaratkvæðagreiðslu m.a. vegna þess að ESB kom ekki nógu mikið til móts við kröfur Noregs á sviði sjávarútvegs.

Erfitt er að spá fyrir um hvort ESB fallist á varanlegar undanþágur frá sjávarútvegsstefnunni þótt sá möguleiki sé formlega til staðar. Aftur á móti hefur ESB sýnt að það er tilbúið að mæta umsóknarríkjum með sérlausnum. Spyrja verður hvort það skipti öllu máli hvort sérregla um Ísland yrði kölluð varanleg undanþága eða sérlausn ef útkoman væri ásættanleg og lagalegar afleiðingar hennar skýrar. Í samtali skýrsluhöfunda við fyrrnefndan yfirmann skrifstofu stækkunarstjóra ESB kom fram að rætt hefði verið um innan deildarinnar að veita Íslandi töluvert langan aðlögunartíma. Hugmyndin hefði verið sú að íslensk fiskveiðilögsaga yrði fyrst hluti af sjávarútvegsstefnu ESB eftir næstu endurskoðun stefnunnar, þ.e. 1. janúar 2023. Á aðlögunartímanum gæti Ísland tekið af fullum þunga þátt í endurskoðun stefnunnar og þyrfti þ.a.l. ekki varanlegar undanþágur. Ekki kom fram hvort aðrar hugmyndir hefðu verið ræddar innan stækkunardeildarinnar. Ljóst er að umrædd hugmynd gengur ekki nógu langt, sé miðað við álit meirihluta utanríkismálanefndar.

Ekki er hægt að spá fyrir um hvernig krafa Íslands um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði færi. Til að það liggja ljóst fyrir þarf að klára aðildarviðræður við sambandið. Hægt er að útfæra margvíslegar hugmyndir um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði út frá ýmsum breytum sem taka tillit til hámarksaflla, valdheimilda varðandi skyndilokanir, banns við ákveðnum tegundum veiðarfæra, möskvastærða o.s.frv. Ljóst er að Ísland getur notað ýmis sterk rök máli sínu til stuðnings sem af samtölum við embættismenn í Brussel að dæma er nokkur skilningur fyrir.

Varpa má fram þeirri hugmynd hvort skynsamlegt væri í aðildarviðræðum að nota sem útspil, eftir að ytrustu kröfur um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði hafa verið kynntar og ræddar, að gefa örlítið eftir og kynna þá hugmynd að Ísland fari með sjálfsforræði yfir fiskveiðilögsögunni en ESB hafi heimild til að hafna ákvörðun íslenskra stjórnvalda um heildaraflla ef hann færi langt fram yfir ráðleggingar

177 Í *Ári drekans*, dagbók Össurar Skarphéðinssonar (bls. 51) kemur reyndar fram að Torben Foss, norskur ráðgjafi sem ráðlagði Íslandi varðandi samningsmarkmið í sjávarútvegi, hafi staðfest að fulltrúar ESB hafi munnlega lýsti því yfir að fyrirkomulagið yrði framlengt svo lengi sem Norður-Noregur væri jafnháður sjávarútvegi og þegar samningurinn var gerður. Aftur á móti verður að spyrja ef skýr vilji var raunverulega til staðar hjá ESB hvers vegna var þá ekki hægt að fá skriflega lagalega staðfestingu þar á?

vísindamanna. ESB hafi hins vegar ekki vald til að endurákværða aflaheimildirnar sjálf. Íslensk stjórnvöld þyrftu að gera það.

Í aðildarsamningi væri æskilegt að tryggja að íslenskir fiskistofnar (bæði þeir sem nú eru nýttir og kunna að verða nýttir í framtíðinni; sem og staðbundnir stofnar og hlutur Íslands úr deilistofnum) væru lögformlega íslenskar auðlindir. Þetta þyrfti að vera alveg skýrt á landi ekki væri hægt að komast að þeirri niðurstöðu í fjarlægri framtíð að Ísland hefði í raun aðeins nýtingarrétt á samevrópskum auðlindum eða að Ísland hefði stjórnunarskyldum að gegna varðandi samevrópski auðlind. Auk þess væri skynsamlegt að reyna koma inn í aðildarsamning að ekki mætti hrófla við hlut Íslands samkvæmt hlutfallslegum stöðugleika nema með samþykki Íslands.

5.6. Fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi

Ein af meginreglum Evrópuréttar er að einstaklingum og fyrirtækjum í aðildarríkjum ESB er frjálst að standa í fjárfestingum í öllum aðildarríkjum sambandsins, m.a. í sjávarútvegi. Slíkt fjárfestingarfrelsi er ekki áskilið í EES-samningnum en samkvæmt honum hefur Ísland heimild til að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi og lög eru í gildi sem kveða á um slíkar takmarkanir. Í nefndarálitinu meirihluta utanríkismálanefndar er vikið að erlendri fjárfestingu með eftirfarandi hætti:

Hvað varðar erlenda fjárfestingu í sjávarútvegi telur meiri hlutinn grundvallaratriði að haft verði náðið samráð við sjávarútveginn um afstöðu Íslands. Á sama tíma telur meiri hlutinn að frumskylda samningamanna Íslands sé að tryggja að afrakstur auðlindarinnar falli til á Íslandi. Þannig verði ekki veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi. Bent hefur verið á að ríkjum sé heimilt að setja reglur til að sporna við erlendum fjárfestingum. Mögulega mætti setja ákvæði í lög um efnahagsleg tengsl milli útgerðar og vinnslu við heimahöfn skips, auk ákvæða sem binda heimildir til að fjárfesta í sjávarútvegi við búsetu.¹⁷⁸

Ekki er útskýrt frekar af hverju rétt sé að takmarka fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi þrátt fyrir að það sé almennt viðurkennd staðreynd að sterk tengsl séu á milli fjárfestinga erlendra aðila og hagvaxtar.

Í samtölum skýrsluhöfunda við íslenska embættismenn hefur komið fram að vinna við útfærslu á kröfum um undanþágur frá staðfesturétti í sjávarútvegi hafi ekki verið langt komin. Þeir ásamt embættismönnum sjávarútvegs- og stækkunardeildar ESB telja ólíklegt að hægt verði að viðhalda þeim takmörkunum á fjárfestingum í sjávarútvegi sem til staðar eru í EES-samningnum og íslenskum landsrétti nema þá hugsanlega tímabundið. Í samtölum við embættismann sjávarútvegsdeildar ESB kom fram að framkvæmdastjórnin setti sig hins vegar ekki á móti reglum í landsrétti aðildarríkja sem setja skilyrði fyrir efnahagsleg tengsl útgerðar og vinnslu við strandríkið þar sem veiðar eiga sér stað til að koma í veg fyrir svokallað kvótahopp. Kvótahopp hefur það verið kallað þegar fyrirtæki, sem eru í raun erlend eða að stærstum hluta í eigu erlendra aðila, skrá fiskveiðiskip sín í einhverju aðildarríki ESB og öðlast þar með ríkisfang þess ríkis fyrir skip sín og þar með hlutdeild í fiskveiðikvóta aðildarríkisins. Segja má að með slíku háttarni séu tengsl rofin á milli landskvóta og efnahagslegra hagsmuna viðkomandi strandríkis.

Kvótahopp hefur verið töluvert vandamál fyrir ýmis ríki. Til að takmarka möguleika á kvótahoppi hafa mörg ríki sett reglur um að uppfylla þurfi skilyrði um efnahagsleg tengsl við það ríki sem úthlutar kvótanum, t.a.m. Bretland, Danmörk, Frakkland, Belgía, Holland og Spánn. Bretar voru í fararbroddi í þeirri þróun, enda urðu þeir einna verst fyrir barðinu á kvótahoppi, eftir inngöngu Spánnar og Portúgals, þar sem rekstrarumhverfi bresks sjávarútvegs var óvenjulega frjálst og opið. Á síðari hluta niunda áratugar síðustu aldar skar Evrópudómstóllinn úr um að ríki gætu sett ákveðin skilyrði um efnahagsleg tengsl í hinum svokölluðu Jaderow og Agegate málum. Í breskri löggjöf (e. *Merchant Shipping Act*) eru sett skilyrði um slík tengsl. Samkvæmt þeim verða skip að uppfylla a.m.k. eitt eftirtalinna atriði til að geta fengið úthlutað kvóta í Bretlandi:

- 50% af afla skipsins sé landað í breskri höfn, eða
- 50% áhafnar sé búsettur í Bretlandi (ekki nauðsynlega breskir ríkisborgarar), eða

¹⁷⁸ Alþingi, „Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu frá meirihluta utanríkismálanefndar“. <http://www.althingi.is/altext/137/s/0249.html>

- verulegur hluti útgjalda útgerðar skipsins sé tilkominn í Bretlandi (lágmarksviðmiðun eru útgjöld sem svari til 50% af aflaverðmæti skipsins eða 50% af launagreiðslum útgerðarinnar), eða
- önnur atriði sem geti sýnt fram á raunveruleg efnahagsleg tengsl, t.d. með blöndu ofangreindra skilyrða. Dæmi um slíkt er að helmingur veiðiferða sé frá breskri höfn og helmingur af tíma í landi sé innan Bretlands, eða 35% hafnardaga sé innan landsins og 40% kvóta sé landað í breskri höfn, eða 30% kvóta landað í breskri höfn og 45% útgerðarkostnaðar falli til innan Bretlands, o.fl.

Danir hafa gengið lengra í sínum landsrétti (d. *Lov om saltvandsfiskeri*) en Bretar, án nokkurrar gagnrýni frá framkvæmdastjórninni. Þrjú skilyrði eru gerð til einstaklinga til að fá heimild til að stunda veiðar í atvinnuskyni í danskri fiskveiðilögsögu. Meginreglan er að uppfylla þarf þau öll:

- Viðkomandi þarf að vera danskur ríkisborgari eða hafa verið búsettur í Danmörku í a.m.k. tvö ár;
- viðkomandi þarf að hafa starfað við atvinnuveiðar síðustu 12 mánuði; og
- a.m.k. 60% af tekjum viðkomandi þarf að stafa af störfum þeirra við atvinnuveiðar.¹⁷⁹

Meginreglan um fyrirtæki sem stunda atvinnuveiðar er að a.m.k. 2/3 af eigendum þeirra uppfylli ofangreind skilyrði auka annarra tiltekinna skilyrða. Fyrirnefndur Ole Poulsen bendir á að dönsku reglurnar hafi leitt til þess að fjárfesting erlendra aðila í dönskum sjávarútvegi er nær engin. Poulsen nefnir að tvö skip séu í eigu pólskra aðila og í kringum tíu séu í eigu sænskra. Það sem aftur á móti skiptir mestu er að hagnaðurinn af veiðunum skilar sér til Danmerkur. Rétt er að geta þess að ekki hefur reynt á umrædda löggjöf fyrir Evrópudómstólum. Hins vegar er vert að hafa í huga að framkvæmdastjórnin hefur ekkert út á reglur aðildarríkjanna að setja sem sporna gegn kvótahoppi.

Ef Ísland gengur í ESB ætti Ísland að geta komið að miklu leyti í veg fyrir aflaúthlutun til skipa í eigu erlendra aðila og uppfylla þar með skilyrði meirihluta utanríkismálanefndar um að ekki verði veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færast í raun úr landi. Afrakstur auðlindarinnar ætti því að geta haldist hérlandis svo lengi sem svipuð skilyrði eru sett í íslenska löggjöf og Bretar og Danir hafa gert.

Annað málefni sem hefur fengið litla athygli og tengist þjónustufrelsi er aðgangur erlendra fiskiskipa, sem skráð eru í ríkjum sem Ísland hefur ekki gert samning við um veiðar úr sameiginlegum stofnum, að þjónustu og höfnum hér á landi. Ísland heimilar ekki slíkum skipum að landa eigin afla, umskipa afla og selja í íslenskum höfnum eða sækja þangað neina þá þjónustu er varðar útgerð skips. Ef Ísland héldi samningsforræðinu gagnvart erlendum ríkjum á sviði sjávarútvegs þyrfti Ísland að heimila skipum skráðum í aðildarríkjum ESB að þiggja slíka þjónustu hér við land þótt Ísland og ESB næðu ekki samningum um veiðar úr sameiginlegum stofnum. Af samræðum við embættismenn ESB í Brussel sem og aðra er ljóst að hér er um jaðarmálefni að ræða sem mun væntanlega ekki hafa mikla þýðingu í aðildarviðræðunum um sjávarútvegsfél.

5.7. Ytri vídd sjávarútvegsstefnunnar

Sjávarútvegsstefna ESB felur í sér sameiginlega stefnu varðandi fiskveiðar á alþjóðavettvangi. Í því felst að sambandið kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna innan alþjóðastofnana og í samningaviðræðum við ríki er standa utan ESB. Ráðherraráðið verður þó að samþykkja þá samninga sem gerðir eru, í flestum tilfellum, að fengnu álit Evrópuþingsins. Skipta má valdheimildum ESB í megindráttum í þrjú flokka:

- ESB fer með vald til að semja um réttindi aðildarríkja ESB til fiskveiða í lögsögu ríkja sem ekki eru aðilar að ESB og að gangast undir alþjóðlegar skuldbindingar um fiskveiðiréttindi í sinni lögsögu.¹⁸⁰

179 Á frummálinu hljóðar ákvæðið svo: § 3. Personer er berettigede til at blive registreret som erhvervsfiskere med A-status, når det dokumenteres, at:

1) de har dansk indfødsret eller bopæl her i landet i en uafbrudt periode på mindst 2 år umiddelbart forud for registreringen,
2) de har været beskæftigede med erhvervsfiskeri i de foregående 12 måneder, jf. stk. 2, og
3) mindst 3/5 af deres bruttoindkomst ved personlig virksomhed i de foregående 12 måneder stammer fra erhvervsfiskeri, jf. stk. 3.

180 Í mars 2014 voru í gildi 11 fiskveiðisamningar ESB við ríki utan ESB, en þar var um að ræða samninga við Grænhöfðaeyjar, Kómorejjar, Fílabeesströndina, Grænland, Kiribítí, Magdagaskar, Mosambik, Sao Tome og Príncipe, Seychelles eyjar, Noreg og Ísland. Þar að auki biður samningur við Marokkó fullgildingar auk þess sem samningur við Míritaníu er í gildi til bráðabirgðar. Sjá: European Commission, „Bilateral agreements with countries outside the EU,“ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm

- ESB fer með vald til að gera þjóðréttarsamninga um fiskveiðar og samstarf á alþjóðlegum hafsvæðum í samræmi við þær valdheimildir sem aðildarríkin hafa að alþjóðalögum.
- ESB fer með atkvæði aðildarríkjanna innan alþjóðastofnana á sviði fiskveiðimála, svo sem innan Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (FAO), á vettvangi allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, á fundum aðildarríkja hafréttarsáttmálans og úthafsveiðisamnings Sameinuðu þjóðanna. Auk þess er ESB aðili að 17 svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarsamtökum, m.a. Norðvestur-Atlantshafsfiskveiðistofnuninni (NAFO), Norðaustur-Atlantshafsfiskveiðinefndinni (NEAFC), Suðaustur-Atlantshafsfiskveiði-stofnuninni (SEAFO) og Norður-Atlantshafslaxverndunarstofnuninni (NASCO).¹⁸¹

Íslenska hagkerfið hefur mikla hagsmuni af veiðum úr deili- og flökkustofnum, þ.e. stofnum sem ganga á milli fiskveiðilögsagna ríkja og alþjóðlegra hafsvæða. Verðmæti þess afla sem veiðst hefur úr deili- og flökkustofnum og úthafsstofnum innan og utan 200 sjómílna hefur verið í kringum 30% af heildaraflaverðmæti alls afla undanfarin ár. Til að veiðar úr þessum stofnum séu sjálfbærar þurfa ríki að vinna náið saman. Er það einkum gert í gegnum svæðisbundnar fiskveiðistjórnunarstofnanir og með samningum. Í álitni meirihluta utanríkismálanefndar er vikið að þessum málaflokki. Í álitinu eru sett fram þau áhersluatriði sem Ísland ætti að stefna að:

Meirihlutinn telur ... afar mikilvægt að Íslendingar fari með samningsforræði við stjórn veiða úr deilistofnum eins og hægt er og tryggji þannig sem best réttindi Íslands til veiða úr þeim, en deilistofnar hafa orðið sífellt mikilvægari í afkomu greinarinnar. Leita þarf leiða til að tryggja hagsmuni Íslands með beinum aðgangi að slíku samningsferli. Þar þarf að tryggja að sú hlutdeild sem þegar hefur verið samið um haldist, auk þess sem nauðsynlegt er að þrýsta á um að samningum verði lokið um aðra stofna. Að sama skapi þarf að tryggja að Ísland hafi rétt til að ákveða nýtingu stofna er krefjast markvissrar nýtingar líkt og loðnustofninn.

Aukin tækifæri kunna að felast í rétti til veiða úr þessum stofnum í lögsögum aðildarríkja ESB en meginreglan innan ESB er sú að aðildarríkin geta veitt sína hlutdeild úr deilistofnum í lögsögum annarra aðildarríkja. Einnig er áriðandi að huga vel að því hvornig staðið skuli að veiðistjórn á stofnum sem kunna að breytast úr því að vera staðbundnir stofnar í deilistofna eða ef stofnar færa sig um set af einu hafsvæði á annað, t.d. vegna breytinga í umhverfi á norðurslóðum. Hið sama á við um nýja stofna innan lögsögunnar sem enn hafa ekki verið nýttir eða eru lítið nýttir.

Ljóst er að samkvæmt meginreglum sáttmála ESB tekur sambandið yfir fyrirvar aðildarríkja í samningum á ýmsum sviðum, þ.m.t. á sviði fiskveiða og hafréttar.¹⁸² Meiri hlutinn telur rétt að látið verði reyna á það í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB að Ísland haldi forræði sínu á þessum sviðum og tali eigin máli á vettvangi alþjóðastofnana í alþjóðasamningum með eins viðtækum hætti og unnt er, enda um grundvallarhagsmuni þjóðarinnar að tefla efnahagslega.¹⁸³

Ef Ísland gerðist aðili að ESB, án undanþága eða sérlausna, myndi framkvæmdastjórnin sjá um gerð fiskveiðisamninga við önnur ríki fyrir hönd Íslands og fulltrúar framkvæmdastjórnar ESB væru fulltrúar Íslands innan alþjóðastofnana sem fjalla um fiskveiðar og innan svæðisbundinna fiskveiðistjórnunarstofnana. Í skýrslu Forsætisráðuneytisins frá árinu 2007 um tengsl Íslands og ESB er vikið að þessu efni með skýrum hætti (bls. 103):

¹⁸¹ ESB er einnig aðili að NASCO, SIOFA, SPRFMO, IOTC, CCAMLR, ICCAT, GFCM, IAATC, AIDCP (systirstofnun IATTC), CCSBT, WECAFC, CECAF, WCPFC og CCBSF.

¹⁸² Rétt er að benda á að það er ekki fyllilega rétt að ESB taki yfir allt fyrirvar aðildarríkja í samningum á sviði hafréttar. Vissulega er rétt að ESB geri það almennt varðandi fiskveiðar en hafréttur tekur til mun fleiri málefna en fiskveiða. Sem dæmi er alveg skýrt að ESB hefur enga aðkomu að afmörkun hafsvæða nágrannaríkja, t.d. á Hatton-Rockall svæðinu, eða varðandi ákvörðun ytri marka landgrunnstrandríkja utan 200 sjómílna.

¹⁸³ Alþingi, „Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu frá meirihluta utanríkismálanefndar“. <http://www.althingi.is/altxt/137/s/0249.html>.

Ísland er aðili að 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 íslenski 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 Reykjaneshrygg, þó ætla megi að lítið 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. 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.

Í samtölum skýrsluhöfunda við íslenska embættismenn og embættismenn stækkunar- og sjávarútvegsdeildar ESB hefur komið fram að þessi málaflökkur yrði erfiður í aðildarviðræðum. Erfitt yrði að fá ESB til að samþykkja að Ísland héldi samningsforræðinu til að gera samninga við ríki utan ESB og koma fram í eigin nafni innan alþjóðastofnana að þessu leyti. Ekkert varanlegt fordæmi er fyrir slíku fyrirkomulagi innan ESB. Í samtali við háttsettan yfirmann sjávarútvegsdeildar ESB kom fram að hann teldi slíkt fyrirkomulag grafa undan sjávarútvegsstefnunni. Enn aðrir bentu á að slíkt fyrirkomulag gæfi öðrum ríkjum óásættanlegt fordæmi sem þau gætu stuðst við í aðildarviðræðum við ESB, jafnvel á óskyldum sviðum svo sem á sviði mannréttindamála. Hafa verður hins vegar í huga að formlega séð er ekki útilokað að búa þannig um hnútana að Ísland fari með samningsforræðið gagnvart erlendum ríkjum og innan alþjóðastofnana. Það er útfærsluatriði.

Í samtali við íslenska embættismenn komu fram hugmyndir um að hugsanlega væri hægt að fá undanþágu frá stefnu sambandsins að því er varðar stofna sem önnur aðildarríki ESB veiða ekki úr. Í því samhengi væri hægt að útfæra röksemdafærslur byggðar á tímabundnum undanþágum í aðildarsamningi Noregs um að Norðmenn væru ábyrgir fyrir samningum við Rússa innan hinnar svonefndu norsk-rússnesku fiskveiðinefndar um veiðar úr deilistofnum norðan 62. breiddargráðu. Ísland myndi því reyna að halda varanlega í samningsforræðið gagnvart ríkjum eða svæðum sem standa utan ESB, þ.e. einkum Grænlandi, Færeyjum, Noregi og Rússlandi. Þessari hugmynd var ekki vel tekið þegar skýrsluhöfundar báru hana undir háttsettan embættismann sjávarútvegsdeildar ESB.

Í samtölum við embættismenn ESB bentu þeir á að þótt formlega séð væri samningsforræðið hjá sambandinu væru fulltrúar frá því ríki eða þeim ríkjum sem ættu hagsmuna að gæta með í ráðum hverju sinni og réðu í raun ferðinni í samningaviðræðum að vissu leyti. Það væri ekki þannig að sambandið tæki sjálfstæðar ákvarðanir á skjön við hagsmunum og vilja þeirra ríkja sem hagsmuna ættu að gæta. Ef Ísland yrði aðili að sambandinu væri það stærsta fiskveiðipjóðin innan ESB, þess vegna hefði það alltaf eitthvað að segja um samskipti við þriðju ríki, t.a.m. í samskiptum við Noreg, og alþjóðastofnanir.

Í ljósi ofangreinds er ljóst að samskipti við ríki utan ESB og innan alþjóðastofnana á þessu sviði verður ásteytingarsteinn í aðildarviðræðum við ESB. Ef til aðildar kemur, án þess að Ísland nái fram undanþágum eða sérlausnum, er hins vegar mælt með að Ísland kynni sér til hlítar ákvörðunartökufurlið innan stofnana ESB er tengist málaflökknum og myndi góð tengsl við lykilgerendur sem starfa að málaflökknum innan stofnana ESB.

5.8. Aðrir málaflokkar

Sjávarútvegsstefna ESB er margbrotin og tekur til margra þátta. Önnur atriði sem nefna verður og tengjast Íslandi eru m.a. brottkast, hvalveiðar og styrkjamál. Hér að neðan verður minnst á helstu atriði er tengjast þessum þáttum.

5.8.1. Brottkast

Grundvallarmunur hefur verið á reglum ESB og Íslands um brottkast fiskis. Samkvæmt íslenskum lögum er brottkast bannað. Í ESB hefur sjómönnum verið skylt að sleppa eða henda meðafla og umframafla, auk þess sem óheimilt er að landa fiski sem ekki stenst mál. Með öðrum orðum hefur brottkast verið bannað á íslenskum hafsvæðum en skylda í aðildarríkjum ESB.

Breyting varð á þessum málaflokki þann 1. janúar í ár. Samkvæmt nýrri sjávarútvegsstefnu ESB verður bann við brottkasti innleitt í áföngum á tímabilinu 2015–2019. Sjómönnum verður gert að landa öllum arðbærum afla sem veiddur er. Aðildarríki verða að tryggja að fiskiskip þeirra séu þannig búin að hægt sé að skjalfesta allar fiskveiðar og -vinnslu, svo tryggja megi eftirlit með eftirfylgni við þá kröfu að öllum afla sé landað. Talið er að bannið við brottkasti muni leiða til áreiðanlegri gagna um fiskistofna, styðja við bættu fiskveiðistjórnun og bæta nýtingu á auðlindum. Um leið muni aðgerðirnar hvetja sjómenn til að forðast óæskilegan afla með auknum tækninýjungum, svo sem með bættum veiðarfærum.

Vegna þessara áherslubreytinga verður að telja að bann við brottkasti verði ekki ásteytingarsteinn í viðræðum um sjávarútvegsfél.

5.8.2. Hvalveiðar

Hvalveiðar falla undir umhverfismálastefnu ESB en ekki sjávarútvegsstefnu. Hvalveiðar og viðskipti með hvalaafurðir eru bannaðar af ESB og enginn pólitískur vilji er til að heimila þær. Velta má upp þeim möguleika að hvalveiðar sem sýnt hefur verið fram á að séu sjálfbærar myndu fá að halda áfram að einhverju leyti. Hugsanlega myndi það í raun þýða takmarkaðar hvalveiðar sem væru eingöngu fyrir heimamarkað. Það er hins vegar augljós staðreynd að hvalveiðar eru mjög viðkvæmt mál hjá ýmsum aðildarríkjum ESB. Þau ættu erfitt með að samþykka samning við Ísland sem fæli í sér samþykki við hvalveiðum. Það er því ljóst að erfitt verður að fá fram sérlausn sem geri áframhaldandi hvalveiðar Íslendinga mögulegar. Rétt er að geta þess að ýmsir viðmælendur veltu fyrir sér hvort þær yrðu hugsanlega nýttar sem skiptimynt í blálok aðildarviðræðnanna (sjá nánar í kafla 3.2.2.4.).

5.8.3. Styrkir

Eins og kunnugt er nýtur sjávarútvegur aðildarríkja styrkja frá ESB. Ísland mun ekki sækjast eftir slíkum styrkjum. Er hugmyndin sú að slík höfnun styrki kröfu Íslands til að vera skilgreint sem sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði innan sjávarútvegsstefnu ESB.

5.9. Niðurstöður

Aðildarviðræður Íslands og ESB um sjávarútvegsfél hófust ekki vegna makríldeilunnar. Sjávarútvegsdeild ESB, Frakkland, Írland, Portúgal og Spánn beittu sér fyrir að opunarviðmið yrði sett tengt deilunni fyrir Ísland. Íslensk stjórnvöld gátu ekki sætt sig við slík skilyrði, enda um lykilkafli að ræða sem hugsanlegur aðildarsamningur myndi standa eða falla með. Því var í raun óhugsandi að Ísland þyrfti að fallast á fyrirfram sett skilyrði áður en viðræður um þessi viðkvæmu mál gætu formlega hafist. Vegna ágreinings aðildarríkja ESB um hvort setja ætti opunarviðmið var rýnskýrsla ESB um sjávarútvegsfél aldrei lögð fram. Slík framlagning er nauðsynlegt skilyrði upphafs formlegra aðildarviðræðna af hálfu sambandsins. Ef aðildarviðræður verða teknar upp að nýju er ljóst að endurskoðun sjávarútvegsstefnunnar verður ekki óvissuþáttur þar sem ný stefna tók gildi í byrjun þessa árs. Aftur á móti er óljóst hvaða áhrif nýlegt samkomulag á milli ESB, Noregs og Færeyja í makríldeilunni, án aðkomu Íslands, hefði á framhald viðræðnanna. Væntanlega yrðu áhrifin einhver en erfitt er að spá fyrir um hver þau yrðu nákvæmlega.

Helstu samningsmarkmið Íslands í aðildarviðræðum lúta að kröfum um sjálfstætt íslenskt fiskveiðistjórnunarsvæði, aðgerðir til að koma í veg fyrir fjárfestingar erlendra aðila í íslenskum sjávarútvegi og að komast hjá fyrirsvari ESB gagnvart ríkjum utan sambandsins á sviði sjávarútvegsmála og fyrirsvari sambandsins innan alþjóðastofnana.

Ef Ísland gengi í ESB og fengi engar varanlegar undanþágur frá sjávarútvegsstefnunni yrði niðurstaðan sú að hægt yrði að komast hjá því að fiskveiðiskip annarra aðildarríkja ESB hefðu aðgang að fiskimiðum innan 12 sjómílna markanna. Meginreglan um hlutfallslegan stöðugleika kæmi líklega að mestu í veg fyrir að önnur aðildarríki fengi úthlutað aflaheimildum í íslenski lögsögu. Aftur á móti verður að benda á að sjávarútvegsstefna ESB er byggð á afleiddri löggjöf. Því er formlega séð hægt að breyta henni svo lengi sem breytingarnar eiga sér stoð í stofnsáttmálum sambandsins. Hvort vilji er fyrir slíku er undir aðildarríkjum komið.

Ekki er hægt að spá fyrir um hvernig krafa Íslands um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði færi. Embættismenn ESB virðast hafa skilning á hugmyndinni um að íslensk fiskveiðilögsaga verði gerð að sjálfstæðu fiskveiðistjórnunarsvæði. Meginhugmyndin á bak við sjávarútvegsstefnu ESB er sú að aðildarríkin eigi landamæri að hverju öðru og veiði úr sömu stofnum. Því sé mikilvægt að veiði úr þeim sé miðstýrð til að koma í veg fyrir kapphlaup á milli aðildarríkjanna um takmarkaða auðlind. Slík sjónarmið gilda ekki um Ísland og íslenskan sjávarútveg. Í viðræðum um sjálfstætt íslenskt fiskveiðistjórnunarsvæði getur Ísland byggt á nokkrum fordæmum máli sínu til stuðnings. Í fyrsta lagi getur Ísland vísað til sérstakra stjórnunarsvæða fyrir fiskveiðar innan sjávarútvegsstefnu ESB. Annars vegar er um að ræða líffræðilega viðkvæm svæði (e. *biological boxes*). Hins vegar sérstök stjórnunarsvæði sem byggjast á efnahagslegum og landfræðilegum aðstæðum á viðkomandi svæði. Í öðru lagi getur Ísland vísað til reglugerðar um aflaheimildir að því er varðar ákveðna fiskistofna og fyrirrennara hennar. Með reglugerðinni framselur ESB til aðildarríkjanna valdheimildir til að ákvarða aflaheimildir að því er varðar tiltekna fiskistofna sem einungis eitt aðildarríki nýtir, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í þriðja lagi getur Ísland vísað til þess að fiskveiðiríkið Noregur fékk ekki nógu góðan aðildarsamning og m.a. vegna þess hafi hann verið felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu. Til að það liggja ljóst fyrir hvort sé mögulegt að íslensk fiskveiðilögsaga verði skilgreind sem sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði þarf að ljúka aðildarviðræðum við sambandið. Hægt er að útfæra margvíslegar hugmyndir um sjálfstætt fiskveiðistjórnunarsvæði út frá ýmsum breytum. Ljóst er að Ísland hefur sterk rök fyrir máli sínu sem skilningur er fyrir í Brussel.

Ef Ísland gengur í ESB ætti Ísland að geta komið að miklu leyti í veg fyrir aflaúthlutun til skipa í eigu erlendra aðila og uppfylla þar með skilyrði meirihluta utanríkismálanefndar um að ekki verði veitt svigrúm fyrir erlendar útgerðir að fjárfesta hér á landi þannig að nýting auðlindarinnar og afrakstur hennar færist í raun úr landi. Þetta er hægt án þess að undanþágur eða sérlausnir komi við sögu. Til að afrakstur auðlindarinnar haldist hérlendis, þyrfti að setja inn svipuð skilyrði og gert er í löggjöf Breta og Dana til að koma í veg fyrir svokallað kvótahopp. Eitt af skilyrðunum sem sett eru í danskri löggjöf er að erlendir ríkisborgarar þurfa að hafa verið búsettir í Danmörku í a.m.k. tvö ár til að fá leyfi til atvinnuveiða í danskri lögsögu.

Krafa Íslands um að komast hjá fyrirsvari ESB gagnvart ríkjum utan ESB og innan alþjóðastofnana í málefnum er varða sjávarútveg verður ásteytingarsteininn í aðildarviðræðum. Slíkt fyrirkomulag er talið grafa undan sjávarútvegsstefnunni og gefa öðrum ríkjum óásættanlegt fordæmi sem þau geta stuðst við í aðildarviðræðum við ESB, jafnvel á óskyldum sviðum svo sem á sviði mannréttindamála.

Embættismenn ESB hafa bent á að sjávarútvegsstefnan sé ekki eins stíf og hún er talin og klæðskerasniðnar lausnir séu algengar innan ESB. Hægt sé að finna lausn sem taki mið af óskum Íslendinga og aðstæðum. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að aldrei fyrr hefur ríki sem hefur sjávarútveg sem grundvallarhagsmuni sótt um aðild að ESB. Útilokað er að spá fyrir um hvernig slíkar lausnir verði útfærðar. Slíkar æfingar byggjast á getgátum. Ef ætlunin er að fá botn í það álitæfni er nauðsynlegt að klára aðildarviðræðurnar.

6. Landbúnaðarmál

6.1. Staða viðræðna

Landbúnaðarmál falla undir kafla 11 í aðildarviðræðum við Evrópusambandið. Undir þennan kafla fellur löggjöf um opinberan stuðning við landbúnað, markaðsihlutanir, s.s. kvóta, dreifbýlisþróun og viðskipti með landbúnaðarvörur við þriðju ríki.

Kaflinn um landbúnað hafði ekki verið opnaður þegar íslensk stjórnvöld tilkynntu hlé á viðræðum 14. janúar 2013. Engu að síður hafði mikil vinna átt sér stað og töluvert af efni liggur fyrir opinberlega¹⁸⁴.

Samningahópur um landbúnað fundaði 34 sinnum á tímabilinu 1. desember 2009 til 10. janúar 2013. Níu fundir voru haldnir árið 2010, fimm árið 2011 en 18 fundir árið 2012.

Í desember 2009 sendi ESB íslenskum stjórnvöldum spurningalista með 24 spurningum, sumum í mörgum liðum. Spurningarnar voru flokkaðar í eftirfarandi meginkafla, sem endurspeglar uppbyggingu löggjafar ESB um landbúnað: Almennar reglur, markaðsaðgerðir, beingreiðslur til bænda, dreifbýlisþróun, gæðastefna, lífrænn landbúnaður, landbúnaðartölfræði. Svör Íslands fylltu 140 blaðsíður auk þriggja viðauka. Í framhaldinu sendi ESB viðbótarspurningar sem svarað var með 20 síðna greinargerð.

Í byrjun árs 2011 var haldinn rýnifundur þar sem niðurstöður rýnivinnu Íslands voru kynntar. Í fréttatilkynningu¹⁸⁵ segir: „Lögd var áhersla á sérstöðu íslensks landbúnaðar og mikilvægi hans vegna fæðuöryggis, sjálfbærni og dreifbýlisþróunar. Til að mæta þörfum íslensks landbúnaðar verði nauðsynlegt að leita sérstakra lausna¹⁸⁶ í samningaviðræðunum um aðild Íslands að ESB.“

Í júní sama ár birti framkvæmdastjórn ESB niðurstöður sinnar rýnivinnu¹⁸⁷. Þar kemur fram hvernig íslenska landbúnaðarkerfið fellur að reglum ESB. Í framhaldi þessarar skýrslu hófst vinna íslensku samninganefndarinnar við að ákveða viðbrögð við niðurstöðum framkvæmdastjórnarinnar. Í stuttu máli má segja að samninganefndin hafi þurft að ákveða hvaða reglum hún stefndi á að Ísland myndi laga sig að; hvar óska þyrfti eftir aðlögunartíma og hvar óska þyrfti eftir undanþágum eða sérlausnum. Niðurstaða þessarar vinnu átti að birtast í tveimur skýrslum. Annars vegar *aðgerðaaætlun* um hvernig Ísland myndi aðlagast löggjöf ESB og hins vegar *samningsafstöðu* þar sem fram kæmi hvaða kröfur Ísland gerði um undanþágur og sérlausnir. Aðgerðaaætlunin var birt í júlí 2012¹⁸⁸ en samningsafstaðan var ekki kláruð.

Fyrir utan hinn formlega undirbúning fór fram margvísleg vinna við upplýsingaöflun og greiningar. Landbúnaðarháskóli Íslands vann tvær skýrslur fyrir samninganefndina: *Icelandic Agriculture, Conditions and Characteristics*¹⁸⁹ sem lýsir stöðu landbúnaðar héraendis í samanburði við landbúnað í Evrópusambandinu og *Land Parcel Identification System – tilraunakortlagning* sem gefur ítarlega greiningu á tæknilegri útfærslu landgreiðslukerfis ESB og niðurstöður tilraunakortlagningar nokkurra bújarða eftir því kerfi.¹⁹⁰

184 Aðildarviðræður Íslands og ESB 2009-2013, <http://www.vidraedur2009-2013.is/gognin/>

185 Utanríkisráðuneytið, „Rýnifundi um landbúnaðarmál lokið,“ fréttatilkynning 27. janúar 2011. <http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/6116>

186 Þessi áhersla á „sérstakar lausnir“ kemur víða fram í gögnum um aðildarviðræðurnar og viðtölum við þá sem komu að þeim. Svo virðist sem hún hafi einkum snúið að tveimur þáttum. Annars vegar fyrirkomulagi styrkja þar sem fulltrúar Íslands töldu að landgreiðslur hentuðu illa héraendis og hins vegar einfaldri stjórnsýslu um landbúnaðarmál.

187 Screening report Iceland: Chapter 11 – Agriculture and Rural Development, <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/landbunadarmal/Ryniskyrsla-ESB-landbunadur.pdf>

188 Aðgerðaráætlun um undirbúning Íslands á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar vegna mögulegrar aðildar að ESB, <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/11.-kafla-Adgerdaaetlun.pdf>

189 Torfi Jóhannesson, *Agriculture in Iceland: Conditions and Characteristics* (The Agricultural University of Iceland, 2010) <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/landbunadarmal/Agriculture-in-Iceland---Conditions-and-Characteristics.pdf>

190 Einnig má nefna skýrslur um efnahagslegar afleiðingar aðildar fyrir bændur (sjá t.d. Staða og horfur svínaræktarinnar - Ísland og Evrópusambandið. Skýrsla Hagfræðistofnunar nr. C11-07, Staða íslensks landbúnaðar gagnvart aðild að Evrópusambandinu. Áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf. Skýrsla útgefin af Utanríkisráðuneytinu og Staða og horfur garðyrkjunnar-Ísland og Evrópusambandið. Skýrsla Hagfræðistofnunar nr. C10:05.).

