

ÚTTEKT Á STÖÐU AÐILDARVIÐRÆÐNA ÍSLANDS VIÐ EVRÓPUSAMBANDIÐ OG ÞRÓUN SAMBANDSINS

Skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands

Aðfaraorð

Þann 25 október sl. var undirritaður samningur milli utanríkisráðuneytisins og Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um að stofnunin tæki að sér að skrifa skýrslu sem annars vegar fjallaði um stöðu aðildarviðræðna Íslands og Evrópusambandsins og hins vegar stöðu og þróun sambandsins og skyldi þá sérstaklega líta til þess tíma frá því er Ísland sótti um aðild að sambandinu, sumarið 2009.

Sú skýrsla sem hér fylgir á eftir er afrakstur þessa starfs.

Úttektinni er skipt í fjóra meginþætti:

- A. Staða aðildarviðræðna Íslands og Evrópusambandsins.
- B. Laga- og stofnanaþróun Evrópusambandsins.
- C. Staða og horfur í efnahagsmálum Evrópusambandsins.
- D. Samantekt helstu niðurstaðna.

Óhjákvæmilega er nokkuð um endurtekningar í skýrslunni, enda er umfjöllunarefni kaflanna tengt. Í hverjum kafla er fjallað sérstaklega um framtíðarhorfur í þeim málaflökki sem til umfjöllunar er.

Viðfangsefnið er viðamikilið og hefur verið leitað til fjölmargra sérfræðinga við gerð hennar og unnar sérstakar úttektir. Ágúst Þór Árnason, við lagadeild Háskólans á Akureyri, hafði yfirumsjón með úttekt á aðildarferlinu og stöðu þess. Halldóra Guðmundsdóttir, lögfræðingur og Benedikt Egill Árnason, hdl., rituðu sérstaka greinargerð um sammingskaflana í viðræðunum. Stefán Már Stefánsson, prófessor, skrifaði úttekt á þróun laga- og stofnanaumhverfis í Evrópusambandinu, auk þess sem dr. Maximilian Conrad, lektor við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands ritaði greinargerð um lýðræðisþróun í Evrópusambandinu. Greinargerðir þessara aðila fylgja með sem viðaukar við skýrslu þessa.

Megintexti skýrslunnar er á ábyrgð Hagfræðistofnunar einnar en viðaukar eru höfundanna. Leitast hefur verið við að gera skýrsluna þannig úr garði að hún sé auðlesin og lesendum er bent á viðauka varðandi nánari útskýringar og greiningu á því sem fjallað er um í megintexta.

Allir starfsmenn Hagfræðistofnunar hafa komið að ritun kafla, auk þess að lesa yfir og samræma efni skýrslunnar í heild sinni. Arnaldur Smári Stefánsson, hagfræðingur, lagði einnig til efni í úttekt á vinnumarkaði í Evrópusambandinu.

Leitað var til fjölmargra aðila um upplýsingar og fræðslu.

Þá voru haldnir fundir með embættismönnum og stjórnmalámönnum í Brussel og veitti Þórir Ibsen, sendiherra, ómetanlega aðstoð við að skipuleggja þá. Ber sérstaklega að þakka Simon Mordue: Head of Cabinet Commissioner Füle, Cristian Preda, MEP, Theodoros Sotiropoulos, Greek Permanent Representative to the EU, Pieter de Gooijer, Dutch Permanent Representative to the EU, Peter Tempel, German Permanent Representative to the EU, Alexandra Cas Granje, Director DG Enlargement, Morten Jung, Head of Unit DG Enlargement, Stefano Sannino, Italian Permanent Representation to the EU.

Einnig veittu starfsmenn sendinefndar Evrópusambandsins á Íslandi ómetanlega aðstoð. Yfirmanni sendinefndar Evrópusambandsins á Íslandi, hr. Matthias Brinkmann, auk þeirra Henrik Bendixen, Huldu Herjólfsdóttur Skogland og Amela Trhulj, ber að þakka sérstaklega.

Einnig var rætt við formenn samningahópanna frá Íslands hálfu og eru þeim færðar þakkir.

Hr. Marc Bouteiller, sendiherra Frakklands á Íslandi og hr. Stuart Gill, sendiherra Bretlands á Íslandi eru einnig færðar sértakar þakkir fyrir veitta aðstoð. Þá er Ole Poulsen færðar kærar þakkir fyrir upplýsingar um sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins.

Reykjavík, 17. febrúar, 2014.



Gunnar Haraldsson, forstöðumaður Hagfræðistofnunar

Efnisyfirlit

Aðfaraorð	i
A Staða umsóknar Íslands að Evrópusambandinu	1
A.1 Inngangur	3
A.2 Umsókn Íslands.....	3
A.3 Undirbúningur viðræðna	4
A.4 Framvinda viðræðna	5
A.5 Samantekt á stöðu einstakra samningskafla.....	6
5.1 Kafli 1: Frjálsir vöruflutningar	6
5.2 Kafli 2: Frjáls för vinnuafls	6
5.3 Kafli 3: Staðfesturéttur og þjónustufrelsi	7
5.4 Kafli 4: Frjálsir fjármagnsflutningar	7
5.5 Kafli 5: Opinber innkaup.....	8
5.6 Kafli 6: Félagaréttur.....	8
5.7 Kafli 7: Hugverkaréttindi	9
5.8 Kafli 8: Samkeppnismál	9
5.9 Kafli 9: Fjármálaþjónusta	10
5.10 Kafli 10: Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar	11
5.11 Kafli 11: Landbúnaður og dreifbýlisþróun.....	11
5.12 Kafli 12: Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði	13
5.13 Kafli 13: Sjávarútvegur	14
5.14 Kafli 14: Flutningastarfsemi.....	15
5.15 Kafli 15: Orkumál.....	16
5.16 Kafli 16: Skattamál.....	17
5.17 Kafli 17: Efnahags- og peningamál	18
5.18 Kafli 18: Hagtölur.....	19
5.19 Kafli 19: Félagsmál og atvinnumál	20
5.20 Kafli 20: Fyrirtækja- og iðnstefna	20
5.21 Kafli 21: Samevrópsk net	21
5.22 Kafli 22: Byggðastefna og samræming uppbyggingasjóða.....	21
5.23 Kafli 23: Réttarvarsla og grundvallarréttindi	22
5.24 Kafli 24: Dóms- og innanríkismál	23
5.25 Kafli 25: Vísindi og rannsóknir	24
5.26 Kafli 26: Menntun og menning	24
5.27 Kafli 27: Umhverfismál.....	25

5.28	Kafla 28: Neytenda- og heilsuvernd	26
5.29	Kafla 29: Tollabandalag	26
5.30	Kafla 30: Utanríkistengsl	27
5.31	Kafla 31: Utanríkis- öryggis- og varnarmál	28
5.32	Kafla 32: Fjárhagslegt eftirlit	29
5.33	Kafla 33: Framlagsmál	30
A.6	Stækkunarstefna Evrópusambandsins þegar Ísland sækir um aðild	31
6.1	Skilyrði fyrir aðild	32
A.7	Gangur viðræðnanna	33
A.8	Nánar um tvo þeirra kafla þar sem samningsafstaða lá ekki fyrir	34
8.1	Landbúnaðarmál	34
8.2	Sjávarútvegsmál	35
A.9	Samantekt helstu niðurstaðna	37
B	Laga- og stofnanapróun Evrópusambandsins	39
B.1	Inngangur	40
B.2	Forsaga	40
B.3	Stofnanir ESB	42
B.4	Grundvallargildi og lögfestar meginreglur	45
B.5	Bein réttaráhrif, forgangsráhrif og aðrar óskrifaðar meginreglur ESB réttar	47
B.6	Lýðræðið í Evrópusambandinu	48
B.7	Frelsi, öryggi og réttlæti	51
B.8	Efnahags- og myntbandalag	53
B.9	Yfirlit yfir þær helstu breytingar á löggjöf ESB sem leiða má af Lissabonsáttmálanum	55
9.1	Almennt um Lissabonsáttmálann	55
9.2	Stofnanir og stjórnarsýsla	55
9.3	Mannréttindamál	56
9.4	Utanríkismál	56
9.5	Myntmál	56
B.10	Ríkjahugtakið og Evrópusambandið	56
B.11	Náttúruauðlindir og Evrópusambandið	59
11.1	Sjávarútvegsreglur Evrópusambandsins	60
11.2	Möguleikar nýrra aðildarríkja á undanþágum varðandi landbúnað og sjávarútveg	62