Fulltrúar Íslands fóru í kynnisferðir til Finnlands, Svíþjóðar og Danmerkur og fyrirhugaðar voru ferðir til Austurríkis, Skotlands og Slóveníu. Þá komu til landsins sérfræðingar frá ýmsum löndum (t.d. Eistlandi, Litháen, Svíþjóð, Írlandi, Norður-Írlandi, Danmörku, Austurríki og Slóveníu) í samtals níu sérfræðiheimsóknir sem vörðu einn til þrjá daga hver, auk þess sem haldnar voru fjórar ráðstefnur hérlendis með þátttöku erlendra sérfræðinga. Gerður var samningur við sérfræðing frá Slóveníu um heildarúttekt á stjórnsýslu íslensks landbúnaðar og tillögugerð um hvernig setja mætti upp stjórnsýslukerfi sem uppfyllti kröfur ESB.

Almennt má þess vegna slá því föstu að veruleg þekkingaruppbygging hafi átt sér stað hérlendis og undirbúningur fyrir samninga hafi verið vel á veg kominn.

6.1.2. Löggjöf ESB á sviði landbúnaðar

Löggjöf ESB á sviði landbúnaðar skiptist í þrjá meginhluta; markaðsmál, beinar greiðslur og dreifbýlisþróun. Þar til viðbótar eru nokkrir veigaminni lagabálkar sem m.a. fjalla um gæðastefnu, landbúnaðartölfræði og lífrænan landbúnað. Hluti af þessari löggjöf fellur undir EES-samninginn, t.d. reglur um merkingar búfjár og reglur um lífrænan landbúnað. Löggjöfin er í sífelldri endurskoðun og stór hluti hennar gengur í gegnum heildarendurnýjun á sjö ára fresti. Aðildarviðræður Íslands fóru fram innan tímabils sem spannaði árin 2007-2013 og því miðaði allur undirbúningur við gildandi löggjöf á því tímabili. Árið 2014 hófst nýtt sjö ára tímabil og þótt meginrættir landbúnaðarstefnu ESB haldist óbreyttir er þar að finna breytingar sem gætu skipt Ísland miklu. Um það er fjallað í kafla 6.2.8.

6.1.3. Markaðsmál

Reglur um markaðsmál eru settar í meginreglugerð nr. 1234/2007 en henni tengdur er nokkur fjöldi útfærslureglugerða. Meginkafar reglugerðarinnar fjalla um: Markaðsihlutun, markaðssetningu og framleiðslustaðla, viðskipti við þriðju ríki og samkeppnismál.

Markaðsihlutun í landbúnaðargeiranum er tvenns konar. Annars vegar heimildir til inngripa ef markaðsverð tiltekinna afurða¹⁹¹ fellur undir tilgreint lágmarksverð og hins vegar framleiðslukvótar í mjólk, sykri og vínframleiðslu.

Uppkaup á lágmarksverði voru veigamikill þáttur í landbúnaðarstuðningi ESB fram til 1991. Síðan þá hefur umfang uppkaupanna minnkað mikið og nú er lítið á þetta sem neyðarráðstöfun sem aðeins er gripið til í undantekningartilvikum. Fyrirkomulagið er í stuttu máli þannig að þegar verð á tilteknu markaðssvæði fellur undir ákveðið lágmark býðst viðkomandi ríki (með stuðningi ESB) til að kaupa viðkomandi vöru á lágmarksverðinu. Varan er síðan sett í geymslu og ekki seld aftur fyrr en markaðurinn hefur náð jafnvægi. Í sumum tilvikum er hún flutt úr landi. Í stað þess að kaupa vöruna af afurðasölu fyrirtæki er einnig hægt að bjóða fyrirtækjunum geymslustykk fyrir að taka vörur út af markaði. Markmiðið er það sama; að jafna sveiflur í verði til framleiðenda.

Ísland hefur ekki verið með sambærilegt kerfi markaðsihlutunar en hér hefur verið við lýði opinber verðlagning til bænda í ákveðnum greinum. Nú nær opinber verðlagning eingöngu til mjólkurframleiðslu.

Framleiðslutakmarkanir (kvótar) hafa verið í gildi innan ESB í framleiðslu á mjólk, sykri og víni (plöntunar kvótar). Ákveðið hefur verið að kvótakerfi í mjólk skuli aflagt árið 2015 og til að tryggja „mjúka lendingu“ hafa mjólkurkvótar verið stækkaðir um 1% á ári síðan 2009.

Hérlendis er kvótakerfi í mjólkurframleiðslu en ekki í öðrum landbúnaðargreinum. Kvótakerfi hérlendis er ólíkt því evrópska að því leyti að umframframleiðsla er seld úr landi án takmarkana (og án útflutningsbóta) en framleiði bændur í ESB umfram kvóta geta þeir átt á hættu að verða sektaðir.

191 Íhlutunarkerfið tekur til kornvara, hrísgrjóna, sykurs, ólfluolíu, ólífa til átu, nautakjöts og kálfakjöts, mjólkur og mjólkurvara, svínakjöts og kindakjöts og geitakjöts.

Til athugunar

Miðað við þær upplýsingar sem fram komu í gögnum og viðtölum væri hægt að innleiða opinbert ihlutunarkerfi á Íslandi án verulegra vandamála. Óvíst er að það myndi verða nýtt mikið, enda líklegt að markaðsverð landbúnaðarvara verði að jafnaði yfir meðaltali ESB-ríkja.

Kvótakerfi ESB í mjólk verður aflagt áður en Ísland getur mögulega orðið aðildarríki. Við aðild myndi núverandi kvótakerfi héraðs verða lagt niður. Það getur valdið vandamálum fyrir þá bændur sem eru mjög skuldsettir og hafa með einhverjum hætti veðsett greiðslumark sitt en kemur sér vel fyrir þá sem hafa möguleika á að auka framleiðslu sína.¹⁹²

Litlar líkur eru á að Ísland geti fengið – eða vilji fá – undanþágur frá þessari löggjöf.

Markaðssetning og framleiðslustaðlar: Evrópusambandið leggur ríkar skyldur á herðar aðildarríkjanna til að tryggja gæði og eiginleika landbúnaðarafurða á markaði. Mæla þarf fjölmarga eðlis- og efnaþætti mjólkur og smjörs, til að tryggja að engin óheimil íblöndun hafi átt sér stað; samræmdar reglur gilda um flokkun kjótskrokka af nautgripum, svinum, sauðfé, kjúklingum og eggjum og flokkun grænmetis í gæðaflokka er lögbundin.

Héraðs er opinberar reglur um mælingar á tilteknum gæðþáttum mjólkur (þó ekki eins mörgum og innan ESB) og opinberar reglur gilda um flokkun skrokka af nautgripum, sauðfé og svinum. Flokkun sauðfjárdilka er samkvæmt ESB-stöðlum. Engar opinberar reglur gilda um flokkun eggja og grænmetis.

Reglur ESB um einstaklingsmerkingar hafa að miklu leyti verið teknar upp héraðs, ef frá er skilið að hér er leyfilegt að merkja sauðfé einungis með merki í annað eyrað, enda allt fé eyrnamarkað.

Til athugunar

Ísland þyrfti að setja upp og hafa eftirlit með framleiðslustöðlum fyrir kjúklinga, egg og grænmeti. Einnig þyrfti að breyta flokkunarkerfi fyrir nautgripi og svín. Nær engar líkur eru á að Ísland fái varanlegar undanþágur hvað þessa þætti varðar en reynslan af innleiðingu flokkunarkerfis ESB fyrir sauðfé sýnir að ekki er um erfiða aðlögun að ræða. Þá hafa bæði svínabændur og nautgripabændur héraðs sýnt áhuga á upptöku samevrópska kerfisins óháð aðild að ESB.

Ísland mun nær örugglega óska eftir undanþágum hvað varðar merkingar sauðfjár en erfitt er að meta hvort þær fáiast.

Viðskipti við þriðju ríki: Evrópusambandið hefur töluvert mikið eftirlit með innflutningi (landbúnaðar)vara frá þriðju ríkjum. Gerðar er kröfur um framleiðslustaðla (t.d. útbúnað sláturhúsa), eiginleika varanna og í mörgum tilvikum eru lagðir tollar á innflutning.

Ísland hefur að mörgu leyti sambærilegt kerfi eftirlits og tolla en í mörgum tilvikum eru tollar það háir að ekki er um neinn innflutning að ræða. Í öðrum tilvikum er tollfrelsi – eða mjög lágir tollar á vörum sem eru tollaðar inn í ESB.

Til athugunar

Ísland þyrfti að laga stjórnáslu tollamála að reglum ESB. Mögulegt er að verð á sumum vörum sem fluttar eru inn til Íslands frá þriðju ríkjum myndi hækka.

Samkeppnismál: Samkeppnislöggjöf ESB hefur verið tekin upp á Íslandi í gegnum EES-samninginn og gildir almennt um landbúnað. Þó er mjólkuriðnaðurinn undanþeginn tilteknum ákvæðum sem gerir mjólkurbúum kleift að sameinast, gera samninga um samstarf í formi verkaskiptingar í framleiðslu sérstakra mjólkurafurða og að taka þátt í annars konar samstarfi til að draga úr kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu mjólkurafurða.

192 Sá eiginleiki framseljanlegra réttinda að tekjur af þeim eigngerist er vel þekktur og hefur verið metinn fyrir íslenska kúabændur í Erna Bjarnadóttir og Daði Már Kristófersson, „The Cost of the Icelandic Transferable Dairy Quota System,” *Icelandic Agricultural Sciences* 21, (2008): 29-37. Því umfangsmeiri sem viðskipti með kvóta hafa verið þeim mun meiri eru áhrif afnáms fyrir efnahag bænda.

Til athugunar

Undanþágur mjólkuriðnaðarins frá samkeppnislögum munu nær örugglega falla niður, enda ekki þörf á þeim þegar iðnaðurinn fer að starfa á sameiginlegum markaði ESB.

6.1.4. Beinar greiðslur

Reglur ESB um beinar greiðslur til bænda er að finna í reglugerð nr. 73/2009 og tengdum gerðum. Þar er fjallað um stuðningskerfi frátengd framleiðslu, framleiðslutengdan stuðning, samtengd greiðsluskilyrði (e. *cross compliance*) og opinbera umsýslu.

Stuðningskerfi frátengd framleiðslu: Langstærstur hluti beinna greiðslna til bænda í ESB er greiddur út á land. Styrkhæft er allt vel haldið í góðu ástandi. Til að fá styrk þurfa bændur að eiga greiðslumark fyrir landgreiðslur. Greiðslumarkinu var úthlutað á grundvelli fyrri styrkkerfa og í flestum ríkjum getur munað miklu á upphæð stuðningsins á hverja einingu greiðslumarks. Ástæðan er að fyrri stuðningi (sem var framleiðslutengdur) var oftast deilt niður á land viðkomandi býlis. Býli sem höfðu mikinn stuðning en áttu lítið land fengu þannig útdeilt greiðslumarki með mjög háum greiðslum á hvern hektara (og öfugt).

Í mörgum nýrri aðildarríkjum í Austur-Evrópu er kerfið einfaldara. Þar þurfa bændur ekki að eiga greiðslumark heldur er heildarstuðningsupphæð landsins einfaldlega deilt niður á alla þá sem sækja um landstuðning. Þessi aðferð er mjög einföld í framkvæmd en viðmælendur hafa bent á að hún henti ekki í löndum eins og Íslandi þar sem umfangsmikill stuðningur er þegar til staðar.

Vegna sögulegra ástæðna er upphæð landgreiðslna ólík milli landa og dreifist frá um 100 EUR/ha (í Lettlandi) til ríflega 800 EUR/ha (á Moltu).

Á Íslandi er visir að landgreiðslum í formi jarðræktarstuðnings sem greiddur er á land sem er sáð að vori og uppskorið að hausti. Enginn stuðningur er greiddur á hefðbundin tún eða úthaga. Flestum viðmælendum bar saman um að það væri óheppilegt (og jafnvel ómögulegt) að styrkja íslenska bændur með því að greiða allan stuðninginn út á allt landbúnaðarland. Óheppilegt vegna þess að þá rynni töluverður stuðningur til landstórra aðila, þótt framleiðsla þeirra væri takmörkuð og það myndi draga úr trúverðugleika kerfisins. Ómögulegt vegna þess að landið er margbreytilegt, svo kortlagning og eftirlit yrði mjög dýrt og torsótt.

Reglur ESB gefa möguleika á að greiddar séu misháar landgreiðslur á land sem hentar misvel til landbúnaðar (e. *agricultural potential*) og einnig er nokkur sveigjanleiki varðandi skilgreiningar á styrkhæfu landi. Þannig væri mögulegt að láta landgreiðslur einskorðast við ræktað land eða jafnvel ákveðnar tegundir ræktaðs lands¹⁹³. Einnig eru möguleikar á framleiðslutengdum stuðningsgreiðslum.

Til athugunar

Landstuðningur hentar illa sem meginstuðningsform á Íslandi. Hægt er að sníða kerfi ESB að íslenskum aðstæðum innan ramma sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar en ekki væri hægt að mæta allri stuðningsþörf landbúnaðarins með þeim hætti.

Framleiðslutengdur stuðningur er mjög takmarkaður í landbúnaðarkerfi ESB. Í reglum síðasta tímabils var gert ráð fyrir framleiðslutengdum stuðningi í sauðfjárrækt, nautakjötsframleiðslu og nokkrum tegundum jarðræktar. Í sauðfjárrækt var t.d. um að ræða gripagreiðslur sem máttu að hámarki vera 28 EUR/kind. Þá er ástæða til að minna á að hluti af sérstökum norðlægum stuðningi í Finnlandi var veittur með beingreiðslum á hvern lítra mjólkur, en sá stuðningur er kostaður af finnska ríkinu.

Á Íslandi er nær allur landbúnaðarstuðningur framleiðslutengdur – fyrst og fremst í formi beinna greiðslna til mjólkurframleiðslu og sauðfjárframleiðslu. Flestum viðmælendum bar saman um að Ísland myndi alltaf hafa þörf fyrir að viðhalda verulegum hluta af framleiðslutengdum greiðslum (beingreiðslur eða gripagreiðslur).

193 Minna má á að í tillögum *Samráðsvettvangs um aukna samkeppnishæfni Íslands* er gerð tillaga um landbúnaðarkerfi sem byggir að mestu á landgreiðslum á ræktað land.

Í því regluverki sem gildi til ársloka 2013 var möguleiki á gripagreiðslum í sauðfjárrækt og nokkurs konar gripagreiðslum í nautakjötsframleiðslu. Í því regluverki sem tók við 1. janúar 2014 er opnað á fleiri tegundir af framleiðslutengdum stuðningi en umfangi hans settar hömlur. Ekki virðist þó útilokað að Ísland gæti nýtt sér undanþáguákvæði í reglunum og fengið að viðhalda umtalsverðum framleiðslutengdum stuðningi. Því til viðbótar er mjög líklegt að Ísland geti fylgt fordæmi Finnlands og fengið heimild til að styðja við eigin landbúnað á eigin kostnað. Sú heimild er í eðli sínu tímabundin en forsendurnar fyrir henni eru endurskoðaðar reglulega og ef þær breytast ekki er möguleiki á framlengingu.

Til athugunar

Framleiðslutengdur stuðningur væri nauðsynleg viðbót við landgreiðslur hérlandis. Þótt meginreglur ESB gefi einungis takmarkaða möguleika á framleiðslutengdum stuðningi er þar að finna undanþáguákvæði sem líklega gætu heimilað Íslandi umtalsverðan framleiðslutengdan stuðning. Um þetta þyrfti að semja sérstaklega og ekki hægt að slá föstu fyrirfram hver niðurstaðan yrði.

6.1.5. Dreifbýlisþróun

Dreifbýlisþróun fellur undir svokallaða „aðra stoð“ landbúnaðarstefnunnar. Hún er skilgreind í reglugerð ráðsins 1698/2005 og afleiddum gerðum. Flestallt í þessari reglugerð er valkvætt eða samningsatriði milli aðildarríkja og framkvæmdastjórnarinnar. Aðildarríkjum ber að starfrækja *dreifbýlisþróunarsjóð* og í hann þurfa að renna að lágmarki 20% af heildarstuðningi til landbúnaðarmála. Reglur sjóðsins tilgreina vel á fimmta tug stuðningsleiða sem aðildarríkjum er heimilt að bjóða bændum upp á en sú eina sem er ekki valkvæð er harðbýlisgreiðslur.

Sem dæmi um stuðningsleiðir má nefna:

- Endurmenntun bænda
- Nýliðunarstuðningur
- Endurgreiðsla á kostnaði vegna leiðbeiningaþjónustu
- Fjárfestingarstyrkir á bújörðum
- Vöruþróun á matvælum
- Vöruþróun á afurðum skóga
- Harðbýlisstuðningur
- Bætur vegna tekjutaps eða kostnaðar vegna náttúruverndar
- Landbótageiðslur
- Stuðningur til að viðhalda búfjárstofnum í útrýmingarhættu
- Nýskógrækt
- Ýmsir innviðir, s.s. vegaslóðar
- Búháttabreytingar
- Heimavinnsla afurða
- Ferðaþjónusta

Fyrir hverja stuðningsleið þurfa ríkin að útfæra nánar hvort stuðningur eigi að ná til allra bænda eða tiltekinna landsvæða; hvaða viðfangsefni eigi að styðja t.d. með fjárfestingarstuðningi og hvaða hámarks eigi að gilda á stuðningsupphæðum. Mjög misjafnt er milli ríkja hversu margar stuðningsleiðir þau velja að nýta; N-Írland nýtir níu leiðir en Ítalía 41 af samtals 45 mögulegum styrkjaleiðum¹⁹⁴.

Harðbýlisstuðningurinn er veittur sem landgreiðslur og leggst ofan á aðrar landgreiðslur.

Ísland býður þegar upp á stuðning sem svarar til flestra þeirra leiða sem nefndar eru í reglugerðinni í gegnum Framleiðnisjóð landbúnaðarins, landshlutabundin skógræktarverkefni og Landgræðslu ríkisins auk fleiri sjóða. Hér yrði aðlögun að regluverki ESB því ekki mjög erfið.

Ísland yrði eina ESB-landið þar sem allir bændur ættu rétt á harðbýlisgreiðslum.

¹⁹⁴ Nordregio, *A review of Planned and Actual Rural Development Expenditure in the EU 2007-2013* (Stockholm: Nordregio, 2010) http://www.rudi-europe.net/uploads/media/Deliverables_WP4-5_Update_May_2010.pdf

Til athugunar

Harðbýlisstuðningur er greiddur sem uppbot á landstuðning. Ef Ísland óskar eftir veigamiklum sérlausnum á sviði landstuðnings þarf einnig að huga að sérlausnum vegna harðbýlisstuðnings.

6.1.6. Önnur löggjöf

Fyrir utan stóru lagabálkana um markaðsmál, beinar greiðslur og dreifbýlisþróun þurfa Íslendingar að aðlagast (eða semja um sérlausnir á) nokkrum minni reglugerðum.

ESB rekur sameiginlegt *búreikningakerfi*. Bókhaldsgögnum er safnað frá bændum og þau greind til að hægt sé að fylgjast með þróun í fjárhagslegri stöðu einstakra búgreina og svæða.

Ísland hefur rekið sambærilegt búreikningakerfi um langt árabil og samkvæmt upplýsingum frá viðmælendum í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu hefur nú verið samið við Hagstofu Íslands um að annast umsýslu þessa kerfis. Allar líkur eru á að íslenska kerfið verði aðlagð hinu samevrópska regluverki óháð aðildarviðræðum, til að auðvelda alþjóðlegan samanburð.

Liffrænn landbúnaður heyrir undir EES-samninginn og því hefur aðlögun Íslands að evrópskum reglum þegar átt sér stað. Nýjustu uppfærslur ESB-löggjafarinnar hafa þó ekki verið teknar upp í EES-samninginn vegna óska Íslendinga og Norðmanna um sérstakar aðlaganir. Niðurstaða úr því ferli er væntanleg, óháð aðild.

Reglur sem lúta að „gæðastefnu“ varða verndaðar upprunatáknarnir, verndaðar, landfræðilegar merkingar og hefðbundnar afurðir eða matvæli sem viðurkennt er að hafi tiltekin sérkenni.

Ísland er ekki með sambærilega löggjöf en að sögn viðmælenda í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu mun hún vera í vinnslu.

6.1.7. Stjórnsýsla landbúnaðarmála

ESB setur nokkuð ítarlegar kröfur um fyrirkomulag stjórnsýslu landbúnaðarmála. Margir viðmælendur bentu á að það gæti reynst erfitt fyrir lítið land eins og Ísland að uppfylla þessar kröfur. Svo virðist sem fulltrúar ESB hafi verið meðvitaðir um að á þessu sviði þyrfti að leita sérlausna sem gætu hentað umfangi landbúnaðar hérlendis. Þannig segir í rýniskýrslu um 11. kafla (bls. 13):

Það mun krefjast sérstaks átaks að setja á laggirnar greiðslustofnun Þar sem stjórnsýslugeta Íslands á sviði landbúnaðar er frekar takmörkuð þyrfti að skoða hvernig hægt er að setja á fót stofnanakerfi sem nýtir best þá stjórnsýslugetu sem fyrir hendi er, að teknu tilliti til fábreyttrar landbúnaðarframleiðslu á Íslandi og þess að bændur eru tiltölulega fáir. Hins vegar er nauðsynlegt að tryggja að skipulag og tilhögun stjórnsýslu sé viðeigandi og að tryggja rétta beitingu ESB-reglna og nákvæma ráðstöfun fjármuna.

Á árunum 2012-2013 var fenginn Taix-stuðningur til að ráða svokallaðan 36 mánaða sérfræðing til að gera úttekt á stjórnsýsluumgjörð íslensks landbúnaðar og tillögur að uppsetningu á greiðslustofnun og öðrum stjórnsýslueiningum. Þeirri vinnu var ólokið þegar hlé var gert á viðræðum.

6.1.8. Nýtt tímabil; 2014-2020

Undir lok árs 2013 komu fram nýjar útgáfur af reglum fyrir landbúnaðarstuðning ESB. Enginn viðmælenda hafði kynnt sér þessar reglur sérstaklega með hliðsjón af stöðu Íslands, svo ljóst er að nokkra vinnu þarf að leggja í að uppfæra rýniskýrslur og samningsafstöðu ef taka ætti viðræður upp aftur. Helstu breytingar frá fyrri reglum eru eftirfarandi:

- *Hertar reglur um hverjir geta þegið beinar greiðslur.* Þetta ákvæði snýr bæði að því að styrkþegar fái tiltekinn hluta tekna sinna frá landbúnaði og að ekki sé greitt út á land nema tiltekin lágmarkslandnýting eigi sér stað. Hvert aðildarríki skilgreinir lágmarkslandnýtingu.
- *Ákvæði um að styrkupphæð á hektara skuli jöfnuð í skrefum – bæði innan og á milli ríkja.* Í þessu ákvæði felast heimildir til að auka stuðning til bænda sem liggja undir meðaltali í bústærð innan

- hvers ríkis og þak á heildargreiðslur til einstakra bænda¹⁹⁵. Einnig verður, á tímabilinu 2014-2020 unnið að tilfærslu milli landa, svo meðalstuðningur á hektara færist nær meðaltali ESB.
- *Kröfur um fjölbreytta ræktun.* Gerð er krafa um að bændur rækti tvær eða fleiri tegundir af ræktarplöntum og að engin ein þeki meira en 75% af landi hvers bónda. Ákvæðið á þó ekki við um jarðir þar sem gras þekur meira en 75% af landinu.
 - *Takmarkanir á að taka nýtt gróið land til ræktunar.* Þetta á sérstaklega við um votlendi sem talin eru mikilvæg. Þá má taka land undir plóg ef ógróið land er grætt upp á móti.
 - *Kröfur um að hluta af akurlendi sé breytt í „náttúrulegt land“.* Gerð er krafa um að 5-7% af akurlendi sé tekið úr rækt og breytt í „vistvænt“ svæði. Þessi krafa á ekki við um jarðir þar sem gras þekur meira en 75% af landinu.
 - *Auknir styrkir til frumbýlinga.* Bændur sem hefja búskap eiga rétt á 25% uppbótargreiðslum á beingreiðslur fyrstu fimm ár búskaparins.
 - *Framleiðslutengdur stuðningur.* Almenna reglan er sú að framleiðslutengdur stuðningur er takmarkaður við að hámarki 13% af heildarstuðningi. Þó megi ríki sem á árabílinu 2010-2014 voru með hærra hlutfall sinna greiðslna í framleiðslutengdum stuðningi halda því áfram að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
 - *Einfaldað stuðningskerfi við smábændur.* Ríki megi innleiða einfaldað stuðningskerfi við bændur sem að öllu jöfnu myndu fá stuðning á bilinu 500-1250 evrur á ári.

Enn er óljóst hvernig allar þessar breytingar koma til framkvæmda en viðmælendur eru sammála um að ekki sé um að ræða grundvallarbreytingar hvað varðar möguleika Íslands á að aðlagast eða ná ásættanlegri samningsniðurstöðu. Þá var bent á að breyttar reglur um framleiðslutengdan stuðning væru jákvæðar fyrir Ísland.

6.1.9. Helstu álitamál

Þótt samningsafstaða Íslands í landbúnaðarmálum hafi ekki verið birt opinberlega virðast hvorugir samningsaðila telja að landið þurfi á neinum umtalsverðum sérlausnum eða undanþágum að halda umfram það sem fordæmi væru fyrir, t.d. frá Finnlandi. Hins vegar yrði tekist á um heildarupphæð landbúnaðarstuðningsins og hversu mikið af heildarstuðningnum yrði fjármagnað af ESB og hversu mikið af íslenska ríkinu. Þá nefndu nokkrir aðilar að tollamál væru sérstakt úrlausnarefni – sérstaklega fyrir svina- og alifuglaframleiðsluna þar sem regluverk ESB býður ekki upp á margar stuðningsleiðir.

Langstærsti hluti landbúnaðarstuðnings á Íslandi er í formi beingreiðslna sem renna til sauðfjár- og kúabænda á grundvelli greiðslumarks sem hefur samsvörun við framleiðslu. Í ESB hafa ríki töluvert sjálfðæmi um hversu stór hluti landbúnaðarstuðningsins er í formi beingreiðslna og hversu mikið er greitt í gegnum stuðningsleiðir Stoðar 2¹⁹⁶. Flest þeirra ríkja sem áður hafa haft stuðningskerfi á borð við það íslenska hafa valið að beina stórum hluta landbúnaðarstuðningsins í farveg beingreiðslna. Sá munur er þó á, að beingreiðslur í ESB eru greiddar út á land en ekki tengdar framleiðslu afurða. Þetta gæti orðið erfitt á Íslandi þar sem hér eru jarðir oft mjög stórar en framleiðslugeta landsins lítil. Einnig eru sameiginlegar afréttir mikið notaðar fyrir sumarþétt sauðfjár.

Líklegt hlýtur að teljast að í samningum verði tekist á um þrennt: Í fyrsta lagi hversu stóran hluta af landbúnaðarstuðningi til íslenskra bænda megi tengja framleiðslu á svipaðan hátt og nú er gert. Í öðru lagi hversu hár heildarstuðningurinn verður og í þriðja lagi hversu stóran hluta af heildarstuðningnum ESB muni greiða.

Varðandi fyrsta atriðið kom ítrekað fram í máli viðmælenda hjá framkvæmdastjórn ESB að mikill vilji hafi verið til að leita sérlausna fyrir Ísland, enda ljóst að hið almenna stuðningskerfi ESB hentaði afar illa hérlandis. Bent var á framleiðslutengdar greiðslur í mjókurframleiðslu í Norður-Finnlandi og ný ákvæði í landbúnaðarlöggjöf ESB sem opna á að ríki sem áður hafa haft mikla framleiðslutengingu geti haldið henni áfram. Einnig var bent á gripagreiðslur og eingreiðslur á slátraða gripi sem mögulegar leiðir. Ísland gæti svo farið fram með óskir um sérlausnir á grundvelli þess að allt landið flokkast sem harðbýlt.

195 Fáir bændur hærri styrki en sem nemur 150.000 evrum á ári skulu ríki draga a.m.k. 5% af þeim hluta sem fer yfir þá upphæð.

196 Í sumum tilvikum er stór hluti af greiðslum sem renna í gegnum Stoð 2 einnig greiddur út á land.

Heildarstuðningurinn og hlutfall ESB hefði væntanlega orðið megindeilumálið. Ljóst var að þær aðferðir sem ESB hefur notað til að reikna út stuðning til nýrra aðildarríkja myndu gefa afar lágar upphæðir ef þær væru færðar yfir á Ísland. Því hefði þurft (og um þetta voru viðmælendur frá framkvæmdastjórninni sammála) að finna ný viðmið fyrir Ísland en ekkert virðist hafa legið fyrir um hver þau viðmið gætu orðið.

Landbúnaðarstuðningur á Íslandi er tiltölulega hátt hlutfall af heildarvirði landbúnaðarafurða en sé stuðningnum deilt niður á landbúnaðarland með sama hætti og gert er innan ESB væri hann með því lægsta sem gerist innan sambandsins. Það er því ekki sjálfgefið hvernig heildarstuðningurinn verður fundinn út.

Þriðja atriðið var spurningin um hversu stóran hluta af heildarstuðningnum ESB myndi greiða og hvort – og þá hversu mikið – íslenska ríkið myndi greiða. Ýmsir viðmælendur bentu á fordæmi frá Finnlandi þar sem um 30% af heildarstuðningnum eru greidd af finnska ríkinu. Um þennan stuðning gilda sérstakar reglur og má hann t.d. ekki verða til þess að framleiðsla aukist umfram það sem hún var þegar greiðslur hófust. Líklegt er að samskonar ákvæði muni standa Íslandi til boða en aftur er óljóst um upphæðir og stuðningshlutföll.

Tollfrjáls viðskipti milli landa eru eitt af grundvallaratriðum í samstarfi Evrópusambandsríkjanna. Ekkert ríki hefur fengið undanþágur frá reglunni um frjáls viðskipti og telja verður afar hæpið að Ísland fái undanþágur til að viðhalda verndartollum fyrir sinn landbúnað. Misjafnt er hversu miklu máli verndartollar á innfluttar landbúnaðarvörur skipta búgreinarnar. Í skýrslu frá 2011¹⁹⁷ er lagt mat á umfang tollverndar héraendis og væntanlega stuðningsþörf ef til aðildar kæmi. Eftirfarandi tafla er unnin upp úr töflu 3 í skýrslunni:

Tafla 6.1.

	Söluvirði m.kr.	PSE markaðsvernd %	PSE markaðsvernd m.kr.
Mjólk	8.500	19%	1.615
Dillkakjöt	3.700	3%	111
Nautakjöt	1.600	20%	320
Svínakjöt	1.800	43%	774
Kjúklingar	2.200	76%	1.672
Egg	900	61%	549
Blóm	450	27%	122
Samtals	20.150		5.163

Sú markaðsvernd sem þarna er reiknuð byggir á samanburði á framleiðendaverði á Íslandi og í viðmiðunarsvæðum (oftast Nýja Sjálandi). Prósentutalan sýnir þannig hversu mikið hærra verð er til framleiðenda á Íslandi og gefur þannig vísbendingar um hversu miklu máli tollverndin skiptir. Eins og sjá má skiptir tollverndin mestu fyrir eggja- og kjúklingaframleiðendur en þar á eftir fylgja svínabændur. Tollverndin skiptir hins vegar mjög litlu fyrir sauðfjárbændur.

Ef bæta ætti framleiðendum upp niðurfellingu tollverndar yrði að gera það með beinum styrkjum sem tækju mið af upphæð markaðsstuðningsins fyrir hverja grein. Þetta væri tiltölulega auðvelt í þeim tilvikum þar sem um lágar upphæðir er að ræða (dillkakjöt og nautakjöt) en erfiðara þar sem hleypur á hærri upphæðum. Ein niðurstaða höfunda er að beinn stuðningur við innlenda búfjárrækt yrði að vera á bilinu 40-50% af framleiðsluverðmæti fyrir allar búgreinar og heildarlandbúnaðarstuðningur þyrfti að aukast um fimm til sex milljarða króna.

Ekki liggur fyrir hvernig tekið var á tollvernd í kröfugerð íslensku samninganefndarinnar.

197 Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir, *Staða íslensks landbúnaðar gagnvart Evrópusambandinu: Áhrif á tekjur og stuðning og væntanleg stuðningsþörf*, (Reykjavík: Bændasamtök Íslands, 2011) <http://bondi.is/pages/55/newsid/532>

6.1.10. Ísland sem ysta svæði

Við gildistöku Lissabon-sáttmálans í desember 2009 komu inn í Sáttmálann um starfshætti Evrópu-sambandsins bæði ný og breytt ákvæði um sérstöðu ystu svæða (e. *outermost regions*) og eyjasvæði innan sambandsins. Um er að ræða Gvadelúpeyjar, Frönsku Gvæjana, Martiník, Réunion, Sankti Bartólómeusareyjar, Sankti Martinseyjar, Asoreyjar, Madeira og Kanaríeyjar. Þessi svæði njóta margvíslegrar sérstöðu sem er rökstudd með vísun til að þetta séu „afskekkt eyjasamfélög, sem einkennast af smæð, erfiðum staðhættum og veðurfari og efnahag sem reiðir sig á fáar framleiðsluvörur...“¹⁹⁸.

Hvað varðar landbúnaðarstefnu ESB eru þessi svæði í meginráttum undanþegin öllum helstu reglum um beingreiðslur. Í staðinn semja þau sérstaklega við ESB um landbúnaðarstuðning sem er þá klæðskerasniðinn að þeirra aðstæðum. Hingað til hafa engin *riki* verið skilgreind sem ystu svæði, þótt bæði Malta og Kýpur hafi óskað eftir að falla undir þessar skilgreiningar.

Samkvæmt því sem fram kom í viðtölum var í landbúnaðarkaflanum ekki gerð bein krafa um að landið fengi sambærilega meðferð og ystu svæðin. Kröfur Íslands sneru að því hverju skyldi ná fram en ekki hvernig það yrði gert.

Í samningsafstöðu Íslands í byggðamálum er farið fram á að sérstaða Íslands sem „ysta ríkis“ verði viðurkennd og einnig að staða þess sem „eyríkis“ verði viðurkennd. Viðbrögð ESB við þessum kröfum voru ekki komin fram þegar hlé var gert á viðræðum.

6.1.11. Niðurstöður

Mikill undirbúningur fór fram af hálfu Íslands á sviði landbúnaðarmála vegna aðildarumsóknarinnar og umtalsverð þekkingaruppbygging átti sér stað á flestum stigum stjórnsýslunnar. Samningsafstaða var á lokastigum í janúar 2013 þegar viðræðum var frestað en ekki liggur nákvæmlega fyrir hvert innihald hennar var. Ef tekið er mið af aðgerðaáætlun sem birt var um mitt ár 2012 og viðtölum við aðila sem stóðu nærri þessari vinnu mætti ætla að viðræður hefðu að miklu leyti snúist um hversu háan stuðning Ísland gæti fengið frá ESB; hversu mikinn innlendan stuðning Ísland fengi leyfi til að veita og hversu mikinn framleiðslutengdan stuðning hefði mátt veita. Fordæmi hefðu að líkindum verið sótt í norðurslóðaákvæði aðildarsamnings Finnlands.

Ekki liggur fyrir að íslenska samninganefndin hafi ætlað sér að óska veigamikilla undanþága frá regluverki ESB í landbúnaðarmálum.

6.2. Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði

6.2.1. Staða viðræðna

Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði féllu undir kafla 12 í aðildarviðræðum Íslands og ESB. Þegar hlé var gert á viðræðum í janúar 2013 hafði Ísland birt ESB samningsafstöðu sína en viðbrögð frá ESB höfðu ekki komið fram.

Samningahópur um 12. kafla hélt 16 formliga fundi og vann þrjár greinargerðir til aðalsamninganefndar um matvæli og fóður, dýraheilbrigði og plöntuheilbrigði. Fenginn var Taiex-stuðningur til að auka getu MAST til eftirlits með bakteríum í fæðu og fóðri með sérstöku tilliti til aukaafurða úr dýrum og ýmis annar undirbúningur unninn.

Eftirfarandi umfjöllun byggir að mestu á samningsafstöðunni ásamt viðtölum við innlenda og erlenda sérfræðinga og embættismenn. Í viðtölum við embættismenn ESB var reynt að fá fram líkleg viðbrögð ESB við samningsafstöðunni.

¹⁹⁸ Stofnsáttmáli EB, gr. 349.

6.2.2. Helstu álitamál

Þrátt fyrir að Ísland hafi nú þegar tekið upp stóran hluta af löggjöf ESB á því sviði sem hér um ræðir, standa út af mikilvægir málaflókkar sem frá upphafi var ljóst að erfitt gæti verið að ná samningum um. Ísland hefur viðhaft mjög strangar reglur um innflutning búfjár – sérstaklega hvað varðar nautgripi, sauðfé og hesta. Innflutningur á gæludýrum er óheimill nema með sérstöku leyfi landbúnaðarráðherra og að uppfylltum tilteknum skilyrðum¹⁹⁹. Þá hefur verið bannað að flytja ferskt kjöt til landsins og einnig eru takmarkanir á innflutningi plantna. Allt stangast þetta á við grunnþætti fjórfrelsisins í löggjöf ESB.

6.2.3. Innflutningur lifandi dýra

Í samningsafstöðu Íslands vegna matvælaöryggis og dýra- og plöntuheilbrigðis er rakið hvernig innflutningur á lifandi dýrum hefur sögulega séð valdið ómældum skaða fyrir búfjárhald í landinu. Bent er á að búfjárstofnar á Íslandi hafi verið landfræðilega einangraðir um aldir og hafi því ekki mótefni gegn algengum búfjárjúkdómum á meginlandi Evrópu. Þar af leiðir að Ísland sækir um að fá að viðhalda banni við innflutningi á lifandi dýrum og að dýraheilbrigðislög ESB gildi ekki að því er varðar Ísland.

Formleg viðbrögð ESB við kröfunni um undanþágu frá frjálsum innflutningi lifandi dýra voru ekki komin fram þegar hlé var gert á viðræðum. En af viðmælendum beggja vegna samningsborðsins mátti skilja að líkleg viðbrögð hefðu orðið á þann veg að Íslandi hefði gefist kostur á að færa vísindaleg rök fyrir máli sínu og málið hefði þannig verið fært af hinum pólitíska vettvangi og inn á faglegan vettvang vísindamanna. Ísland hafði þegar undirbúið fræðilega úttekt og til að vinna hana var fenginn einn virtasti fræðimaður heims á sviði faraldursfræði dýrasjúkdóma, dr. Preben Willeberg sem gegnir störfum við Kaupmannahafnarháskóla og Háskólann í Davis í Kaliforníu. Skýrsla dr. Willebergs liggur fyrir en hefur ekki verið birt. Þeir viðmælendur sem höfðu kynnt sér efni hennar töldu hana styrkja mjög stöðu Íslands.

Líklegt má telja að ef Ísland fengi undanþágu frá reglum um innflutning dýra yrði hún alltaf tímabundin en endurnýjanleg þannig að endurnýjun hennar væri hæð því að hægt væri að sýna fram á viðvarandi þörf fyrir innflutningsbannið.

6.2.4. Innflutningur á fersku kjöti

Ísland hefur innleitt hina svokölluðu matvælalöggjöf ESB, á grundvelli EES- samningsins með þeirri undantekningu að heimila ekki innflutning á fersku, ófrosnu kjöti. Í samningsafstöðunni kemur fram að Ísland óski eftir að viðhalda þessari undantekningu.

Bann við innflutningi á hráu kjöti er rökstutt með tilvísun í 13. gr. EES-samningsins þar sem segir að reglur um frjálsa vöruflutninga megi ekki koma í veg fyrir að „...leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.“

Jafnframt kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi boðið Íslandi að leggja fram rökstuðning fyrir réttmæti þessarar ákvörðunar. Þegar þetta er skrifað (mars 2014) hefur ESA sent Íslandi formlegt áminningarbréf sem að jafnaði er undanfari málsóknar fyrir EFTA-dómstólum.

Deilur Íslands og Eftirlitsstofnunar EFTA snúast um túlkun á EES-samningnum og hafa því ekki bein áhrif á aðildarviðræður við ESB. Hins vegar má búast við því að vinni Ísland málið gegn ESA muni það styrkja mjög stöðu landsins varðandi kröfuna um áframhaldandi bann við innflutningi á fersku kjöti og að sama skapi falli þessi krafa um sjálft sig tapi Ísland málinu.

¹⁹⁹ Sjá reglugerð 953/2004 um innflutning gæludýra og hundasæðis.

6.2.5. Aðrar undanþágur sem tengjast frjálsum innflutningi

Í samningsafstöðunni er farið fram á nokkrar fleiri undanþágur frá reglum hins sameiginlega markaðar um frjálst vörufleði.

- Farið er fram á að Ísland geti viðhaldið „núverandi fyrirkomulagi“ um innflutning gæludýra. Ekki er skilgreint nánar hvaða atriði íslensku reglugerðarinnar (nr. 935/2004) stangast á við ESB-reglurnar (EB 998/2003²⁰⁰). Hér verður ekki lagt mat á hversu líklegt er að núverandi fyrirkomulag rúmist innan ESB-reglnanna en þó má benda á að í nýrri útgáfu af reglunum (EB 576/2013) er að finna heimildir fyrir Framkvæmdastjórn ESB til að takmarka frjálsum innflutning gæludýra ef hann þykir líklegur til að dreifa sjúkdómum til annarra dýra eða fólks²⁰¹. Hér yrði Ísland þó alltaf að geta sýnt fram á að frjálsum innflutningur gæludýra skapaði raunverulega hættu.
- Farið er fram á að Ísland geti viðhaldið takmörkunum á innflutningi á ónunnum skinnnum og húðum sem ekki hafa verið sótthreinsaðar, húsdýraáburði og moltu sem blandað er saman við húsdýra-áburð, en innflutningur á þessum afurðum er ekki leyfilegur. Þessar vörur falla undir lög um aukaafurðir úr dýrum, reglugerð (EB) nr. 1069/2009 og í þeirri reglugerð eru heimildir fyrir einstök aðildarríki til að takmarka innflutning ef sannað þykir að heilbrigði almennings eða dýra sé stefnt í hættu²⁰². Þar mun sönnunarbyrðin því væntanlega hvíla á Íslandi.
- Bent er á að listi yfir lífverur (úr plönturíkinu) sem taldar eru skaðlegar samkvæmt reglugerð 2000/29/EB innihaldi ekki allmargar tegundir sem kunna að vera skaðlegar héraðs sökum langrar einangrunar landsins og þess er krafist að Ísland geti viðhaldið núverandi fyrirkomulagi hvað varðar innflutningstakmarkanir. Sérstaklega er nefnt bann við innflutningi „vissra ættkvísla skógartrjáa (að undanskildum fræjum) þ.e. birkis *Betula* spp., lerkis *Larix* spp., grenis *Picea* spp., furu *Pinus* spp., aspar *Populus* spp., víðis *Salix* spp. og álms *Ulmus* spp. og vissra grænmetisplantna (að fræjum undanskildum) þ.e. gúrku, salati, papriku og tómati...“
- Boðað er að Ísland hyggist framkvæma vísindalega úttekt til að færa rök fyrir þessu álit. Ekki er hægt að álykta um líkur á að þessi krafa fáiast samþykkt fyrir en þetta vísindalega álit liggur fyrir.

6.2.5.1. Aðrar sértækar kröfur

Fyrir utan kröfur sem snúa að innflutningi fór Ísland í samningsafstöðunni fram á eftirfarandi undanþágur, sérlausnir og aðlögunartíma.

- Heimild til að viðhalda núverandi fyrirkomulagi við einstaklingsmerkingar sauðfjár og geita. Í stuttu máli snýst þessi undanþága um að fá að nota plastmerki í annað eyra í stað beggja, eins og reglugerð EB 21/2004 kveður á um, en beita hefðbundnum íslenskum mörkum í staðinn, svo lengi sem gripir eru ekki seldir á fæti milli bóa. Í viðauka við reglugerðina er heimild fyrir lönd til að nota eitt plastmerki ef einnig er merkt með tattú, en ekki er minnst á eyrnamörk skorin í eyrun.
- Ísland fer fram á að beita ekki ákvæðum reglugerðar (EB) nr. 999/2001, með áorðnum breytingum, varðandi fiskimjöl í fóður fyrir búfé, innflutning á kjöti og beinamjöli og sérstaka áhættuvefi í nautgripum, svo lengi sem Ísland er laust við eða með óverulega hættu á kúariðu samkvæmt stöðlum Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunarinnar.
- Ísland fer fram á að viðhalda lægra díoxínmagni (5 pg á hvert gramm af fitu) í fisklýsi en kveðið er á um í reglugerð (EB) nr. 1881/2006 á þeim forsendum að héraðs sé neysla á fisklýsi óvenju

200 Þessi reglugerð rennur út þann 28. desember 2014 og við tekur reglugerð (EB) 576/2013.

201 Til dæmis: 19. gr.: “Where preventive health measures are necessary for the protection of public health or the health of pet animals for controlling diseases or infections ... that are likely to be spread due to the movement of those pet animals, the Commission shall be empowered to adopt delegated acts...”

36. gr.: “Where rabies or a disease or an infection other than rabies occurs or spreads in a Member State, a territory or a third country, and is liable to represent a serious threat to public or animal health, the Commission may, acting on its own initiative or at the request of a Member State, adopt one of the following measures ... lay down special conditions in respect of the non-commercial movement of pet animals...”

202 Til dæmis: 32 gr.: Member States may adopt or maintain national rules imposing additional conditions for or restricting the use of organic fertilisers and soil improvers, provided that such rules are justified on grounds of the protection of public and animal health. 48 gr.: “the [import of] animal by-products or derived products must comply with any conditions for the dispatch of the consignment which are justified for the protection of public and animal health in order to ensure that animal by-products and derived products are handled in accordance with this Regulation.”

- mikil. Hér er væntanlega átt við að Ísland óski eftir að fá að setja þessar takmarkanir á allt lýsi sem markaðssett er hérlandis. Ekki er hægt að leggja mat á líkleg viðbrögð ESB við þessari kröfu.
- Ísland fer fram á aðlögunartíma til allt að 15 ára til að innleiða tilskipun ráðsins 1999/74/EB um lágmarkskröfur um velferð varphænsna, að því er varðar bann við því að halda hænsni í búrum. Mörg fordæmi eru fyrir að aðlögunartími sé veittur vegna innleiðingar reglna af þessu tagi en óvíst er hvort hann verði eins langur og óskað er eftir.
 - Ísland fer fram á aðlögunartíma í allt að tíu ár (eins og veittur er aðildarríkjum) til að hverfa í áföngum frá núgildandi kerfi hvað varðar innleiðingu reglugerðar (EB) nr. 1107/2009 um markaðssetningu plöntuvarnarefna.

6.2.6. Niðurstöður

Í samningsafstöðu vegna kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði er farið fram á rétt um tíu undanþágur, sérlausnir og aðlögunartímabil. Þar sem hlé var gert á viðræðum áður en viðbrögð ESB komu við samningsafstöðunni er erfitt að meta líkur á að kröfur Íslands hefðu náðst í gegn.

Fyrir Ísland virðist sem mikilvægustu kröfurnar hafi snúið að innflutningi lifandi dýra og innflutningi á fersku kjöti. Viðmælendur frá ESB sem þekktu til þessa málaflokks töldu líklegt að krafa Íslands um takmarkanir á innflutningi lifandi dýra hefði fengið efnislega meðferð og ef Ísland hefði getað sýnt fram á að hún væri byggð á vísindalegum grunni hefði verið fundin leið til að mæta kröfunni. Þannig undanþága myndi þó verða endurskoðuð með reglulegu millibili með hliðsjón af mögulegum breytingum á hinu vísindalega mati. Hér þarf að hafa í huga að aðildarríki ESB hafa nánast enga viðskiptalega hagsmuni af því að flytja lifandi dýr til Íslands. Fyrir utan gæludýr mætti helst búast við því að íslenskir hestamenn myndu hafa áhuga á að flytja dýrmæta reiðhesta heim eftir keppnisferðir.

Krafan um áframhaldandi bann við innflutningi á fersku kjöti tengist meðferð ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA, á því máli. Greinilegt var á viðmælendum að þeir höfðu vonast til þess að málið yrði leitt til lykta á vettvangi ESA. Þær málalyktir – hverjar sem þær hefðu orðið (eða verða) – hefðu orðið leiðandi fyrir niðurstöðuna úr samningum Íslands og ESB.

Um aðrar óskir Íslands um undanþágur frá innflutningi tiltekinna hráefna eða afurða má segja að í fljóti bragði virðast reglur ESB gefa möguleika á ýmis konar undanþágum að því tilskildu að hægt sé að sýna fram á, með gildum vísindalegum rökum, að almenningi, dýrum eða náttúru stafi raunveruleg hættu af innflutningnum.

6.3. Byggðastefna og samræming uppbyggingarsjóða

Byggðastefna Evrópusambandsins er mjög umfangsmikil og er næststærsti einstaki útgjaldaliður sambandsins. Í greinargerð samningahóps um byggða- og sveitarstjórnarmál frá 23. mars 2011 er stefnunni lýst á eftirfarandi hátt:

Byggðastefnu Evrópusambandsins er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins. Leiðir að þessu markmiði eru m.a. að styrkja grundvöll fjölbreyttrar atvinnustarfsemi, auka menntun og færni, efla samkeppnishæfni svæða og stuðla þannig að auknum hagvexti og lífsgæðum innan aðildarríkja ESB. Henni er ennfremur ætlað að stuðla að samræmingu aðgerða til að ná þeim langtímamarkmiðum sem aðildarríkin hafa sammælst um og birtast í áætluninni Evrópa 2020. Í raun má segja að í byggðastefnu Evrópusambandsins felist í senn atvinnu-, efnahags- og velferðarstefna í mjög víðum skilningi. Byggðastefnan hvílir á þremur markmiðum (e. objective) og þeim til stuðnings eru þrjár sjóðir, Samheldnisjóður, Félagsmálasjóður og Byggðapróunarsjóður sem saman eru nefndir uppbyggingarsjóðir.

...

Áhrif af þátttöku í byggðastefnu ESB eru fyrst og fremst þau að taka þarf upp áætlanagerð um framkvæmd stefnunnar til sjö ára, þannig að hægt sé að binda fjármagn til þess tíma. Þá þarf ákveðin stofnanaumgjörð vegna umsýslu með áætlunum, verkefnum og fjármunum að vera til staðar með tilnefningu til þess bærra aðila til að sinna hlutverki þriggja stofnana sem áskilið er skv. reglugerðunum. Eins og fram kemur í áliti meirihluta utanríkismálanefndar kunna að skapast hér ný tækifæri til endurskipulagningar

á byggðastefnu íslenskra stjórnvalda á grunni nýrrar hugmyndafræði, en slíkt hefur gefið góða raun í sumum aðildarríkjum ESB.²⁰³

Byggðamál falla undir kafla 22 í samningaviðræðum við Evrópusambandið. Í þessum kafla var Ísland búið að skila inn samningsafstöðu og viðbrögð komin frá ESB. Samningsafstaðan var gerð opinber en viðbrögð ESB ekki. Viðræður voru opnaðar 18. desember 2012 á ríkjaráðstefnu ESB.

Í fréttatilkynningu utanríkisráðuneytisins, þegar viðræður voru opnaðar, segir: „Í samningsafstöðu Íslands er lögð rík áhersla á sérstöðu landsins svo sem vegna mannfæðar, strjálbýlis, einangrunar og erfiðra staðhátta. Ísland fer fram á sérstakar ráðstafanir og auknar fjárveitingar í því skyni að geta tryggt hagsmuni hinna dreifðu byggða og árangursríka framkvæmd stefnunnar héraendis komi til aðildar. Lögð hefur verið fram tímasett aðgerðaráætlun vegna samningskaflans þar sem tilgreindar eru allar nauðsynlegar undirbúningsaðgerðir innanlands vegna þátttöku í byggðastefnu ESB ásamt ábyrgð á lykil-verkþáttum. Starfshópar hafa verið settir á fót til þess að annast meðal annars undirbúning á áætlanagerð, uppbyggingu stjórnsýslunnar, og hönnunar tölvukerfa.“

Eins og þarna kemur fram var vinna við undirbúning aðildar komin vel á veg. Unnið var að stefnumótandi áætlun fyrir helstu sjóði og undirbúningur fyrir stjórnsýslu- og upplýsingakerfi (MIS) var í ferli.

Þá var hafið umfangsmikið IPA-verkefni sem fólst í því að landshlutasamtök sveitarfélaganna ásamt fleiri aðilum mótuðu verkefni og sóttu um fjármagn, með sama hætti og þau myndu hafa gert ef Ísland hefði orðið aðili að ESB. Markmiðið var að þjálfa þessa aðila í nýjum vinnubrögðum. Fæst þessara verkefna fóru af stað þar sem hlé var gert á samningaviðræðum.

6.3.1. Helstu álitamál

Í samningsafstöðu Íslands er rakin sérstaða landsins – bæði í landfræðilegu og efnahagslegu tilliti. Á þessari sérstöðu byggja svo eftirfarandi kröfur Íslands til sérlausna:

1. Að landið verði í aðildarsáttmála skilgreint sem „ysta ríki“ og að reglur um aðstoðarhæfi og ýmis fleiri atriði taki mið af því sem gerist fyrir „ystu svæði“. Það sem þessi krafa felur í sér snýr fyrst og fremst að mögulegum stuðningsupphæðum og stuðningshlutföllum eins og kemur fram í kröfum númer 2 og 3. Þá gæti það haft viðtæk áhrif – m.a. á landbúnaðarmál – ef Ísland fengi sérstöðu sína viðurkennda sem „ysta ríki“.
- 2.-4. Ísland fer fram á viðbótarfjárveitingar og viðbótarstuðningshlutföll sbr. fyrsta lið og að allt landið falli undir skilyrði um byggðaaðstoð. Þessar kröfur koma í rökréttu framhaldi af fyrstu kröfunni, enda er landið allt einangrað, harðbýlt og með einhæft atvinnulíf.
5. Ísland fer fram á að hljóta formlega viðurkenningu sem eyríki. Þessi krafa tengist líka fyrsta lið.
6. Ísland fer fram á að njóta framlaga úr sjóðum sem styrkja „landamærasamstarf“, enda þótt landið eigi engin eiginleg landamæri að öðrum ríkjum samkvæmt gildandi reglum (samstarfsríkið þarf að vera í að lágmarki 150 km fjarlægð, séu landamæri á sjó).
7. Ísland fer fram á sveigjanleika við úthlutanir til að bregðast við sérstökum aðstæðum í dreifbýli landsins.
8. Ísland fer fram á að vegna óvenjulegra sveiflna í efnahagsástandi verði samið sérstaklega um viðmiðunarár vegna fjárveitinga úr sjóðum.
9. Ísland fer fram á að skoðað verði hvort og þá hvernig hægt væri að nýta Samstöðusjóð ESB til að styðja við viðbrögð vegna óvenjutiðra náttúruhamfara. Hér þarf að hafa í huga að Ísland ætti að jafnaði ekki rétt á úthlutunum úr þessum sjóði, þar sem hann styður einungis við lönd þar sem landsframleiðsla er undir 90% af meðaltali ESB.

203 Aðildarviðræður Íslands og ESB 2009-2013, „Undirbúningur rýnifunda: 22. byggðastefna ESB,“ <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/byggdamal/Greinargerð-22.-Byggdamal.pdf>

Eins og þessi kröfugerð ber með sér er Ísland ekki að fara fram á umfangsmiklar undanþágur frá meginreglum eða sérlausnir. Útvíkkun á fjarlægðartakmörkum um landamærasamstarf virðist mjög eðlileg krafa og líklegt að við henni verði orðið, með einum eða öðrum hætti²⁰⁴.

Óskir um sveigjanleika við úthlutanir munu væntanlega verða skoðaðar í hverju tilviki fyrir sig, enda hæpið að ESB muni geta veitt almennt leyfi til sveigjanleika – eða útilokað hann fyrirfram.

Krafa um viðræður um viðmiðunarár hlýtur að verða skoðuð, geti Ísland sýnt fram á að þau viðmiðunarár sem reglur segja að skuli gilda gefi alranga mynd af efnahagsástandi landsins.

Hvað varðar óskina í 9. lið um „tæknilegar viðræður“, þá er hæpið að henni verði hafnað en ómögulegt að segja til um útkomuna.

Stærsta óskin um sérlausn er að sjálfsgöðu sú fyrsta, nefnilega að Ísland verði skilgreint sem „ysta ríki“ og njóti svipaðrar sérstöðu og „ystu svæðin“ njóta nú.

Eyríki á borð við Möltu og Kypur hafa hingað til ekki haft sömu stöðu og ystu svæðin (þrátt fyrir að hafa sóst eftir því) en eftir að þau gengu í ESB hefur áhersla á strjálbýl norðlæg svæði og eyjasvæði aukist. Þannig var í sérstakri yfirlýsingu með Lissabon- sáttmálanum áréttað að hugtakið eyjasvæði gæti átt við um eyríki í heild sinni. Ekki hefur enn reynt á þessa samþykkt en ljóst er af samningsafstöðunni að Ísland ætlaði að láta reyna á hana.

Í þessu samhengi er áhugavert að skoða þær nýju reglur sem nú hafa verið innleiddar um stóru byggðasjóðina. Í nýrri reglugerð um byggðapróunarsjóðina er kynnt til sögunnar ný svæðaskilgreining: „Norðlæg strjálbýl svæði“. Þannig er hlutverk sjóðsins skilgreint á eftirfarandi hátt í inngangi reglugerðarinnar: “the ERDF is to contribute to reducing disparities between the levels of development of the various regions and to reducing the backwardness of the least favoured regions, among which particular attention is to be paid to regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population density and island, cross-border and mountain regions.”²⁰⁵

Og í framhaldinu eru tiltekna tvær tegundir svæða sem njóta skuli sérstakrar sérstöðu: Ystu svæði og norðlæg strjálbýl svæði. Um norðlægu svæðin segir:

“The northern sparsely populated regions should benefit from specific measures and additional funding to offset the severe and natural or demographic handicaps...”²⁰⁶

Þessi svæði eru síðar skilgreind sem svæði með minna en átta íbúa á ferkílómetra (Ísland er með ríflega þrjá íbúa á ferkílómetra) og þeim (ásamt ystu svæðum) til dæmis tryggður viðbótarstuðningur úr fjárveitingum sjóðsins.

Annað atriði sem vekur athygli við yfirferð á nýju reglugerðinni er að í ákveðnum tilvikum eru NUTS-2 svæði sem eru eyríki flokkuð með ystu svæðum²⁰⁷. Ísland myndi flokkast sem eitt af þessum svæðum.

Það virðist því sem nýju reglurnar fyrir byggðapróunarsjóðina (ERDF, ESF, Cohesion fund) auðveldi nálgun að meginkröfum Íslands í þessum kafla.

6.3.2. Niðurstöður

Undirbúningur aðildar var vel á veg kominn í byggðamálum og fátt sem virtist standa í vegi fyrir því að samningar gætu náðst. Kröfugerð Íslands snýr fyrst og fremst að því að tryggja stöðu landsins innan ESB og hámarka framlög úr byggðapróunarsjóðum sambandsins. Þessar kröfur eru rökstuddar með tilvísun í einangrun landsins, einhæft atvinnulíf, mikið dreifibýli og harðbýli. Ekki virðist sem neitt í reglum ESB muni verða sérstaklega íþyngjandi fyrir Ísland.

204 Í þeirri grein sem setur 150 km mörkin stendur t.d.: “When submitting draft cross-border cooperation programmes, Member States, in duly justified cases, and, in order to ensure the coherence of cross-border areas, may request that NUTS level 3 regions other than those listed in the decision referred to in the second subparagraph, are added to a given cross-border cooperation area.” Reglugerð (EU) No. 1299/2013.

205 Reglugerð (EU) No. 1301/2013. Inngangsgrein (1).

206 Reglugerð (EU) No. 1301/2013. Inngangsgrein (5).

207 T.d. 4. gr.

Nýjar reglur um byggðapróun sem tóku gildi undir lok árs 2013 virðast myndu auðvelda ESB að mæta kröfum Íslands, t.d. með nýjum skilgreiningum á norðlægum, strjálbýlum svæðum og sérstakri áherslu á eyríki.

7. Staða og framtíð EES

Kaflinum er ætlað að lýsa stöðu, þróun og horfum EES-samstarfsins, og kostum þess og göllum fyrir Ísland að byggja tengsl sín við Evrópusambandið áfram á því. Þetta er gert í ljósi þess að EES-samstarfið er sú leið sem Ísland valdi fyrir yfir 20 árum til að gæta hagsmuna sinna á innri markaði Evrópu og sem ramma utan um þátttöku ríkisins í Evrópusamvinnunni í víðara samhengi. Aðildin að EES-samningnum er sá valkostur sem líklegast er að Ísland muni áfram reyna að byggja tengsl sín við Evrópusambandið og innri markað þess á, ef a) viðræður Íslands um aðild að sambandinu verða ekki til lykta leiddar, eða b) aðildarsamningur verður gerður, en honum hafnað í þjóðaratkvæðagreiðslu. Ef til slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu skyldi koma, þá væru kjósendur að velja á milli þessara tveggja valkosta: a) fullrar aðildar að Evrópusambandinu á þeim forsendum sem um semst í aðildarsamningi, og b) þátttöku í innri markaði Evrópusambandsins í gegnum EES-samstarfið eða með öðrum hætti. Mikilvæg forsenda fyrir matinu á þessum tveimur valkostum er að greina eftir bestu getu hvað síðarnefndi valkosturinn felur í sér. Þessi kafli er tilraun til slíkrar greiningar.

Þegar þetta er ritað, snemma árs 2014, eru réttir tveir áratugir liðnir síðan Samningurinn um evrópska efnahagssvæðið, EES, gekk í gildi, en hann hafði verið undirritaður tæpum tveimur árum fyrr, í maí 1992. Vegna þessara tímamóta hafa ýmsar úttektir verið gerðar á EES-samstarfinu á undanförunum misserum. Sú veigamesta er úttekt sem unnin var fyrir norsk stjórnvöld og kom út í janúar 2012. Þeirri úttekt fylgdu einnig viðaukar eftir fræðimenn um reynslu Íslands og Liechtenstein af EES-þátttökunni. Úttekt á EES sem stjórnvöld í Liechtenstein fólu fræðimönnum við Evrópurannsóknastofnunina CEPS í Brussel að vinna kom út í mars 2013. Þá hafa Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA, gefið út rit þar sem reynslan af rekstri EES-samningsins í 20 ár er metin og spáð í framtíð hans. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur einnig gert sína eigin úttekt á samningnum, sem og Sameiginlega EES-þingmannanefndin og Ráðgjafanefnd EES, sem einnig hafa ályktað um stöðu og horfur samningsins. Fræðimenn hjá sjálfstæðum hugveitum hafa heldur ekki látið sitt eftir liggja og gert sínar eigin greiningar á EES-samstarfinu. Það hefur líka verið viðfangsefni ófárra háskólaritgerða, hérlandis jafnt sem erlendis. Hagsmunaaðilar innan aðildarríkja EES hafa einnig birt eigin rit um reynsluna af EES, s.s. hagsmunasamtök aðila vinnumarkaðarins. Ennfremur hafa íslensk stjórnvöld á liðnum árum látið vinna ýmsar skýrslur um EES og annað Evrópusamstarf Íslands. Veigamest þeirra er skýrsla Evrópunefndar forsætisráðherra, sem skipuð var fulltrúum úr öllum flokkum sem þá áttu sæti á Alþingi og Björn Bjarnason, þáv. ráðherra, fór fyrir. Sú skýrsla kom út vorið 2007.

Það skortir því ekki heimildir, þar sem mat er lagt á reynsluna af EES-samstarfinu, kosti þess og galla og þau vandamál sem það stendur frammi fyrir. Hér í framhaldinu verða helstu niðurstöður þessara heimilda raktar, að viðbættum svörum sem sérstaklega var aflað fyrir þessa úttekt frá embættismönnum og sérfræðingum sem koma að rekstri EES-samningsins, af hálfu Íslands og EFTA annars vegar og af hálfu Evrópusambandsins hins vegar. Á grunni þeirrar samantektar er síðan reynt að leggja mat á hversu vel EES-samstarfið getur nýst Íslandi á komandi árum, og hver helstu vandamálin við þann valkost kunna að verða.

7.1. Þróun EES

Það er kunnara en frá þurfi að segja að þegar EES-samningurinn var undirritaður 2. maí 1992, og enn frekar þegar hann gekk í gildi 1. janúar 1994, höfðu ekki margir trú á því að þetta yrði langlífur samningur. Þegar þarna var komið sögu höfðu nefnilega öll þáverandi EFTA-ríkin, utan Íslands, það er Austurríki, Finnland, Noregur, Sviss og Svíþjóð, sótt um aðild að Evrópusambandinu.

Það sem varð samningnum til lífs var að Norðmenn felldu aðildarsamning sinn við sambandið í þjóðaratkvæðagreiðslu í nóvember 1994. Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu greiddu 52,2 prósent norskra kjósenda atkvæði á móti fullgildingu aðildarsamningsins, en 47,8 prósent með. Hefði Noregur fylgt hinum EFTA-ríkjunum inn í sambandið um áramótin 1994-1995, hefði Ísland verið eitt eftir í „EFTA-stoð“ EES. Liechtenstein bættist ekki í hóp EFTA-EES-ríkja fyrr en í maí 1995, eftir að tekist höfðu samningar sem gerðu furstadæminu kleift að samræma mynt- og tollabandalag sitt við Sviss fullri aðild þess að EFTA og EES. Stofnanafyrirkomulag EES-samningsins hefði fallið um sjálft sig ef Ísland hefði endað uppi með að vera eina ríkið í EFTA-stoðinni. Við þessar aðstæður hefði því ekki verið um annað að ræða en að breyta EES-samningnum í tvíhliða samning ESB við Ísland.

Sviss endaði með að standa bæði utan EES og ESB, þar sem aðildarumsókn landsins var lögð á hilluna eftir að naumur meirihluti Svisslendinga felldi fullgildingu EES-samningsins í þjóðaratkvæðagreiðslu í desember 1992. Fyrir vikið hafa Alparikin tvö, Sviss og Liechtenstein, og Norðurlöndin tvö, Noregur og Ísland, átt samleið í (samanskroppnum) Fríverslunarsamtökum Evrópu, EFTA. Þrjú síðarnefndu ríkin mynda síðan EFTA-stoð Evrópska efnahagsvæðisins.

Um þá fullyrðingu, að hefði Noregur gengið í ESB ásamt hinum EFTA-ríkjunum – Austurríki, Finnlandi og Svíþjóð – árið 1995 hefði orðið að breyta EES-samningnum í tvíhliða samning ESB við Ísland má bæta þessu við: Í framhaldinu hefði Ísland þurft að gera upp við sig hvort það sæi hagsmunum sínum betur borgið með þeim samningi – sem efalaust hefði orðið mun kostnaðarsamari og þyngri í framkvæmd en EES-samningurinn hefur reynst, þar sem byrðarnar af rekstri EES deilast á fleiri (og breiðari, norskar) herðar – eða með því að fylgja hinum EFTA-ríkjunum alla leið inn í ESB. Fyrir íslensk stjórnvöld og þó enn frekar hagsmunaaðila í sjávarútvegi hérlendis hefði það óneitanlega verið óþægileg staða, að þurfa að eiga við Evrópusamband með Norðmenn innanborðs, sem ekki þarf að efa að hefðu strax frá fyrsta degi aðildar gert sig mjög gildandi á sviði sjávarútvegsmála. Norðmenn hefðu í þeirri stöðu til að mynda getað beitt Evrópusambandinu fyrir sig í samningaviðræðum við Ísland um veiðar úr deili- og flökkustofnum. Í aðdraganda þess að íslensk stjórnvöld ákváðu að sækja um aðild að ESB árið 2009 lýstu hagsmunaaðilar í norskum sjávarútvegi með hliðstæðum hætti áhyggjum af hugsanlegri inngöngu Íslands í ESB og þeim afleiðingum sem hún kynni að hafa fyrir hagsmunum norsks sjávarútvegs.²⁰⁸

Fljótlega eftir að Austurríki, Finnland og Svíþjóð færðu sig úr EFTA- í ESB-stoð EES tókst, þrátt fyrir þessa „blóðtöku“ fyrir EFTA-stoðina, að koma á stöðugleika í rekstri EES-samningsins. Á komandi árum varð orðalagið „rekstur EES-samningsins gengur vel“ (á ensku: „The EEA is functioning well“) að föstum lið í fundargerðum Sameiginlegu EES-nefndarinnar, EES-ráðsins og í ársskýrslum EFTA. En þrátt fyrir þessar síendurteknu fullyrðingar um að rekstur EES gangi vel, þá hafa vankantar og gallar hans jafnframt verið ljóðum ljósir alveg frá upphafi.

Samhljómur er um að stærstur þessara galla sé hin mjög svo takmarkaða aðkoma EFTA-EES-ríkjanna að móttun löggjafar og ákvörðunum. Hið mikla misvægi milli stoðanna tveggja í samstarfinu – EFTA-stoðarinnar annars vegar, með samtals ríflega fimm milljónir íbúa í þremur ríkjum, og ESB-stoðarinnar hins vegar, sem nú telur 28 aðildarríki með yfir 500 milljónir íbúa – hefur magnað þennan lýðræðishalla. Samanlagt hefur þetta gert það að verkum að staða ríkjanna í EFTA-stoðinni er nánast eins og áskrifenda að löggjöf sem samin er af öðrum, án þess að kjörnir fulltrúar þeirra hafi nokkra aðkomu að ákvarðanatökunni við smíði þeirrar löggjafar. Nánar verður fjallað um lýðræðishallann í EES í kafla 7.2.4. hér á eftir.

Meðal annarra þekktra galla á EES-samningnum er að EFTA-EES-ríkin hafa ekki átt annarra kosta vöð (vegna hins mikla misræmis í stærð EFTA- og ESB-stoðar EES) en að greiða fyrir aðganginn að innri markaði Evrópusambandsins með því að borga háar fjárhæðir inn í sjóði til stuðnings atvinnuþróun og efnahagsuppbyggingu í þeim löndum á EES-svæðinu sem standa einna verst í því tilliti. Ólíkt aðildarríkjum ESB geta EFTA-EES-ríkin, og lögaðilar innan þeirra (s.s. sveitarfélög), hins vegar ekki sótt í neina slíka sjóði.

Þessir vankantar EES-samstarfsins hafa frekar ágerst en hitt, eftir því sem á hefur liðið. Frá því EES-samningurinn var undirritaður hafa orðið miklar breytingar innan Evrópusambandsins. Stofnsáttmáli sambandsins hefur fjórum sinnum verið uppfærður, nú síðast með Lissabon-sáttmálanum sem gekk í gildi árið 2009. Með þessum sáttmálabreytingum hefur málefnasviðum sem samstarf ESB-ríkjanna nær til fjölgað til muna, valdsvið stofnana ESB verið aukið og uppbyggingu og verkaskiptingu þeirra breytt.²⁰⁹

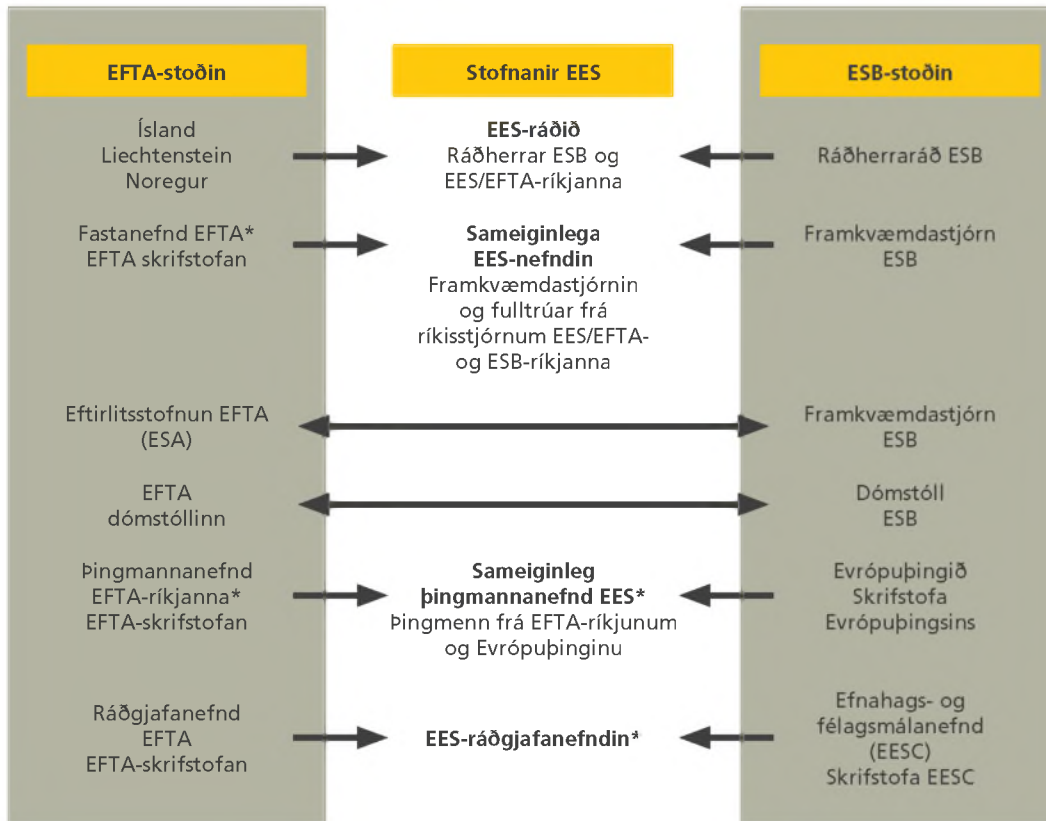
Lagalegur grundvöllur EES-samningsins miðast hins vegar eftir sem áður við sáttmálagrunn ESB eins og hann var fyrir gildistöku Maastricht-sáttmálans árið 1993. Þá voru öll mál sem vörðuðu innri markaði Evrópu – og þar með gildissvið EES-samningsins – „hýst“ innan einnar af þremur „stoðum“ ESB, nánar tiltekið þeirri stoð sem átti uppruna sinn í Efnahagsbandalagi Evrópu, EBE. Móttun og setning nýrra laga

208 Sbr. ummæli formanns samtaka norskra útgerðarmanna, Reidar Nilsen, Fiskeribladet Fiskeren, „Ísland í EU kan gi fiskeritrbæbel for Norge,“ <http://fiskeribladetfiskaren.no/default.asp?side=101&lesmer=10219>

209 Lesa má nánar um þær breytingar á starfsemi Evrópusambandsins sem Lissabon-sáttmálinn innleiddi í skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins*: Viðauki III: Evrópusambandsréttur í ljósi Lissabon-sáttmálans og aðildarumsóknar (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014).

og reglna um innri markaðinn var þá að mun meira leyti í höndum framkvæmdastjórnar ESB en hún er nú, þar sem hlutverk bæði ráðherraráðsins en þó sérstaklega Evrópuþingsins hefur verið stóraukið í laga-setningarferlinu innan ESB.

Mynd 7.1. Stofnana uppbygging EES-samningsins.



Heimild: Skýrsla Evrópuþingdar 2007, bls. 17.

*Sviss hefur áheyrnarfulltrúa í fastanefnd EFTA, þingmannanefnd EFTA, Sameiginlegu þingmannanefndinni og ESB-ráðgjafanefndinni.