C	Staða og horfur í efnahagsmálum Evrópusambandsins.....	66
C.1	Inngangur	69
C.2	Evrópusambandið sem hagkerfi.....	69
2.1	Efnahagslegt misvægi innan Evrópusambandsins.....	71
2.2	Hagvöxtur og hagvaxtarþróun.....	72
2.3	Hagvaxtarspár	74
2.4	Verðbólga	76
2.5	Samantekt niðurstaðna.....	81
C.3	Hagstjórn	82
3.1	Evrán og stjórn peningamála	82
3.2	Ríkisfjármál	94
C.4	Vinumarkaður í Evrópusambandinu	100
4.1	Búferlaflutningar	100
4.2	Atvinnuþátttaka	102
4.3	Atvinnustig	102
4.4	Hlutastörf og unnar klukkustundir.....	104
4.5	Atvinnuleysi.....	104
4.6	Kjör.....	104
4.7	Hreyfanleiki vinnuafls	105
4.8	Þróun síðustu ára og útlit.....	106
C.5	Samkeppnisstaða, fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun	107
5.1	Markmið um samkeppnishæfasta hagkerfi heims fyrir árið 2010.....	108
5.2	Framleiðni vinnuafls.....	109
5.3	Áhrif sameiginlegs markaðar á framleiðni og viðskipti	111
5.4	Alþjóðlegar mælingar á samkeppnisstöðu.....	112
5.5	Menntun, rannsóknir og þróun	114
5.6	Framleiðsluvörur og samkeppnisforskot	115
5.7	Skattar á fyrirtæki	116
5.8	Sveigjanleiki vinnumarkaðar	117
5.9	Stefna hins opinbera í samkeppnis- og atvinnumálum í Evrópusambandinu	117
5.10	Alþjóðleg viðskipti og viðskiptasamningar.....	119
5.11	Þróun síðustu ára	120
5.12	Útlit varðandi samkeppnisstöðu	122
C.6	Auðlindir og auðlindastjórnun	123
6.1	Orkustefna Evrópusambandsins	123
6.2	Fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginleg fiskveiðistefna	128

6.3	Landbúnaður í Evrópusambandinu og sameiginlega landbúnaðarstefnan	139
D	Samantekt niðurstaðna	146
D.1	Staða aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið	146
D.2	Þróun í laga- og stofnanagerð Evrópusambandsins	147
D.3	Þróun efnahagsmála og útlit.....	150

Viðaukar

Viðauki I: Aðildarumsókn Íslands og stækkunarstefna ESB.

Viðauki II: Um samningskaflana sem liggja til grundvallar aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins.

Viðauki III: Evrópusambandsréttur í ljósi Lissabon-sáttmálans og aðildarumsóknar.

Viðauki IV: Staða og horfur í efnahagsmálum Evrópusambandsins.

Viðauki V: Continuity or Change? Democracy in the Institutional Architecture of the European Union after the Lisbon Treaty.

A Staða umsóknar Íslands að Evrópusambandinu

Efnisyfirlit

A.1	Inngangur	3
A.2	Umsókn Íslands.....	3
A.3	Undirbúningur viðræðna.....	4
A.4	Framvinda viðræðna	5
A.5	Samantekt á stöðu einstakra samningskafla.....	6
5.1	Kaflí 1: Frjálsir vöruflutningar	6
5.2	Kaflí 2: Frjáls för vinnuafis	6
5.3	Kaflí 3: Staðfesturéttur og þjónustufrelsi	7
5.4	Kaflí 4: Frjálsir fjármagnsflutningar	7
5.5	Kaflí 5: Opinber innkaup.....	8
5.6	Kaflí 6: Félagaréttur.....	8
5.7	Kaflí 7: Hugverkaréttindi	9
5.8	Kaflí 8: Samkeppnismál	9
5.9	Kaflí 9: Fjármálaþjónusta	10
5.10	Kaflí 10: Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar.....	11
5.11	Kaflí 11: Landbúnaður og dreifbýlisþróun.....	11
5.12	Kaflí 12: Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði	13
5.13	Kaflí 13: Sjávarútvegur	14
5.14	Kaflí 14: Flutningastarfsemi.....	15
5.15	Kaflí 15: Orkumál.....	16
5.16	Kaflí 16: Skattamál.....	17
5.17	Kaflí 17: Efnahags- og peningamál	18
5.18	Kaflí 18: Hagtölur.....	19
5.19	Kaflí 19: Félagsmál og atvinnumál	20
5.20	Kaflí 20: Fyrirtækja- og iðnstefna	20
5.21	Kaflí 21: Samevrópsk net	21
5.22	Kaflí 22: Byggðastefna og samræming uppbyggingasjóða.....	21
5.23	Kaflí 23: Réttarvarsla og grundvallarréttindi	22
5.24	Kaflí 24: Dóms- og innanríkismál	23
5.25	Kaflí 25: Vísindi og rannsóknir	24
5.26	Kaflí 26: Menntun og menning	24
5.27	Kaflí 27: Umhverfismál.....	25

5.28	Kafli 28: Neytenda- og heilsuvernd	26
5.29	Kafli 29: Tollabandalag	26
5.30	Kafli 30: Utanríkistengsl	27
5.31	Kafli 31: Utanríkis- öryggis- og varnarmál	28
5.32	Kafli 32: Fjárhagslegt eftirlit	29
5.33	Kafli 33: Framlagsmál	30
A.6	Stækkunarstefna Evrópusambandsins þegar Ísland sækir um aðild	31
6.1	Skilyrði fyrir aðild	32
A.7	Gangur viðræðnanna	33
A.8	Nánar um tvo þeirra kafla þar sem samningsafstaða lá ekki fyrir	34
8.1	Landbúnaðarmál	34
8.2	Sjávarútvegsmál.....	35
A.9	Samantekt helstu niðurstaðna.....	37

A.1 Inngangur

Sumarið 2009 sótti Ísland um aðild að Evrópusambandinu. Formlegar aðildarviðræður hófust rétt rúmu ári síðar eftir nauðsynlegan undirbúning af beggja hálfu. Eftir myndun nýrrar ríkisstjórnar, vorið 2013, var ákveðið að gera hlé á aðildarviðræðunum. Viðfangsefni þessa hluta skýrslunnar er að gera grein fyrir stöðu umsóknarinnar.

Til að meta stöðu umsóknarinnar er fyrst fjallað um umsóknina sjálfa en því næst hugað að sjálfu umsóknarferlinu og hvernig það gekk fyrir sig. Þeirri umfjöllun fylgir yfirlit um stöðu einstakra kafla. Þá er reynt að varpa ljósi á ýmis atriði er tengjast stækkunarferli Evrópusambandsins og hvernig það hefur áhrif á stöðu umsóknarinnar. Í því sambandi er hjálplegt að líta til þeirra breytinga sem átt hafa sér stað í stækkunarferlinu á undanförunum árum. Í lokin er sérstök umfjöllun um tvo mikilvæga kafla sem ekki voru opnaðir og í lokin er samantekt helstu niðurstaðna.¹

A.2 Umsókn Íslands

Þann 25. maí 2009 lagði þáverandi utanríkisráðherra fram þingsályktunartillögu þess efnis að Alþingi ályktaði um að ríkisstjórn skyldi falið að leggja inn aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Málið var tekið til umræðu í utanríkismálanefnd. Meirihluti utanríkismálanefndar skilaði af sér nefndarálit um þingsályktunartillögu ráðherrans. Nefndarálitið er dagsett 9. júlí 2009.

Í nefndarálitinu kemur fram það viðhorf að með álitinu sjálfu sé kominn vegvísir að aðildarviðræðum við Evrópusambandið, enda séu þar tekin til umfjöllunar þau álitamál sem varða upphaf viðræðnanna, hvernig að þeim skuli staðið og hvaða meginatriða skuli gæta.² Þá sé þar fjallað um nauðsynlegar ráðstafanir í tengslum við staðfestingu mögulegs aðildarsamnings.

Þann 9. júlí 2009 voru einnig lögð fram tvö nefndarálit tveggja minnihluta utanríkismálanefndar.

Meirihluti Alþingis samþykkti þann 16. júlí 2009 þingsályktunartillögu með breytingum utanríkismálanefndar, sem fól það í sér að ríkisstjórninni var falið að leggja inn umsókn Íslands að Evrópusambandinu og að loknum viðræðum yrði haldin þjóðaratkvæðagreiðsla um væntanlegan aðildarsamning. Í þingsályktunartillögunni kemur einnig fram að ríkisstjórnin skuli fylgja þeim sjónarmiðum um verklag og meginhagsmuni sem tiltekin eru í meirihlutaálitinu utanríkismálanefndar.

Þann 23. júlí 2009 afhenti utanríkisráðherra Íslands sænskum starfsbróður sínum og þáverandi formanni ráðherraráðs Evrópusambandsins, umsókn Íslands um aðild að bandalaginu. Umsókn Íslands var dagsett þann 16. júlí sama ár.

¹ Nánari umfjöllun um aðildarferlið er að finna í viðaukum I, II og III. Mun ítarlegri umfjöllun um stöðu viðræðna varðandi einstaka viðræðukafla er að finna í Viðauka II. Umfjöllun um það efni hér er samantekt úr þeim viðauka.

² Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Þingskjal 249, 137. löggjafaraþing. <http://www.althingi.is/altext/137/s/pdf/0249.pdf>

Þann 23. júlí samþykkti leiðtoga ráð Evrópusambandsins að óska eftir álit framkvæmdastjórnarinnar á umsókn Íslands. Framkvæmdastjórnin sendi ítarlegan spurningalista til Íslands sem íslensk stjórnvöld svöruðu. Álit framkvæmdastjórnarinnar var birt þann 24. febrúar 2010 og var meginniðurstaðan sú að landið stæði fyllilega undir svonefndum Kaupmannahafnarviðmiðum en þau snúast um stöðugt stjórnarfar, grundvallarréttindi, stofnanir, réttarríkið og virkt markaðshagkerfi.³ Þó var bent á að efla mætti og styrkja ýmsa þætti hér á landi. Á þessum grunni fékk Ísland stöðu umsóknarríkis í júní 2010 eftir að leiðtoga ráðið hafði samþykkt samhljóða að hefja aðildarviðræður. Þingmenn Evrópuþingsins samþykktu ályktun þann 7. júlí 2010 þar sem ákvörðun leiðtoga ráðsins var studd.

Aðildarviðræður Íslands við Evrópusambandið hófust formlega á ríkjaráðstefnu í Brussel þann 27. júlí 2010. Þar lagði Evrópusambandið fram samningsramma aðildarríkjanna þar sem gerð var grein fyrir þeim grundvallarreglum sem skyldu gilda um viðræðurnar. Þar er meðal annars tilgreind sú afstaða Evrópusambandsins að frávik í ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið feli ekki í sér fordæmi í viðræðunum. Ísland lagði fram skriflega yfirlýsingu varðandi helstu hagsmuni landsins og var þar m.a. lögð sérstök áhersla á þátt landbúnaðar í íslensku samfélagi og efnahagslegt mikilvægi sjávarútvegs.

A.3 Undirbúningur viðræðna

Þrátt fyrir að aðildarviðræðurnar hafi formlega hafist á ríkjaráðstefnunni í Brussel í lok júlí 2010 hófust eiginlegar viðræður ekki strax. Áður hafði utanríkisráðherra skipað aðalsamningamann sem jafnframt var formaður samninganefndar Íslands. Samninganefndinni var ætlað að fara fyrir tíu samningahópum og átta formenn þeirra hópa einnig sæti í samninganefndinni, ásamt átta öðrum mönnum. Stjórn aðildarviðræðnanna var í höndum aðalsamningamanns Íslands í umboði utanríkisráðherra, en hlutverk samninganefndarinnar var að veita honum ráðgjöf og stuðning í samningaviðræðunum.

Í upphafi fólst vinnan í yfirferð á greinargerðum um samningskafla aðildarviðræðnanna sem samningahóparnir höfðu undirbúið fyrir fyrirhugaða rýnifundi með framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Slíkir rýnifundir eru nauðsynlegir áður en hægt er að opna kafla í sjálfum viðræðunum.⁴

Þegar viðræðurnar komust á það stig að ræða sjálfa samningskaflana breyttust áherslur í störfum íslensku samninganefndarinnar. Aukin áhersla var lögð á það hlutverk hennar að fjalla um samningsmarkmið Íslands í aðildarviðræðunum, en áherslurnar höfðu verið lagðar í meirihlutaáliti utanríkismálanefndar eins og fyrr hefur verið rakið. Þá tók samninganefndin til umfjöllunar og mótaði frekar drög að samningsafstöðu Íslands varðandi einstaka kafla, þegar hún lá fyrir frá samningahópunum.

Upphaflega var vinnu við undirbúning viðræðna um hvern samningskafla skipt niður milli 10 samningahópa eftir málefnasviðum. Í samningahópunum sátu fulltrúar ráðuneyta, stofnana, hagsmunaaðila og félagasamtaka, í samræmi við málefnasvið hvers hóps. Upphaflega var starf hópanna aðallega fólgið í að undirbúa viðræðurnar með því að rýna

³ Nánar er fjallað um Kaupmannahafnarviðmiðin í umfjöllun um stækkunarstefnu Evrópusambandsins síðar í þessum kafla.

⁴ Mun ítarlegri umfjöllun um aðildarferlið er að finna í viðauka I.

réttarreglur Evrópusambandsins og bera saman við íslenskar reglur. Þegar á leið tóku samningahóparnir einnig þátt í að móta og þróa samningsafstöðu Íslands og veita ráðgjöf til samninganefndarinnar.

Vert er að nefna að skipaður var sérstakur samráðshópur samningahópa um fjóra samningskafla, þ.e. þá er fjalla um tollabandalög, utanríkistengsl, sjávarútveg og landbúnað og dreifbýlisþróun. Var það gert til að samræma samningsafstöðu í þessum málaflokkum.

Gagnaðili Íslands í aðildarviðræðunum var framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eða nánar tiltekið stækkunarskrifstofa framkvæmdastjórnarinnar, sem starfar í umboði aðildarríkjanna. Þá gátu ólíkar stjórnarskrifstofur Evrópusambandsins komið að málum er snertu ólíka málaflokka.

A.4 Framvinda viðræðna

Þegar samningahóparnir höfðu lokið greinargerðum um einstaka kafla til samninganefndarinnar voru þær yfirfarnar af nefndinni en því næst kynntar í ráðherranefnd um Evrópumál, síðan í utanríkismálanefnd Alþingis og að síðustu í ríkisstjórn.

Því næst hófust tvíhliða fundir samningahópanna og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um hvern samningskafla fyrir sig. Á þessum fundum voru kaflarnir rýndir og eftir þá rýni átti að liggja fyrir samanburður á löggjöf Íslands og réttarreglum ESB, sem snertu viðkomandi málaflokk. Að því loknu ætti að liggja fyrir hvaða atriði þyrfti að semja um og hvort breytingar væru nauðsynlegar á löggjöf eða stofnunum á Íslandi ef að aðild yrði.

Fyrsti rýnifundirnir fóru fram í nóvember 2010 en þeir síðustu í júlí 2011. Rýnifundir voru haldnir um einstaka samningskafla hvort sem þeir voru innan gildissviðs samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða utan þess.

Í framhaldi af rýnifundunum gaf framkvæmdastjórn Evrópusambandsins út rýniskýrslur fyrir aðildarríki sambandsins. Í skýrslunum kom fram mat á stöðu Íslands og eftir atvikum fjallað um hvort Ísland þyrfti að uppfylla einhver viðmið áður en hægt væri að hefja samningaviðræður um viðkomandi kafla. Það verklag gilti í viðræðunum að Evrópusambandinu var heimilt að setja opunarviðmið fyrir einstaka samningskafla og þyrfti þeim viðmiðum að vera náð áður en viðræður væru opnaðar. Að sama skapi var Evrópusambandinu heimilt að setja lokunarviðmið til að hægt væri að loka viðkomandi kafla til bráðabirgða. Oftast snúast slík opunar- og lokunarviðmið um stjórnsýslulega getu umsækjanda til að hrinda í framkvæmd sameiginlegri löggjöf sambandsins.

Ef lagt var til í rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar að opnað skyldi á samningaviðræður um einstaka kafla gat Ísland lagt fram samningsafstöðu sína á viðkomandi sviði.

Þegar hlé var gert á viðræðunum árið 2013 höfðu 27 kaflar verið opnaðir og 11 þeirra lokað til bráðabirgða. **Sex kaflar höfðu ekki enn verið opnaðir en samningsafstaða hafði verið lögð fram í tveimur þeirra, þ.e. kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði og kaflanum um dóms- og innanríkismál. Samningsafstaða lá ekki fyrir í sjávarútvegskafila, landbúnaðarkafila,** kafla um frjálsta fjármagnsflutninga og kafla um

staðfesturétt og þjónustufrelsi en síðastnefndu tveir kaflarnir tengjast kaflanum um sjávarútveg.

Opnunarviðmið höfðu verið lögð fram vegna landbúnaðarkafla og kafla um byggðamál. Búið var að uppfylla þau bæði þegar hlé var gert á viðræðunum og byggðakaflinn hafði verið opnaður.

Þá höfðu verið sett lokunarviðmið vegna 15 kafla alls.

A.5 Samantekt á stöðu einstakra samningskafla

Hér eru teknar saman upplýsingar um stöðu viðræðna varðandi einstaka samningskafla. Hér er aðeins stiklað á helstu atriðum varðandi einstaka kafla en mun ítarlegri umfjöllun má finna í viðauka II. Þar er fjallað nánar um inntak kaflanna, samningsafstöðu Íslands, framgang viðræðna og tengsl við innlenda lagasetningu. Það sem hér kemur fram er samantekt úr þeim viðauka.