EES-samningnum var aldrei ætlað að veita EFTA-ríkjunum í EES sama aðgang að umræðu, mótun og töku ákvarðana og aðildarríki ESB hafa. Eina aðkoman sem EES-samningurinn veitir EFTA-EES-ríkjunum að mótun nýrra Evrópureglna, sem þessi ríki eru síðan skuldbundin til að innleiða í eigin landslög, er á svokölluðu „for-mótunarstigi“ (e. *pre-pipeline*) í gegnum framkvæmdastjórn ESB.²¹⁰ Um leið og undirbúningsferlið fer af for-mótunarstigi á mótunarstig (e. *pipeline*) hafa fulltrúar EFTA-EES-ríkjanna ekki lengur neinn rétt á aðkomu að þeirri vinnu, samkvæmt ákvæðum EES-samningsins. Aukinheldur hefur það margoft gerst, þegar upp koma tillögur að nýrri Evrópulöggjöf sem ekki byggjast á gerðum sem þegar hafa verið teknar upp í EES-samninginn, að starfsmenn framkvæmdastjórnar ESB gleymi að láta EFTA-ríkin í EES vita.²¹¹ Almennt gildir reyndar, að eftir því sem lengra liður frá gerð EES-samningsins

210 Þegar framkvæmdastjórn ESB hefur undirbúning að nýrri löggjöf á sviði sem EES-samningurinn tekur til, skal hún leita óformlega ráða hjá sérfræðingum EFTA-ríkjanna á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja ESB við mótun tillagnanna. Um þetta er kveðið á um í 99. og 100. grein samningsins. Um hefðbundna túlkun á þeim rétti sem í þessum ákvæðum felast, og byggir á því sem lagt var upp með þegar gert var ráð fyrir að mun meiri jafnvægi yrði milli EFTA- og ESB-stoða EES en raunin varð, má lesa nánar hér: Björn Friðfinnsson, „EES-vefsetrið: Háskólafrólegur 8“, <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/EESUndir/nr/1716>

211 Á þetta er t.d. bent í skýrslu utanríkisráðherra um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi frá árinu 2000: Utanríkisráðuneytið, *Staða Íslands í Evrópusamstarfi: Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2000), 9.

og aðildarþjóðum ESB fjölgar, dregur úr meðvitund embættismanna ESB um tilvist EES-samningsins og þekking minnkar á ákvæðum hans um réttindi EFTA-EES-ríkjanna.

Af hálfu framkvæmdastjórnarinnar er reyndar hreinlega ekki litið svo á, að 99. og 100. gr. EES-samningsins leggi þá skyldu á herðar embættismönnum hennar að bjóða í öllum tilvikum sérfræðingum/fulltrúum frá EFTA-ríkjunum í EES að borðinu, ekki einu sinni á *pre-pipeline*-stiginu. Það sé því rangt að tala um í þessu samhengi að það „gleymist“ að bjóða fulltrúum EFTA-EES-ríkjanna.

Einar Páll Tamimi, sem var yfirlögfræðingur á EFTA-skrifstofunni upp úr aldamótum og forstöðumaður og síðar stjórnarformaður Evrópuréttarstofnunar Háskólans í Reykjavík, fullyrðir að þeirri hugmynd hafi „ranglega verið haldið á lofti að sú aðkoma að mótun Evrópureglna sem EFTA-EES-ríkin eigi rétt á sé víðtæk og ótvíræð.“²¹² Hið rétta sé að hún sé lítil og óljóst orðuð í EES-samningnum. Þá hafi sá misskilningur verið þrálátur að sú grein samningsins sem réttur til slíkrar aðkomu að mótuninni geti byggst á sé 100. gr. samningsins á meðan sú grein fjalli um allt annað. „Eina greinin sem kveður á um aðkomu EFTA-EES-ríkjanna að mótun Evrópureglna er 99. gr. samningsins sem er bæði loðin og takmörkuð að umfangi.“²¹³

Samkvæmt 99. gr. EES-samningsins skal framkvæmdastjórn ESB, þegar hún hefur undirbúning að nýrri löggjöf sem EES-samningurinn tekur til, óformlega leita ráða hjá sérfræðingum EFTA-EES-ríkjanna á sama hátt og hún leitar ráða hjá sérfræðingum aðildarríkja ESB við mótun tillagnanna. Hér er fjallað um þá aðstöðu þegar framkvæmdastjórnin hefur ákveðið að leggja til við löggjafarstofnanir ESB löggjöf á tilteknu sviði. Allur gangur er á því hvernig og að hvaða marki sérfræðingar frá aðildarríkjum ESB koma að mótun slíkra tillagna. Stundum eru settir upp vinnuhópar sérfræðinga en í öðrum tilvikum ráðgast við einstaka sérfræðinga beint. Framkvæmdastjórnin leitar ráða hjá sérfræðingum á þessu stigi fyrst og fremst á grundvelli fagþekkingar þeirra en ekki þjóðernis. Þannig sé sú aðstaða oft uppi að ráðgast sé við fleiri en einn sérfræðing frá einu aðildarríki en engan frá öðru. Engin skylda hvíli á framkvæmdastjórninni um að hafa með í ráðum við mótun tillagna til löggjafar sérfræðinga frá öllum aðildarríkjunum, enda sé um að ræða tillögur framkvæmdastjórnarinnar sem hún setur fram í eigin nafni og á eigin ábyrgð. Að áliti Einars Páls verði því alls ekki leiddur af þessari grein neinn réttur fyrir EFTA-EES-ríkin til að þeirra sérfræðingar eigi aðkomu að mótun löggjafar frekar en framkvæmdastjórnin kjósi hverju sinni.

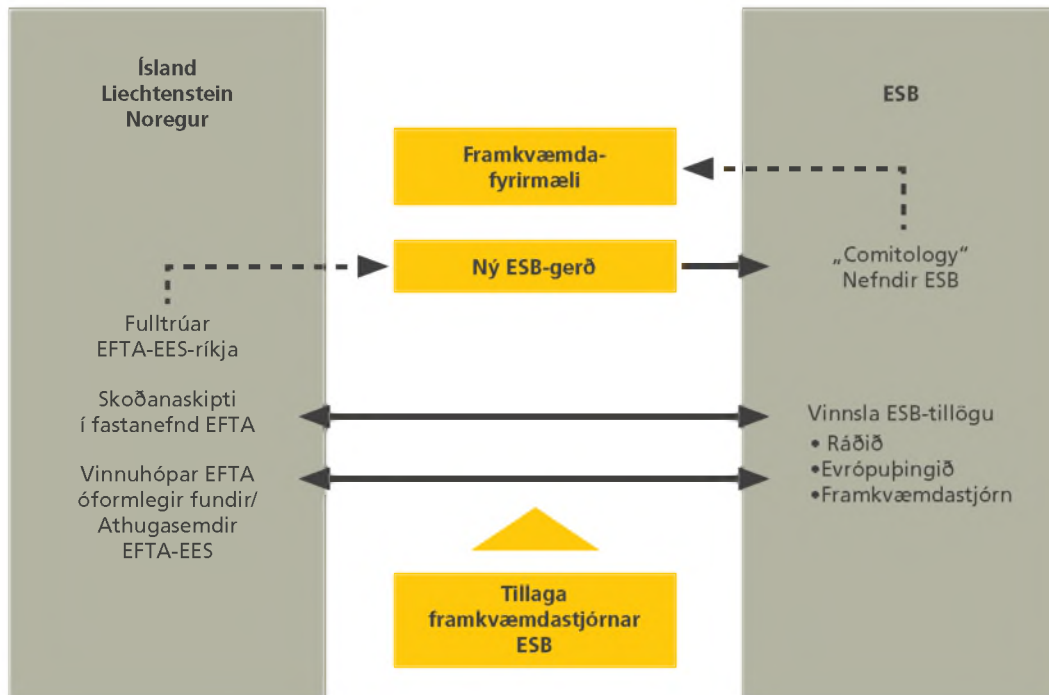
Í framkvæmd hefur niðurstaðan verið sú að framkvæmdastjórnin hefur borið sig upp við sérfræðinga frá EFTA-EES-ríkjunum þegar hún hefur talið þá hafa eitthvað til málanna að leggja. Af því leiðir að hún hefur látið það eiga sig þegar hún hefur ekki talið innlegg þeirra hafa þýðingu fyrir mótun þeirra löggjafartillagna sem verið er að vinna að hverju sinni. Rökrétt afleiðing af ofangreindu er að stundum eiga sérfræðingar frá einu EFTA-EES-ríki aðkomu að mótun löggjafartillagna á vettvangi framkvæmdastjórnar ESB en sérfræðingar frá öðrum ekki. Ef verið væri að móta löggjöf tengda þjónustu við oliuborpalla mætti þannig sterklega gera ráð fyrir að norskir sérfræðingar hefðu verðmæta sérfræðiþekkingu fram að færa en að íslenskir sérfræðingar um viðfangsefnið væru tæpast til.

Af ofangreindu má ráða að vart er hægt að tala um rétt EFTA-EES-ríkjanna til aðkomu að mótun löggjafar heldur skyldu framkvæmdastjórnar ESB til að gera ekki greinarmun á sérfræðingum frá EFTA-EES-ríkjunum og sérfræðingum frá ESB þegar hún velur slíka sér til ráðgjafar við gerð tillagna að löggjöf.

212 Skv. minnisblaði sem Einar Páll skrifaði fyrir þessa úttekt og byggir á minnisblaði sem hann skrifaði á sínum tíma sem yfirlögfræðingur EFTA-skrifstofunnar.

213 Einar Páll Tamimi: Minnisblað dags. 23. mars 2014.

Mynd 7.2. Þátttaka EFTA-EES-riksja í undirbúningi nýrra ESB-gerða



Heimild: EFTA

Hvað 100. gr. EES-samningsins áhrærir, þá fjallar hún um beitingu framkvæmdastjórnar ESB á framkvæmdavaldi sínu, nánar tiltekið því sem henni hefur verið falið samkvæmt einstökum lagagerðum. Hér er um að ræða það sem kallað hefur verið „comitology“ á ensku, en það er sú aðferð sem aðildarríki ESB nota til að hafa áhrif á beitingu þessa framselda valds. Að jafnaði er um að ræða afmarkaðar ákvarðanir á því sviði sem viðkomandi lagagerð tekur til, svo sem um heimild til að setja ákveðna vöru á markað, um fjárveitingar o.s.frv. Í lagagerðunum er þá kveðið á um að framkvæmdastjórninni sé falið vald til að taka umræddar ákvarðanir en að hún skuli leggja tillögur að slíkum ákvörðunum fyrir nefndir sem skipaðar eru fulltrúum frá öllum aðildarríkjunum. Það hvaða þýðingu afstaða nefndanna hefur fer síðan eftir því sem segir í lagagerðinni sem framkvæmdastjórnin byggir framkvæmdavald sitt á.

Meira að segja hvað varðar þessar veigaminni ákvarðanir er aðkoma EFTA-EES-riksjanna veik og óljós. Ríkin eiga ekki rétt til fulltrúa í umræddum nefndum. Þau eiga einungis rétt til þess að framkvæmdastjórnin ráðfæri sig við sérfræðinga þeirra að sama marki og hún ráðfæri sig við sérfræðinga frá ESB-riksjunum þegar hún útbýr þær tillögur sínar sem leggja á fyrir nefndirnar. Um það hvað felst í slíkum rétti visast til umfjöllunar um 100. gr. hér að framan.

Hvað varðar þær ákvarðanir sem fjallað er um í 100. gr. ber svo við að í framkvæmd hefur aðkoma EFTA-EES-riksjanna verið talsvert viðtækari en þau geta byggt á ákvæðum greinarinnar. Þannig hefur ríksjunum í mörgum tilvikum verið boðið að sitja fundi „comitology“-nefndanna með málfrelsi og tillögurétt. Aðspurðir hafa embættismenn framkvæmdastjórnarinnar útskýrt þennan veruleika með því að aðskilnaðurinn á milli undirbúnings framkvæmdastjórnarinnar á ákvörðunum þeim sem lagðar eru fyrir nefndirnar og meðferðar nefndanna á þeim tillögum, sé ekki klipptur og skorinn. Þannig séu nefndirnar einnig iðulega með í ráðum við mótun tillagnanna. Af þessum sökum sé einfaldast í framkvæmd að bjóða fulltrúum EFTA-EES-riksjanna að sitja fundi nefndanna. Fyrir því hafi skapast venja, án þess að til grundvallar henni liggi neinn samningsbundinn réttur fulltrúa EFTA-EES-riksjanna til setu á þessum nefndafundum.²¹⁴

214 Einar Páll Tamimi: Minnisblað dags. 23. mars 2014. Um aðkomu fulltrúa EFTA-EES-riksjanna að undirbúningi EES-gerða má lesa nánar í þessu sértili EFTA: *EFTA Bulletin 1, 2009: Decision shaping in the European Economic Area*, bls. 13-25, <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/eeadecisionshaping-bulletin.pdf>

Á meðan lagagrunnur EES hefur haldist óbreyttur frá upphafi, eins og áður segir, hafa fyrir tilstilli samningsins verið innleiddar í kring um 360 EES-gerðir í landsrétt EFTA-EES-rikkjana að meðaltali á hverju ári, í 20 ár.²¹⁵ Það hefur því reynt mjög á að samningsaðilar og stofnanir EES-samstarfsins ynnu stöðugt að því að finna leiðir til að láta þetta allt ganga upp, og gæta þess að ólík markmið næðust: að viðhalda lagalegri einsleitni á öllu EES-svæðinu, en nýta jafnframt það svigrúm sem fyrir hendi er í hverju tilviki til að laga nýjar EES-gerðir að aðstæðum og landsrétti í hverju hinna þriggja ólíku aðildarríkja EFTA-stoðar EES. Og gera þetta allt þannig, að það nyti nauðsynlegs lýðræðislegs stuðnings og lögmætis – upp að því marki sem mögulegt er með tilliti til þeirra takmarkana sem ákvæði samningsins og hinn innbyggðri lýðræðishalli setja. Lágmarkskrafan hefur verið sú að innleiðing allra þessara EES-gerða bryti ekki í bága við stjórnarskrá ríkisins, en þá lágmarkskröfu reynist nú æ erfiðara að uppfylla (nánar er fjallað um þetta atriði í kafla 7.2.6.).

7.2. Reynslan af EES: Kostir, gallar og áskoranir

7.2.1. Reynsla Íslands

Öruggt má telja að með EES-samningnum fengu Íslendingar betri samning á sínum tíma en þeim hefði verið unnt að fá í tvíhliða viðræðum við Evrópusambandið. Í samningaviðræðunum um EES-samninginn nutu Íslendingar sameinaðs samningamáttar þáverandi EFTA-rikkja, sem á þessum tíma voru langstærsti viðskiptaaðili Evrópusambandsins eins og það var þá; EFTA-rikin voru sex með samtals um 30 milljónir íbúa, ESB-rikin tólf með um 370 milljónir íbúa.

Um reynslu Íslands af EES-samstarfinu segir í niðurstöðum skýrslu Evrópunefndar forsætisráðherra frá vorinu 2007:

„Nefndin telur að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) hafi staðist tímans tönn og að hann sé sá grundvöllur sem samskipti Íslands og ESB byggjast á og rétt er að þróa áfram.

Breytingar innan Evrópusambandsins, aukið vægi þings þess og fjölgun aðildarríkja hafa ekki hróflað við EES-samningnum. Íslensk stjórnvöld, Alþingi og ríkisstjórn, hafa hrundið ákvörðunum vegna aðildarinnar skipulega í framkvæmd og þær stofnanir, sem eiga að fylgjast með framkvæmd samningsins, Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn hafa orðið virkir þátttakendur í framkvæmdinni gagnvart Íslandi.

[...]

Það er mat nefndarinnar, að framkvæmd EES- og Schengen-samninganna hafi almennt gengið vel. Ágreiningsefni hafa verið leyst innan ramma samninganna, en það verður ekki gert án góðrar eftirfylgni. Þegar á heildina er litið telur nefndin, að vel hafi til tekist á vettvangi Alþingis og framkvæmdavaldsins að vinna að framgangi mála á grundvelli EES- og Schengen-samninganna og vel hefur tekist til við að gæta hagsmuna Íslands þegar litið er til þátttöku í nefndum, aðlagana og við stækkun EES 2004.”²¹⁶

Þessi jákvæða reynsla af EES-þátttökunni er líka ítrekuð í Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar, sem birt var 11. mars 2014, en þar segir meðal annars:

²¹⁵ Utanríkisráðuneytið, Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál (Reykjavík, Utanríkisráðuneytið, 2014), 34.

²¹⁶ Forsætisráðuneytið, Tengsl Íslands og Evrópusambandsins: Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2007), 115 <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf>

„EES-samningurinn hefur verið burðarás samstarfs og samskipta Íslands við ESB og aðildarríki þess og svo verður áfram. Hefur EES-samningurinn verið Íslandi hagstæður allt frá því hann tók gildi fyrir tveimur áratugum. Samningurinn veitir aðgang að mikilvægu markaðssvæði fyrir íslenskt atvinnulíf, með frjálsu flæði á allflestum vörum (þó ekki að fullu með landbúnaðarvörur og sjávarafurðir), fjármagni (fjárfestingar) og þjónustu. Jafnframt tryggir samningurinn rétt Íslendinga til búsetu, atvinnu og náms hvar sem er innan svæðisins.“²¹⁷

Hagsmunasamtök aðila vinnurmarkaðarins á Íslandi hafa ítrekað ályktað um mikilvægi EES-samningsins fyrir efnahagsþróun og samkeppnishæfni Íslands. Til að mynda segir í umsögn Samtaka atvinnulífsins til Alþingis um þingsályktunartillögum um aðildarumsókn Íslands að ESB frá júlí 2009:

„Samtök atvinnulífsins og forverar þeirra hafa frá upphafi verið fylgjandi samningnum um Evrópska efnahagssvæðið enda hefur hann reynst íslensku efnahagslífi gríðarlega mikilvægur. Markmið samningsins er að tryggja frjálst flæði vöru, þjónustu og fjármagns ásamt frjálsri för fólks. Á undanförunum árum hefur samningurinn tryggt Íslendingum greiðari aðgang, en þó ekki óheftan, að sinum mikilvægustu mörkuðum. Þá hefur hann stuðlað að ýmsum jákvæðum breytingum á lagaumhverfi íslensks atvinnulífs og tryggt okkur þátttöku í ýmsum evrópskum samstarfsverkefnum, t.d. á sviði rannsókna og þróunar, svo og á sviði menntamála.“²¹⁸

Samtökin vörðuð hins vegar við því í sömu umsögn að „íslensk stjórnvöld glati metnaði sínum um áframhaldandi þátttöku í Evrópska efnahagssvæðinu eins og hafi gerst á undanförunum árum. Slikt geti reynst íslensku atvinnulífi dýrkeypt.“ Bent er á að árangur Íslands sé lakastur allra EES-ríkanna þrjátíu þegar kemur að innleiðingu EES-gerða. Á þessu verði sem fyrst að verða breyting. Meðal annars hafi verið „mjög óeðlilegur seinangangur í innleiðingu nýrrar matvælalöggjafar sem byggir á reglum ESB, en slikt gæti teft í tvísýnu aðgangi íslenskra sjávarafurða að Evrópumörkuðum.“ Þá er bent á að innleiðing á þjónustutilskipun ESB, sem ætlað er að auka frelsi í þjónustuviðskiptum, hafi ekki gengið sem skyldi. Mikilvægt sé að stjórnvöld haldi áfram fullum metnaði við þátttöku í EES-samningnum.

ASÍ hefur líka ítrekað ályktað um EES-samstarfið og önnur Evrópumál. Í riti samtakanna, sem var gefið út í apríl 2009 undir yfirskriftinni *Sýn ASÍ á Evrópusamvinnuna og samningsmarkmið í aðildarviðræðum við ESB* segir m.a.: „Það er óumdeilt að mati ASÍ að Evrópusamvinnan og þá sérstaklega samningurinn um evrópska efnahagssvæðið hefur þjónað hagsmunum Íslands vel.“²¹⁹

En þar segir einnig:

„Árið 2000 fjallaði þing ASÍ ítarlega um stöðu og þróun EES samningsins og þá strax var bent á að mikilvægt væri að styrkja stöðu Íslands í Evrópusamvinnunni í ljósi þróunarinnar innan ESB og veikingar EES samningsins. Um þetta sagði m.a. í samþykktum þingsins:

„ASÍ telur því nauðsynlegt að styrkja þátttöku Íslands í Evrópusamstarfinu. Það getur aðeins gerst með tvennum hætti; annað hvort með því að styrkja þátttöku okkar í gegnum EES-samninginn eða með beinni aðild að ESB. Styrking EES virðist vera fjarlægur pólitískur möguleiki.““

Eins og nefnt er í þessari tilvísun í ályktun ASÍ frá árinu 2000, þá höfðu strax á þeim tíma – og reyndar ekki bara frá forystumönnum launþegahreyfingarinnar – komið fram efasemdir um að EES-samningurinn byði upp á nægjanlega sterka umgjörð til framtíðar til að tryggja hagsmuni Íslands í Evrópusamstarfi og á Evrópumarkaði. Þáverandi ríkisstjórn brást við m.a. með því að utanríkisráðuneytið vann ítarlega úttekt á stöðu Íslands í Evrópusamstarfi, sem þáverandi utanríkisráðherra, Halldór Ásgrímsson, lagði fyrir Alþingi í apríl 2000. Um EES-samninginn segir í þeirri skýrslu:

217 Utanríkisráðuneytið, „Áherslur og framkvæmd Evrópustefnu“ Birt 11. mars 2014: <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Evropustefna.pdf>

218 Samtök atvinnulífsins, „EES samningurinn verði ekki vanræktur,“ fréttatilkynning 16. júní 2009. <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/4556/>

219 Alþýðusamband Íslands, „Sýn ASÍ á Evrópusamvinnuna og samningsmarkmið í aðildarviðræðum við ESB.“ http://www.asi.is/media/5353/ASI_syn_texti_HQ.pdf

„EES-samningurinn hefur nú verið í gildi í rúm sex ár og óhætt er að fullyrða að hann hefur reynst Íslandi hagstæður. Aðgangur að mörkuðum er greiðari, þátttaka í evrópskum samstarfsverkefnum, ekki síst á sviði rannsókna og þróunar, hefur skilað umtalsverðu fjármagni og þekkingu í íslenskt þjóðarþú og samræming leikreglna í atvinnulífi hefur leitt til aukins frjálsræðis og nútímalegri stjórnunarháttá. [...] Samningurinn hefur hraðað þróun löggjafar á fjölmörgum sviðum, eflt neytendavernd og umhverfisvernd, auðveldað aðlögun laga og reglugerða að breytingum á ýmsum sérsviðum sem eru í örri þróun og má nefna samgöngur og fjarskipti. [...] Óhagræði vegna skrifræðis við framkvæmd samningsins eða vegna íþyngjandi eftirlits með ákvæðum hans getur vart talist stórvægilegt í þessu samhengi.“²²⁰

Hugmyndir um „styrkingu EES“ voru þáverandi utanríkisráðherra hugleiknar á þessum tíma, og þegar að því kom að semja þurfti um EES-aðild þeirra tíu ríkja sem gengu í Evrópusambandið árið 2004, þrýsti hann á um að það tækifæri yrði nýtt til að uppfæra EES-samninginn sjálfan. Fyrir þessu færði hann þau rök, að EES-samningurinn hefði „leitt til samruna langt umfram það sem séð var fyrir í upphafi.“ Þetta hefði haft í för með sér „lýðræðishalla við mótun nýrra Evrópugerða, og [...] fullveldishalla. Við leggjum fullveldi okkar ekki í þúkk, en eigum á hættu að afsala okkur því. Ef samningurinn á að geta lifað áfram verður að snúa þessari þróun við,“ sagði Halldór.²²¹

Norðmenn voru þó lítt áfram um að á þetta yrði látið reyna, þar sem þeir óttuðust að viðsemjendurnir hjá Evrópusambandinu myndu nýta slíkar samningaviðræður til að draga jafnvel gildissvið samningsins saman eða hrófla við tveggja stöða uppbyggingu hans og stofnunum EES, enda var þegar hér var komið sögu ójafnvægið milli EFTA- og ESB-stoðar EES orðið margfalt á við það sem það var í upphafi; EFTA-stoðin hafði minnkað úr sex ríkjum í þrjú (með samtals rúmlega fimm milljónir íbúa) og ESB-stoðin úr 12 ríkjum í 25 (með um 470 milljónir íbúa). Um þetta er eftirfarandi slegið föstu í skýrslu Evrópunefndar árið 2007:

„Innan ESB er ekki vilji til þess að gera efnislegar breytingar á gildissviði EES-samningsins og tillögum Íslands um uppfærslu EES-samningsins, með hliðsjón af breytingum á stofnsáttmála ESB, var hafnað af framkvæmdastjórn ESB í samningaviðræðum í tengslum við stækkun EES til nýrra aðildarríkja ESB árið 2004.“²²²

Ekkert varð því af tilraunum til að „styrkja“ eða endurskoða EES-samninginn, hvorki við þetta tækifæri né síðar. Kristinn F. Árnason, framkvæmdastjóri EFTA, itrekar í inngangi að sérítri því sem samtökin gáfu út árið 2012 í tilefni af 20 ára afmæli EES-samningsins, að „endurskoðun samningsins er ekki á dagskrá.“²²³

Hins vegar er því haldið til haga í skýrslunni frá 2007, að „EES-samningurinn stendur á traustum grunni og aðilar samningsins hafa itrekað áréttað skuldbindingar sínar gagnvart framtíð hans. Það verður því að teljast ólíklegt að ESB hafi frumkvæði að uppsögn EES-samningsins, enda þyrfti til þess samþykki allra ESB-ríkjanna, þar á meðal Norðurlandanna og Eyrstrasaltsríkjanna.“²²⁴

Eiríkur Bergmann Einarsson stjórnmaláfræðingur fullyrðir í ritgerð sinni um reynslu Íslands af EES-aðild, sem var birt árið 2011 sem viðauki við norsku EES-úttektina, að „íslenskir embættismenn sem vinna með EES-samninginn [séu] sannfærðir um að stöðugt dragi úr mikilvægi EES í augum ESB. Þeir [segja] að innan framkvæmdastjórnarinnar séu margir þeirra skoðunar að samningurinn sé úreltur og að það ætti að segja honum upp.“²²⁵

220 Utanríkisráðuneytið, Staða Íslands í Evrópusamstarfi: Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2000), 7-8.

221 Tilvitnuð ummæli Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi utanríkisráðherra, féllu í opunarárvarpi hans á málþinginu *Developing towards a European Legal Order*, sem fram fór í Reykjavík 12. október 2001. Tilvitnun tekin upp úr: Marius Vahl, Michael Emerson og Stephen Woolcock, *Navigating the Stars: Norway, the European Economic Area and the European Union* (Brussel: CEPS, 2002), 35-36.

222 Forsætisráðuneytið, Tengsl Íslands og Evrópusambandsins: Skýrsla Evrópunefndar um samstarfið á vettvangi EES og Schengen og um álitæfni varðandi hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, 2007), 67 <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf>

223 „A revision is not on the political agenda,“ skrifar Kristinn F. Árnason í formála að ritinu: EFTA Secretariat, *EFTA Bulletin: The European Economic Area and the Single Market 20 Years On* (Brussel: EFTA, 2012). <http://www.efta.int/sites/default/files/publications/bulletins/EFTA-Bulletin-2012.pdf>

224 Skýrsla Evrópunefndar 2007, bls. 67.

225 Eiríkur Bergmann Einarsson, *Iceland and the EEA 1994-2011*, (Oslo: Europautredningen 2011), 16.

Þeir embættismenn Íslands og EFTA sem rætt var við í tengslum við vinnslu þessarar skýrslu vildu ekki taka svona djúpt í árinna. En þeir voru á einu máli um að innan ESB væri enginn áhugi á því að uppfæra EES-samninginn. Aftur á móti væri ekkert sem benti til að nokkur samningsaðilanna sæi ástæðu til að hafa frumkvæði að því að segja samningnum upp. Undir þetta sjónarmið tóku líka þeir fulltrúar ESB sem rætt var við. Einn viðmælandinn, sem lengi hafði með málefni EES að gera af hálfu framkvæmdastjórnar ESB, sagði það reyndar vera sína persónulegu skoðun að EES-samningurinn væri tímaskekkja. En *pacta sunt servanda*, segir hann, samninga ber að halda í heiðri. Aðrir embættismenn, sem nú hafa rekstur EES-samningsins af hálfu ESB með höndum, sögðu að reynt verði að finna lausnir á öllum þeim vandamálum sem upp koma í tengslum við rekstur samningsins, án þess að hróflað verði við samningnum sjálfum. Í kafla 7.3 verður rætt um hugmyndir um það hvernig unnt kann að verða að bregðast við nýjum áskorunum og laga framkvæmd samningsins að þeim.

Bankahrúnið á Íslandi haustið 2008, setning neyðarlaga og fjármagnshafta og uppgjörið við „útrásina“ kallaði fram gagnrýnisraddir í umræðunni hér á landi, sem héldu því fram að útrásina, bóluhagkerfið, ofvöxt bankakerfisins, hrúnið og deiluna um skuldbindingar gagnvart innstæðueigendum íslenskra banka erlendis, mætti rekja til aðildar Íslands að EES-samstarfinu. En hefði gert ríkið berskjaldað fyrir hættum alþjóðlega fjármálamarkaðarins. EES-aðildin hefði þannig ekki bara orðið íslensku efnahagslífi til framdráttar, heldur líka til tjóns.²²⁶ Í kjölfar hrunsins heyrðist einnig sú gagnrýni á EES-samstarfið að það hefði ekki veitt Íslandi það efnahagslega skjól, sem fengist hefði með fullri aðild að ESB.²²⁷

Þessari gagnrýni hefur hins vegar verið mætt með því að benda á að vissulega væri það rétt að ákvæði EES-samningsins um frjálst flæði fjármagns og afleidd löggjöf um starfsemi fjármálastofnana yfir landamæri á innri markaðnum hefðu verið forsenda útrásarinnar. En það hefði verið í höndum íslenskra stjórnvalda að útfæra lög og reglur um þessa starfsemi sem hefðu verið til þess fallin að draga úr hættunni á að illa færi. Engar Evrópureglur meinuðu íslenskum stjórnvöldum að setja t.a.m. hömlur á söfnun íslenskra banka á fé sparifjáreigenda í öðrum Evrópulöndum og vaxtamunar-spákaupmennskuna sem kynti undir þenslunni hér. Það var val íslenskra stjórnvalda að gera það ekki. Til samanburðar má nefna, að norsk stjórnvöld (sem bjuggu við alveg sömu EES-reglur og Íslendingar) ákváðu að norsk innstæðutryggingasjóðurinn tryggði aðeins innstæður í norskum krónum.²²⁸ Hefðu hliðstæðar reglur verið settar hér hefði ícesave-málið aldrei komið upp.

7.2.2. Reynsla Noregs: Djúpstæð og víðtæk Evrópuvæðing

Norska ríkisstjórnin fól í janúar 2010 sérskipaðri nefnd það verkefni að gera „ítarlega, rannsóknagrundvallaða úttekt á EES-samningnum.“²²⁹ Auk þess að rannsaka pólitísk, lagaleg, stjórnsýsluleg, efnahagsleg og önnur áhrif sem þátttaka Noregs í EES-samningnum hefur haft í för með sér, var nefndinni falið að skoða reynslu Noregs af aðildinni að Schengen-samningnum og öðru Evrópusamstarfi. Niðurstöður þessarar ítarlegu úttektar voru birtar í ríflega 900 síðna skýrslu sem út kom í janúar 2012. Á grunni hennar var síðan unnin „hvítbók“²³⁰ um stefnu Noregs í Evrópumálum, sem var lögð fyrir norska Stórþingið haustið 2012, þar sem víðtæk umræða fór fram um hana, sem lauk með ítarlegri ályktun sem samþykkt var einróma 9. apríl 2013.²³¹

Tekið er fram í inngangi að norsku Evrópuúttektinni – sem var birt undir titlinum „Fyrir utan og innan – Samningar Noregs við Evrópusambandið“ – að það sé ekki tilgangur hennar að birta vangaveltur um

226 Sbr. t.d. kafla 15.5. í Rannsóknarnefnd Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir* (Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis) <http://www.rna.is/eldri-nefndir/addragandi-og-orsakir-falls-islensku-bankanna-2008/skyrsla-nefndarinnar/bindi-5/15.-kafli/>

227 Sbr: Eiríkur Bergmann Einarsson, *Iceland and the EEA 1994-2011*, (Oslo: Europautredningen 2011), 25 <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap7-Island.pdf>

228 Í reglum um norska innstæðutryggingasjóðinn var líka settur inn sá fyrirvari, að innstæður væru ekki tryggðar, sem bæru „óvenju háa vexti eða [hefðu] aðra fjárhagslega sérkosti ef þeir kostir eiga þátt í að grafa undan rekstrarstöðu viðkomandi fjármálastofnunar“: Bankenes sikringsfond, „Vedtekter for Bankenes sikringsfond,“ <http://www.bankenessikringsfond.no/no/Hoved/Om-oss/Lover-og-vedtekter/Vedtekter-for-Banken-sikringsfond/#18>

229 Utenriksdepartementet, *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Norges offentlige utredninger, Departementenes servicesenter, Informationsforvaltning, (Oslo: Utenriksdepartementet, 2012). Ensk samantekt: http://www.regjeringen.no/pages/36798821/PDFS/NOU201220120002000EN_PDFS.pdf, 3.

230 Norwegian Ministry of Foreign Affairs, „The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU,“ http://www.regjeringen.no/pages/38391588/PDFS/STM201220130005000EN_PDFS.pdf

231 Stortinget, „Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU,“ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-227/1/>

framfarðarþróun Evrópusambandsins eða mögulega valkosti sem Noregur kunni að hafa í Evrópusamstarfi aðra en að halda EES-samstarfinu áfram. Úttektin lýsir og leggur mat á þá samninga sem eru í gildi milli Noregs og Evrópusambandsins og skoðar þróun þessara samninga frá árinu 1992 til loka árs 2011.

Á heildina litið lýsir úttektin viðtækri Evrópuvæðingu Noregs undanfarið 20 ár. Í inngangi segir, að rannsóknin hafi leitt það í ljós að EES-samningurinn hafi „endað með að hafa áhrif á miklu fleiri þætti samfélagsins en flestir áttu von á fyrir 20 árum.“²³² Þá hafi Noregur þar að auki gert marga aðra samninga við Evrópusambandið á þessu tímabili, til að mynda um samstarf á sviði lögreglumála, innflytjendamála, utanríkis-, öryggis- og varnarmála, byggðamála og sjávarútvegs- og landbúnaðarmála. Listinn sé langur.

Að flestu leyti hefur þróunin orðið sú sama hér á Íslandi á þessu tímabili, með þeim mun helstum að Ísland hefur ekki gerst aðili að jafnmörgum samningum utan við og umfram EES-samninginn og Noregur hefur gert. En íslenskt samfélag og stjórn- og efnahagskerfi hefur gengið í gegnum viðtæka Evrópuvæðingu eins og norska úttektin lýsir:

„Almennt séð hafa tengsl Noregs við Evrópusambandið mótast af þörfinni á að finna sameiginlegar lausnir á verkefnum og vandamálum sem teygja sig yfir landamæri og varða efnahagsmál, fólksflutninga, tækniþróun, loftslagsbreytingar, stjórnun auðlinda, hnattvæðingu, frið, samskipti og réttindi einstaklinga o.s.frv. Eitthvert form skuldbindandi samstarfs er nauðsynlegt til að bregðast með skilvirkum hætti við þessum áskorunum. Að baki þessa viðtæka samstarfs liggja sameiginleg gildi og hagsmunir, sem Noregur deilir með hinum 27 aðildarríkjum Evrópusambandsins, og tengir þessar þjóðir allar saman landfræðilega, efnahagslega, menningarlega og á mörgum öðrum sviðum. Síðustu 20 ár hafa sýnt með afdráttarlausum hætti að norsk stjórnvöld hvorki geta né vilja einangra Noreg frá hinni vaxandi og skuldbindandi samrunaþróun Evrópu.“²³³

Ein aðalniðurstaðan úr norsku Evrópuúttektinni er sú, að í gegnum alla þá samninga sem í gildi eru milli Noregs og Evrópusambandsins hefur Noregur innleitt í norskan rétt um þrjá fjórðu af öllu lagasafni Evrópusambandsins og jafnvel framfylgt þessari löggjöf af meiri samviskusemi en tilfellið er í mörgum aðildarríkjum ESB. „Svona langt nær Evrópuvæðing Noregs, án þess að landið sé aðili að Evrópusambandinu sjálfu og án þess að fulltrúar þess hafi aðgang svo nokkru nemi að mótun og töku ákvarðana um þessa löggjöf,“ segir þar.²³⁴

Lögd er áhersla á að Noregur sé í reynd í mun nánari tengslum við Evrópusambandið en flestir geri grein fyrir. Þetta eigi jafnvel við um fólk sem vinni daglega með mál sem snertir Evrópusamstarf landsins, svo sem stjórnálmenn, embættismenn, blaðamenn og háskólamenn. Þeir sem vinna með afmarkaða þætti norskrar Evrópusamvinnu eru almennt lítt meðvitaðir um aðra þætti hennar. „Fáir, ef nokkrir, hafa heildarmyndina.“²³⁵

Ulf Sverdrup, sem var ritstjóri norsku EES-úttektarinnar og er nú forstöðumaður Norsku alþjóðamálastofnunarinnar, NUPI, bætir við í grein sem hann skrifaði fyrir sérrit EFTA sem gefið var út haustið 2012 í tilefni af 20 ára afmæli EES-samningsins,²³⁶ að ein af ástæðunum fyrir því að samningurinn hefur reynt langlífari og virkað betur en nokkur átti von á þegar hann var undirritaður sé þessi: Eftir að Norðmenn felldu samninginn sem þeir gerðu árið 1994 um fulla aðild að Evrópusambandinu, varð EES-samningurinn að málamiðlun milli þeirra stjórnálmálafla í landinu sem töldu eftir sem áður að Noregur ætti að ganga í ESB, og hinna sem vildu halda landinu algerlega utan við það. Þannig hefur samningurinn frá upphafi verið álitinn „næstbesti kosturinn“ af báðum þessum fylkingum. Því hafa fáir Norðmenn, að sögn Sverdrups, stutt EES-samninginn sem slíkan, og vísbendingar séu auk þess um að staða EES sem slíkrar málamiðlunar í norskum stjórnálmálum sé að veikjast.²³⁷

Norski Hægriflokkurinn, sem vann kosningasigur í þingkosningunum í Noregi í september 2013, hefur lengi haft þá stefnu að hag Noregs sé best borgið með fullri aðild að ESB. Í samsteyptjórnu Ernu Solberg,

232 Utenfor og innenfor, 5.

233 Utenfor og innenfor, 6.

234 Utenfor og innenfor, 6.

235 Utenfor og innenfor, 6.

236 EFTA Secretariat, EFTA Bulletin: The European Economic Area and the Single Market 20 Years On (Brussel: EFTA, 2012). (hér eftir Sérrit EFTA 2012).