5.1 Kafli 1: Frjálsir vöruflutningar

Samningskaflinn tekur til frjálsra vöruflutninga, sem eru grunnstoð innri markaðarins, og hafa efnisreglurnar verið hluti EES-samningsins frá upphafi, á þeim sviðum sem EES-samningurinn tekur til. Rýmkun reglnanna til þeirra sviða sem EES-samningurinn tók ekki til mun ekki hafa veruleg áhrif að því er varðar frjálsa vöruflutninga, en um áhrif þeirra breytinga að því er varðar tolla vísast til umfjöllunar um samningskafla 29 og 30.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins eins og þær stóðu 1. mars 2012, með fyrirvara um niðurstöðu samningaviðræðnanna og með ósk um tvær sérlausnir og hefur verið fallist á aðra þeirra og upplýsinga óskað um hina, þ.e. beiðni Íslands um frávik frá reglum um markaðsleyfi lyfja, þ.m.t. tungumálaskilyrði.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins en innleiðingu ekki lokið, m.a. á sviðum sem falla undir nýja aðferð og heildaraðferð við vörulöggjöf. Lokunarviðmið lúta að því að Ísland sýni fram á árangur í skipulagningu markaðseftirlits og aðlögun reglna að reglum ESB um markaðseftirlit auk þess sem frekari innleiðing reglna um lyf fyrir dýr og menn er sett sem lokunarskilyrði.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að samningaviðræður um kaflann hafi verið opnaðar 18. desember 2012 og stóðu þær yfir er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

5.2 Kafli 2: Frjáls för vinnuafls

Reglur ESB um frjálsa för vinnuafls og samhæfingu almannatryggingakerfa eru rótgrónar reglur innri markaðarins og falla að öllu leyti undir EES-samninginn.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði að öllu leyti eins og það stóð 9. febrúar 2011 og hefur ekki óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabilum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, aðgangur að vinnumarkaði tryggður og að þátttaka í samvinnu á

sviði opinberrar vinnumiðlunar og evrópska sjúkratryggingakortsins tryggð. Við aðild þurfi að tryggja að löggjöf um samræmingu almannatryggingakerfa taki til ríkisborgara ríkja utan Evrópusambandsins sem eru löglega búsettir í landinu og að áfram þurfi að vinna að rafrænni miðlun upplýsinga um almannatryggingar.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að viðræður um kaflann hafi hafist 19. október 2011 og **var samningskaflanum lokað til bráðabirgða** samdægurs.

5.3 Kafli 3: Staðfesturéttur og þjónustufrelsi

Samningskaflinn tekur yfir viðamikið svið innri markaðarins og varðar rétt einstaklinga og lögaðila til staðfestu í öðrum aðildarríkjum og til að veita og þiggja þjónustu. Samningskaflinn fellur að öllu leyti undir EES-samninginn, en í honum var samið um heimild að beita áfram höftum á staðfesturétti þeirra sem eru ekki ríkisborgarar og ríkisborgara sem hafa ekki lögheimili á Íslandi á sviði sjávarútvegs og fiskvinnslu.

Samningsafstaða Íslands í þessum kafla hefur ekki verið lögð fram.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, með fyrirvara um takmarkanir á staðfesturétti og þjónustuflutningum í sjávarútvegi.

Með bréfi dags 18. október 2012 var Íslandi boðið að leggja fram samningsafstöðu sína. Engin opunarviðmið hafa verið tiltekin en í fyrrgreindu bréfi kemur fram að í viðræðum um þennan kafla verði samið um málefni sem varða takmarkanir á staðfesturétti í sjávarútvegi, aðgang að höfnum og aðgang að þjónustu fyrir fiskiskip sem eru skráð undir fána ríkis, sem Ísland hefur ekki samið við um úthafsveiðar (veiðar úr deilistofnum).

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 er vísað í álit meirihluta utanríkismálanefndar um erlendar fjárfestingar í sjávarútvegi og tekið fram að staða viðræðna sé sú að Íslandi hafi verið boðið að leggja fram samningsafstöðu.

5.4 Kafli 4: Frjálsir fjármagnsflutningar

Reglur ESB um frjálsa fjármagnsflutninga hafa verið í samningunum frá upphafi en voru styrktar verulega með Maastrichtsaáttmálanum og frá þeim tíma taka þær einnig til fjármagnsflutninga milli ESB og ríkja utan sambandsins, þó að frekari takmarkanir séu heimilar gagnvart þeim en milli aðildarríkja ESB. Ekki er full samstaða um það, miðað við dómaframkvæmd og afstöðu sérfræðinga, hvort reglurnar eru að öllu leyti sambærilegar við reglur EES-samningsins. EES-samningurinn tekur þó ekki til fjármagnsflutninga frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Samningsafstaða Íslands í þessum kafla hefur ekki verið lögð fram.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að Ísland hafi tekið yfir hluta gerða á þessu sviði en að veigamikil frávik séu til staðar. Fyrir utan gjaldeyrishöftin tiltekur framkvæmdastjórnin **hindranir á erlendra fjárfestingu í sjávarútvegi og fiskvinnslu auk þess sem hömlur á erlendra fjárfestingu (fjárfestingu frá þriðju ríkjum) í orkugeiranum, fasteignum og flutningum í lofti séu enn til staðar.**

Með bréfi dags 18. október 2012 var Íslandi boðið að leggja fram samningsafstöðu sína. Engin opunarviðmið hafa verið tiltekin en í fyrrgreindu bréfi kemur fram að til viðbótar

við þau málefni sem fjallað er um í rýnskýrslum, hafi verið samþykkt að málefni sem varða takmarkanir á erlendri fjárfestingu í sjávarútvegi og fiskvinnslu falli undir þennan samningskafla, en ekki 13. samningskafla eins og áður var miðað við.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 segir að þau fjármagnshöft sem eru við lýði muni án efa valda erfiðleikum í samningaviðræðum, enda frjálst flæði fjármagns ein af grunnstoðum ESB. Þar kemur einnig fram að stjórnvöld séu skuldbundin til að vinna sig út úr höftunum bæði í samhengi EES-samningsins og aðildarviðræðna við ESB og að Ísland hafi einsett sér að afnema fjármagnshöftin; ræða þurfi afléttingu þeirra í tengslum við þennan kafla.

5.5 Kafli 5: Opinber innkaup

Reglur sem falla undir þennan kafla varða opinber innkaup á aðföngum, vöru og þjónustu innan innri markaðar EES og er markmið þeirra að jafna samkeppnisskilyrði með því að auðvelda aðgang fyrirtækja hvar sem er á innri markaðinum að þeim hluta markaðarins þar sem opinberir aðilar og aðilar á þeirra vegum kaupa verk, vörur og þjónustu. Tilgangurinn er jafnframt að ná fram aukinni hagræðingu.

Í samningsafstöðu Ísland kemur fram að Ísland fellst á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði eins og þær voru 15. nóvember 2010. Ekki er farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins. Þá standa eingöngu eftir atriði sem varðar að innleiða reglur um úrræði og um opinber innkaup á sviði öryggis- og varnarmála og að Ísland sýni fram á að virk framkvæmd verði tryggð frá aðildardegi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að reglur á þessu sviði falla að öllu leyti undir EES-samninginn og séu innleiddar á þeim grundvelli. Þar kemur einnig fram að **umræður standi yfir** um kaflann.

5.6 Kafli 6: Félagaréttur

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að réttarreglur samningskaflans um félagarétt lúta m.a. að skrásetningu félaga, lágmarkshlutfé í hlutafélögum, samruna og skiptingu hlutafélaga og einkahlutafélög eins aðila. Þá segir að réttarreglur á sviði reikningsskila fyrirtækja og endurskoðun kveði m.a. á um samningu ársreiknings og árshlutareiknings, framsetningu bókhalds og beitingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla við gerð ársreikninga og árshlutareikninga fyrir stærri fyrirtæki.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fellur samningskaflinn að fullu undir EES-samninginn og Ísland innleiðir og beitir regluverki er snertir Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann með samfelldum hætti.

Í greinargerð og fundarfrásögnum samningahópsins um samningskaflann segir að flestar réttarreglur ESB á sviði hans væru nú þegar innleiddar á Íslandi. Jafnframt segir í greinargerð samningahópsins að ekki sé talin sérstök þörf á að vekja athygli á sérstökum álitamálum á rýnifundum ásamt því að tekið er fram að Ísland hafi ekki samið um undanþágur, aðlaganir eða sérlausnir á sviði félagaréttar.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og 2013 segir að Ísland hafi þá þegar náð háu stigi samræmingar og beiti umtalsverðum hluta af réttarreglum Evrópusambandsins á sviði félagaréttar. Tekið er fram í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 að góð framför hafi orðið á skýrslutímabilinu við að mæta skilyrðum ESB á sviði reikningshalds og endurskoðunar fyrirtækja en hins vegar sé samræmingu við réttarreglur félagaréttar ekki lokið.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fer Ísland ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og sama dag verið lokað til bráðabirgða. Hvorki voru sett viðmið við opnun samningskaflans né við lokun hans til bráðabirgða.

5.7 Kafli 7: Hugverkaréttindi

Samningskaflinn fjallar um hugverkaréttindi og undir hann falla sérhæfðar reglur um vernd eignaréttar á sviði óhlutbundinna eignaréttinda, uppfinninga, auðkenninga, listaverka, hönnunar og forritunar. Hefur samræming á þessum réttindum farið fram innan ESB, annars vegar í þeim tilgangi að vernda þessi réttindi og hins vegar að jafna samkeppnisskilyrði og tryggja vernd réttindanna yfir landamæri.

Mikill hluti þessara reglna er í gildi hér á landi, bæði vegna EES-samningsins og vegna alþjóðlegrar samvinnu á þessu sviði. Reglur um sameiginlega skráningu vörumerkja og hönnunarverndar í sambandinu hafa þó ekki verið teknar upp hér á landi. Sömuleiðis hafa bindandi reglur um sameiginlegt einkaleyfi ESB komið til eftir þann dag sem samningsafstaða Íslands miðast við.

Ísland hefur fallist á reglur kaflans miðað við 20. desember 2010 og hefur ekki farið fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að viðræðum um kaflann hafi verið lokið sama dag og samningskaflinn var opnaður, þann 19. nóvember 2011.

5.8 Kafli 8: Samkeppnismál

Samningskaflinn fjallar um samkeppnisrétt en ríkisaðstoðarreglur eru einnig hluti af honum. Regluverk ESB á sviði samkeppni leggur bann við ólögumætu samráði fyrirtækja og misnotkun á markaðsráðandi stöðu ásamt því að setja skilyrði fyrir samrunum fyrirtækja og ríkisstyrkjum.

EES-samningurinn tekur að fullu til samningskaflans um stefnu í samkeppnismálum. Það regluverk sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann er innleitt og beitt með samfelldum hætti á Íslandi. Framkvæmdastjórnin tekur ákvörðun um það hvort aðstoð sem ríki veitir (ríkisaðstoð) teljist samrýmanleg innri markaðinum.

Í fundarfrásögnum samningahópsins er greint frá því að við kynningu á drögum að greinargerð um samningskaflann hafi viðskiptaráðuneytið metið það sem svo að sá hluti löggjafar sem stendur utan EES væri ekki talinn mikilvægur en að við aðild yrði helst að gera tæknilegar breytingar. Að auki er vísað til þess að í meirihlutaáliti utanríkisnefndar Alþingis komi fram að sækjast skuli eftir að viðhalda hlutverki Íbúðalánasjóðs og ÁTVR.

Fram kemur í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2103 að Ísland hafi í stórum dráttum náð háu stigi samræmingar og beiti verulegum hluta af réttarreglunum á sviði samkeppni og að ríkisaðstoð sem íslensk stjórnvöld hafi veitt fyrirtækjum í kjölfar fjármálakreppunnar, haldi áfram að vera í samræmi við réttarreglurnar.

Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans samkvæmt samningsafstöðu Íslands. Hins vegar kemur þar fram að Íslandi hyggst viðhalda og tryggja tilvist opinbers félagslegs íbúðalánasjóðs. Jafnframt segir að Ísland hyggst viðhalda núverandi fyrirkomulagi á verslun með áfengi og tóbak en talið er að hálfu Íslands að fyrirkomulagið sé í samræmi við reglur ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 30. mars 2012 og að honum hafi verið lokað til bráðabirgða þann 18. desember 2012. Ekki voru sett opunarviðmið við opnun kaflans þann 30. mars 2012. Hins vegar voru sett þau viðmið við lokun kaflans að Ísland héldi áfram að sýna fram á viðunandi framkvæmd á sviði samkeppnislöggjafar, samrunaeftirlits og ríkisaðstoðar.

Í greinargerð samningahópsins er greint frá því að ekki yrði séð að innganga Íslands í ESB myndi krefjast annarra breytinga en á VII. kafla samkeppnislaga þessi efnis að stofnanir ESB tækju við af stofnunum EFTA. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að löggjöf hér á landi varðandi hringamyndun sé í samræmi við regluverk ESB og að afleidd löggjöf í þeim efnum sé innleidd hér á landi að samrunum meðtöldum. Jafnframt eru málsmeðferðarreglur um beitingu samkeppnisreglna í samræmi við reglur ESB um málsmeðferð. Varðandi ríkisaðstoð þá er greint frá því í samningsafstöðu Íslands að helstu ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð væru í samræmi við ákvæði samningsins um starfsemi Evrópusambandsins (SSESB) en tekið fram að d. liður 3. mgr. 107. gr. SSESB falli ekki undir EES-samninginn.⁵

5.9 Kafli 9: Fjármálaþjónusta

Í greinargerð samningahópsins segir að reglur um veitingu starfsleyfa, rekstur og eftirlit með starfsemi fjármálastofnana á sviði bankaþjónustu, trygginga, viðbótarlífeyris-sparnaðar, fjárfestingarþjónustu og verðbréfamarkaða, falli innan samningskaflans. Einnig nær samningskaflinn til samræmingar reglna um fjármálastofnanir og reglna til að fjarlægja takmarkanir á viðskiptum innan hins sameiginlega markaðs ESB.

Samningskaflinn fellur undir EES-samninginn. Ísland innleiðir því jafnóðum reglur sem lúta að þessu efni.

Fram kemur í fundarfrásögnum samningahópsins eftir að rýnivinna um réttarreglur samningskaflans var langt komin í mars 2009 að fá vandamál séu talin vera til staðar og að réttarreglur og löggjöf séu að langmestu leyti innleidd.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 um stöðu viðræðnanna segir að heilt á litið sé samræming á sviði fjármálaþjónustu góð en nauðsynlegt sé að halda áfram vinnu við samræmingu og framkvæmd á nýjum réttarreglum á öllum sviðum samningskaflans. Einnig sé þörf á að bæta eftirlitsgetu í ljósi aukinnar ábyrgðar

⁵ Nánari umfjöllun um SSESB er í viðauka III.

Fjármálaeftirlitsins og framtíðarskuldbindinga sem megi leiða af beitingu réttarreglnanna sem væru að þróast. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2013 um stöðu viðræðnanna var enn talið að ekki væri fullgerð vinna við að samræma og innleiða nýjar réttarreglur sem falla undir samningskaflann.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 24. október 2012 og **að viðræður hafi enn staðið yfir**. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett þau viðmið við lokun kaflans að Ísland sýndi fram á áframhaldandi framför í árangursríkri framkvæmd og framfylgd á varfærniseftirliti í samræmi við gildandi réttarreglur. Einnig að Ísland lögleiddi tilskipun um innstæðutryggingakerfi til að vera í stöðu til að innleiða hana við aðildardag. Jafnframt að framför yrði við lögleiðingu á tilskipun sem varðar nýtt Evrópskt fjármálaeftirlit

Fram kemur í greinargerð samningahópsins að vegna samningskaflans mætti gera ráð fyrir breytingum á ýmsum lögum á fjármálamarkaði.

5.10 Kafli 10: Upplýsingasamfélagið og fjölmiðlar

Samningskaflinn fjallar um fjarskipti og upplýsingatækni, reglur um gagnþjónustu og reglur um fjölmiðla (sjónvarp, útvarp og kvikmyndir) og tekur EES-samningurinn til þeirra efnissviða sem samningskaflinn fjallar um.

Ísland hefur fallist á sameiginlegt regluverk á þessu sviði eins og það stóð 17. nóvember 2010 og hefur ekki óskað eftir undanþágum eða sérlausnum, að öðru leyti en því að tæknilegar aðlaganir eru nefndar, annars vegar vegna tiltekins tíðnisviðs sem notað er við sjónvarpsútsendingar og hins vegar vegna ákvörðunar á viðmiðunargengi íslensku krónunnar í sambandi við reiki á farsímanetum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins, en nokkrar athugasemdir eru gerðar við innleiðingu gerða og sett fram lokunarviðmið sem lúta að frekari aðlögun löggjafar og framkvæmdar. Í lokunarviðmiðum eru tiltekin rafræn fjarskipti, þ.m.t. sjálfstæði þess innlenda stjórnvalds sem fer með þau mál, og tekið fram að tryggja þurfi fulla aðlögun að gerðum á sviði hljóð- og myndmiðlunarþjónustu og rafrænna viðskipta frá aðildardegi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að stefnumótun Íslands sé í samræmi við stefnumótun sambandsins á þessu sviði. Þá kemur fram að samningaviðræður hafi verið opnaðar 27. júní 2011 og **hafi ekki verið lokið** er hlé var gert á viðræðunum.

Gera má ráð fyrir breytingum og stefnumótun á þessu sviði í framtíðinni vegna aukinna tækniframfara. Gera má ráð fyrir að þær breytingar miði annars vegar að aukinni samkeppni og hagkvæmni á innri markaðinum og hins vegar að nauðsynlegri vernd notenda, þ.m.t. vernd barna, gagnavernd og vernd friðhelgi einkalífs

5.11 Kafli 11: Landbúnaður og dreifbýlisþróun

Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum kemur fram að hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB er byggð á fjórum samverkandi meginþáttum sem eru (i) beingreiðslur, (ii) sameiginleg viðskiptastefna, (iii) sameiginlegur markaður og (iv)

stuðningur við dreifbýlisþróun. Hins vegar er tekið fram að mestu máli skiptir sameiginlegur markaður sambandsins fyrir landbúnaðarvörur en í viðskiptum á milli aðildarríkja sambandsins er hvorki tollum né magntakmörkunum beitt á landbúnaðarvörur. Einnig er tekið fram að af sameiginlega markaðnum leiðir einnig sameiginlegur ytri tollur og sameiginleg viðskiptastefna gagnvart ríkjum utan Evrópusambandsins. Þá segir að sameiginlegt stuðningskerfi sé fyrir landbúnað innan ESB og sé það til að tryggja stöðu landbúnaðar í sambandinu og jafna samkeppnistöðu. Sameiginlegt stuðningskerfi skiptist annars vegar í beinar greiðslur til bænda, sem alfarið koma af fjárlögum ESB, og hins vegar stuðning við dreifbýlisþróun sem er fjármöggnuð af sambandinu og hverju aðildarríki. Um þetta atriði segir í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að í nokkrum tilvikum sé möguleiki fyrir aðildarríki að bæta við stuðningi úr eigin sjóðum og vísað er til Finnlands og Svíþjóðar í þeim efnum.