237 Sérrit EFTA 2012, 25.

leiðtoga Hægriflokksins, sitja aftur á móti flokkar sem eru andvígir ESB-aðild Noregs. Og í ljósi þess að lítill stuðningur mælist um þessar mundir í skoðanakönnunum í Noregi við möguleikann á að ráðast í þriðju atlöguna að inngöngu í sambandið liggur fyrir að ríkisstjórn Solberg er ekki líklegri en fyrirrennarinn (sem hinn Evrópusinnaði Verkamannaflokkur fór fyrir) til að leggja drög að nýrri aðildarumsókn.

Allmikill samhljómur er milli norsku Evrópuúttektarinnar og íslensku Evrópunefndarskýrslunnar frá árinu 2007 þegar kemur að mati á reynslu beggja ríkja af EES-aðildinni – með þeim mun helstum, að í þeirri norsku er mikið gert úr því að ekki aðeins norskir þjóðarhagsmunir, heldur hafi líka „norsk gildi“ notið góðs skjóls í gegnum hið víðtæka samningsbundna samstarf við Evrópusambandið.

Í norsku úttektinni segir: „Breiður meirihluti á Stórþinginu hefur verið þeirrar skoðunar, að auk hins efnahagslega ávinnings þá hafi EES, Schengen og aðrir samningar um Evrópusamstarf staðið vörð um gildi og hagsmuni Noregs á fjölmörgum sviðum, svo sem dóms- og innanríkismála (landamæravörslu, innflytjendaeftirlits, lögreglusamstarfs) og utanríkis-, öryggis- og varnarmála.“²³⁸

Í þeirri íslensku segir, til samanburðar: „Nefndin telur að samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn) hafi staðist tímans tönn og að hann sé sá grundvöllur sem samskipti Íslands og ESB byggjast á og rétt er að þróa áfram. [...] Það er mat nefndarinnar, að framkvæmd EES- og Schengen-samninganna hafi almennt gengið vel.“²³⁹

Í norsku úttektinni er ennfremur komist að þeirri niðurstöðu að á þeim 20 árum sem Norðmenn hafa verið „áskrifendur“ að lögum og reglum Evrópusambandsins hafi árekstrar reynst vera fáir:

„Á þessum 20 árum hafa komið upp dæmi um ágreining og spennu milli ESB/EES-reglna og norskra hefða og hamlu, sem sótt hefur verið að á ýmsum sviðum. En í ljósi þess mikla fjölda Evrópulaga og -reglna, sem taka hefur þurft upp í norskan rétt, þá hafa árekstrar af þessu tagi verið tiltölulega fáir, og úr mörgum þeirra tókst að leysa með hætti sem gerði Noregi kleift að halda áfram að gera hlutina í samræmi við hefðir sínar og stefnumið. Í sumum tilvikum hefur þó reynst nauðsynlegt að laga norskar reglur að hinum evrópsku. En þegar á heildina er lítið hefur hið norska velferðarsamfélag haldið sér og það verið þróað áfram yfir allt þetta tímabil innan ramma samninga við Evrópusambandið, með hætti sem hefur notið víðtæks meirihlutastuðnings á Stórþinginu.“²⁴⁰

7.2.3 Kostnaður af EES: „Einstefnugreiðslur“

Í EES-samningnum er kveðið á um fjárhagslegan stuðning EFTA-EES-rikkanna við ríki sem eiga aðild að Evrópska efnahagssvæðinu og standa illa í efnahagslegu tilliti. Í þessum tilgangi var Þróunarsjóður EFTA stofnaður en sjóðurinn starfar eftir fimm ára áætlun hverju sinni. Þessi fjárhagslegi stuðningur EFTA-EES-rikkanna er ein af grunnforsendum EES-samningsins, a.m.k. að mati Evrópusambandsins, sem lítur svo á að hinum velmegandi samstarfsríkjum þess í EFTA-stoð EES beri skylda til að leggja sitt af mörkum til lífskjaraþróunar innan EES-svæðisins, enda njóti þau mikils efnahagslegs ávinnings af aðildinni að innri markaðnum, sem EES-samningurinn tryggir þeim. Framlagið í Þróunarsjóð EFTA er stærsti einstaki kostnaðarliðurinn við rekstur EES-samningsins af Íslands hálfu, en árið 2010 var beinn heildarkostnaður Íslands af framkvæmd samningsins 3,5 milljarðar króna. Næststærsti kostnaðarliðurinn er rekstur EFTA-skrifstofunnar í Brussel, og hinna EES-stofnananna (ESA og EFTA-dómstólsins).

Reyndar hafa Norðmenn frá upphafi staðið undir 95-97 prósentum af framlögum EFTA-EES-rikkanna þriggja í Þróunarsjóð EFTA, auk viðbótarsjóðs sem Norðmenn einir standa að, en frá gildistöku EES-samningsins árið 1994 hafa þessi framlög numið 3,7 milljörðum evra alls, andvirði um 590 milljarða króna.

Framlögin fyrir síðasta fimm ára tímabil, 2009-2014 (það rennur út í lok apríl) numu alls 1,79 milljörðum evra, að meðtöldum sérframlögum Noregs, sem fara í aðra sjóði en Þróunarsjóð EFTA. Samkomulag um framlög fyrir tímabilið 2009-2014 náðist ekki fyrr en um mitt ár 2010 og var samið um 33% hækkun á framlagi EFTA-EES-rikkanna til Þróunarsjóðsins. Noregur og Liechtenstein tóku á sínar herðar mestan

238 Utenfor og innenfor, 7.

239 Evrópunefnd forsætisráðherra 2007, 67.

240 Utenfor og innenfor, 7.

hluta hækkunarinnar þar sem tekið var tillit til alvarlegrar efnahagslegrar stöðu Íslands í kjölfar hruns fjármálakerfisins haustið 2008. Samið var um að EFTA-EES-rikin myndu greiða tæpan milljarð evra í Þróunarsjóðinn, fyrir tímabilið 2009-2014, eða sem nemur 198 milljónum evra á ári. Til viðbótar leggur Noregur til 160 milljónir evra á ári. Framlag Íslands nam á þessu tímabili að hámarki 6,8 milljónum evra á ári (sem er tæplega 1,1 milljarður króna á núverandi gengi), en það er sama fjárhæð og Ísland greiddi til sjóðsins á tímabilinu á undan.

Í janúar 2014 hófust samningaviðræður um framlög EFTA-EES-ríkjanna fyrir tímabilið 2014-2019. Með tilliti til þess að árlegt framlag Íslands í Þróunarsjóðinn hefur haldist óbreytt (í evrum talið) síðan árið 2004, og þess, að efnahagsástandið hér hefur batnað til muna síðan síðast var samið um framlögin (2008-2010), verður að telja líklegt að Evrópusambandið muni að þessu sinni fara fram á drjúga hækkun framlags Íslands. Þá hefur líka eitt tiltölulega fátækt ríki, Króatía, bæst í hóp ESB-ríkja síðan síðast var samið um framlög EFTA-EES-ríkjanna. Þar með hefur neytendum á innri markaði ESB fjölgað enn, sem yfir undir kröfur ESB um að „hækka aðgangseyrinn“ fyrir EFTA-ríkin.

7.2.4. Lýðræðishallinn

Í norsku EES-úttektinni er komist að þeirri niðurstöðu að erfiðasti gallinn við þá leið sem Norðmenn hafa valið að fara í Evrópusamstarfi sé sú staðreynd að norska ríkið er í reynd skuldbundið til að innleiða í landslög sín reglur og stefnumið Evrópusambandsins á hinum ýmsu sviðum, án þess að hafa neina beina aðkomu að því að móta og ákveða þessar reglur og stefnumið. Þetta skapar lýðræðislegan vanda, þ.e.a.s. setur spurningamerki við lýðræðislegt lögmæti þessara ákvarðana og lagagerða, þegar þær eru innleiddar í norskan (og íslenskan og liechtensteinskan) rétt. Ríkin þrjú eiga ekki fulltrúa við mótun og töku ákvarðana, sem hafa bein og víðtæk áhrif innan þeirra, og áhrifin sem stjórnvöld heima fyrir geta haft í þessu ferli eru mjög takmörkuð.²⁴¹

Þar að auki gerir þessi „passíva aukaaðild“ að ESB það að verkum að pólitískur áhugi og lýðræðisleg umræða innanlands um þau mál sem undir þetta falla er mjög af skornum skammti. Þessi litli áhugi og/eða skortur á umræðu torveldar lýðræðislegt aðhald með frammistöðu stjórnvalda og gerir það erfiðara að láta þau standa reikningsskil gerða sinna á sviði Evrópumála.²⁴²

Reyndar er það svo að stærstur hluti þeirra laga og reglna sem með þessum hætti er innleiddur í rétt EFTA-EES-ríkjanna er mjög tæknilegs eðlis, þ.e.a.s. eru reglur af því tagi sem í íslenska stjórnkerfinu eru almennt settar með reglugerðum frá ráðuneytum, frekar en með löggjöf sem þarfnast þinglegrar afgreiðslu. En það sama er uppi á teningnum þegar um nýja Evrópulöggjöf er að ræða, sem út frá kenningum um lýðræðislegt lögmæti ættu fullt erindi í að ganga í gegnum rýni lýðræðislegrar umræðu heima fyrir. Slík umræða á sér sjaldnast stað, þar sem löggjöfin sem um ræðir er í raun fullbúin afurð lagasetningarferlis, sem EFTA-EES-rikin eru eins konar áskrifendur að. Þetta megineinkenni lagasetningarferfis EES – sem hefur verið kallað „fax-lýðræði“ en væri nú á dögum réttar nefnt „tölvupósts-lýðræði“ – hefur verið innbyggt í EES-samstarfið alveg frá upphafi. Það er gjaldmið sem EFTA-ríkin í EES greiða (auk fjárframlaganna í Þróunarsjóð EFTA) fyrir að njóta ávinningsins af aðgangnum að innri markaðnum, og fleiri þáttum Evrópusamvinnunnar, án þess að undirgangast skuldbindingar fullrar aðildar að samtökunum sem drífur þessa þróun áfram.

Þótt vandinn varðandi skortinn á lýðræðislegu lögmæti EES-gerða sé jafnstór – og reyndar stærri – nú og hann var fyrir 20 árum, þá er þetta staða sem breiður pólitískur meirihluti hefur verið reiðubúinn að sætta sig við í ríkjunum þremur í EFTA-stoð EES, og flestir hafa vanist – þar með taldir þingmenn á þjóðþingum ríkjanna þriggja. „Samningar Noregs við Evrópusambandið standa orðið föstum fótum bæði í stjórnskipun og stjórnmalalífi landsins, eins og staðfest er af miklum fjölda ákvarðana Stórþingsins,“ segir um þetta í niðurstöðum norsku úttektarinnar.²⁴³

Þar er líka komist að þeirri niðurstöðu að lýðræðishallinn í EES hafi farið versnandi. Það kom reyndar höfundum norsku úttektarinnar á óvart, hversu náin aðlögun norsks stjórnkerfis og samfélags að Evrópu-

241 Utenfor og innenfor, 7.

242 Utenfor og innenfor, 7.

243 Utenfor og innenfor, 7-8.

sambandinu er í raun. Af því draga þeir þá ályktun, að gjaldið sem Norðmenn greiða (í lýðræðis- og lögmætistilliti) fyrir að standa utan ESB hafi hækkað.

Í staðinn fyrir að hafa ekki aðgang að ákvarðanatökustofnunum ESB er í EES-samningnum reynt að tryggja, að formlegt fullveldi EFTA-EES-ríkjanna sé ekki skert. Þannig verður ný Evrópulöggjöf aldrei sjálfkrafa hluti af landsrétti EFTA-EES-ríkjanna, og tveggja stoða kerfi EES, með eigin eftirlitsstofnun og dómstól, er hannað til að gegna sama tilgangi. En þrátt fyrir það er ýmislegt sem bendir til að aðild að EES-samningnum feli í sér að ríkin sem það gera selji sig í reynd undir yfirþjóðlegt vald.

Ein aðalröksemin fyrir þessu er að fram til þessa hefur það aldrei gerst að EFTA-ríkin í EES hafi neitað að innleiða eina einustu af þeim þúsundum lagagerða, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn frá upphafi. Þegar samningurinn var gerður þótti ákvæðið um „neitunarvald“ ríkjanna í EFTA-stoð EES hafa mikla þýðingu, einkum og sér í lagi fyrir getu þeirra til að varðveita formlegt fullveldi sitt, þrátt fyrir aukaaðildina að innri markaði ESB sem fengin var með samningnum. En þar sem aldrei hefur komið til þess að neitunarvaldsákvæðinu væri beitt er unnt að halda því fram að þetta meinta neitunarvald sé í raun þýðingarlítið eða -laust. Fullyrt hefur verið að EFTA-ríkin í EES hafi í reynd ekkert neitunarvald, vegna þess hve miklar neikvæðar afleiðingar það myndi hafa fyrir samstarfið – og EFTA-EES-ríkin sérstaklega – ef þau ákvæðu að beita því. Neitunarvaldsákvæðið kveður á um að allur sá hluti samningsins sem viðkomandi gerð fellur undir falli úr gildi, sé því beitt.²⁴⁴

Áhættan sem fylgir því að beita neitunarvaldi er aukin heldur meiri en fyrst kynni að verða talið, þar sem 5. mgr. 102. gr. EES-samningsins visar ekki til þess að sá viðauki eða sá kafli sem viðkomandi gerð hefði átt að falla undir, væri hún tekin inn í samninginn, falli úr gildi. Þvert á móti kveður ákvæðið á um að sá hluti samningsins sem verður fyrir beinum áhrifum falli úr gildi og að líta beri til mats sem Sameiginlega EES-nefndin hafi gert á því hver sá hluti sé þegar hún fékk upplýsingar um fyrirhugaða lögtöku viðkomandi gerðar í ESB, sbr. 2. mgr. 102. gr. Sameiginlega EES-nefndin hefur hins vegar aldrei framkvæmt 2. mgr. 102. gr. eins og texti hennar virðist gera ráð fyrir og því er algerlega ófyrirsjáanlegt hvern og hversu mikinn hluta EES-samningsins ESB teldi úr gildi fallinn. Vegna tveggja stoða kerfisins og þess að ekki er um að ræða neinn dómstól eða þriðja aðila sem slíkt yrði borið undir, hefði ESB í raun sjálfðæmi um það hversu stóran hluta EES-samningsins sambandið hætti að framkvæma. Ef um mjög mikilvæga gerð er að ræða verður ekki útilokað að ESB telji stóran hluta samningsins eða hann allan verða fyrir beinum áhrifum.²⁴⁵

Mikilvægur þáttur í umræðu um mat á vægi þessa galla á EES-kerfinu er að gera sér grein fyrir hverju full aðild að ESB myndi breyta í þessu tilliti fyrir núverandi EFTA-EES-ríkin, þegar á reyndi. Gengju þau (eitt eða fleiri) í ESB, myndu þau leggja hluta af fullveldi sínu „í púkk“ með hinum aðildarríkjunum („*pool sovereignty*“ eins og þetta gagnkvæma framsal fullveldisréttinda á grundvelli sáttmála ESB er kallað á ensku), ESB-löggjöf hefði bein réttaráhrif í landsrétti ríkjanna, og Dómstóll ESB hefði lögsögu til að taka ákvarðanir sem væru bindandi hvort tveggja fyrir stjórnvöld og lögaðila í þessum löndum. Aftur á móti myndu fulltrúar þeirra sitja í öllum þeim stofnunum sem koma að töku ákvarðana. Að mati Jóhannu Jónsdóttur, sem um þetta fjallar í nýlega útkominni bók byggðri á doktorsritgerð hennar um *Evrópuvæðingu og Evrópska efnahagssvæðið*²⁴⁶ og í fræðigreini frá árinu 2009,²⁴⁷ myndi þetta vera mikil breyting að forminu til en sennilega yrðu margir lítið varir við hana í reynd.

Jóhanna bendir á að þessi munur yrði mismunandi eftir stærð þess EFTA-EES-ríkis sem gengi í ESB. „Gengi Ísland í ESB yrði það fámennasta aðildarríkið. Atkvæðavægi þess í ráðherraráðinu yrði því ekki stórt og það fengi ekki marga fulltrúa á Evrópuþingið [skv. nógildandi reglum fær aðildarríki sambandsins að lágmarki sex fulltrúa á Eþ]. Smæð stjórnsýslunnar og takmarkaðar bjargir myndu eftir sem áður há landinu. [...] Ísland yrði örugglega að halda áfram að beita svipuðum aðferðum og það gerir nú þegar [í erindrekstri fyrir hagsmunum sínum í ESB-kerfinu], svo sem forgangsröðun verkefna og með því að leita bandamanna til að hámarka áhrif sín. En þessar aðferðir myndu eflaust skila meiri árangri þegar þeim er beitt innan ESB-kerfisins“ heldur en utan frá, eins og nú er.²⁴⁸

244 Jóhanna Jónsdóttir, *Europeanization and the European Economic Area: Iceland's Participation in the EU's Policy Process*, (New York: Routledge, 2013), 163.

245 Einar Páll Tamimi: Minnisblað dags. 23. mars 2014.

246 Jóhanna Jónsdóttir, 2013, 164.

247 Jóhanna Jónsdóttir, „Áhrif aðildar að Evrópusambandinu á fullveldi Íslands,“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit*, 1. tbl. 5. árg. (2009).

248 Jóhanna Jónsdóttir 2013, 164.

Við þetta má bæta að það getur líka verið kostur í ESB-kerfinu að hafa mestra hagsmuna að gæta á afmörkuðum málefna sviðum en lítilla á öðrum, þar sem aðildarríki sem þannig er ástatt fyrir geta helgað þessum mikilvægustu þjóðarhagsmunum alla krafta sína og notfært sér að hafa mun minni hagsmuna að gæta á öðrum sviðum (eða jafnvel engra eins og myndi eiga við um Ísland hvað varðar ýmis málefni, til dæmis lestarsamgöngur eða bílaframleiðslu). Sú staða gefur nefnilega minni aðildarríkjunum „skiptimynt“ í þeim dansi sem aðildarríkin eru stöðugt í sín í milli, í leit að lausnum sem taka tillit til hagsmuna allra aðildarríkjanna: „Ég styð þig í þessu máli ef þú styður mig í þessu á móti.“

Reikna má með því að fyrst eftir inngöngu (og eflaust framvegis eftir það) myndi Ísland njóta stuðnings nærtækra bandamanna sinna innan sambandsins í þessum leik, ekki síst annarra Norðurlanda. Í þessu sambandi er líka vert að rifja upp, að rík hefð er fyrir því að ekki er gengið á það sem aðildarríki skilgreinir sem grundvallarhagsmuni sína (skv. svokölluðu „Lúxemborgarsamkomulagi“),²⁴⁹ og gildir þar einu hvort um stórt eða lítið aðildarríki er að ræða. Og þótt Ísland væri samkvæmt flestum mælikvörðum mjög lítill leikmaður á skákbörði ESB þá væri það ótvírætt stórveldi á sviði sjávarútvegsmála. Það yrði það ESB-ríki sem veiddi mest og hefði arðbærasta og sjálfbærasta fiskiðnaðinn, og byggi yfir sérþekkingu á þessu sviði sem nyti (og nýtur reyndar nú þegar) viðurkenningar hinna aðildarríkjanna, stórra sem smárra. Það gæfi Íslandi tækifæri til að gera sig mjög gildandi á því sviði innan sambandsins.

En aftur að kenningunni um að það sé ólíkt eftir stærð ríkis, hve miklu það myndi breyta fyrir það að skipta úr því að vera EFTA-EES-ríki í að verða ríki með fulla aðild að ESB. Noregur, með tæplega fimm milljónir íbúa og þjóðarframleiðslu upp á nærri 500 milljarða Bandaríkjadala á ári og eftir því fjölþættara efnahagskerfi en Ísland, hefur þar af leiðandi mun fjölþættari hagsmuna að gæta í ESB-kerfinu en Ísland, og jafnframt meiri burði til að gæta þeirra. Út frá þessu sjónarmiði – þ.e. gæslu þjóðarhagsmuna í ESB-kerfinu – myndi full ESB-aðild því muna meiru fyrir Noreg en hún gerir fyrir Ísland. Þessi samanburður tekur þó ekki tillit til annarra atriða sem kunna að skipta máli við mat á hverju ESB-aðild myndi breyta fyrir hvert einstakt ríki. Möguleikinn á að taka þátt í evrópska myntsamstarfinu myndi t.d. augljóslega breyta meiru fyrir Ísland en fyrir Noreg, þar sem Norðmenn hafa ekki lent í neinum hliðstæðum vandræðum með sinn þjóðargjaldmiðil og Íslendingar með sinn. Fyrir örríkið Liechtenstein lítur dæmið líka allt öðru vísi út, þar sem það metur það sjálft svo að það hafi hreinlega ekki stjórnsýslulega burði til að axla allar skuldbindingar fullrar ESB-aðildar, auk þeirrar sérstöðu að vera í mynt- og tollabandalagi við Sviss.²⁵⁰ Sem aðildarríki ESB yrði Ísland á stærð við tvö ríki sem eru þar fyrir, Lúxemborg og Möltu (mælt í fjölda íbúa, ekki stærð yfirráðsvæðis).

Í þessu samhengi er líka vert að halda til haga, að munurinn á Íslandi og Noregi í EES-samstarfinu er meðal annars sá, að Íslendingar reiða sig mjög mikið á stuðning EFTA-skrifstofunnar í Brussel í erindrekstri sínum í EES. Norðmenn hafa aftur á móti frekar tilhneigingu til að sniðganga EFTA-skrifstofuna, enda halda þeir sjálfir úti það öflugri stjórnsýslu að hún þarf ekki nauðsynlega á stuðningi EFTA-skrifstofunnar að halda. Reikna má með að þetta mynstur héldist ef Ísland yrði aðildarríki ESB, þ.e. íslenska stjórnsýslan myndi reiða sig mjög mikið á stuðning framkvæmdastjórnar ESB í erindrekstri sínum gagnvart hinum aðildarríkjunum, enda er rík hefð fyrir því að smærri aðildarríki ESB nýti sér stjórnsýslulegan styrk framkvæmdastjórnarinnar (og sáttmálabundna skyldu hennar til að þjóna hagsmunum allra aðildarríkjanna jafnt) til að vega upp vikleika sinnar eigin smáu stjórnsýslu í erindrekstri gagnvart stærri aðildarríkjunum.²⁵¹

7.2.5. Innleiðingarhallinn

Íslenskum stjórnvöldum gengur verr en stjórnvöldum allra annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu – sem nú eru samtals 31 talsins – að innleiða reglur innri markaðarins. Samkvæmt nýjustu skýrslu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um mat á frammistöðu EES-ríkjanna við innleiðingu EES-gerða²⁵² vermir Ísland nú

249 Sbr: Stefán Már Stefánsson, *Evrópuréttur: réttarreglur og stofnanir Efnahagsbandalagsins*, (Reykjavík: Íðunn, 1991), 77.

250 Sbr. Christian Frommelt og Sieglinde Gstöhl: *Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state*. Viðauki nr. 18 með norsku EES-úttektinni *Utenfor og Innenfor*, 2012.

251 Sbr. Auðunn Arnórsson, *Inni eða úti? Aðildarviðræður við Evrópusambandið*, (Reykjavík: Alþjóðamálastofnun HÍ, 2009), 118. „Á þeirri hálfu öld sem framkvæmdastjórnin hefur starfað hefur hún oft reynst smærri aðildarríkjum haukur í horni, þar sem hún er nógu öflug til að standa uppi í hárinu á ráðamönnum og embættismannakerfum stóru aðildarríkjanna og það er hennar skilgreinda hlutverk að gæta heildarhagsmuna sambandsins. Framkvæmdastjórnin hefur með öðrum orðum oft reynst minni aðildarríkjunum vel í að hindra eðlislægan „yfirgang“ stórbjóðanna í álfunni.“

252 ESA, *Internal Market Scoreboard No. 33, EEA EFTA States of the European Economic Area*, (Brussel: EFTA, 2014) http://www.eftasurv.int/media/scoreboard/Scoreboard_No_33_pdf.PDF

botnsætið í þessum samanburði milli hinna 28 ríkja ESB og þriggja EFTA-ríkja í EES. Í nóvember 2013 hafði Ísland ekki lokið innan settra tímamarka innleiðingu 37 tilskipana og 117 reglugerða, sem fulltrúar Íslands höfðu þó á fyrri stigum samþykkt að taka upp í EES-samninginn – og skuldbundið sig þar með til að innleiða í íslenskan rétt.

Þessar tölur eru mun hærrí en þær voru í síðustu frammistöðumatsskýrslu ESA frá sumrinu 2013. Öll ríkin á EES-svæðinu hafa undirgengist það markmið að halda innleiðingarhallanum innan við eitt prósentustig, en hlutfallið fyrir Ísland mælist nú 3,2 prósent. Við þetta bætist að sex af hverjum tíu málum sem Eftirlitsstofnun EFTA rannsakar sem möguleg brot á EES-samningnum snúa að Íslandi.

Svo virðist því sem það hafi ræst sem Samtök atvinnulífsins vöruðu við í umsögn sinni um ESB-aðildarumsókn Íslands árið 2009, að íslensk stjórnvöld mættu ekki glata metnaði sínum fyrir áframhaldandi þátttöku í Evrópska efnahagssvæðinu „eins og hafi gerst á undanförunum árum. Slíkt geti reynst íslensku atvinnulífi dýrkeypt.“²⁵³ Sú staðreynd að Ísland var lengi framan af í hópi þeirra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu sem best stóð sig í innleiðingu EES-reglna virðist einnig benda til þess að innleiðingarhallinn stafi ekki af skorti á burðum heldur fremur af viljaskorti eða sinnuleysi, eða öðrum ástæðum.

Eftirlitsstofnun EFTA kannar reglulega hvernig ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins gengur að innleiða EES-reglur. Þetta, segir ESA, er mikilvægt vegna þess að ef stjórnvöld standa sig ekki í stykkinu svipta þau bæði þegna sína og fyrirtæki þeim réttindum og ávinningi sem fylgir hinum sameiginlega markaði. Því lengur sem ríki draga að innleiða reglur þeim mun verri verði afleiðingarnar.²⁵⁴

Í skýrslunni kemur fram að innleiðingarhalli Noregs mælist nú 1,8 prósent, sem er tvöföldun frá því hálfu ári fyrr. Liechtenstein standi sig líka verr en áður, þótt þar haldist innleiðingarhallinn enn innan við eitt prósent.

Þegar Ísland, Noregur eða Liechtenstein innleiða ekki tilskipanir eða reglugerðir innan tímamarka eða beita þeim ekki rétt getur það leitt til þess að Eftirlitsstofnunin taki upp samningsbrotamál. Þeim hefur fjölgað mjög, ekki síst málum gegn Íslandi. ESA hafði í nóvember 2013 236 slík mál til meðferðar en þar af voru 145 gegn Íslandi, ríflega sex af hverjum tíu.

„Þessi þróun er mikið áhyggjuefni,“ segir forseti ESA, Oda Helen Sletnes, í tilkynningu frá ESA.²⁵⁵ „Slíkar tafir eða vanræksla á að innleiða EES-reglur hafa alvarlegar afleiðingar fyrir innri markaðinn,“ sagði Sletnes eftir að EFTA-dómstóllinn úrskurðaði í sjö samningsbrotamálum gegn Íslandi (og tveimur gegn Noregi) í desember 2013.²⁵⁶ Til þessara samningsbrotamála var efnt af stofnuninni vegna EES-gerða sem of mikill dráttur hafði orðið á að leiða í landslög.

Einn megintilgangurinn með EES samningnum er að tryggja að sambærileg samkeppnisskilyrði og reglur gildi í atvinnulífinu. Á árinu 2013 fór ESA með metfjölda samningsbrotamála fyrir EFTA-dómstólinn. „Þetta er bæði óheppilegt og ónáuðsynlegt og veikir traust til EES samningsins,“ segir Sletnes.²⁵⁷ Sem betur fer takist að leysa flest mál áður en til réttarhalds kemur. En til viðbótar við þetta allt bíði um 500 lagagerðir þess að vera teknar upp í EES-samninginn, jafnvel þótt ár og dagar séu liðnir síðan þær tóku gildi í Evrópusambandinu. „Þetta gefur ónáuðsynlega slæma mynd og veikir traust á EES-samningnum,“ segir Sletnes og „hvetur EFTA-EES-ríkin eindregið til að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að bæta úr þessu.“²⁵⁸

Sletnes bætti um betur í ádrepu sem hún skrifaði í norska viðskiptablaðið *Dagens Næringsliv* þegar nýjasta frammistöðumatsskýrsla ESA var birt. Þar segir hún meðal annars: „EES-samningurinn gæti misst bæði gildi sitt og erindi ef skuldbindingar hans skuldbinda ekki lengur og réttindin veita ekki lengur

253 Samtök atvinnulífsins, „EES-samningurinn verði ekki vanræktur,“ fréttatilkynning 16. júní 2009. <http://www.sa.is/frettir/almennar/nr/4556/>

254 Sbr. *Ríkisútvarpið*, „60% mála snúa að Íslandi,“ 28. febrúar 2014. <http://www.ruv.is/frett/60-mala-snua-ad-islandi>

255 ESA, „Internal Market Scoreboard: Poor results for the EEA EFTA States,“ fréttatilkynning, 28. febrúar 2014. <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/internal-market/nr/2187>

256 ESA, „EFTA dómstóllinn: níu dómur kveðnir upp gegn Íslandi og Noregi,“ fréttatilkynning, 19. desember 2013 <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/internal-market/nr/2141>

257 Sama heimild.

258 ESA, „Internal Market Scoreboard: Poor results for the EEA EFTA States,“ fréttatilkynning, 28. febrúar 2014. <http://www.eftasurv.int/press-publications/press-releases/internal-market/nr/2187>

réttindi. EFTA-rikin [í EES] bera mikla ábyrgð á því að EES-samningurinn geti lifað í gegnum þriðja áratug tilvistar sinnar.²⁵⁹ Sletnes endar ádrepu sína á þessum orðum: „Jafnvel þótt EES sé ótraust sköpunarverk, þá hefur stofnanauppbygging þess reynst traustari en búast mátti við. En það tekur langan tíma að byggja upp traust, en mun minni að glutra því niður.“

Það er eins og íslensk stjórnvöld hafi tekið þessi áhrinsorð Sletnes til sín. Í nýrri Evrópustefnu ríkisstjórnarinnar frá 11. mars 2014 er birt aðgerðaáætlun um það hvernig Ísland hyggst koma innleiðingarhallanum aftur undir eitt prósent viðmiðunarmörkin „eigi síðar en á fyrri hluta árs 2015“, og því meira að segja lýst yfir, að „á sama tíma verði ekkert dómsmál fyrir EFTA-dómstólnum vegna skorts á innleiðingu EES-gerða“.²⁶⁰

Yfirmaður þeirrar skrifstofu utanríkisþjónustu Evrópusambandsins, EEAS, sem annast tengsl við EFTA-EES-rikin og þar með umsjón reksturs EES-samningsins af hálfu ESB, talaði um innleiðingarhallann á svipuðum nótum og Sletnes hér að framan, þegar hann var inntur álitis á framtíðarhorfum EES-samstarfsins, frá hans bæjardrym séð.²⁶¹ Vaxandi óþolinmæði gætti að hans sögn af hálfu Evrópusambandsins gagnvart innleiðingarhallanum hjá EFTA-EES-rikinum, einkum og sér í lagi Íslandi.

Innleiðingarhallinn hjá EFTA-EES-rikinum er, að hans mati, dæmi um vandamál sem EES-samstarfið stendur frammi fyrir. Þessi vandamál séu miserfið viðfangs. En að því gefnu að takast muni að bæta úr þeim, einkum og sér í lagi innleiðingarhallanum og þeim langa slóða ESB-gerða sem á eftir að taka upp í EES-samninginn, þá hafi hann enn fulla trú á því að EES-samningurinn geti haldist áfram í rekstri næstu árin. Öll þau vandamál sem upp hafi komið við rekstur samningsins á síðastliðnum 20 árum hafi reynst unnt að leysa. Hann sér því ekki ástæðu til að ætla annað en að samningurinn geti haldið gildi sínu um fyrirsjáanlega framtíð, að öðru óbreyttu. Hann tekur hins vegar skýrt fram að Evrópusambandið hafi engan áhuga á að endursemjja um EES-samninginn sjálfan, hvorki að hluta né í heild.

Við þessi orð yfirmannsins bætti aðstoðarmaður hans að á þessum síðustu árum, þegar innleiðingarhalli Íslands hafi farið stöðugt versnandi, hafi Ísland notfært sér stöðu sína sem ríki í aðildarviðræðum og afsakað hinn vaxandi innleiðingarhalla með því að honum yrði kippt í liðinn áður en ríkið gengi í sambandið, að því gefnu að aðildarsamingur yrði samþykktur í þjóðaratkvæðagreiðslu. Nú, þegar aðildarviðræðurnar hafa verið stöðvaðar, gæti Evrópusambandið ekki lengur tekið þessa afsökun gilda.²⁶² Því má búast við að ESB muni auka þrýsting á íslensk stjórnvöld að vinna upp innleiðingarhallann. Jafnframt má búast við því að stjórnvöld í hinum tveimur EFTA-EES-rikinum, Noregi og Liechtenstein, muni einnig þrýsta á Ísland að taka sig á í þessum efnum, þar sem það eru sameiginlegir hagsmunir allra EFTA-rikjanna í EES að réttaróvissu sem af innleiðingarhallanum leiðir sé eytt.²⁶³

En hvernig kynni slíkur aukinn þrýstingur af hálfu ESB að koma fram? Til að glöggva sig á því er vert að rifja upp að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur tvisvar brugðið á það ráð að hafna upptöku allra nýrra gerða í sameiginlegu EES-nefndinni til að auka þrýsting á EES/EFTA-rikin. Í báðum tilvikum snerist ágreiningsefnið fyrst og fremst um greiðslur EFTA-EES-rikjanna í þróunarsjóð EFTA, en kröfur ESB um aukin framlög EFTA-EES-rikjanna byggðu á því að verið var að semja um inngöngu fjölda nýrra (og fátækra) ESB-riksa í EES, árin 2004 og 2007.²⁶⁴ Þar sem aðfinnslufni ESB í garð EFTA-EES-rikjanna nú snýr ekki síst að seinagangi við að taka ESB-gerðir upp í EES-samninginn (auk seinagangs við að innleiða þær EES-gerðir í landsrétt), þá væri sú aðferð að hafna upptöku nýrra gerða í EES-samninginn sennilega ekki sú rökréttasta. En framkvæmdastjórnin hefur ýmis önnur ráð til að setja þrýsting á EFTA-EES-rikin, enda eiga þau miklu meira undir því að EES-samstarfið gangi hnökralaust fyrir sig en samstarfsaðilarnir í ESB.

259 Oda Helen Sletnes, *20 ár med EØS-aftalen – hvad nu?*, Dagens Næringsliv, 27. febrúar 2014.

260 Utanríkisráðuneytið, „Áherslur og framkvæmd Evrópustefnu,“ 7. <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Evropustefna.pdf>

261 Viðtal í Brussel 13. febrúar 2014.

262 Viðtal í Brussel 13. febrúar 2014.

263 Sbr. stefnuyfirlýsingu norsku ríkisstjórnarinnar í Evrópumálum (‘Hvítbók’) frá 12. október 2012, þar sem segir m.a. að stjórnin einsetji sér að: „Work to ensure that the EEA Agreement continues to secure equal treatment and predictability for Norwegian companies and other actors operating in the internal market. The main principle underlying the EEA Agreement is to ensure the homogeneity of legislation. Generally speaking, Norway benefits from this, and Norway will work at the European level to promote the development of homogeneous legislation that is in line with Norway’s interests.“ Norwegian Ministry of Foreign Affairs, „The EEA Agreement and Norway’s other agreements with the EU,“ 34. http://www.regjeringen.no/pages/38391588/PDFS/STM201220130005000EN_PDFS.pdf

264 Sbr. neðanmálgrein nr. 145 í skýrslu Evrópunefndar 2007, bls. 67.

7.2.6. Nýjar áskoranir

Í kjölfar fjármálakreppunnar sem hófst árið 2008 hefur Evrópusambandið unnið að því að styrkja til muna umgjörð og löggjöf um eftirlit með fjármálamörkuðum og starfsemi fjármálastofnana. Í þessu skyni hafa meðal annars verið settar á fót nýjar eftirlitsstofnanir, sem ESB hefur fengið valdheimildir til að taka ákvarðanir sem hafa bein og bindandi réttaráhrif fyrir lögaðila í aðildarríkjunum. Þar sem þessar nýju stofnanir starfa á vettvangi sem gildissvið EES-samningsins nær til skapar þetta sérstakan vanda fyrir Ísland og hin EFTA-ríkin í EES, þar sem stjórnarskrár þeirra heimila ekki að valdheimildir af þessu tagi séu framseldar til yfirþjóðlegrar stofnunar, sem þessi lönd eiga ekki aðild að.