Fram kemur í rýniskýrslu framkvæmdastjórnarinnar að réttarreglur samningskaflans falli ekki undir EES-samninginn að undanskyldum réttarreglum varðandi lífrænan búskap og tekið er fram að kveðið sé á um í 19. gr. EES-samningsins að viðskiptafrelsi með landbúnaðarafurðir milli Íslands og ESB verði aukið smám saman.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 segir að heilt yfir litið sé **landbúnaðarstefna Íslands ekki í samræmi við réttarreglurnar og að undirbúningur vegna hans sé á byrjunarstigi og framför hafi verið takmörkuð.** Tekið er fram að samþykkt hafi verið tímasett aðgerðaráætlun til að tryggja samræmi við kröfur ESB um landbúnað og dreifbýlisþróun. Fram kemur að eftir er að setja upp videigandi skipulag stjórnsýslu til að framkvæma allar hliðar sameiginlegrar landbúnaðarstefnu og þ.m.t. stjórnun á sjóðum um landbúnað og dreifbýlisþróun. Þá þurfi að hefja undirbúning á sviði sameiginlegs markaðskerfis og gæðastefnu og einnig að ljúka við samræmingu á sviði lífræns landbúnaðar. Í framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2013 kemur fram að á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar sé stefna Íslands ekki samræmd við réttarreglur sambandsins og þá kemur fram að ekki hafi verið greint frá frekari framför á sviði sameiginlegs markaðsskipulags, dreifbýlisþróunar og lífræns búskapar.

Samningsafstaða Íslands hefur ekki verið lögð fram í aðildarviðræðunum. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að línur fyrir samningsmarkmið á sviði landbúnaðar séu lagðar í álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis og að öll undirbúningsvinna fylgi þeirri leiðsögn. Greint er frá því að álitid geri ráð fyrir því í meginatriðum að raska skuli sem minnst stuðningi við bændur þó að form stuðnings kunnir að breytast, t.d. falli tollvernd niður. Tekið er fram að það samningsmarkmið Íslands er skýrt, að tryggð verði staða íslensks landbúnaðar og viðgangur hans til frambúðar, enda sé landbúnaður mikilvægur fyrir fæðuöryggi og sjálfbærni og ein af grunnstöðum atvinnu og búsetu í dreifbýli Íslands. Jafnframt segir að einsýnt sé að í samningsafstöðu Íslands verði áhersla lögð á sérstöðu landsins og íslensks landbúnaðar. Tekið er fram að sérstaðan sé umtalsverð og gefi tilefni til að skoðaðar verði lausnir um útfærslu stuðningskerfis sem ekki séu til staðar í núverandi reglum ESB eða að þróaðar verði nýjar aðferðir á grunni þess sem fyrir er.

Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður í aðildarviðræðunum við ESB og Ísland hefur ekki gengið frá samningsafstöðu sinni. Fyrir opnun samningskaflans var sett það viðmið

að Ísland legði fram aðgerðaráætlun um ráðstafanir til þess að tryggja fullt samræmi við réttarreglur samningskaflans við aðildardag um landbúnaðarstefnu, löggjöf og stjórnsýslugetu að teknu tilliti til sérstakra kringumstæðna landbúnaðar á Íslandi. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að hinn 12. október 2012 hafi íslenskum stjórnvöldum borist bréf frá kypverskum stjórnvöldum, sem þá fóru með formennsku í Evrópusambandinu, þess efnis að Ísland hafi uppfyllt opunarviðmiðið. Í bréfinu var íslenskum stjórnvöldum jafnframt boðið að leggja fram samningsafstöðu vegna samningskaflans. Jafnframt kemur fram í sömu skýrslu að Ísland hafi ekki fullgert samningsafstöðu í samningskaflanum en að vinna við mótun samningsafstöðu Íslands á grundvelli ályktunar Alþingis hafi hins vegar verið vel á veg komin. Tekið er fram að í upphafi árs 2013 hafi verið gert samkomulag um að bíða með að ganga frá samningsafstöðu landsins í þessum kafla fram yfir kosningar til Alþingis í apríl 2013.

5.12 Kafli 12: Matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði

Fram kemur í greinargerðum samningahópsins að undir samningskaflann falli löggjöf ESB um dýraheilbrigði, plöntuheilbrigði og sáðvöru og almenn löggjöf um hollustuhætti matvæla og fóðurs. Löggjöf ESB á sviði matvæla og fóðurs varðar eftirlit og hollustuhætti í matvæla- og fóðurframleiðslu. Meginmarkmið löggjafar ESB á sviði dýraheilbrigðis er að hafa stjórn á dýrasjúkdómum og dýraheilbrigði í aðildarríkjunum. Löggjöf ESB á sviði sáðvöru varðar markaðssetningu og gæðakröfur til hvers konar sáðvöru sem notuð er við ræktun nytjaplantna. EES-samningurinn nær yfir samningskaflann að hluta til. Í greinargerð samningahópsins um dýraheilbrigði kemur fram að stærsti hluti samningskaflans um dýraheilbrigði sé undanþeginn EES-löggjöfinni. Þá kemur fram í greinargerð samningahópsins um sáðvöru/plöntuheilbrigði að löggjöf um plöntuheilbrigði hafi ekki verið tekin með við gildistöku EES-samningsins og að löggjöf þess efnis hafi ekki verið innleidd hér á landi.

Í greinargerðum samningahópsins um þá löggjöf ESB sem fellur undir samningskaflana var talið mikilvægt að viðhaldið yrði sérlausnum á grundvelli EES-samningsins og eða sótt um undanþágur frá löggjöf ESB.

Í framvinduskýrslum framkvæmdarstjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 og 2013 kemur fram að vegna EES-samningsins séu íslensk lög og reglur að hluta í samræmi við réttarreglur Evrópusambandsins um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði. Fram kemur að núverandi innflutningshöft á fersku kjöti og lifandi dýrum séu ekki í samræmi við réttarreglur ESB. Þá er greint frá því að glufur séu í löggjöf á sviði aukaafurða úr dýrum, reglum um matvælaöryggi, plöntuheilbrigði, erfðabreyttar lífverur og nýfæði og velferð dýra.

Ísland fer fram á aðlögunartíma og sérlausnir í þeim málum sem varða þennan samningskafla. Í samningsafstöðu Íslands er farið fram á að ýmsar réttarreglur ESB gildi ekki hér á landi og/eða að farið sé fram á að núverandi fyrirkomulagi sé viðhaldið. Jafnframt er farið fram á að Ísland beiti ekki sumum ákvæðum tiltekinna tilskipana og í sumum tilvikum er farið fram á aðlögunartíma.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að Ísland hafi lagt fram samningsafstöðu vegna kaflans en að **ESB**

hafi ekki gengið frá afstöðu sinni. Samningskaflinn hefur því ekki verið opnaður en fyrir lá að ekki yrðu sett opunarviðmið af hálfu ESB.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að réttarreglur ESB á sviði dýraheilbrigðis, dýraræktunar, plöntuheilbrigðis og hluti af löggjöf um velferð dýra hafi ekki verið innleiddar. Í greinargerð samningahópsins um matvælaöryggi kemur fram að huga þurfi að lagabreytingum vegna reglna á sviði erfðabreyttra matvæla og fóðurs og sviði nýfæðis, auk aðlögunar vegna lífrænnar matvælaframleiðslu, ef Ísland verður aðili að ESB og/eða við innleiðingu á grundvelli EES-samningsins. Í greinargerð samningahópsins um dýraheilbrigði kemur fram að lagabreytinga væri sérstaklega þörf um dýraheilbrigði og innflutning dýra ef Ísland yrði aðili að ESB. Fram kemur í greinargerð samningahópsins um sáðvöru og plöntuheilbrigði að breyta þurfi lögum hér á landi á sviði sáðvöru ef Ísland yrði aðili að ESB.

5.13 Kafli 13: Sjávarútvegur

Sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB byggist á þremur meginþáttum. Í fyrsta lagi byggist það á sameiginlegri fiskveiðistjórnun, í öðru lagi sameiginlegri utanríkisstefnu og í þriðja lagi samræmingu opinberra fjárframlaga og markaðar. Endurskoðun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu hefur átt sér stað frá 2009. Í júlí 2011 birti framkvæmdastjórnin tillögur sínar að því er varðar endurskoðun stefnunnar og hafa tillögurnar að hluta til tekið gildi.