„Enn er unnið að því að finna lausn varðandi eftirlitskerfið með fjármálamörkuðum,“ segir í skýrslu Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál, sem hann lagði fyrir Alþingi í mars 2014. „Fari svo að EFTA-ríkin geti ekki samþykkt upptöku reglnanna um fjármálaeftirlit í EES-samninginn getur það haft í för með sér að ekki verði hægt að taka upp í EES-samninginn fjölda nýlegra gerða á sviði fjármálaþjónustu með tilheyrandi afleiðingum fyrir einsleitni regluverksins á Evrópska efnahagssvæðinu.“²⁶⁵

Við þessar aðstæður nægi að eitt EFTA-EES-ríki geti ekki af stjórnskipulegum ástæðum innleitt umræddar gerðir til að gerðirnar verði almennt ekki teknar upp í EES-samninginn. Þá taki umræddar gerðir ekki til hinna EFTA-EES-ríkjanna, jafnvel þótt þau ríki ættu ekki í vandræðum með innleiðingu þeirra.²⁶⁶

Ingvild Næss Stub, aðstoðarutanríkisráðherra Noregs, gerði þennan vanda að umtalsefni á 30. fundi þingmannasamráðs Noregs og Evrópuþingsins í Brussel 6. mars 2014. Þar sagði hún meðal annars:

„Eftirlitsstofnanirnar sem ESB setti á fót í kjölfar fjármálakreppunnar eru mjög öflugar stofnanir með valdheimildir til að taka ákvarðanir sem hafa bein réttaráhrif fyrir lögaðila í aðildarríkjunum. Það er líka af hinu góða að þær hafi slíkar valdheimildir. Fjármálakreppan færði okkur heim sanninn um nauðsyn þess. [...]“

Við lítum svo á að það sé mikilvægt fyrir einingu innri markaðarins að Noregur og hin EFTA-EES-ríkin séu hluti af þessu nýja eftirlitskerfi. Okkur sýnist Evrópusambandið vera þeirrar skoðunar einnig.

Vandi okkar er hins vegar, að norska stjórnarskráin heimilar ekki framsal valdheimilda af þessu tagi til yfirþjóðlegrar stofnunar sem við eigum ekki aðild að. Þess vegna þurfum við sveigjanleika og vilja beggja megin borðs til að finna viðunandi lausn, innan þeirra marka sem hægt er að samræma ákvæðum stjórnarskrárinnar.“²⁶⁷

Næss Stub bætti við að það sé mikilvægt, að mati norskra stjórnvalda, að þau séu ekki að sækjast eftir undanþágum frá reglunum. Þvert á móti séu það hagsmunir EFTA-EES-landanna að sömu reglur gildi á öllu EES-svæðinu.

Vidar Helgesen, Evrópumálaráðherra Noregs, sagði eftir fund með Gunnari Braga Sveinssyni utanríkisráðherra í Reykjavík 26. mars 2014 að Norðmenn leggi ekki svona mikla áherslu á þessi mál „vegna þess að Evrópusambandið láti það fara í taugarnar á sér hve langur listinn er yfir óafgreiddu málin. Þótt sú sé að vísu raunin, þá er það ekki málið heldur að það er gott fyrir viðskiptin. Þegar ég tala við norsk fyrirtæki þá leggja þau áherslu á að þau vilji engar sérreglur heldur sé betra fyrir viðskiptin að búa við sömu reglur og í Evrópu.“²⁶⁸

Af EFTA-EES-ríkjunum þremur er það Liechtenstein sem á mest í húfi að úr þessu leysist, þar sem fjármálaþjónusta yfir landamæri er ein af meginstoðum efnahagslífs furstadæmisins. Þar starfa t.a.m. vogunarsjóðir, sem eiga á hættu að missa starfsleyfi jafnvel síðar á árinu 2014 ef frekari tafir verða á innleiðingu nýju fjármálaeftirlitsreglnanna.²⁶⁹

265 Utanríkisráðuneytið, *Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál* (Reykjavík, Utanríkisráðuneytið, 2014), 35.

266 Sama heimild.

267 Ingvild Næss Stub, „Speech at the 30th Interparliamentarian Meeting EU-Norway“ http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/whats-new/Speeches-and-articles/Speeches-and-articles-by-political-staff/ins_taler/2014/meeting-eu-norway.html?reg_oss=1&id=752723

268 Viðtal við fulltrúa í stjórnardeild innri markaðsmála við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (DG MARKT), og fleiri, 13. febrúar 2014.

269 Óli Kristján Ármannsson, „Liechtenstein þrýstir mest allra á eftirlit.“ *Fréttablaðið*, 21. mars 2014.

Þeir embættismenn framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins í Brussel sem talað var við um þetta atriði staðfestu, að þarna væri kominn upp nýr flötur á EES-samstarfinu sem væri erfiður viðureignar.²⁷⁰ Hið samræmda kerfi eftirlits með fjármálaþjónustu, sem Evrópusambandið væri í óða önn að byggja upp í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar, væri mikilvæg viðbót við regluverk innri markaðarins, og þar með Evrópska efnahagssvæðisins. Frá því að framkvæmdastjórn ESB tilkynnti í október 2012 að upphafleg tillaga EFTA-ríkjanna um aðlögun að eftirlitskerfinu innan tveggja stoða kerfis EES tryggði ekki fullnægjandi einsleitni að mati ESB hafa EFTA-ríkin haft til skoðunar hvaða aðrar leiðir kunni að vera færar til að taka reglurnar upp í EES-samninginn með þeim hætti að samræmst geti stjórnskipulegum heimildum Íslands og Noregs og að virtu tveggja stoða kerfi EES-samningsins.²⁷¹

Í nýjstu utanríkismálaskýrslu ráðherra til Alþingis segir að dráttur á upptöku reglnanna í EES-samninginn hafi leitt til þess að ekki hafi verið unnt að taka fjölmargar gerðir á sviði fjármálamarkaðarins upp í samninginn. Sumarið 2013 hafi EFTA-ríkin kynnt tillögu um lausn á málinu fyrir framkvæmdastjórn ESB, með fyrirvara um að athugun á hvort hún samræmist stjórnskipulegum skilyrðum á Íslandi væri ekki lokið. Í desember 2013 hafi lagaskrifstofa framkvæmdastjórnarinnar hafnað lausninni og sagt að hún stæðist ekki grundvallarreglur Evrópusambandsins.

Þeir embættismenn framkvæmdastjórnarinnar sem inntir voru álitis á þessu fyrir þessa úttekt voru þó bjartsýnir á, að finnast myndu leiðir til að gera EFTA-EES-ríkjunum kleift að taka þátt í þessu styrkta regluverki. Þó var greinilegt að þeim fannst það fyrst og fremst vera verkefni EFTA-EES-ríkjanna sjálfra að finna út úr því hvernig þau gætu samræmt þátttöku sína í hinu nýja regluverki fullveldi sínu og stjórnarskrárákvæðum. Enn á því eftir að láta reyna á það til fulls, hversu mikinn sveigjanleika ESB er tilbúið að sýna við smíði sérlausna á þessum vanda EFTA-EES-ríkjanna.

Össur Skarphéðinsson greinir frá því í bók sinni, *Ári dregans*, að þann 25. apríl 2012 hafi lagaprófessorarnir Björg Thorarensen og Stefán Már Stefánsson skilað af sér lögfræðialiti „með þeirri niðurstöðu að upptaka reglna í EES um þrjár nýjar fjármálaeftirlitsstofnanir brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. – Í stuttu máli þýðir þetta að við verðum að breyta stjórnarskránni og heimila framsal á valdi – eða Ísland kann að hrökklast út úr EES. Það síðarnefnda er efnahagslega og pólitískt ómögulegt fyrir Ísland,“ skrifar Össur.²⁷²

Sérfræðingur í Evrópurétti sem vitnað er til í frétt Fréttablaðsins frá 18. mars sl. telur hömlur í vegi þess að hér verði innleidd lög og reglugerðir ESB, þar sem framselja þurfi ríkisvald til alþjóðlegra stofnana, stærri ógn við EES-samninginn en drátt á að hér verði gjaldeyrishöft afnumin. „Það þarf að breyta stjórnarskránni og setja inn ákvæði um valdaframsal til alþjóðlegra stofnana til þess að hægt sé að innleiða ákvæði um bankaeftirlit á sviði fjármálaþjónustu. Annars væri ekki hægt að útiloka að ákveðinn hluti samningsins verði einfaldlega settur í frost hjá okkur,“ segir Margrét Einarsdóttir, Evrópuréttarfræðingur og dósent við Háskólann í Reykjavík.²⁷³

7.2.7. Gjaldyrishöftin

Loks skal hér minnst á þann vanda sem Ísland á við að etja, sem hin EFTA-ríkin í EES gera ekki; það eru gjaldyrishöftin.

Ísland er svo að segja „á undanþágu“ í EES um þessar mundir vegna fjármagnshaftanna, sem eru heimil skv. 43. grein EES-samningsins sem tímabundin neyðarráðstöfun, en EFTA-dómstóllinn úrskurðaði í desember 2011 að höftin, eins og þau eru útfærð í neyðarlögunum frá 2008, samræmdust þessum skilyrðum.²⁷⁴ Frjálsir fjármagnsflutningar eru kjarnahluti hins fjórþætta frelsis á innri markaðnum, og verði höftin varanleg gætu þau sett aðild Íslands að EES í uppnám.

Seðlabanki Íslands komst að þeirri niðurstöðu í ritinu *Varúðarreglur eftir fjármagnshöft*, sem kom út í ágúst 2012, að íslenska krónan myndi ekki komast af eftir afnám hafta nema með svonefndum varúðar-

270 Viðtal við fulltrúa á stjórnarskrifstofu innrismarkaðsmála við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (DG MARKT), og fleiri, 13. febrúar 2014.

271 Utanríkisráðuneytið 2014, 35.

272 Össur Skarphéðinsson, *Ári dregans: Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum*, 2012, 134.

273 Óli Kristján Ármannsson, „EES gæti lent í frosti“ *Fréttablaðið*, 18. mars 2014.

274 Röksemdafærslu íslenskra stjórnvalda fyrir fjármagnshöftunum má sjá í tilkynningum sem þau hafa sent Sameiginlegu EES-nefndinni; sú fyrsta var send í nóvember 2008, en sú nýjasta er frá 31. mars 2011: Utanríkisráðuneytið, „Tilkynningar til sameiginlegru EES-nefndarinnar varðandi gjaldeyrishöft,“ <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/tilkynningar-sam-ees>

reglum, þ.e. hömlum á frjálst flæði fjármagns inn og út úr landinu. Með öðrum orðum: Ísland gæti ekki haldið krónunni sem gjaldmiðli nema hún hafi stuðning hafta í einhverri mynd. Hvort slíkar varanlegar hömlur á frjálsu flæði fjármagns geti samræmst aðild Íslands að EES-samningnum er óljóst.²⁷⁵

Þar sem það er þó eftir sem áður yfirlýst stefna íslenskra stjórnvalda að afnema höftin – þótt þau hafi nú verið í gildi í meira en fimm ár og ekki liggi fyrir enn hvernig eða hvenær þeim verður aflétt – eru samstarfsríki Íslands í EES enn sem komið er tilbúin til að líta svo á að íslensku höftin teljist ekki vera brot á EES-samningnum. Verði hins vegar áralangur dráttur á afnámi hafta, til viðbótar við þann drátt sem þegar er orðinn, er ekki sjálfgefið að samstarfsríki Íslands eða stofnanir EES muni vera reiðubúin að láta það komast upp með að uppfylla ekki skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum um frjálst flæði fjármagns, án þess að það hafi afleiðingar fyrir þátttöku þess í EES.

Reyndar hefur danskur Evrópuþingmaður lagt fyrir framkvæmdastjórnina spurningar um áhrif íslensku gjaldeyrishaftanna á EES-samninginn. Hann spyr meðal annars hvort framkvæmdastjórnin „hyggist gera breytingar á samningnum vegna brota Íslands á ákvæði um frjálst flæði fjármagns“.²⁷⁶ Hann spyr einnig hvort sú staðreynd að framkvæmdastjórnin hafi ekki brugðist við höftunum þýði að hún „samþykki tilvist þeirra með þögn sinni,“ og hvort sama viðhorf sé uppi „þrátt fyrir að að höftin hafi nú verið í gildi í fimm ár.“ Þá spyr hann hvort framkvæmdastjórn ESB telji sig vera að gæta hagsmuna fyrirtækja innan ESB sem hafi nú verið föst með fé á Íslandi vegna haftanna í hálfan áratug²⁷⁷. Svares er að vænta frá framkvæmdastjórninni í apríl 2014. Ef marka má svör sem fengust hjá embættismönnum framkvæmdastjórnarinnar, sem rætt var við í tengslum við vinnslu þessarar úttektar, munu svörin við spurningum þingmannsins líklegast vísa til úrskurðar EFTA-dómstólsins frá 2011 um að íslensku höftin teljist – enn sem komið er að minnsta kosti – samræmast því sem kveðið er á um í 43. grein EES-samningsins.

Að mati Eiríks Bergmanns Einarssonar stjórnmaláfræðings mun Evrópusambandið óhjákvæmilega beina sjónum að þessu atriði – þ.e. hvort Ísland teljist brotlegt við skuldbindingar sínar skv. EES-samningnum um frjálst flæði fjármagns – ef íslensk stjórnvöld gera alvöru úr þeirri ákvörðun að slíta aðildarviðræðum formlega, án þess að fyrir liggi hvernig þau hyggist aflétta gjaldeyrishöftum.²⁷⁸ Með þessu vísar Eiríkur til þess að það var stefna fyrri ríkisstjórnar, sem var við völd 2009-2013, að nýta aðildarviðræðuferlið til að njóta aðstoðar stofnana ESB við að lyfta gjaldeyrishöftunum (sjá nánar í kafla 4). Þótt ekki liggi fyrir hvernig núverandi stjórnvöld hyggjast fara að því að lyfta gjaldeyrishöftunum, þá er því lýst yfir í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis að „[þ]að er ennþá forgangsverkefni íslenskra stjórnvalda að losa fjármagnshöft í samræmi við skuldbindingar Íslands vegna samningsins um Evrópska efnahagsvæðið.“²⁷⁹

7.3. Endurskoðunarhugmyndir

Á fundi Ráðs Evrópusambandsins þann 14. desember 2010 samþykktu fulltrúar ríkisstjórna allra 27 þáverandi aðildarríkja ESB í ályktun sinni um tengsl ESB við EFTA-ríkin að efna skyldi til úttektar á EES-samstarfinu. Þar segir meðal annars, að „skoða skal hvort hagsmuna ESB sé nægilega gætt með fyrirbyggjandi fyrirkomulagi, eða hvort viðtækari nálgun, sem nærði til allra þátta samstarfs [sambandsins við þessi ríki], væri til þess fallin að gera það betur.“²⁸⁰ Þá er tekið fram að úttektin ætti líka að svara þeirri spurningu, hvort önnur ríki, sem ESB á í nánum tengslum við, ættu erindi inn í EES-samstarfið.

275 Seðlabanki Íslands, *Varúðarreglur eftir fjármagnshöft: Skýrsla Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptaráðherra* (Reykjavík: Sérít Seðlabanki Íslands, 2012) http://www.seðlabanki.is/library/Skráarsafn/Sérít/Sérít%20nr%20%206%20_Varúðarreglur.pdf Kostum og göllum krónunnar og helsta valkostsins, upptöku evru með fullri aðild að ESB og myntbandalagi þess, er lýst í ítarlegri úttekt sem Seðlabankinn birti í september 2012, undir titlinum *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*: <http://www.seðlabanki.is/utgefing-efni/rit-og-skyrslur/sérít/sérít-7/>

276 Brjánn Jónasson, „Spyr framkvæmdastjórn ESB um gjaldeyrishöft Íslands,“ *visir.is*, 14. mars 2014. <http://www.visir.is/spyr-framkvæmdastjorn-esb-um-gjaldeyrishoft-islands/article/2014703149995>

277 Fyrirspurnin á vefsíðu þingmannsins á vef Evrópuþingsins: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2014-001903+0+DOC+XML+VO//EN&language=en>

278 Eiríkur Bergmann Einarsson, „Engin áætlun lögð fyrir ESB,“ *Reykjavík vikublað*, 1. mars 2014. <http://fotspor.is/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/Reykjavik-08-2014.pdf>

279 Utanríkisráðuneytið 2014, 37.

280 Council of the European Union, „Draft Council conclusions on EU Relations with EFTA Countries,“ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017423%202010%20REV%201>

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins birti í desember 2012 eigin úttekt á EES-samstarfinu, en með þeirri skýrslu var framkvæmdastjórnin að bregðast við beiðni Ráðsins um slíka úttekt. Í þessari úttekt er athyglinni beint að því sem að mati framkvæmdastjórnarinnar eru mestu vankantarnir á framkvæmd EES-samningsins, eins og hún hefur þróast á undanförunum árum, og hugmyndir viðraðar um hvernig bregðast megi við þessum vanköntum og fækka mögulegum ásteytingarsteinum í samstarfi ESB við EFTA-stoð EES.²⁸¹

Sameiginlega EES-þingmannanefndin gerði líka sína eigin úttekt á EES á árinu 2012, þar sem tekið er á sömu álitamálum og í úttekt framkvæmdastjórnarinnar.²⁸² Önnur skýrsla var samin fyrir fund nefndarinnar 30. maí 2013, þar sem tekið er saman yfirlit yfir þær úttektir á EES-samstarfinu sem komið höfðu út misserin á undan.²⁸³ Þessi samantekt var síðan grundvöllur ályktunar nefndarinnar um þessi efni.²⁸⁴

Í skýrslu Sameiginlegu EES-þingmannanefndarinnar frá 30. maí 2013 er eftirfarandi slegið föstu:

„Í ályktun EES-ráðsins frá 26. nóvember 2012 er [EES-]samningnum lýst sem „endingargóðu verkfæri“ sem tryggir snuðulausa virkni EES. [...] Sú staðreynd að samningurinn hefur haldist nánast óbreyttur frá því að hann tók gildi 1994 er eitt og sér stórmerkilegt. Á sama tíma er mikilvægt að hafa í huga að samningurinn er einstakur hvað virkni hans varðar, með því að stöðugt eru teknar upp nýjar lagagerðir í hann.

En hvað sem hinni almennu ánægju með samninginn líður er ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að EES-samstarfið muni – í núverandi mynd – halda áfram að uppfylla þær væntingar sem gerðar eru til þess af hálfu ESB- og EFTA-EES-ríkjanna.“²⁸⁵

Það þurfi því að gefa nokkrum atriðum gaum, í því skyni að tryggja að EES-samstarfið geti haldið áfram að þjóna samningsaðilum vel. Þau atriði sem mest er staldrað við í þessum úttektum eru eftirfarandi:

- hugsanleg útvíkkun á gildissviði EES-samstarfsins, í takt við útvíkkun á samstarfinu innan ESB á sviðum sem snerta gildissvið EES-samningsins;
- hvernig ákvarðað er hvað af nýrri löggjöf ESB falli undir gildissvið EES-samningsins og beri því að taka upp í samninginn – og hvernig ágreiningur um þessa skilgreiningu er útkljáður;
- hvernig brugðist skuli við vaxandi drætti á upptöku ESB-gerða í EES og á innleiðingu EES-gerða í löggjöf EFTA-EES-ríkjanna;
- þátttaka EFTA-EES-ríkjanna í nýjum eftirlits- og umsýslustofnunum ESB, sem falið er hlutverk við að fylgja eftir framkvæmd Evrópulöggjafar;
- hvort stækka skuli EFTA-stoð EES, þ.e.a.s. styrkja hana með því að fjölga aðildarríkjum hennar.

7.3.1. Útvíkkun á EES-samstarfinu

Eins og áður hefur verið rakið, hefur Evrópusambandið engan áhuga á að fara út í það verkefni að semja við EFTA-ríkin í EES um uppfærslu EES-samningsins sjálfs. Aftur á móti hafa bæði EFTA-ríkin (fyrst og fremst Noregur²⁸⁶) og framkvæmdastjórn ESB lagt fram hugmyndir²⁸⁷ um hvernig skuli bregðast við þeirri þróun sem gert hefur það vandasamara að ákveða hvað af nýrri ESB-löggjöf falli undir gildissvið EES-samningsins (nánar er fjallað um þetta í kafla 7.3.2.) með því að gera EFTA-EES-ríkjunum kleift að taka

281 European Commission, *Commission staff working document: A review of the functioning of the European Economic Area* (Brussel: European Commission, 2012).

282 Sameiginlega EES-þingmannanefndin: *The Review of the EEA*. Co-rapporteurs Svein Roald Hansen (Noregi) og Pat the Cope Gallagher (Írlandi). Brussel, 3. maí 2012.

283 EEA, „Report on The future of the EEA and the EU's relations with the small-sized countries and Switzerland,“ <http://www.efta.int/media/documents/advisory-bodies/parliamentary-committee/jpc-reports/eea-jcp-report-eea-review.pdf>

284 EEA, „Resolution on The future of the EEA and the EU's relations with the small-sized countries and Switzerland,“ <http://www.efta.int/media/documents/advisory-bodies/parliamentary-committee/jpc-resolutions/1123697v1130529ResolutionDevelopmentsntheEEA.pdf>

285 EEA, „Report on The future of the EEA and the EU's relations with the small-sized countries and Switzerland,“ <http://www.efta.int/media/documents/advisory-bodies/parliamentary-committee/jpc-reports/eea-jcp-report-eea-review.pdf>

286 Eins og fram kemur í stóru EES-úttektinni norsku frá 2012 leggja norsk stjórnvöld sig stöðugt eftir auknu samstarfi við ESB, umfram og til viðbótar við EES-samninginn.

287 European Commission, *Commission staff working document: A review of the functioning of the European Economic Area* (Brussel: European Commission, 2012).

þátt í nýju samstarfi sem ESB efnir til og hefur þýðingu fyrir virkni innri markaðarins, og þar með virkni EES-samningsins.

Dæmi um slíkt viðbótarsamstarf sem EFTA-EES-ríkin hafa sýnt áhuga – og framkvæmdastjórn ESB hefur tekið vel í – er aukið samstarf á sviði dómsmála, þ.m.t. varna gegn hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi og mansali.

Í EES-úttekt framkvæmdastjórnarinnar er reyndar mælt með því að samstarf ESB við EFTA-EES-ríkin á þessu sviði verði samræmd, þ.e. hætt verði að gera greinarmun á því hvað falli undir Schengen-samninginn og hvað falli undir aðra samninga EFTA-EES-ríkjanna við sambandið um samstarf á þessu sviði. Þessum hugmyndum hafa EFTA-EES-ríkin hins vegar hafnað afdráttarlaust,²⁸⁸ enda er staða þeirra sem aðila að Schengen-samningnum – sem Ísland og Noregur gerðust aðilar að löngu áður en hann var „innlimaður“ í samræmdan sáttmálagrunn ESB – að mörgu leyti sterkari en hún er samkvæmt „EES-módelinu“. Munurinn er m.a. sá, að ráðherrar EFTA-EES-ríkjanna eiga seturétt á ráðherrafundum Schengen-samstarfsins, en ekki samstarfs sem fylgir EES-módelinu. Aftur á móti er engin eftirlitsstofnun eða dómstóll sem fylgist með framfylgd löggjafar sem leiðir af Schengen-aðild Íslands, með hliðstæðum hætti og stofnanir EES gera.

Hins vegar mætti nefna önnur samstarfssvið, sem færa má rök fyrir að hafi meiri þýðingu fyrir virkni innri markaðarins (og þar með EES) en þau sem talin eru upp hér að framan, s.s. samstarf á sviði skattamála, en það hefur þó ekki komið til tals að EFTA-EES-ríkjunum sé boðin þátttaka í því. Vegna þess hve skattamál liggja nærri kjarna fullveldis hvers ríkis má líka gera ráð fyrir að eftirspurn EFTA-EES-ríkjanna eftir efldu samstarfi á því sviði sé takmörkuð.

7.3.2. Hvernig ákvarðað er hvað af nýrri löggjöf falli undir gildissvið EES-samningsins

Allt frá lokaárum síðustu aldar en sérstaklega eftir gildistöku Lissabon-sáttmálans 2009, hefur gætt vaxandi togstreitu milli EFTA-EES-stoðarinnar annars vegar og ESB-stoðarinnar hins vegar um skilgreininguna á því hvað af (væntanlegri) nýrri löggjöf Evrópusambandsins heyri undir gildissvið EES-samningsins og EFTA-EES-ríkjunum beri því að innleiða. Þessi vaxandi togstreita kemur til af því að síðan þriggja stoða uppbygging Evrópusambandsins var afnumin, sem gerðist endanlega með gildistöku Lissabon-sáttmálans, hafa mörkin orðið óljósari milli þess hvað er strangt til tekið innrimarkaðslöggjöf – og fellur því undir gildissvið EES-samningsins – og annarrar löggjafar, þar sem slíkur greinarmunur skiptir aðildarríki ESB ekki lengur neinu máli. Með þessu móti hefur bæði teygst á mörkum gildissviðs EES-samningsins, og ágreiningur orðið algengari milli EFTA- og ESB-stoða EES um mat á því hvað af nýrri löggjöf sambandsins falli undir gildissvið EES-samningsins og hvað ekki.

Til að auka enn á flækjustigið gerist það nú æ algengara að ný ESB-lög á sviði innrimarkaðsmála feli framkvæmdastjórn sambandsins eða sérskipuðum eftirlits- og umsýslustofnunum (t.d. Matvælastofnun Evrópu) eftirlits- og eftirfylgni hlutverk með hinni nýju löggjöf. Þetta fellur illa að tveggja stoða uppbyggingu EES og setur EFTA-EES-ríkin í þann vanda að þurfa annað hvort að fallast á að þessar eftirlitsstofnanir ESB fái umboð til að gegna slíku eftirfylgni hlutverki einnig gagnvart stjórnvöldum og lögaðilum í EFTA-EES-ríkjunum, eða finna aðrar leiðir til að sjá til þess að eftirlit með eftirfylgni EES-gerða stangist ekki á við formlegt fullveldi ríkjanna í EFTA-stoðinni. Þetta krefst meiri vinnu við aðlögun nýrra EES-gerða, sem leiðir af sér frekari tafir á innleiðingu viðkomandi gerða í EFTA-EES-ríkjunum. Eftir því sem lengra liður frá því viðkomandi löggjöf tekur gildi í ESB-ríkjunum og þangað til hún er, eftir slíka aðlögun, lögtekin í samstarfsríkjunum EFTA-megin, grefst undan hinni lagalegu einsleitni á EES-svæðinu.

Þetta er eitt af þeim atriðum sem athygli er vakin á í ályktun Sameiginlegu EES-þingmannanefndarinnar um framtíðarhorfur EES frá árinu 2008²⁸⁹. Þar segir:

288 Viðtal við embættismenn í sendiráði Íslands í Brussel 13. febrúar 2014.

289 EEA, „Resolution of the EEA Joint Parliamentary Committee on Future perspectives for the European Economic Area,“ <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/advisory-bodies/parliamentary-committee/jpc-resolutions/adopted-resolutions-2008-11-04.pdf>

„[Sameiginlega EES-þingmannanefndin] vekur athygli á, að á meðan skýr skil milli löggjafar á sviði innri markaðarins og annarra samstarfssviða ESB skiptir EFTA-EES ríkin miklu máli, er slíkur greinarmunur nánast hættur að skipta máli fyrir innbyrðis samstarf aðildarríkja ESB. Af þessu leiðir, að vaxandi fjöldi lagagerða og stefnumiða, sem varðar gildissvið EES-samningsins, inniheldur líka þætti sem varða það ekki. Nefndin varar við því að með þessari þróun eigi EFTA-EES-ríkin eftir að sjá fleiri lög og stefnumið koma fram, sem fela í sér þætti sem ganga lengra en gildissvið EES-samningsins nær til, og mun gera það æ erfiðara að skilgreina og ná samkomulagi um hvað af nýrri ESB-löggjöf beri að innleiða í EES-samninginn“.²⁹⁰

Embættismenn Íslands, EFTA-skrifstofunnar í Brussel og framkvæmdastjórnar ESB hafa staðfest að þetta atriði sé í vaxandi mæli vandamál við rekstur EES-samningsins. Hingað til hafi þó jafnan tekist að finna lausnir sem allir hafi getað unað við, en víst sé að þetta valdi töfum, sem lengi enn í tímabilinu sem líður frá því viðkomandi ný löggjöf er komin til framkvæmda í aðildarríkjum ESB og þar til hún (eða, réttar sagt, þeir þættir hennar sem falla undir gildissvið EES) gengur í gildi í EFTA-EES-ríkjunum. Þetta vinni því gegn lagalegri einsleitni EES-svæðisins, sem eftir sem áður sé þó sameiginlegt markmið allra samningsaðila EES-samningsins.

Ekkert samkomulag hefur náðst um lausn á þessum vanda og sennilegt er að þessi ágreiningur haldi áfram að vera fylgifyiskur EES-samstarfsins.

7.3.3. Viðbrögð við vaxandi drætti á innleiðingu EES-gerða

Tafir á innleiðingu EES-gerða í landslög í EFTA-EES-ríkjunum eru orðnar mikið áhyggjuefni að mati Evrópusambandsins. Ráð ESB hefur ályktað að forgangsmál sé að bæta úr þessu. Framkvæmdastjórnin hefur lagt til að í viðleitni til að takast kerfisbundið á við þetta vandamál komi Evrópusambandið sér upp viðbragðsáætlun, sem hafi það að markmiði að bregðast við því sem kallað er „vaxandi viðleitni [EFTA-EES-ríkjanna] til að velja að innleiða aðeins þá þætti nýrra EES-gerða sem hugnast þeim en sleppa öðrum“.²⁹¹

Í úttekt framkvæmdastjórnarinnar á EES-samstarfinu frá því í desember 2012 eru rök færð fyrir þessari fullyrðingu með því að halda því fram að ríki EFTA-stoðarinnar beiti í síauknum mæli „seinkunarmætti“ sínum (e. *de facto delaying power*). Það geri þau með því að:²⁹²

- eiga í langvinnnum samningaviðræðum sín í milli (þar sem ríkin þrjú í EFTA-stoð EES verða að „tala einni röddu“);
- draga ákvarðanatöku í Sameiginlegu EES-nefndinni á langinn;
- eiga í seinlegum viðræðum um aðlaganir EES-gerða, en slíkum aðlögunum er beitt í um þriðjungi tilfella;
- stuðla að seinkunum vegna ferla við innleiðingu EES-gerða í landslög EFTA-ríkjanna – en framkvæmdastjórnin ýjar að því að stjórnvöld í ríkjunum þremur láti jafnvel visvitandi undir höfuð leggjast að virða tilkynningaskyldu um innleiðingu EES-gerða innan settra tímamarka, og
- framfylgja EES-gerðum með töfum, eftir innleiðingu.

Samanlagt valda þessar tafir því að nýjar Evrópureglur á gildissviði EES-samningsins komast ekki til framkvæmda í EFTA-stoð EES fyrr en að meðaltali 16-17 mánuðum eftir að þær koma til framkvæmda í aðildarríkjum ESB.²⁹³ Dæmi eru um fimm ára bil, en það átti t.a.m. við um reglugerðapakka um hollustu-hætti í matvælaframleiðslu (almennt kölluð „Matvælaölggjöf ESB“ í umræðunni hér á landi), sem gekk í gildi á Íslandi árið 2011 eftir margvíslegar aðlaganir og tafir.

290 EEA Joint Parliamentary Committee, „EEA Joint Parliamentary Committee – 31st meeting“, <http://www.efta.int/media/documents/advisory-bodies/parliamentary-committee/jpc-resolutions/adopted-resolutions-2008-11-04.pdf>

291 European Commission, *Commission staff working document: A review of the functioning of the European Economic Area* (Brussel: European Commission, 2012). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD\(2012\)0425_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf)

292 European Commission, *A review of the functioning of the European Economic Area* (Brussel: European Commission, 2012). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD\(2012\)0425_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2012/0425/COM_SWD(2012)0425_EN.pdf)

293 Sbr. Utanríkisráðuneytið 2014, 34.

Annað dæmi er þriðja tilskipun ESB um pósthjónustu, sem er ætlað að vera lokahnykkurinn í að afnema einkarétt á póstdreifingu á innri markaðnum. Hún tók gildi í ESB árið 2008, en hefur enn ekki verið felld inn í EES-samninginn. Helsta ástæðan fyrir því var andstaða norskra stjórnvalda. Ný ríkisstjórn, sem tók við völdum í Noregi haustið 2013, hefur gefið grænt ljós á upptöku tilskipunarinnar í EES-samninginn. Nú er hins vegar beðið samþykkis frá Íslandi svo taka megi gerðina upp í EES-samninginn. Tilskipunin kallar á lagabreytingar á Íslandi og er af þeim sökum til meðferðar hjá utanríkismálanefnd Alþingis á grundvelli 2. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála, eins og greint er frá í nýjustu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál.²⁹⁴ Það stefnir því í að metlangur tími muni liða frá gildistöku þessarar tilskipunar í ESB þar til hún tekur gildi í EFTA-EES-rikinum.

7.3.4. Þátttaka EFTA-EES-rikkja í (nýjum) eftirlits- og umsýslustofnunum ESB

Eitt af því sem einkennt hefur þróun stofnanauppbyggingar Evrópusambandsins á þeim tveimur áratugum sem liðnir eru frá gildistöku EES-samningsins er að komið hefur verið á fót fjölmörgum umsýslustofnunum (e. *EU agencies*²⁹⁵), sem falið er afmarkað hlutverk við framkvæmd Evrópulöggjafar. Dæmi um slíkar stofnanir eru Matvælastofnun Evrópu (European Food Safety Authority, EFSA), Umhverfisstofnun Evrópu (European Environment Agency, EEA), Lyfjamiðstöð Evrópu (European Medicines Agency, EMA), Landamærastofnun Evrópu (FRONTEX), og þannig mætti lengi telja. Þar sem nánast engin þessara stofnana var til þegar EES-samningurinn var gerður nær gildissvið hans ekki til þeirra. En þar sem þær gegna oft mikilvægu hlutverki við túlkun og framfylgd löggjafar sem ótvírætt er á gildissviði EES-samningsins hafa EFTA-rikin í EES þurft að semja sérstaklega um aukaaðild að þessum stofnunum. Af þeim 40 stofnunum af þessu tagi sem nú eru starfandi hjá ESB hafa EFTA-EES-rikin samið um aðild að 13.²⁹⁶

Að semja um slíka aukaaðild er hins vegar í vaxandi mæli vandasamt, þar sem æ algengara er að þessum umsýslustofnunum sé af hálfu ESB faldar valdheimildir, sem erfitt er að samræma tveggja stöða kerfi EES og óskertu fullveldi EFTA-EES-rikkjanna. Þetta er eitt af þeim atriðum sem gerir það erfiðara að samræma þátttöku Íslands í EES-samstarfinu fullveldisákvæðum stjórnarskrárinnar og nánar er fjallað um í kafla 7.2.6.

7.3.5. Fjölgun í EFTA-stoð EES?

Frá því EES-samningurinn gekk í gildi hefur aðildarríkjum að Evrópusambandinu verið fjölgað í þremur lotum, sem hafa breytt hlutfallinu milli EFTA- og ESB-stoða EES úr 6 á móti 12 í 3 á móti 28 – og íbúafjöldi úr 30 á móti 370 milljónum í 5 á móti 500. Ýmsar hugmyndir hafa komið upp í gegnum tíðina um möguleikann á því að styrkja EFTA-stoð EES með því að fjölga aðildarríkjum hennar.

Meðal niðurstaðna norsku EES-úttekta er að sú leið sem Noregur – og þar með líka Ísland og Liechtenstein – hefur valið að fara til að tengjast Evrópusambandinu hefur ekki reynst öðrum ríkjum fyrirmynd. Það hefur heldur ekkert ríki fram til þessa gert alvöru tilraun til að sækja um aðild að EES, eftir að samningurinn gekk í gildi.²⁹⁷

Engu að síður var í ályktun Ráðs ESB frá desember 2010 um tengsl ESB við EFTA-rikin og EES-samstarfið, sérstaklega tekið fram að í úttekt á EES sem ráðið fól framkvæmdastjórninni að framkvæma, skyldu möguleikar á „breyttri samsetningu aðildarríkkja EES“ vera skoðaðir.²⁹⁸

Það ríki sem ætti auðveldast með að ganga til liðs við EFTA-stoð EES væri augljóslega Sviss, eina núverandi EFTA-ríkið sem er ekki í EES. Í ályktun Ráðs ESB eru vestur-evrópsku örríkin Andorra, Mónakó og San Marínó líka nefnd í þessu sambandi. Í öðru samhengi hafa stór og fjölmenn ríki á jaðri Evrópusambandsins eins og Úkraína og Tyrkland einnig verið nefnd til sögunnar. Jafnvel Bretland hefur verið nefnt, og þá ekki síst í tengslum við umræðu um sveigjanlegan samruna. Samkvæmt þeim hugmyndum fengju ríki sem

294 Utanríkisráðuneytið 2014, 38.

295 Yfir 40 slíkar stofnanir eru nú starfandi, sbr.: European Union, „Agencies and other EU bodies,“ http://europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm

296 Sbr. Sérít EFTA 2012, 30.

297 Jóhanna Jónsdóttir 2013, 172.

298 Council of the European Union, „Draft Council conclusions on EU Relations with EFTA Countries,“ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017423%202010%20REV%201>

ganga vilja lengra í samrunaátt færi á því, á meðan önnur gætu valið að halda sig utan við það eða draga sig jafnvel lengra út úr samstarfinu. Umræða innan Bretlands um hugsanlega þjóðaratkvæðagreiðslu um áframhaldandi aðild eða úrsögn úr ESB hefur ýtt undir þessar vangaveltur.

Lykilforsenda fyrir vangaveltum um hugsanlega fjölgun í EFTA-stoð EES er hvort núverandi aðildarríki hennar kæri sig um slíkt. Norðmenn, langstærsta aðildarþjóð EFTA-stoðarinnar, hafa þegar hugmyndir af þessu tagi hafa komið upp áður lagst mjög eindregið gegn þeim möguleika.²⁹⁹ Forsenda fyrir greiningu á möguleikunum á slíki stækkun EFTA-stoðarinnar væri því að Norðmenn breyttu um afstöðu og EFTA-EES-ríkin núverandi opnuðu á möguleikann á að taka ný ríki í sinn hóp.