Reglugerðir ESB á því sviði samningskaflans er varða fiskveiðistjórnun og umhverfið hafa ekki verið innleiddar á grundvelli EES-samningsins. Engar réttarreglur ESB, er heyra undir þann hluta samningskaflans er varðar samskipti við ríki utan sambandsins og alþjóðastofnanir, hafa verið innleiddar á grundvelli EES-samningsins. Sú löggjöf sem heyrir undir þann hluta samningskaflans er varðar opinber fjárframlög og markaðsskipulag fellur ekki undir EES-samninginn. Einnig hafa reglur EES-samningsins um ríkisstyrki ekki gilt á sviði sjávarútvegs og leiðbeiningareglum ESB á því sviði hefur því ekki verið framfylgt af ESA.

Í greinargerð samningahópsins um inngang að samningskaflanum segir að á síðari rýnifundi um sjávarútvegsból hafi verið gert ráð fyrir því að Ísland lýsti afstöðu sinni til regluverks ESB og við það tilefni væri rétt að leggja áherslu á (i) mikilvægi sjávarútvegs fyrir Ísland, (ii) góðan árangur við fiskveiðistjórnun og (iii) sérstöðu Íslands í sjávarútvegi, þ. á m. landfræðilega legu efnahagslögsögunnar og samsetningu afla. Jafnframt var talið að á rýnifundinum ætti að leggja áherslu á þá fyrirvara sem fram koma í álit meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis vegna aðildarumsóknar Íslands að ESB. Vísað er til þess að tilmæli meirihluta utanríkismálanefndar Alþingis lúti að grundvallaratriðum og því var ekki talið rétt að gera fyrirvara við einstakar gerðir löggjafar ESB eða hluta þeirra að svo stöddu. Hins vegar yrði sjónarmiðum meirihluta utanríkismálanefndar haldið á lofti.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 og 2013 er það niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar að Ísland haldi áfram að beita stjórnkerfi sem hafi svipuð markmið og þau sem er framfylgt í ESB en að sumar reglur séu umtalsvert frábrugðnar reglum sambandsins. Í heildina séð sé sjávarútvegsstefna Íslands ekki í samræmi við réttarreglurnar samkvæmt skýrslunum. Þá séu núverandi höft í sjávarútvegsgeiranum á staðfesturétti, frelsi til að veita þjónustu og frjálsum

fjármagnsflutningum ásamt stjórn á sameiginlegum fiskistofnum ekki í samræmi við réttarreglur ESB.

Samningsafstaða Íslands hefur ekki verið lögð fram í aðildarviðræðunum. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er tekið fram að í aðildarferlinu hefur verið unnið jafnt og þétt að mótun samningsafstöðu Íslands í sjávarútvegsmálum. Víkið er að því að álit meirihluta utanríkismálanefndar og skýr stefna, sem þar er mörkuð, liggi augljóslega til grundvallar samningsafstöðunni.

Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður í aðildarviðræðunum við ESB og Ísland hefur ekki fullgert samningsafstöðu sína. **Hvorki opunar- né lokunarviðmið hafa enn verið sett fram af hálfu ESB** um samningskaflann. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi ekki fullgert samningsafstöðu í samningskaflanum en að vinna við mótun samningsafstöðu Íslands á grundvelli ályktunar Alþingis hafi hins vegar verið vel á veg komin. Tekið er fram í skýrslunni að í upphafi árs 2013 hafi verið gert samkomulag um að bíða með að ljúka gerð samningsafstöðunnar í samningskaflanum fram yfir kosningar til Alþingis í apríl 2013.

5.14 Kafli 14: Flutningastarfsemi

Reglur í kaflanum fjalla um flutningastarfsemi, hvort sem er á landi, sjó, skipgengum vatnaleiðum, með járnbrautum eða í lofti. Reglurnar taka mið af alþjóðlegum reglum í þessum málaflokkum en varða auk þess skipulag og markaðsvæðingu rekstrar, útboð, samkeppni, frjálsa þjónustuflutninga, reglur um vernd þeirra sem vinna við flutninga, auk öryggiskrafna. Talsverður hluti reglnanna hefur verið tekinn upp í EES-samninginn, en með nokkrum undanþágum og aðlögunum sem Ísland óskar eftir að viðhalda.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins miðað við 1. febrúar 2012 en hefur óskað eftir að halda undanþágum sem samið var um í EES-samningnum og varða einkum hámarksvinnutíma bifreiðastjóra, undanþágu frá reglum um sumartíma, reglur um flugleiðsögn á Norður-Atlandshafssvæðinu, innlenda flugþjónustu, þ.m.t. öryggiskröfur á innlendum flugleiðum, og undanþágur frá reglum um samevrópskt flugrými (e. Single European Sky II).

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar er talið að mikill hluti gerða ESB sé kominn til framkvæmda hér á landi en á nokkrum sviðum hafi innleiðing ekki farið fram. Lokunarviðmið kaflans tiltaka að Ísland skuli leggja fram aðgerðaráætlun þar sem fram komi hvernig reglur um samevrópskt loftrými (II) verði innleiddar.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að áhersla sé lögð á tengingu mismunandi samgöngumáta, svokallaða fjölpættra flutninga, og að reglunum sé ætlað að stuðla að sjálfbærri, öruggri, hagkvæmri, umhverfis- og notendavænni þjónustu í samgöngum. Tekið er fram að Ísland hafi óskað eftir að halda þeim aðlögunum sem í gildi eru samkvæmt EES-samningnum. **Þá kemur fram að viðræður um kaflann hafi hafist 22. júní 2012 og þeim hafi ekki verið lokið** er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Nokkrar breytingar kunna að verða á framkvæmd hér á landi við upptöku reglna um samevrópskt loftrými, auk þess sem gerð loftferðarsamninga fellur undir sameiginlegar valdheimildir ESB og aðildarríkja, þannig að stofnanir sambandsins myndu hafa meiri áhrif en áður við gerð loftferðarsamninga við aðild.

5.15 Kafli 15: Orkumál

Réttarreglur samningskaflans á sviði orkumála fjalla einkum um að koma á fót innri markaði fyrir raforku og gas, auka notkun á endurnýjanlegum orkulindum og bæta orkunýtni í aðildarríkjum sambandsins en réttarreglurnar fela einnig í sér skuldbindingar um neyðarolíubirgðir, visthönnun vöru og öryggi á sviði kjarnorku og geislavarna. Hins vegar er fyrirkomulag eignarhalds og val um nýtingu orkuauðlinda alfarið á forræði aðildarríkjanna sjálfra.

EES-samningurinn tekur til samningskaflans að hluta. Það regluverk sem varðar Evrópska efnahagssvæðið og fellur undir samningskaflann er innleitt með samfelldum hætti á Íslandi.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að vekja þurfi athygli á sérstöðu Íslands í orkumálum og ræða þurfi um sérlausnir hér á landi við upptöku sumra af réttarreglum samningskaflans. Í þeim efnum er vísað til þess að (i) hlutfall endurnýjanlegrar orku sé mun hærra en í aðildarríkjum ESB, (ii) samsetning raforkuvinnslu og umfang stóriðju er frábrugðin öðrum aðildarríkjum og að (iii) ekki hafi verið reynt að draga úr orkunotkun hér á landi vegna hás hlutfall orku frá endurnýjanlegum orkulindum í orkunotkun og lágs orkuverð hér á landi.

Fram kemur í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 að Ísland sé í stórum dráttum í samræmi við réttarreglur á sviði orku en að samræming þurfi að halda áfram á sviði olíubirgða, innri markaðar, endurnýtanlegrar orku, orkunýtni og kjarnorkuöryggi og geislavörnum. Samkvæmt framvinduskýrslu framkvæmdarstjórnarinnar frá október 2013 eru lög og reglur á Íslandi að hluta í samræmi við réttarreglur á sviði orku. Þar kemur einnig fram að á sviði endurnýtanlegrar orku hafi aðgerðaráætlun til að mæta 2020 markmiðunum verið gefin út í desember 2012.