Sviss blasir við sem nærtækasti kosturinn ef fjölga ætti í EFTA-stoð EES. Um það er að segja, að svissnesk stjórnvöld ályktuðu nýlega um að Sviss ætti áfram að freista þess að byggja tengsl sín við ESB og innri markaðinn á þeirri leið tvíhliða samninga, sem ríkið hefur fylgt frá því aðild Sviss að EES var naumlega felld í þjóðaratkvæðagreiðslu í desember 1992.³⁰⁰ Skoðanakannanir hafa líka sýnt, að meðal svissneskra kjósenda er um þessar mundir meiri stuðningur við að ganga alla leið í Evrópusambandið en að gerast aðili að EES. Enginn stjórnvaldaflokkur í Sviss hefur þó sett það á oddinn eins og er að endurvekja beri ESB-aðildarumsókn landsins. Sumir svissnesku flokkanna hafa þó eftir sem áður á stefnuskránni að Sviss semji um ESB-aðild.

Frá því áðurgreind ályktun svissnesku sambandsstjórnarinnar var samin hefur það reyndar gerst að tvíhliðasamningar Sviss við ESB hafa lent í uppnámi eftir að þjóðaratkvæðagreiðsla fór þar fram (í febrúar 2014) um herðingu innflytjendalöggjafar, sem einnig nær til borgara EES-ríkja. Þar sem slíkar einhliða takmarkanir á frjálsri för fólks á EES-svæðinu er brot á tvíhliða samningum Sviss bæði við ESB og við hin EFTA-ríkin, stefnir í að Svisslendingar þurfi að endursejma um heilan „pakka“ af tvíhliða samningum sínum við ESB. Fyrir sitt leyti hefur ESB ályktað að reynsan af tvíhliða samningunum við Sviss sé ekki góð – aðallega vegna þess að þeir tryggi ekki lagalega einsleitni milli Sviss og innri markaðar ESB (a.m.k. ekki eins vel og EES-samningurinn gerir).³⁰¹

Í nóvember 2013 skilaði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins af sér skýrslu um tengsl ESB við Furstadæmið Andorra, Furstadæmið Mónakó og Lýðveldið San Marínó, sem unnin var að beiðni ráðherraráðsins.³⁰² Íbúar þessara þriggja smá-/örríkja eru samanlagt innan við 150.000, þar af eru íbúar Andorra um 85.000, en hin tvö eru álíka fjölmenn með rúmlega 30.000 íbúa hvort. Velt er upp tveimur möguleikum í skýrslunni. Annars vegar að ríkin fái aðild að EES-samningnum en hins vegar að ESB geri samstarfssamninga við hvert ríkjanna þriggja sem byggja á sameiginlegum ramma, og aðlagi þau innri markaðnum með sérsniðnum hætti. Kostir og gallar beggja leiða eru greindir, vegnir og metnir.

Fyrst eru kostir og gallar þess að ríkin þrjú fengju aðild að EES skoðaðir. Forsenda fyrir EES-aðild ríkis utan ESB hefur hingað til verið aðild að EFTA. Óvíst sé að örríkin þrjú ættu kost á henni. Auk þess er bent á, að fengju örríkin þrjú aðild að EES myndi það auka á flækjustigið innan EFTA-stoðar EES, sem ekki væri hagur núverandi aðildarríkja. Þar sem EFTA-ríkin í EES reyna að koma fram sem ein heild, „tala einni röddu“, gagnvart viðsemjendum í ESB, blasir við að með því að fá fleiri, ólík ríki inn í EFTA-stoðina verður erfiðara en áður að samræma afstöðu þeirra í samskiptunum við ESB. Þetta myndi auka enn á seinagang við afgreiðslu mála á vettvangi Sameiginlegu EES-nefndarinnar, sem varla sé á bætandi.

Á þessum grunni kemst framkvæmdastjórnin að afráttarlausri niðurstöðu í skýrslunni: „Þátttaka örríkja í EES er ekki metin raunhæfur kostur við núverandi aðstæður.“

Við þetta bætist að eitt smá-/örríkjanna þriggja sem um ræðir, Mónakó, hefur fyrir sitt leyti útilokað þennan valkost, þar sem hann sé illsamræmanlegur séraðstæðum furstadæmisins (ekki síst tvíhliða samningum

299 *Utenfor og innenfor*, 6.

300 Ályktun svissnesku sambandsstjórnarinnar um Evrópumál 2010, tilvitnun Frommelt og Gstöhl 2011, 11.

301 Í sömu ályktun Ráðs ESB um tengsl ESB við EFTA-ríkin, frá 14. desember 2010, segir m.a.: „á meðan núverandi kerfi tvíhliða samninga hefur skilað árangri fram til þessa, er viðfangsefnið framundan að gera betur en þetta flókna kerfi, sem skapar lagalega óvissu og hefur í vaxandi mæli orðið erfiðara að halda utan um, enda er það greinilega komið að endamörkum.“ Council of the European Union, „Draft Council conclusions on EU Relations with EFTA Countries,“ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017423%202010%20REV%201>

302 *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino: Options for their participation in the Internal Market*. Brussel, 18. nóvember 2013. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0793:FIN:EN:PDF>

þess við Frakkland). Andorra hefur sýnt öllu meiri áhuga á hugsanlegri EES-aðild, að því gefnu að semja mætti um að laga hana að séraðstæðum hins landlukta furstadæmis. San Marínó hefur lýst svipaðri afstöðu. En í ljósi skýrrar niðurstöðu framkvæmdastjórnarinnar liggur nú fyrir að Evrópusambandið mun freista þess að gera við örríkin þrjú rammisamning um sérsniðna aðlögun þeirra að innri markaðnum.

Í öðru samhengi hafa fleiri ríki verið nefnd til sögunnar sem EES – eða sambærilegt fyrirkomulag – gæti hentað til að tengjast Evrópusambandinu nánari efnahagslegum böndum.

Tyrkland, sem hóf aðildarviðræður við ESB árið 1999 og hefur verið í tollabandalagi við sambandið síðan 1996,³⁰³ er eitt þessara ríkja, en Tyrkir sjálfir hafa jafnan hafnað afdráttarlaust öllum hugmyndum að samstarfi við ESB sem gengur skemur en að ríkið fái fulla aðild að sambandinu. Takist Tyrkjum hins vegar einn góðan veðurdag að semja um ingöngu í Evrópusambandið, yrði Tyrkland líka aðili að EES – þ.e. ESB-stoð EES, rétt eins og önnur ný ESB-ríki. Innganga Tyrklands í ESB hefði þar með nánast jafnmikil áhrif á EFTA-ríkin í EES og hún myndi hafa á aðildarríki ESB. En EFTA-ríkin myndu ekki koma að því að semja um skilmála ESB- og EES-aðildar Tyrklands, að öðru leyti en almennt gildir um aðlögun hvers nýs ESB-ríkis að EES-aðild.³⁰⁴

Það má færa rök fyrir því að þau ríki sem nærtækara væri en framangreind að boðin yrði aðild að EES (eða sambærilegum samningi) séu grannríki ESB í austri, sem hafa gert sérstaka aðlögunarsamninga við sambandið.³⁰⁵ Þetta eru Úkraína, Moldóva, Hvíta-Rússland og Kákasuslýðveldin Georgia, Armenia og Aserbaídsjan. Þessi ríki – öll fyrrverandi Sovétlýðveldi – eru mjög ólík EFTA-ríkjunum núverandi, bæði í efnahagslegu og stjórnmálalegu tilliti, og því myndi EES-aðild þeirra varla vera EFTA-ríkjunum í hag. Nefnd samstarfsríki ESB í austri eru heldur ekki hrifin af því að þeim sé með þessum hætti boðin aukaaðild að innri markaðnum, ef í því felst útilokun á því að eiga þess kost, þegar fram líða stundir, að fá viðurkenningu sem framtíðaraðildarríki ESB.

Loks skal hér fjallað um möguleikann á að Bretland – sem á sínum tíma, 1959-1960, var meðal stofnríkja EFTA – endi með því að draga sig alla leið út úr Evrópusambandinu, en freisti þess að halda sem opnustum aðgangi að innri markaði Evrópu með því að ganga til liðs við EES. Sumir þeirra sem í umræðunni í Bretlandi hafa hvað eindregnast mælt fyrir úrsögn landsins úr ESB hafa teflt fram þessum valkosti.³⁰⁶ Honum hefur þó verið afdráttarlaust hafnað af núverandi ríkisstjórn. Í Evrópustefnuræðu sem David Cameron, forsætisráðherra og leiðtogi lhaldflokksins, flutti í janúar 2013 sagði hann m.a.:

„Sumir hafa stungið upp á því að fylgjum sömu leið og Noregur og Sviss – með aðgang að innri markaðnum en stöndum fyrir utan ESB. En myndi það þjóna hagsmunum okkar best, þegar nánar er að gæð? Ég dáist að þessum löndum og þau eru vinir okkar – en þau eru líka mjög ólík Bretlandi. Noregur hefur yfir að ráða stærstu orkuauðlindum Evrópu og hefur komið sér upp olíusjóði upp á 500 milljarða evra. Og á meðan Noregur er hluti af innri markaðnum – og greiðir fyrir það – hefur landið ekkert um reglusetninguna þar að segja, heldur verður að gjöra svo vel að innleiða tilskipanirnar sem koma þaðan.“³⁰⁷

Í þessari umræðu í Bretlandi hafa líka margir fleiri lagst á árar í sömu átt og Cameron gerir í tilvitnuninni hér að framan, þ.e. að það gæti reynst þrautinni þyngra fyrir ríki af stærðargráðu Bretlands, með um 60 milljónir íbúa og heimsveldisarfleifð, að sætta sig við að gerast áskrifandi að löggjöf um innri markaðinn án þess að hafa neina beina aðkomu að ákvarðanatöku um smíði hennar. Í vikuritinu *Economist* segir t.d.: „Þetta myndi þýða að greiða fyrir umsjón og eftirlit með innri markaðnum, á meðan liðið innandyra tekur allar mikilvægu ákvarðanirnar um það hvernig hann virkar. Fyrir háværa þjóð, sem er vön því að eiga sæti við borðið þar sem ákvarðanir eru teknar og að á hana sé hlustað, gæti slík staða verið mjög óljúf einangrun [e. *un-splendid isolation*].“³⁰⁸

303 Nánar um tengsl Tyrklands og ESB: http://eeas.europa.eu/turkey/index_en.htm og: <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-the-european-union.en.mfa>

304 Á þetta er bent í kafla 28.1 norsku EES-skýrslunni: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/29.html?id=669879>

305 Sbr.: European Union External Action, „Eastern Partnership,“ http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm

306 Dæmi er enski bloggarinn Richard North, sem flutti erindi um þetta í Háskóla Íslands 30. janúar 2014. Stefán Gunnar Sveinsson, viðtal við Richard North, „Vill að Bretar skoði aðild að EES,“ *Morgunlaðið*, 30. janúar 2014.

307 David Cameron, „EU speech at Bloomberg,“ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

308 *The Economist* (2011), „In with the Out Crowd – MPs look to Norway and Switzerland“ www.economist.com/node/21541863%3E

Fræðimaðurinn Christian Frommelt, annar höfundar viðauka við norsku EES-úttektina um reynslu Liechtenstein af EES, kemst að þeirri niðurstöðu að það sé „eftir sem áður óljóst hvort Evrópusambandið eða núverandi EFTA-EES-ríkin myndu hagnast á stækkun EFTA-EES-stoðarinnar. Slík stækkun myndi örugglega gera EFTA-EES-ríkin ólíkari innbyrðis, sem myndi sennilega hafa neikvæð áhrif á EES-samstarfið.“³⁰⁹ Og þar sem ríkin sem fyrir eru í EFTA hafa lokaorðið um hvort og þá hverjum yrði hleypt inn í þeirra hóp, þá eru líkurnar á að fjölgað verði í EFTA-stoð EES hverfandi um fyrisjáanlega framtíð.

Það sem þó kynni hugsanlega að breyta því væri ef eitthvert núverandi aðildarríki EFTA-EES-stoðarinnar hrykki úr skaftinu, gengi t.d. úr EFTA í ESB, eða þá drægi sig alveg út úr EES-samningnum. Í skýrslu Evrópunefndar frá árinu 2007 er því haldið til haga, að:

„Innganga Noregs í ESB myndi væntanlega þýða að erfiðara yrði að halda uppi trúverðugu eftirliti og líklega þarf a.m.k. þrjú aðildarríki EES/EFTA-megin til að uppfylla lágmarkskröfur hvað varðar sjálfstæði eftirlitsstofnana og sérstaks dómstóls. Innganga Noregs í ESB myndi væntanlega einnig þýða að umfang starfsemi EFTA-skrifstofunnar, Eftirlitsstofnunar EFTA og EFTA-dómstólsins myndi minnka, en miðað við helmingi minni stofnanir mætti að mati utanríkisráðuneytisins gera ráð fyrir liðlega fimmföldun framlags Íslands.“³¹⁰

Gengi Ísland í ESB yrðu Noregur og Liechtenstein eftir í EFTA-stoðinni. Í báðum tilfellum yrði að styrkja EFTA-stoðina með einhverjum hætti, til að stofnanir EES héldu trúverðugleika og starfshæfni. Ein leið til þess væri að fá ný ríki inn í EFTA-stoðina í stað þess sem yfirgaf hana.

Össur Skarphéðinsson hefur reyndar fullyrt að Norðmenn hafi vísitandi beitt makríldeilunni til að grafa undan horfum á því að um ESB-aðild Íslands semdist. Í dagbókarfærslu um 17. september 2012 skrifar Össur: „Ég dreg heldur ekki undan þá skoðun mína að Noregur sé viljandi að þvælast fyrir umsókninni með því að kynda undir makríldeilunni. Norðmenn óttist að með brottför okkar kunni EES að molna. Þeir yrðu sjálfir að velja á milli aðildar að ESB eða tvihlíða samnings við sambandið. Slíka samninga teldu þeir versta kost Noregs samkvæmt Sejersted-skýrslunni“.³¹¹

Þessu til viðbótar má nefna að hagsmunaaðilar í norskum sjávarútvegi mega ekki til þess hugsa að þurfa að eiga við Evrópusamband með Ísland innanborðs, sem myndi gera Íslandi kleift að beita Evrópusambandinu fyrir sig t.d. í fiskveiðideilum við Noreg.³¹²

7.4. Framtíðarhorfur EES og Ísland: Niðurstöður

Þegar staða og horfur EES-samningsins eru skoðaðar er hægt að fullyrða að þótt samningurinn virki allvel og skili aðilum samningsins áþreifanlegum ávinningi, þá hafi hann eftir sem áður sína galla. Þá blasa einnig við nýjar áskoranir sem finna verður lausnir á. Lýðræðishallinn svonefndi hefur verið fastur fylgifyskur EES-samningsins frá upphafi og er stærsti galli hans. „Innleiðingarhallinn“ er nýrra vandamál, en hann er tilkominn af töfum á innleiðingu EES-gerða í íslenskan rétt. Stærsta áskorunin er þó ekki síst hin hraða þróun samstarfsins innan ESB sem EES-samningurinn á mjög bág með að fylgja eftir. Að lausnir finnist á þessum vandamálum er forsenda fyrir því að EES-samningurinn geti þjónað hagsmunum Íslands jafn vel á komandi árum og hann hefur gert hingað til.

Eina leiðin til að laga lýðræðishallann væri að breyta EES-samningnum sjálfum. Þeir embættismenn Íslands, EFTA og ESB sem rætt var við í tengslum við vinnslu þessarar úttektar voru sammála um að nær engar líkur væru á því að EES-samningurinn yrði upp færður í fyrisjáanlegri framtíð – en að sama skapi væri ekkert sem benti til að nokkur samningsaðilanna sæi ástæðu til að hafa frumkvæði að því að segja samningnum upp. Reynt yrði að finna lausnir á öllum þeim vandamálum sem upp koma í tengslum við rekstur samningsins, án þess að hróflað yrði við samningnum sjálfum.

309 Sérít EFTA, sept. 2012.

310 Skýrsla Evrópunefndar 2007, 67.

311 Össur Skarphéðinsson, *Ár drekans: Dagbók utanríkisráðherra á umbrotatímum*, 2012, 286. Sejersted-skýrslan, sem Össur vísar hér til, er norska EES-úttektin Utenfor og Innenfor. Fredrik Sejersted var formaður nefndarinnar sem stýrði úttektarvinnunni.

312 Sbr. Fiskeribladet Fiskaren, „Ísland i EU kan gi fiskeritribbel for Norge,“ <http://fiskeribladetfiskaren.no/default.asp?side=101&lesmer=10219>

Fyrir Ísland sérstaklega þýðir þetta að vilji ríkið halda sig við að byggja tengsl sín við Evrópusambandið á samningnum á næstu árum, hvað þá áratugum, þurfi íslensk stjórnvöld að taka sér tak á nokkrum sviðum:

- Í fyrsta lagi vinna upp innleiðingarhallann svonefnda, slóðann af EES-gerðum sem hafa ekki verið innleiddar innan tilskilins frests í landslög – ellegar þá ekki innleiddar á réttan hátt (að dómi Eftirlitsstofnunar EFTA og/eða EFTA-dómstólsins).
- Í öðru lagi að efla hagsmunavörslu sína í EES-samstarfinu, en það verður ekki gert nema með því að taka virkari þátt í öllum þáttum samstarfsins, þar með talið að fjölga fulltrúum á vettvangi í Brussel, sem hafa umboð til og eru færir um að beita sér á öllum vígstöðvum („snertiflötum“) samstarfsins við ESB. Varast ber þó að ofmeta hve miklu slík efling á EES-erindrekstri Íslands getur skilað, vegna þess hve takmarkaða aðkomu EES-samningurinn tryggir fulltrúum EFTA-EES-ríkjanna að mótun nýrra EES-gerða. Að viðhalda stöðu Íslands sem umsóknarríkis heldur fleiri snertiflötum opnum, og stuðlar þannig að því að styrkja áhrifamöguleika Íslands í erindrekstri sínum fyrir íslenskum hagsmunum í EES-samstarfinu (sjá nánar í kafla 3.3.2.).
- Í þriðja lagi verða Ísland og hin EFTA-EES-ríkin tvö að leggja sig fram um að samræma betur nálgun sína að EES-samstarfinu, svo að viðhalda megi þeirri grundvallarvinnureglu að ríkin þrjú „tali einni röddu“ gagnvart ESB; sérstaklega er þetta mikilvægt á vettvangi Sameiginlegu EES-nefndarinnar, þar sem ákvarðanir eru teknar um það hvað af nýrri löggjöf ESB beri að taka upp í EES-samninginn. Á síðustu árum hefur skortur á samræmdri nálgun EFTA-EES-ríkjanna valdið miklum tögum á upptöku nýrra gerða í EES-samninginn. Ef ráða á bót á þessu felur það óhjákvæmilega í sér að Ísland verði að sætta sig við að lúta jafnvel enn frekar en áður forystu Norðmanna í samskiptunum við ESB, þar sem staðreyndin er sú að Noregur er „stórveldið“ innan EFTA-stoðarinnar.
- Í fjórða lagi: Verði áralangur dráttur á því til viðbótar að Ísland afnemi gjaldeyrishöft er ekki sjálfgefið að samstarfsríkin og stofnanir EES muni taka það gilt að höftin séu tímabundin neyðarráðstöfun, eins og kveðið er á um í 43. grein EES-samningsins sem skilyrði fyrir beitingu þeirra. Missi samstarfsríkin – og/eða eftirlitsstofnanir EES – þolinmæðina gagnvart íslensku höftunum, væru þau skýrt brot á skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum um frjálst flæði fjármagns, sem gæti haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir aðild Íslands að EES. Með öðrum orðum: Gefist Ísland upp á að aflétta gjaldeyrishöftum, gæfist það þar með líka upp á EES-samstarfinu.

Í skjalinu „Áherslur og framkvæmd Evrópustefnu“ sem utanríkisráðuneytið birti 11. mars 2014, er brugðist við mörgu af því sem hér er nefnt með aðgerðaáætlun um það hvernig íslensk stjórnvöld hyggtast vinna upp innleiðingarhallann og standa sig betur í að uppfylla skuldbindingar sínar samkvæmt EES-samningnum. Með skilvirkari aðlögun að löggjöf ESB, sem Ísland er skuldbundið til að innleiða samkvæmt EES-samningnum, standa íslensk stjórnvöld þó eftir sem áður frammi fyrir því verkefni að reyna að draga úr þeim neikvæðu afleiðingum sem gallar samningsins hafa í för með sér. Stærsti galli hans, lýðræðishallinn, er þó óhjákvæmilegur fylgifiskur EES-aðildar, gjaldið fyrir aðganginn að innri markaði Evrópu án aðildar að samtökunum sem stjórna leikreglum hans.

Meðal niðurstaðna norsku EES-úttektarinnar er að lýðræðishallinn í EES hafi farið versnandi. Það kom reyndar höfundum norsku úttektarinnar á óvart hversu náin aðlögun norsks stjórnkerfis og samfélags að Evrópusambandinu er í raun. Af því draga þeir þá ályktun, að verðið sem Norðmenn greiða, í lýðræðis- og lögmætistilliti, fyrir að standa utan ESB hafi hækkað. Það sama á við um Ísland.

Í staðinn fyrir að hafa ekki aðgang að ákvarðanatökustofnunum ESB er í EES-samningnum reynt að tryggja að formleg fullveldi EFTA-EES-ríkjanna sé ekki skert. Þannig verður ný Evrópulöggjöf aldrei sjálfkrafa hluti af landsrétti EFTA-EES-ríkjanna, og tveggja stöða kerfi EES, með eigin eftirlitsstofnun og dómstól, er hannað til að gegna sama tilgangi. En þrátt fyrir það er ýmislegt sem bendir til að aðild að EES-samningnum feli í sér að ríkin sem það gera selji sig í reynd að nokkru leyti undir yfirþjóðlegt vald.

Í hinni nýju Evrópustefnu ríkisstjórnar Íslands er ekki nefnt hvernig unnt verði að samræma þátttöku Íslands í nýju yfirþjóðlegu eftirlitskerfi ESB með starfsemi fjármálastofnana á innri markaði Evrópu stjórnarskrá landsins. Evrópuréttar- og stjórnskipunarfræðingar segja forsendu fyrir þátttöku Íslands í þessu kerfi sé að sett verði inn í stjórnarskrána ákvæði um framsal valds til alþjóðlegra stofnana, en það eitt og sér muni þó varla duga til. Þeim tillögum að lausn á þessu sem EFTA-EES-ríkin hafa stungið upp á hingað til hefur Evrópusambandið hafnað.

En það er fleira sem skýtur stöðum undir þá skoðun að Ísland og hin EFTA-ríkin í EES sætti sig í raun nú þegar við að lúta yfirþjóðlegu valdi stofnana ESB. Ein aðalröksemdin fyrir því er að fram til þessa hefur það aldrei gerst, að EFTA-ríkin í EES neituðu að innleiða eina einustu af þeim þúsundum lagagerða, sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn frá upphafi. Ákvæðið um neitunarvald, sem þegar samningurinn var gerður var talið mjög mikilvægt fyrir varðveislu formlegs fullveldis ríkjanna í EFTA-stoð EES, hefur reynt vera innantómt – enda hefði beiting þess mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir allt EES-samstarfið.

Ein aðalniðurstaðan úr norsku Evrópuúttektinni er að í gegnum alla þá samninga sem í gildi eru milli Noregs og Evrópusambandsins hefur Noregur innleitt í norskan rétt um þrjá fjórðu af öllu lagasafni Evrópusambandsins. Norsk stjórnvöld hafi jafnframt framfylgt þessari löggjöf af meiri samvirkusemi en tilfellið er í mörgum aðildarríkjum ESB. „Svona langt nær Evrópuvæðing Noregs, án þess að landið sé aðili að Evrópusambandinu sjálfu og án þess að fulltrúar þess hafi aðgang svo nokkru nemi að mótun og töku ákvarðana um þessa löggjöf.“³¹³

Þessi niðurstaða norsku EES-úttektarinnar gefur ástæðu til að áætla að sambærilegt hlutfall fyrir Ísland sé í námunda við 2/3, þar sem Norðmenn hafa lagt sig eftir að taka þátt í meira samstarfi við ESB, umfram og til hliðar við EES- og Schengen-samningana, en Ísland hefur gert. Í rýnivinnu aðildarumsóknarferlisins var líka staðfest að Ísland hefur nú þegar innleitt um tvo þriðju af öllu lagasafni ESB.³¹⁴

Spurningin um hugsanlega ESB-aðild Íslands snýst því ekki um að velja milli þess að standa alveg utan við sambandið eða taka 100 prósent þátt í starfi þess, heldur milli þess að viðhalda þeirri stöðu að taka þátt í um tveimur þriðju hlutum samstarfsins – án aðkomu að ákvarðanatöku – og fullrar þátttöku, með þeim réttindum og skyldum sem því fylgja. Aðildarsamningur myndi þannig snúast um hvernig Ísland skuldbindi sig til að undirgangast þann þriðjung ESB-samstarfsins sem ríkið stendur utan við sem EFTA-EES-ríki. Þá snýr spurningin um hugsanlega ESB-aðild ekki síður að trúverðugleika þess að Íslandi standi til boða til lengri tíma að tengjast ESB í gegnum EES-samstarf sem áfram geti skilað þeim árangri sem í upphafi var stefnt að.

Fræðimaðurinn Christian Frommelt kemst reyndar að þeirri niðurstöðu í rannsókn sinni á þátttöku Liechtenstein í EES, að „tortryggnin í garð Evrópusamvinnunnar [e. *euro-scepticism*] í öllum EFTA-EES-ríkjum dregur úr líkunum á virkara samstarfi við ESB. [...] Engu að síður, að teknu tilliti til hinna fljótandi marka gildissviðs EES-samningsins og þess hvernig sveigjanlegur samruni er stöðugt að færast í aukana innan ESB (samningurinn um ríkisfjármálasamstarf [e. *Fiscal Compact*] er eitt nýjasta dæmið um þetta), kemst maður ekki hjá því að hugsa að EFTA-EES ríkin kunni að vera í reynd komin yfir þau mörk, þar sem full ESB-aðild myndi veita þeim möguleika á meiri sveigjanleika og þar með í reynd styrkja fullveldi þeirra og lýðræði.“³¹⁵

Ulf Sverdrup, sem var ritstjóri norsku EES-úttektarinnar og er nú forstöðumaður norsku Alþjóðamálastofnunarinnar NUPI, kemst að þeirri niðurstöðu í framlagi sínu til sérrits EFTA sem gefið var út í tilefni af 20 ára afmæli EES-samningsins, að þrátt fyrir alla vankantana á EES-samstarfinu út frá sjónarhóli lýðræðislegs lögmætis ákvarðana og löggjafar, vaxandi erfiðleika við að tryggja lagalega einsleitni EES-svæðisins o.s.frv., þá hafi EFTA-EES-ríkin getað unað þessu fyrirkomulagi í 20 ár og „munu væntanlega geta gert það á komandi árum.“ Hann tekur samt fram að hann hafi „efasemdir um að þetta fyrirkomulag geti staðist í 20 ár enn“.³¹⁶ Í niðurstöðum norsku EES-úttektarinnar er líka tekið fram að það sé opin spurning hversu lengi enn EES-samningurinn geti þjónað sem sá gagnlegi rammi utan um Evrópusamstarf landsins, sem hann hafi gert síðastliðin 20 ár. Þar segir:

313 *Utenfor og innenfor*, 6.

314 21 af 33 efnisköflum aðildarviðræðna Íslands við ESB fellur undir gildissvið EES-samningsins. Sbr. Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins: Viðauki II: Um samningskaflana sem liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014), 2. Einnig: Utanríkisráðuneytið, Aðildarviðræður Íslands og ESB: Framvinda og staða (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2013) <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-um-samningavidraedur-Islands-um-adild-ad-Evropusambandinu.pdf>

315 Christian Frommelt: *An Assessment of the Functioning of the EEA*. Bls. 18-21 í: *EFTA Bulletin: The European Economic Area and the Single Market 20 Years On*. September 2012. Greinin er byggð á rannsókn Frommelts og Sieglinde Gstöhl: Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) Small State. Birt sem viðauki við norsku EES-úttektina *Innenfor og Utenfor* 2012.

316 Ulf Sverdrup, „The EEA is Functioning Well: True or false?“ *EFTA Secretariat, EFTA Bulletin: The European Economic Area and the Single Market 20 Years On* (Brussel: EFTA, 2012), 25.

„Hversu lengi enn mun hann gera það? Það er ómögulegt að segja. Það samstarfsmódel sem EES-samningurinn byggir á getur staðist í önnur 20 ár, en hann getur líka hvenær sem er rekist á nýjar hindranir, annað hvort vegna breyttra áherslna í Evrópuumræðunni innanlands, eða breytinga á ytri aðstæðum sem norsk stjórnvöld hafa enga stjórn á. [...] Það sem hægt er að segja með vissu er að tengsl Noregs við ESB munu á komandi árum fyrst og fremst vera háð þróuninni innan ESB. Þannig hefur það verið undanfarin 20 ár og þannig mun það að öllum líkindum verða framvegis.“³¹⁷

Sú úttekt sem hér hefur verið gerð á EES-samstarfinu frá íslenskum sjónarhóli gefur tilefni til að taka undir þessi orð.

Framtíð EES-samningsins er margvíslegri óvissu undirorpin, sem íslensk stjórnvöld hafa litla eða enga stjórn á, heldur verða að bregðast við eftir því sem aðstæður krefjast. Að byggja tengslin við Evrópusambandið og innri markað þess áfram á EES-samningnum útheimtir vilja til að laga sig að hverju því sem þróun samstarfsins innan ESB og lagasetningarkerfis þess leiðir til – að því meðtöldu að lúta í reynd yfirþjóðlegu valdi stofnana ESB við framfylgd nýrra Evrópureglna. Sú staða kallar á breytingar á stjórnarskrá Íslands til að áframhaldandi EES-aðild ríkisins brjóti ekki í bága við hana. EES-aðildin útheimtir jafnframt vilja til að lúta forystu Norðmanna um það hvernig ríkin þrjú í EFTA-stoð EES fylgja þessari þróun eftir, þar sem staðreyndin er að Norðmenn eru „stórveldið“ í EFTA-stoðinni, sem ber líka bróðurpartinn af „aðgangseyrinum“ að innri markaðnum sem EFTA-EES-ríkin greiða í formi framlaga í þróunarsjóð EFTA. Í þessu samhengi skiptir líka máli, að það gefur Íslandi aukna möguleika á að gæta hagsmuna sinna í EES-samstarfinu (ekki síst í samanburði við Noreg) að viðhalda stöðu sinni sem viðurkennt umsóknarríki um aðild að sambandinu, jafnvel þótt aðildarviðræður liggi niðri.

317 *Utenfor og innenfor*, kafli 28.1: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/29.html?id=669879>

Viðauki I: Um framtíðarhorfur Evrópusambandsins

Allt frá því að ráðamenn hinna sex stofnriksja Evrópusambandsins ákváðu að setja í formála Rómarsáttmálans markmiðið um „æ nánari samruna“ (e. *ever closer union*) þjóða Evrópu hefur þeirri spurningu verið ósvarað hvar sú vegferð eigi að taka enda. Á síðustu árum hafa menn þó færst nær því að svara þessari spurningu; það hefur orðið skýrara hversu langt þjóðir Evrópu eru tilbúnar að ganga í að deila völdum hver með annarri í gegnum stofnanir og stjórnskipun Evrópusambandsins.

Hinn svonefndi stjórnarskrársáttmáli ESB, sem var að grunni til saminn á eins konar stjórnlagabingi (svonefndri „Ráðstefnu um framtíð Evrópu“) sem sat að störfum 2002-2003, var tilraun til að nálgast það markmið að gefa endanlegt svar við spurningunni um það hve langt yrði gengið á samrunabrautinni. Svörin sem gefa átti í stjórnarskrársáttmálanum vörðuðu varanleg valdmörk milli stofnana þjóðríkjanna og hinna yfirþjóðlegu stofnana ESB, hvernig hinum síðarnefndu yrði tryggt skýrara lýðræðislegt umboð og hvernig starfshættir þeirra inn á við og út á við skyldu vera til framtíðar, eftir væntanlega stórfjölgun aðildarríkja sambandsins. Aldrei kom til þess að sáttmálinn tæki gildi þar sem fullgilding hans var felld í þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi og Hollandi árið 2005.

Við tók meira en tveggja ára „stjórnlagakreppa“ í ESB, en á formenskumisseri Portúgals á síðari árhelmingi 2007 komu aðildarríkin 27 sér saman um metnaðarminni útgáfu af stjórnarskrársáttmálanum, sem kenndur er við portúgölsku höfuðborgina þar sem hann var undirritaður. Lissabon-sáttmálinn tók loks gildi í ársbyrjun 2009 eftir langvinnt fullgildingarferli, en það var þó aðeins á Írlandi sem hann var borinn undir þjóðaratkvæði. Það var reyndar gert tvisvar, en eftir að honum var hafnað í fyrri atkvæðagreiðslunni voru gerðar breytingar til að koma til móts við aðfinnslufni írskra kjósenda, sem samþykktu hann í annarri tilraun.³¹⁸

Lissabon-sáttmálinn hafði varla tekið gildi þegar næsta krísa skall á. Alþjóðlega fjármálakreppan opinberaði veikleika í uppbyggingu Efnahags- og myntbandalagsins, sem leiddi til skuldakreppu í nokkrum ríkjum evrusvæðisins. Við evrukrisunni var brugðist m.a. með nýjum sáttmála um eftir samstarf aðildarríkja evrusvæðisins á sviði ríkisfjármála (á ensku kallaður „*fiscal compact*“), sem önnur aðildarríki ESB samþykktu einnig. Nema eitt:³¹⁹ Bretland ákvað að standa utan við þennan nýjasta áfanga samrunaþróunarinnar í Evrópu.

Ríkisfjármálasáttmálinn er nýjasta dæmið um að Evrópusambandið sé óvæfengjanlega komið inn á braut sveigjanlegs samruna, þ.e. þróunar sem gerir aðildarríkjum sambandsins kleift að taka mismikinn þátt í einstökum þáttum samstarfsins. Dæmin blasa við: Sum aðildarríki ESB eru í evrusamstarfinu, önnur ekki. Sum taka þátt í Schengen-vegabréfasamstarfinu, önnur ekki. En það eru skiptar skoðanir um hvert þessi þróun stefnir. Hið aukna samstarf milli ríkjanna á evrusvæðinu (þau eru núna 17 af 28 aðildarríkjum sambandsins³²⁰) hefur leitt til þess að ýmsir hafa spurt hvort sambandið sé að þróast í átt að dýpri samruna milli evruríkjanna sem önnur ríki, eins og Bretland, standa utan við.

Í september 2012 sendi hópur ellefu utanríkisráðherra ESB-ríkja frá sér skýrslu þar sem farið var yfir framtíðarhorfur Evrópusambandsins og útlistaðar tillögur að því hvað þyrfti að gera til þess að sambandið yrði betur í stakk búð til þess að takast á við þær áskoranir sem það stendur frammi fyrir.³²¹ Í hópnum, sem kallaði sig „Future of Europe Group“ voru ráðherrar níu evruríkja – Austurríkis, Belgíu, Frakklands, Ítalíu, Þýskalands, Lúxemborgar, Hollands, Portúgals og Spánar – auk Danmerkur og Póllands, sem standa enn utan evrusvæðisins en eru nátengd því.

Í niðurstöðum hópsins kemur fram sú skoðun að mikilvægasta verkefni sambandsins sé að styrkja samræmingu hagstjórnarstefnu evruríkjanna til þess að takast á við evrukrisuna. Í þessu samhengi leggur

318 Eitt þessara atriða, sem breytt var til að koma til móts við óskir Íra, var að fallið var frá áformum um að fækka í framkvæmdastjórn ESB. Til hafði staðið, í þeim tilgangi að bæta skilvirki ESB-stjórnsýslunnar við fjölgun aðildarríkja upp í 27 og þaðan af fleiri, að hverfa frá því fyrirkomulagi að öll aðildarríkin ættu alltaf a.m.k. einn fulltrúa í framkvæmdastjórninni og þess í stað myndu þau skiptast á um að skipa fulltrúa í hana.

319 Tékkland gerði líka fyrirvara við þátttöku í sáttmálanum, sem Tékklandsstjórn hefur síðan fallið frá.

320 Eurozone Portal, „Euro area member states.“ <http://www.eurozone.europa.eu/euro-area/euro-area-member-states/>

321 Statewatch, „Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain,“ fréttatilkynning, 17. september 2012. <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-future-of-europe-report.pdf>

hópurinn til að komið sé á fót stofnunum sem hafa eftirlit með fjárlögum aðildarríkjanna og tryggja að þau séu í samræmi við reglur Evrópusambandsins; að hagstjórnarstefna evruríkjanna sé samræmd með bindandi hætti í völdum málaflokkum; og að sett verði á fót sameiginlegt bankaeftirlit fyrir banka innan evrusvæðisins. Þessar aðgerðir – sem að nokkru leyti eru þegar komnar til framkvæmda – færa meira vald frá aðildarríkjunum til stofnana Evrópusambandsins. En í tillögum hópsins er einnig lögð áhersla á að samhliða þessu valdaframsali yrði lýðræðislegt lögmæti og ábyrgðarskylda tryggð með því að hafa bæði Evrópuþingið og þjóðþing aðildarríkjanna með í ráðum við töku ákvarðana í þessum málum.³²²

Hópurinn leit einnig til alþjóðamála og lagði áherslu á að Evrópusambandið þyrfti að styrkja stöðu sína á alþjóðavettvangi til að geta staðið sem skyldi vörð um hagsmuni aðildarþjóðanna. Með Lissabon-sáttmálanum var lagður grunnur að sterkari utanríkisþjónustu og sameiginlegri utanríkisstefnu sambandsins undir forsæti æðsta talsmanns ESB í utanríkis- og öryggismálum.³²³ Tillögur hópsins ganga þó enn lengra og setur hann fram þau langtímamarkmið að ákvarðanir í öryggis- og varnarmálum verði í auknum mæli teknar með auknum meirihluta, þannig að neitunarvald ríkja í málaflokknum verði afnumið, og að þróuð verði sameiginleg varnarmálastefna. Þá telur hópurinn einnig æskilegt að Evrópusambandið hafi einn sameiginlegan fulltrúa við borðið í starfi alþjóðastofnana, þar sem því verður við komið.

Athygli vekur að hópurinn telur að flestum af þessum breytingum sé hægt að ná fram án þess að breyta sáttmálum sambandsins og að innan núgildandi sáttmála sé veitt nægilegt svigrúm til þess að hrinda þessum breytingum í framkvæmd. Þar er ennfremur bent á þá staðreynd að ríki Evrópusambandsins séu orðin 28 talsins og að það reynist því æ erfiðara að gera breytingar á sáttmálum sambandsins þar sem ólíkir hagsmunir rekast á, auk þess sem fullgildingarferli slíkra breytinga er mjög þungt í vöfum og óvissu undirþingi þar sem í sumum aðildarríkjum þarf að bera þær undir þjóðaratkvæði. Engu að síður leggur hópurinn einnig fram tillögur sem myndu krefjast breytinga á sáttmálum sambandsins.

Þessar tillögur „Future of Europe“-hópsins eiga það sameiginlegt að stefna að auknu og dýpra samstarfi milli aðildarríkjanna á sviði efnahags- og alþjóðamála, en hann leggur líka áherslu á mikilvægi borgaranánda, þ.e. að ráðist verði í aðgerðir sem auðveldi borgurum aðildarríkjanna að fá á tilfinninguna að ESB-samstarfið sé unnið í þeirra umboði og með hag þeirra að leiðarljósi. Í inngangi að tillögum hópsins segir: „Viðá í Evrópu er þjóðernishyggi og lýðskrumi að vaxa ásmegin á kostnað samkenndar og jákvæðra tengsla sjálfsímyndar fólks við Evrópu. Við verðum að grípa til aðgerða til að endurreisa traust fólks á hinu sameiginlega verkefni okkar [les: Evrópusamrunanum]. Hin pólitíska umræða um framtíð Evrópusambandsins verður að fara fram núna, og hún verður að fara fram út um alla Evrópu. Mikilvægast er að borgarar Evrópu verði virkjaðir til þátttöku.“³²⁴

Reyndar er í Lissabon-sáttmálanum kveðið á um ýmsar nýjungar, sem ætlaðar voru til að virkja borgarana betur og draga úr lýðræðishalla í Evrópusambandinu. Í 10. grein Lissabon-sáttmálans segir að „[s]tarfshættir sambandsins skul[li] byggjast á fulltrúalýðræði“.³²⁵ Í umræðum um lýðræðishallann er lýðræði innan sambandsins gjarnan borið saman við fulltrúalýðræði innan aðildarríkjanna og á þeim grundvelli er því haldið fram að sambandið skorti lögmæti til þess að fara með þau völd yfir íbúum Evrópu sem það hefur. Í þessari umræðu er því oft lagður sami lýðræðislegi mælikvarði á Evrópusambandið og á fullvalda þjóðríki. Hins vegar hefur verið bent á að ESB er ekki – og stefnir ekki að því – að verða sambandsríki og því ekki rétt að leggja sama mælikvarða á virkni fulltrúalýðræðis á vettvangi ESB og innan aðildarríkjanna. Stjórnskipulag Evrópusambandsins er algjörlega sérstaks eðlis (e. *polity sui generis*)

322 Um þátt þjóðríkjanna segir: „Ef aðgerðirnar snerta valdsvið þjóðríkjanna, einkum og sér í lagi að því er varðar fjárlagagerð, verða þjóðþingin að samþykkja þær. Samstarf Evrópuþingsins og þjóðþinganna ber að efla frekar með stofnun fasta-samráðsnefndar.“ Sama heimild.

323 Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins: Viðauki III: Evrópusambandsréttur í ljósi Lissabon-sáttmálans og aðildarumsóknar (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014), 9. http://www.utanrikisraduneyti.is/media/esb/Vidauki_III_Lokaskjal.pdf

324 Statewatch, „Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain,“ fréttatilkynning, 17. september 2012 <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-future-of-europe-report.pdf>

325 Evrópustofa, „Samsteyptar útgáfur sáttmálans um Evrópusambandið og sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins,“ <http://www.evropustofa.is/fileadmin/Content/Publications/PDFs/Lissabon-heildarskjal.pdf>

og byggt upp á samspili yfirþjóðlegra stofnana og hefðbundins milliríkjasamstarfs aðildarríkjanna.³²⁶ Lissabon-sáttmálinn hefur fest þessa skipan enn frekar í sessi. Evrópuþinginu voru gefin aukin völd en helstu stofnanir sambandsins, sem eftir sem áður byggja á samstarfi ríkisstjórna aðildarríkjanna eins og Ráðið og Leiðtoga ráðið, voru einnig styrktar – og þar með í raun tryggt að meginákvæðanatökan væri enn á grundvelli milliríkjasamstarfs, eins og í öðrum fjölþjóðastofnunum. Það má því segja að þó svo að samstarf ríkja innan Evrópusambandsins færist yfir á sífellt fleiri málefnasvið þá hafi aðildarríkin ávallt gengið úr skugga um að helstu ákvarðanir og völd haldist í höndum stjórnvalda aðildarríkjanna og innan þeirra samstarfsstofnana þar sem áhrif þeirra eru mest. Engar stórar ákvarðanir eru teknar í Evrópusambandinu án þess að þær fari í gegnum þessar stofnanir.

Ljóst er að það er ekki pólitískur vilji meðal aðildarríkjanna til þess að takast að fullu á við lýðræðishallann innan ESB með því að gera lýðræðislega ábyrgð stofnana þess meiri gagnvart borgurunum, enda væri þar með gengið lengra í sambandsríkisátt.³²⁷ Lissabon-sáttmálinn kynnti þó til sögunnar ákvæði sem áttu að auka borgaranánd stofnana sambandsins. Evrópuþingið var styrkt, eins og áður sagði; staða þjóðþinga gagnvart sambandinu var einnig styrkt; og kynnt var til sögunnar svokallað Borgarafrumkvæði (e. *European Citizen's Initiative*), þar sem almennum borgurum var gefinn kostur á að óska eftir því að framkvæmdastjórnin tæki ákveðin mál á dagskrá. Þessar umbætur færa að nokkru leyti ákvarðanatöku ESB nær hinum almenna borgara og gera borgurum betur kleift að láta skoðun sína í ljós – bæði í gegnum kosningar og með því að leggja fram tillögur í gegnum Borgarafrumkvæðið. Engu að síður er ljóst að lýðræðisumboð ESB er fyrst og fremst byggt á því umboði sem kjörin stjórnvöld í þjóðríkjunum hafa frá kjósendum sínum og mun það haldast þannig í fyrirsjáanlegri framtíð.³²⁸

Bresk stjórnvöld hófu árið 2012 sitt eigið verkefni sem miðar að því að virkja borgarana til að taka þátt í umræðu um Evrópusamrunann. Verkefnið fékk heitið *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union*, og á að standa út árið 2014.³²⁹ Samsteypastjórn Íhaldsflokksins og Frjálslyndra demókrata í Bretlandi kom sér saman um að leggja í þessa ítarlegu úttekt á Evrópuvæðingu Bretlands og verkaskiptingunni milli Lundúna og Brussel við setningu laga og reglna sem gilda í Bretlandi. Niðurstöður þessarar úttektar munu nýtast bresku stjórnvaldaflokkunum við mótun Evrópustefnu sinnar fyrir næstu kosningar, sem fara fram árið 2015.

Hollensk stjórnvöld hleyptu á árinu 2013 af stökunum hliðstæðu verkefni, sem þau kalla „nálægðarreglu-endurskoðunina“ (e. *subsidiarity review*), en hún miðar að því að skoða kerfisbundið hvaða mál eiga betur heima hjá stjórnvöldum í aðildarríkjunum og hver á hinu yfirþjóðlega stigi Evrópusambandsins (undir mottóinu *European where necessary, national where possible*).³³⁰ Aðalhvatamaður þessa verkefnis er hollenski utanríkisráðherra, en fyrirrennari hans var einn ráðherra ellefu í „Future of Europe“-hópnum. Yfirlýstur tilgangur tillagna beggja, þ.e. „Future of Europe“-hópsins og núverandi Hollandsstjórnar, er að „stuðla að endurbættu Evrópusambandi, sem sýnir hvort tveggja betri borgaranánd og skilvirkari stjórnarhætti.“³³¹

David Cameron, forsætisráðherra og leiðtogi breska Íhaldsflokksins, hefur heitið því að vinni flokkur hans næstu þingkosningar muni hann freista þess að endursemjja um skilmála aðildar Bretlands að Evrópusambandinu og leggja niðurstöðuna í þjóðaratkvæði fyrir lok árs 2017, þar sem breska þjóðin fái að taka afstöðu til þess hvort hún vilji vera áfram í Evrópusambandinu eða segja sig úr því (eins og hægt er að gera samkvæmt 50. grein Lissabon-sáttmálans).³³² Frá því að Cameron ákvað að halda Bretlandi utan við ríkisfjármála-sáttmála ESB árið 2012 hefur stjórn hans þó orðið lítið ágengt við að fá önnur ESB-ríki í lið með sér í að ráðast í þær breytingar á ESB-samstarfinu sem samræmast því fyrirheiti sem

326 Ítarlega er farið yfir stofnanir ESB og lýðræðisumræður tengdar þeim í Viðauka V í skýrslu Hagfræðistofnunar HÍ: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og þróun sambandsins: Viðauki V: Continuity or Change? Democracy in the Institutional Architecture of the European Union after the Lisbon Treaty* (Reykjavík: Utanríkisráðuneytið, 2014).

327 Sama heimild, 2.

328 Sama heimild, 33.

329 Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-balance-of-competences>

330 Government of the Netherlands, „European where necessary, national where possible,“ fréttatilkynning, 21. júní 2013. <http://www.government.nl/news/2013/06/21/european-where-necessary-national-where-possible.html>

331 Sama heimild.

332 David Cameron, „EU speech at Bloomberg,“ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

hann gaf breskum kjósendum um breytta skilmála ESB-aðildar Bretlands og umbætur á starfsháttum sambandsins. Þegar Angela Merkel þýskalandskanslari heimsótti Cameron í lok febrúar 2014 sagði hún það verða erfitt að ná slíkum samningum, sem öll hin aðildarríkin 27 geti skrifað upp á. En það ætti þó að vera „gerlegt“.³³³

Í þeim viðtölum sem tekin voru á vegum Alþjóðamálastofnunar við embættismenn í Brussel voru flestir viðmælendur sammála um að Evrópusambandið væri ekki að þróast í átt að sambandsríki. Slík þróun eigi sér ekki stað einfaldlega vegna þess að aðildarþjóðirnar kæra sig ekki um að færa sambandið í þá átt. Það sýni viðhorfskannanir. Aðildarríkin vilji halda eins miklum völdum yfir málefnum sínum og þau mögulega geta, þótt þau séu líka meðvituð um að samstarfið innan ESB þjónar sameiginlegum hagsmunum þeirra.³³⁴

Evrópuþingmaður í viðmælendahópnum benti á að vissulega séu til þingmenn á Evrópuþinginu sem vilji sjá sambandið þróast í átt að sambandsríki, en þeir séu í miklum minnihluta og þetta mál sé ekki á dagskrá þingsins.³³⁵ Þá benti fulltrúi í dönsku fastanefndinni í Brussel á að þróun í þessa átt væri afar ósennileg, sérstaklega í ljósi þess að aðildarríkin séu bersýnilega að stefna í aðra átt eins og er.³³⁶

Samantekið er unnt að segja að þróun ESB-samstarfsins hafi smám saman orðið sú að sáttmálar ESB og valdsvið stofnana þess nái til fleiri málefna sviða en áður var. Sú þróun er í takt við þá nauðsyn sem ráðamenn aðildarríkjanna hafa á hverjum tíma talið vera á að beita yfir- (eða sam-)þjóðlegum lausnum til að ná betri tókum á þeim vandamálum sem að þjóðum Evrópu steðja. Lissabon-sáttmálinn, sem gekk í gildi árið 2009, var mikill áfangi í þessu tilliti, þar sem í honum er t.a.m. skýrar en áður kveðið á um mörkin milli valdsviðs stjórnvalda aðildarríkjanna annars vegar og hins yfirþjóðlega stjórnsýslustigs hins vegar. Með ákvæðum sáttmálans um uppbyggingu og verkaskiptingu stofnana sambandsins og fyrirkomulag ákvarðanatöku var reynt að tryggja hvort tveggja í senn; skilvirgni ákvarðanatöku í Evrópusambandi með allt að fimm sinnum fleiri aðildarríki en stofnríki þess voru, og um leið styrkingu lýðræðislegs lögmetis ákvarðana. En þróun síðustu ára hefur líka fært sönnur á að Evrópusambandið er óvæfengjanlega komið inn á braut sveigjanlegs samruna, sem gerir aðildarríkjunum kleift að taka mismikinn þátt í einstökum þáttum samstarfsins.

Nýjar og oft óvæntar áskoranir – nýleg dæmi: ríkisfjármálakreppan sem skall á í mörgum aðildarríkjum evrusvæðisins og togstreitan við Rússa um Úkraínu – valda því að stöðug endurskoðun á sér stað á starfsháttum Evrópusambandsins. Það er því erfitt að fullyrða nokkuð um hver framtíð Evrópusambandsins sé, annað en að það sé stöðugum breytingum undirorpið. Og þó; meðal flestra aðildarríkja er mjög lítill áhugi á að sambandið taki nokkurn tíma á sig mynd eiginlegs sambandsríkis, heldur verði áfram samstarfsvettvangur fullvalda þjóðríkja álfunnar. Það virðist vera sá samnefni sem öll núverandi aðildarríkin 28 geta sameinast um.

333 Sjá t.d.: Nicholas Watt, „Angela Merkel hints at EU treaty change but sends warning to Britain,” Guardian, 27. febrúar 2014. <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/27/angela-merkel-eu-treaty-warning-britain>

334 Viðtal við háttsettan fulltrúa í frönsku fastanefndinni í Brussel, 12. febrúar 2014.

335 Viðtal í Brussel, 12. febrúar 2014.

336 Viðtal í Brussel, 14. febrúar 2014.

Viðauki II

138. löggjafarþing 2009–2010.

Þskj. 869 — 414. mál.

Svar

utanríkisráðherra við fyrirspurn Gunnars Braga Sveinssonar um undanþágur frá reglum Evrópusambandsins.

Fyrirspurnin hjóðar svo:

1. *Hafa einhver aðildarríki Evrópusambandsins fengið varanlegar og ótímabundnar undanþágur frá reglugerðum, tilskipunum eða öðrum lagafyrirmælum Evrópusambandsins? Ef svo er, hvaða aðildarríki?*
2. *Ef undanþágur hafa verið veittar, í hverju fólust þær?*

Í upphafi er rétt að taka fram að aðildarsamningar Evrópusambandsins (ESB) hafa sömu lagalegu stöðu og stofnsáttmálar sambandsins. Af þessu leiðir að ekki er hægt að breyta ákvæðum þeirra nema með samþykki allra aðildarríkja. Eftir samningaviðræður einstakra ríkja eru samningsniðurstöður útfærðar í aðildarsamningi við viðkomandi ríki. Er þar um að ræða bæði tæknilegar og efnislegar breytingar við löggjöf sambandsins, sumar hverjar tímabundnar og aðrar varanlegar. Vegna mikilvægis þess að sem mest lagalegt samræmi sé á öllu ESB-svæðinu er ekki mikið um varanlegar *undanþágur* frá löggjöf sambandsins. Hins vegar er ljóst að sérstakar aðstæður einstakra umsóknarríkja kalla oftar en ekki á *sérlausnir* hvað þau varðar. ESB hefur í mörgum tilvikum brugðist við því með því að þróa viðkomandi stefnu eða löggjöf til að slíkar sérlausnir rúmist innan hennar. Mörkin á milli undanþágu annars vegar og sérlausnar hins vegar eru ekki skýr, en markmið beggja er að koma til móts við þarfir verðandi aðildarríkja þannig að hagsmunir þeirra séu tryggðir.

Í skýrslu Evrópunefndar frá mars 2007, sem Björn Bjarnason þáverandi dómsmálaráðherra veitti formennsku, um tengsl Íslands og Evrópusambandsins, kemur fram prýðilegt yfirlit yfir þær undanþágur og sérlausnir sem veittar hafa verið af hálfu Evrópusambandsins. *Sjá neðanmálgrein 1¹* Eftirfarandi samantekt er byggð að miklu leyti á því yfirliti, en reynt hefur verið að greina á milli undanþága, þ.e. þegar ákveðnar reglur eru ekki taldar eiga við um viðkomandi ríki, og sérlausna til að bregðast við sérstökum aðstæðum einstakra ríkja. Í ljósi framangreinds verða svörin við fyrirspurninni fléttuð saman.

a) Undanþágur.

Við inngöngu sína í ESB árið 1973 fékk Danmörk heimild til að viðhalda skilyrðum um fimm ára búsetu áður en hægt væri að festa kaup á sumarhúsum þar í landi. Malta fékk sams konar heimild við inngöngu sína árið 2004 varðandi kaup á húseignum á eyjunni, með vísan til takmarkaðs fjölda húseigna og takmarkaðs landrýmis. *Sjá neðanmálgrein 2²* Í báðum tilvikum er um að ræða frávik frá meginreglunni um frjálst flæði fjármagns. Reglurnar gilda hins vegar gagnvart öllum íbúum ESB, þ.m.t. Dönum og Maltverjum. Þær eru þannig óháðar þjóðerni og fela því ekki í sér frávik frá banni við mismunun.

Finnland og Svíþjóð fengu að halda sínu fyrirkomulagi á ríkiseinkasölu áfengis við inngöngu í ESB árið 1995. Jafnframt eru viðskipti með munntóbak heimil í Svíþjóð, þrátt fyrir almennt bann í löggjöf sambandsins, en í viðauka við aðildarsamninginn er Svíþjóð undanþegið banni viðkomandi tilskipunar. *Sjá neðanmálgrein 3³*

Mörg ný ríki ESB hafa fengið undanþágur á sviði skatta og vörugjalda í ákveðnum vöruflokkum sem hafa sérstakt vægi. Má þar t.d. nefna vörugjöld á ákveðnar vintegundir í Austurríki, Búlgaríu og Rúmeníu og ákveðnar tegundir eldsneytis í Svíþjóð og Finnlandi. *Sjá neðanmálgrein 4⁴* Jafnframt hafa öll ríki sem hafa gerst aðilar að ESB frá 1995 fengið að viðhalda hærra viðmiði fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki varðandi undanþágu frá virðisaukaskattskyldri veltu.

Ekki er einungis um að ræða að samið sé um aðlaganir og sérlausnir við inngöngu í sambandið, heldur hafa nokkur ríki jafnframt fengið ákveðnar aðlaganir þegar gerðar hafa verið breytingar á stofnsáttmálum ESB. Í tilvikum Bretlands, Írlands, Danmerkur og Póllands voru gerðar sérstakar bókanir til að koma til

móts við sjónarmið þessara ríkja við útfærslu á samvinnu sambandsins. Jafnframt var komið til móts við sjónarmið Írlands og Tékklands við fullgildingu Lissabon-sáttmálans.

Bretlandi var tryggður réttur til að taka ekki þátt í lokastigi Efnahags- og myntbandalags Evrópu, sem felur í sér upptöku evrunnar, í bókun við Maastricht-sáttmálann. Eftir að danska þjóðin hafnaði staðfestingu sáttmálans í þjóðaratkvæðagreiðslu var slík undanþága einnig gerð hvað Danmörk varðar. Bókun við samninginn áréttaði jafnframt að ESB ríkisborgararéttur kæmi ekki í stað dansks ríkisborgararéttar, tryggði Dönum rétt til að taka ekki þátt í samstarfi á sviði innanríkis- og dómsmála, sem m.a. snýr að innflytjendamálefnum og flóttamönnum, og tryggði þeim heimild til að standa utan við sameiginlega öryggis- og varnarmálastefnu sambandsins. *Sjá neðanmálgrein 5⁵*

Við Amsterdam-sáttmálann voru jafnframt gerðar nokkrar bókanir til áréttingar á fyrri sérákvæðum, svo sem í tilfalli Danmerkur hvað þátttöku í varnarstefnunni varðar. Að auki var með bókun gerð ný undanþága fyrir Bretland og Írland til að standa utan ákveðinna þátta Schengen-samstarfsins. Var þar um að ræða sérákvæði tengd landamæraeftirliti, innflytjendamálum og samvinnu ríkja í lögreglu- og dómsmálum. *Sjá neðanmálgrein 6⁶*

Við gerð Lissabon-sáttmálans fengu Bretland og Pólland samþykktu bókun sem felur í sér að sáttmáli ESB um grundvallarréttindi útvíkki ekki heimildir Evrópudómstólsins né dómstóla í ríkjum tveimur til að dæma um ósamræmi ákvæða eða aðgerða í þessum tveimur ríkjum við réttindi þau sem sáttmálinn kveður á um. *Sjá neðanmálgrein 7⁷* Þetta fyrirkomulag var útvíkkað með pólitískri yfirlýsingu til að ná jafnframt yfir Tékkland áður en samningurinn var fullgiltur af þeirra hálfu. Í kjölfar þess að írsku þjóðin hafnaði staðfestingu á Lissabon-sáttmálanum í júní 2008 voru gerðar breytingar á honum til að koma til móts við sjónarmið Írlands og vörðuðu mikilvæga hagsmuni þeirra. Var þar m.a. um að ræða réttinn til lífs, menntunar og fjölskyldu, skattamál og öryggis- og varnarstefnu, en þetta var útfært með lagalega skuldbindandi samningi sem mun verða gerður að bókun við næstu breytingu á stofnsáttmálum ESB.

b) Sérlausnir.

Í viðræðum sínum um aðild og við inngöngu í ESB árið 1995 lögðu Svíar og Finnar mikla áherslu á landbúnað. Meginmarkmið ríkjanna var að tryggja að staða bænda yrði ekki lakari eftir aðild en hún hafði verið undanfarin ár. Niðurstaða viðræðna var sú að mótuð var sérlausn fyrir landbúnað á norðurslóðum, sem skilgreinist sem landbúnaður norðan við 62. breiddargráðu. Viðurkennt er að þar séu ræktunarskilyrði sérstaklega erfið og til að tryggja áframhaldandi landbúnað sé nauðsynlegt að heimila Finnum og Svíum að styðja landbúnað á þessum svæðum sérstaklega, umfram þann stuðning sem felst í sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, svo lengi sem ríkin tvö telja þörf á slíkum stuðningi. Sérlausnin er útfærð þannig að framkvæmdastjórnin *skal* heimila Svíþjóð og Finnlandi að styðja sérstaklega við landbúnað norðan skilgreindra marka og á aðliggjandi svæðum sem búa við sambærilegar aðstæður. *Sjá neðanmálgrein 8⁸*

Ennfremur er Finnum heimilt að styðja við landbúnað sem á undir högg að sækja vegna aðildar, þar til fullri aðlögun að sameiginlegu landbúnaðarstefnunni er náð. Þessari síðastgreindu heimild er beitt til að styðja við landbúnað sunnan 62. breiddargráðu og semja Finnar við framkvæmdastjórnina til fimm ára í senn um framkvæmd þessa stuðnings. Ólíkt sérlausninni um norðurslóðalandbúnað er þessi heimild í eðli sínu tímabundin, en núverandi samkomulag Finna og framkvæmdastjórnarinnar gildir til ársins 2013.

Umræddur stuðningur er greiddur úr innlendum sjóðum, hann má framleiðslutengja að hluta eða fullu, án þess þó að leiða til aukinnar framleiðslu, og heildarstuðningur við landbúnað má ekki vera meiri en fyrir aðild. *Sjá neðanmálgrein 9⁹*

Bretland og Írland fengu upphaflega sérlausn um stuðning við harðbýl svæði (e. Less Favoured Areas) vegna hálandalandbúnaðar við inngöngu í ESB árið 1973. Tilgangur stuðningsins er að tryggja áframhaldandi búskap og búsetu á þessum svæðum, sem af náttúrulegum og eða samfélagslegum ástæðum eiga undir högg að sækja. Síðar gengu Finnland, Svíþjóð og Austurríki einnig inn í þessa tilhögun með vísan til aðstæðna í þessum ríkjum. Í upphafi var einungis 85% af Finnlandi skilgreint sem harðbýlt svæði, en við endurskoðun á reglum ESB fengu Finnar því framgengt að allt landið fellur undir þá skilgreiningu. Skilgreindir eru þrjú flokkar harðbýlla landsvæða og fellur allt landsvæðið norðan 62. breiddargráðu undir skilgreiningu á fjalllendi, sem veitir rétt til hæstu styrkja til harðbýlla svæða. Skilgreindar eru upphæðir á hvern hektara og þær greiddar til styrkþega samkvæmt fyrirfram ákveðnum forsendum.

Sérreglur gilda um svæði sem eru fjarlæg mörkuðum ESB. Um er að ræða Kanaríeyjar, Asoreyjar og Madeira og einnig frönsku svæðin, Guadeloupe, Guyana, Martinique og Réunion. Markmiðið er að stuðla að þróun á þessum svæðum, sem öll eiga erfitt uppdráttar vegna erfiðra aðstæðna. Er þar einkum litið til fjarlægðar frá mörkuðum, einangrunar (tvöföld einangrun, þ.e. einangrað svæði á einangraðri eyju), slakra landgæða, loftslags og að efnahagurinn byggist á framleiðslu á fáum vörutegundum. Um er að ræða sértækar aðgerðir til að tryggja fjölbreytt framboð af mætvælum og sérstakar greiðslur úr sjóðum ESB til að viðhalda framleiðslu landbúnaðarafurða á svæðunum.

Við inngöngu Finnlands og Svíþjóðar var jafnframt gerð sérstök bókun við aðildarsamninginn sem fjallar um styrki úr uppbyggingarsjóðum sambandsins. Bókinin viðurkennir að svæði sem hafa átta eða færri íbúa á hvern ferkílómetra skuli njóta sérstakra styrkja úr uppbyggingarsjóðum ESB (svokallað markmið 6). Er þar með öðrum orðum mælt fyrir um að slík svæði skuli mynda nýtt forgangsmarkmið hjá uppbyggingarsjóðum sambandsins og að þeir skuli veita fé til þeirra til viðbótar við önnur markmið sem voru tiltekin í löggjöf sambandsins á þeim tíma. *Sjá neðanmálgrein 10*¹⁰ Þessi sérstaki stuðningur til fámennra svæða er nú orðinn hluti af almennu sjóðakerfi sambandsins og kemur fram sem eitt þeirra sjónarmiða sem liggja til grundvallar greiðslum úr Byggingaþróunarsjóði Evrópu (e. European Regional Development Fund). *Sjá neðanmálgrein 11*¹¹

Þegar Grikkland gekk í Evrópusambandið árið 1981 var bómullarrækt ekki hluti af þeim landbúnaði sem hlaut styrki undir sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. Hún var hins vegar efnahagslega mjög mikilvæg fyrir Grikki og því var sérstaða bómullarræktar viðurkennd í aðildarsamningnum með sérstakri bókun. Þar var kveðið á um skuldbindingu ESB til að koma á styrktarkerfi fyrir þetta svið landbúnaðar innan ákveðinna tímamarka og hefur bómullarrækt verið hluti af hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu síðan þá. Það var mikilvægt fyrir Spán og Portúgal við inngöngu þeirra árið 1986. *Sjá neðanmálgrein 12*¹²

Á sviði fiskveiða hefur verið samið um ákveðnar sérlausnir á hafsvæði í kringum Möltu og í Riga-flóa með vísan til verndunarsjónarmiða. Í tilvikum Möltu er um að ræða sérstakt stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar innan 25 mílna lögsögu, sem felur í sér að einungis fiskibátar upp að 12 metra lengd mega veiða innan hennar. Í reynd hefur þetta þau áhrif að kvótinn á þessu svæði fellur allur til sjómanna frá Möltu, enda ekki hagkvæmt að sigla þangað frá öðrum löndum. Engin ný leyfi til veiða á þessu svæði hafa verið gefin út eftir inngöngu Möltu í ESB. Á hinu sérstaka stjórnunarsvæði fyrir fiskveiðar í Riga-flóa er ákveðinn fjöldi fiskibáta sem hefur heimild til að veiða þar og vélarstærð fiskibátanna má ekki fara yfir 221 kílówött. Þegar Eistland og Lettland sömdu um aðild að ESB voru þau einu ríkin sem höfðu veitt á þessu svæði og töldu mikilvægt að viðhalda því lífríki sem þar er með því að einskorða aðgang að svæðinu við ákveðin skip (listinn er birtur árlega) og takmarka magn veiða við það sem tíðkaðist fyrir aðild. *Sjá neðanmálgrein 13*¹³

Ein grundvallarregla hins sameiginlega fiskveiðikerfis ESB er reglan um jafnan aðgang allra skipa sem skráð eru í Evrópusambandinu að hafsvæðum utan 12 mílna lögsagna aðildarríkjanna. Frá þessari reglu hafa þó verið gerðar nokkrar undantekningar á ákveðnum fiskveiðisvæðum. Hjaltlandseyjahólfið (e. Shetland Box) hefur notið sérstakrar verndar frá árinu 1983, þar sem aðgangur fiskiskipa yfir tiltekinni stærð er háður sérstökum leyfum. Jafnframt er einungis tilteknum fjölda skipa heimilt að veiða í hólfinu og ákveðnar þjóðir hafa þar veiðiheimildir. Rauðsprettuhólfið (e. Plaice Box), sem skilgreint var árið 1989, takmarkar veiðar á tilteknu strandsvæði við Þýskaland með það fyrir augum að draga úr brottkasti á rauðsprettu. Jafnframt eru veiðar takmarkaðar á hafsvæði norðvestur af Írlandi sem og fiskveiðihólfi suðvestur af Írlandi. Þessar aðgangstakmarkanir eru settar til verndar stofnum sem taldir eru ofveiddir eða í sérstakri hættu. Þær eru endurskoðaðar reglulega og gengið er út frá því að þeim verði aflétt þegar stofnarnir verða í ástandi til að þola hefðbundnar veiðar. *Sjá neðanmálgrein 14*¹⁴

Neðanmálsgrein: 1

¹ Sjá <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/SkyrslaEvropunefndar-.pdf>.

Neðanmálsgrein: 2

² Sjá bókun 6 við aðildarsamning Tékklands, Eistlands, Kýpur, Lettlands, Litháens, Ungverjalands, Möltu, Póllands, Slóveníu og Slóvakíu á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0931:0956:EN:PDF>.

Neðanmálsgrein: 3

³ Sjá viðauka XV við aðildarsamning Finnlands, Svíþjóðar, Austurríkis og Noregs á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html#0286010010>

Neðanmálsgrein: 4

⁴ Sjá m.a. viðauka XV við aðildarsamning Finnlands, Svíþjóðar, Austurríkis og Noregs á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html#0286010010>

Neðanmálsgrein: 5

⁵ Sjá <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0068000002>

Neðanmálsgrein: 6

⁶ Sjá <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0101010008>

Neðanmálsgrein: 7

⁷ Sjá <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:EN:PDF>

Neðanmálsgrein: 8

⁸ Stuðningurinn er byggður á 142. gr. aðildarsamnings Svíþjóðar, Finnlands, Austurríkis og Noregs á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html#0009010007>

Neðanmálsgrein: 9

⁹ Stuðningurinn er byggður á 141. gr. aðildarsamnings Svíþjóðar, Finnlands, Austurríkis og Noregs á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html#0009010000>

Neðanmálsgrein: 10

¹⁰ Sjá bókun 6 við aðildarsamning Svíþjóðar, Finnlands, Austurríkis og Noregs á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11994N/htm/11994N.html#0354020033>.

Neðanmálsgrein: 11

¹¹ Sjá 10. gr. reglugerðar 1080/2006 og 52. gr. (f) reglugerðar 1083/2006. Hina fyrri má finna á vefslóðinni: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/feder/ce_1080(2006)_en.pdf) og hina síðari: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:EN:PDF>.

Neðanmálsgrein: 12

¹² Sjá bókun 3 við aðildarsamning Grikklands.

Neðanmálsgrein: 13

¹³ Sjá viðauka III við aðildarsamning Tékklands, Eistlands, Kýpur, Lettlands, Litháens, Ungverjalands, Möltu, Póllands, Slóveníu og Slóvakíu á vefslóðinni: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0792:0796:EN:PDF>.

Neðanmálsgrein: 14

¹⁴ Sjá reglugerð 2371/2002, meginreglan um jafnan aðgang kemur fram í 17. gr. hennar.

Þakkir

Eftirtöldum aðilum kunnum við bestu þakkir fyrir veitta aðstoð við vinnslu úttektarinnar:

Amela Trhulj, sendinefnd ESB á Íslandi
 Andrea Beltramello, stjórnardeild innrimarkaðsmála hjá framkvæmdastjórn ESB (DG MARKT)
 Andreas Photiou, fulltrúi Kýpur í COELA, nefnd fastafulltrúa aðildarríkja ESB um stækkunarmál
 Anna Guðrún Björnsdóttir, Samband íslenskra sveitarfélaga
 Andrés Magnússon, Samtök verslunar og þjónustu
 Armando Astudillo, sjávarútvegsdeild framkvæmdastjórnar ESB (DG MARE)
 Bernhard Friess, sjávarútvegsdeild framkvæmdastjórnar ESB (DG MARE)
 Bertil Vagnhammar, stjórnardeild innrimarkaðsmála hjá framkvæmdastjórn ESB (DG MARKT)
 Carolina Lasso-Navarro, stækkunardeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ELARG)
 Charles Canonne, stjórnardeild innrimarkaðsmála hjá framkvæmdastjórn ESB (DG MARKT)
 Christine Grau, aðstoðarskrifstofustjóri Štefana Füle, stækkunarstjóra ESB
 Cristian Dan Preda, Evrópuþingm. og aðaltengiliður Evrópuþingsins við Ísland sem umsóknarríki um aðild að ESB
 Despina Balkiza, fulltrúi Grikklands í COELA
 Dirk Wouters, fastafulltrúi Belgíu gagnvart ESB
 Einar Páll Tamimi, lögfræðingur
 Florian Nita, EEAS
 Fulltrúi í fastanefnd Frakklands gagnvart ESB
 Gianluca Grippa, EEAS
 Giorgio Gallizioli, sjávarútvegsdeild framkvæmdastjórnar ESB (DG MARE)
 Gunnar Þór Pétursson, dósent við lagadeild Háskólans í Reykjavík
 Henrik Bendixen, sendinefnd ESB á Íslandi
 Hildigunnur Hafsteinsdóttir, Neytendasamtökin
 Huginn Freyr Þorsteinsson, fyrrverandi aðstoðarmaður atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra
 Hulda Herjólfsdóttir Skogland, sendinefnd ESB á Íslandi
 Joost Paardekooper, sjávarútvegsdeild framkvæmdastjórnar ESB (DG MARE)
 Jóhanna Jónsdóttir, EFTA-skrifstofunni í Brussel
 Jóhannes Gunnarsson, Neytendasamtökin
 Jón Gíslason, forstjóri Matvælastofnunar
 Kolbeinn Árnason, frkv.stj. LIÚ, fyrrv. form. samningahóps um sjávarútvegsmál í aðildarviðræðum Íslands við ESB
 Kristján Guy Burgess, fyrrverandi aðstoðarmaður utanríkisráðherra
 Marius Vahl, EFTA-skrifstofunni í Brussel
 Matthias Brinkmann, sendiherra ESB gagnvart Íslandi
 Matthias Langemeyer, landbúnaðarmáladeild framkvæmdastjórnar ESB (DG AGRI)
 Michael Emerson, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussel
 Morten Jung, stækkunardeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ELARG)

Nicholas Hanley, umhverfismáladeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ENV)
Nikulás Hannigan, staðgengill sendiherra í sendiráði Íslands í Brussel
Ole Poulsen, fv. ráðuneytisstjóri í sjávarútvegsráðuneyti Danmerkur
Pat the Cope Gallagher, Evrópuþingmaður
Paul Kutos, efnahags- og fjármáladeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ECFIN)
Pieter de Gooijer, fastafulltrúi Hollands gagnvart ESB
Ragnhildur Helgadóttir, prófessor við lagadeild Háskólans í Reykjavík
Rosa Balfour, European Policy Centre (EPC), Brussel
Sieglinde Gstöhl, prófessor við College of Europe, Brugge
Simon Mordue, yfirmaður skrifstofu Štefana Füle, stækkunarstjóra ESB
Stefán Ásmundsson, framkvæmdastjóri Norðaustur-Atlantshafs fiskveiðinefndarinnar (NEAFC)
Steven Blockmans, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussel
Tatyana Filipova, stjórnardeild innrimerkaðsmála hjá framkvæmdastjórn ESB (DG MARKET)
Thomas Hagleitner, stækkunardeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ELARG)
Tom Cole, stækkunardeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ELARG)
Tom Diderich, stjórnardeild innrimerkaðsmála hjá framkvæmdastjórn ESB (DG MARKET)
Torfi Jóhannesson, sérfræðingur hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu
Uffe Grøn-Sørensen, fulltrúi Dana í COELA
Ulle Reiman, landbúnaðardeild framkvæmdastjórnar ESB (DG AGRI)
Uwe Stamm, efnahags- og fjármáladeild framkvæmdastjórnar ESB (DG ECFIN)
Veronika Veits, sjávarútvegsdeild framkvæmdastjórnar ESB (DG MARE)
Vincent Aubin, stjórnardeild lýðheilsu og neytendaverndar hjá framkvæmdastjórn ESB (DG SANCO)
Þorsteinn Pálsson, fv. fulltrúi í samninganefnd í aðildarviðræðum Íslands við ESB
Þorsteinn Sigurðsson, sviðsstjóri hjá Hafrannsóknastofnun
Þorvaldur H. Þórðarson, framkvæmdastjóri Matvælastofnunar
Össur Skarphéðinsson, fyrrverandi utanríkisráðherra