Ísland fer fram á aðlögunartímabil og sérlausnir vegna samningskaflans. Óskað er eftir aðlögunartíma vegna skyldu til að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum, til ársins 2030. Óskað er eftir því að Ísland viðhaldi undanþágu um að teljast „lítið einangrað kerfi“ og fái að njóta undanþágu m.a. um sundurgreiningu flutningafyrirtækis. Jafnframt óskar Ísland eftir því að hér á landi gildi annars vegar ekki endurútgæfin tilskipun um orkunýtni bygginga og hins vegar ekki tilskipun um orkunýtni á lokastigi og þjónustu á sviði orkumála. Ísland óskaði eftir því að fjallað yrði um eignarhald á orkuauðlindum og nýtingu þeirra í aðildarviðræðunum til að tryggja að sá réttur yrði ekki skertur.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið **opnaður 12. desember 2011 og að viðræður hafi enn staðið yfir**. Ekki voru sett opnunarviðmið við opnun kaflans. Við lokun kaflans voru hins vegar sett þau viðmið að Ísland myndi leggja fram aðgerðaráætlun um að taka upp réttarreglur ESB um að viðhalda lágmarksbirgðum af hráolíu og/eða olíuvörum. Jafnframt átti Ísland að leggja fram tímatöflu um að taka upp reglur Evrópusambandsins um eignarhald flutningskerfi. Að endingu átti Ísland að leggja fram nákvæmari tímatöflu um að framkvæma réttarreglur um kjarnorkuöryggi og geislavarnir.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að ekki hafi verið búið að taka upp í EES-samninginn ýmsar réttarreglur sem falla undir samningskaflann og þær hafi því ekki verið

innleiddar hér á landi en í mörgum tilvikum var fyrirhugað að slíkt yrði gert á árinu 2012. Í greinargerð samningahópsins er tekið fram að nokkrar þessarar réttarreglna muni kalla á lagabreytingar við innleiðingu en að umfang þess muni ráðast af hvaða leið sé farin. Samningahópurinn taldi það líklegt að gera þyrfti umfangsmiklar breytingar á stjórnsýslu og jafnvel skattalögum.

5.16 Kafli 16: Skattamál

Réttarreglur samningskaflans lúta að beinum og óbeinum sköttum, aðgerðum gegn skattundanskotum og skattsvikum ásamt upplýsingaskiptum milli stjórnvalda um skatta og gjöld samkvæmt greinargerð samningahópsins. Tekið er þar fram að meginmarkmið réttarreglnanna sé að styrkja innri markaðinn, stuðla að einsleitni hans, tryggja fjórfrelsið og koma í veg fyrir skattalega mismunun aðila innan ESB. Að auki segir að mikil áhersla sé lögð á upplýsingaskipti milli stjórnvalda í aðildarríkjunum þar sem þau eru mikilvægt tæki í baráttunni gegn skattundanskotum og skattsvikum. Beinir skattar eru ekki nema að litlu leyti samræmdir innan ESB en samræming er mun yfirgripsmeiri á sviði óbeinna skatta, til dæmis um virðisaukaskatt og vörugjöld á tiltekna vöruflokka samkvæmt greinargerð samningahópsins.

Samningskaflinn varðar ekki EES-samninginn.

Samkvæmt samantekt um samningsafstöðu Íslands fer Ísland fram á undanþágur frá því að leggja virðisaukaskatt í kjölfar aðildar að ESB á (i) farþegaflutninga, (ii) starfsemi rithöfunda og tónskálda og (iii) útfararþjónustu, svo lengi sem slíkum undanþágum er beitt í einhverju aðildarríki ESB. Jafnframt fer Ísland fram á heimild til að leggja lægri virðisaukaskatt á aðgangsgjöld að vegamannvirkjum, einkum jarðgöng, í kjölfar aðildar að ESB. Þá kemur fram í samantektinni að Ísland fari fram á fimm ára aðlögunartíma í kjölfar aðildar að ESB til að laga 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. Að endingu kemur fram í samantektinni að í samningaviðræðunum sé þörf á að fjalla um álitæfni varðandi gjaldfrjálsar verslanir á íslenskum flugvöllum, bæði við komu og brottför.

Í fundarfrásögnum samningahópsins kemur fram að ekki væri talin þörf á að semja um beina skatta en að óbeinir skattar nái yfir víðara svið og að í virðisaukaskattstilskipuninni komi fram margar undanþágur. Þar segir einnig að komið hafi fram á tæknifundum í Brussel að miklar breytingar verði á virðisaukaskattskerfinu þar sem ekki verður lengur um inn- og útflutning að ræða til ESB. Jafnframt segir að skráningar- og eftirlitskerfi sé viðamikil og að löggjöfin kalli á kerfisbreytingar fyrir skattkerfið og tollinn. Talið er að erfiðustu samningskröfurnar snúi að fríhöfninni og tímaaðlögun vegna magntakmarkana fyrir áfengi og tóbak.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og 2013 kemur fram að heilt yfir litið sé íslensk löggjöf að hluta í samræmi við réttarreglurnar og að stjórnsýsluleg geta Íslands á sviði skattlagningar haldi áfram að vera góð en þó eigi eftir að nást samtenging upplýsingatækni og rekstrarhæfi við upplýsingatæknikerfi ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að

viðræður standi enn yfir. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett viðmið við lokun kaflans þess efnis að Ísland legði fram ítarlega tímatöflu um að ná fullu samræmi við réttareglur ESB á sviði virðisaukaskatts og vörugjalda og annarra eftirstæðra sviða. Ísland átti einnig að sýna fram á fullnægjandi stjórnsýslugetu til að framkvæma og framfylgja skattalöggjöf í sérstöku samkomulagi. Að endingu átti Ísland að leggja fram áætlun fyrir tengingu upplýsingakerfa og þá einkum fyrir virðisaukaskatt.

Fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að löggjöf um beina skatta sé að miklu leyti í samræmi við reglur ESB og við aðild komi til framkvæmdar lagabreytingar vegna atriða sem út af standa. Tekið er fram að lagabreytingarnar varði einkum skattlagningu vaxtatekna einstaklinga, stimpilgjöld og starfsemi fyrirtækja yfir landamæri (arðgreiðslur á milli dóttur- og móðurfélaga, greiðslur söluhagnaðar sem myndast við eignatilfærslu og greiðslur vaxta og þóknana). Jafnframt er vikið að því að starfshópar fjármálaráðuneytisins um endurskoðun laga vegna aðildarviðræðna er varða vörugjöld og virðisaukaskatt muni vinna að tímasettri áætlun um endurskoðun laga er m.a. verður lagt mat á áhrif af mögulegum virðisaukaskattsbreytingum á einstakar atvinnugreinar og lagðar fram tillögur að mótvægisáðgerðum, eftir því sem þörf er á. Í samningsafstöðu Íslands eru talin upp 18 meginsvið sem starfshópurinn átti að skoða en hann átti að skila lokaskýrslu í árslok 2013.

5.17 Kafli 17: Efnahags- og peningamál

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að ríki sem ganga í ESB verði að taka mið af sameiginlegri efnahagsstefnu sambandsins og aðildarríkjum beri að stefna að því að verðbólga og langtímavextir nálgist það sem best gerist meðal bandalagsþjóðanna. Einnig kemur fram að nýjum aðildarríkjum beri að aðlagast skilyrðum fyrir upptöku evru og þess sé vænst að öll aðildarríkin verði hluti af evrusvæðinu að loknu aðlögunarferli. Jafnframt segir að Maastrichtskilyrði þurfi að vera uppfyllt svo að aðildarríki sé heimilt að taka upp evru. Ásamt því að uppfylla Maastrichtskilyrði þarf að aðildarríki að hafa tekið þátt í gengissamstarfinu ERM II í hið minnsta tvö ár til að geta tekið upp evru en við inngöngu í ESB er umsóknarríki í sjálfsvald sett hvenær það gerist aðili að því samstarfi.

Samkvæmt samningsafstöðu Íslands fellur samningskaflinn utan gildissviðs EES-samningsins en tekið er fram að mikilvæg tengsl séu milli afnáms hafta á útstreymi fjármagns, varfærnisreglna varðandi gengisáhættu og greiðslujafnaðar og stöðugleika í peningamálum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er tekið fram að á rýnifundum um samningskaflann hafi verið skýrt gefið til kynna vegna þátttöku Íslands í gengissamstarfi Evrópu, ERM II, að semja yrði sérstaklega um vikmörk gengis eftir að Ísland væri orðið aðili að sambandinu. Einnig að skýrt hafi verið að þó skuldir hins opinber væru hærri en 60% af landsframleiðslu, sem eru viðmiðunarmörk Maastrichtsattnálgungu, þá væri skuldastaða Íslands lækkandi og sjálfbær ásamt því að bent var á að staða lífeyrisskuldbindinga til framtíðar væri betri hér á landi en víðast í aðildarríkjunum. Jafnframt segir að ræða þurfi mögulega aðstoð ESB við að losa gjaldeyrishafta.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og 2013 segir að í stórum dráttum sé samræmi við réttareglur samningskaflans gott á Íslandi en hins vegar vanti samræmingu við réttareglur á sviði

peningamálastefnu, þ.m.t. varðandi sjálfstæði Seðlabanka og bann við peningafjármögnun hins opinbera.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að Ísland fellst á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði eins og þær voru 1. janúar 2012 en hins vegar er tekið fram varðandi upplýsingaöflun og tölfraðilega úrvinnslu að farið verði fram á að afturvirkir endurútreikningar tímaráða verði takmarkaðir við gögn sem hægt er að afla án mikillar fyrirhafnar.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið **opnaður þann 18. desember 2012 og að viðræður standi enn yfir**. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett þau viðmið við lokun samningskaflans að Ísland samþykkti tilskilda lágmarksstaðla til að tryggja sjálfstæði Seðlabanka Íslands. Jafnframt að Ísland hefði við aðild náð áþreifanlegum árangri í átt að fullri samræmingu lagaramma hér á landi við réttarreglur sambandsins sem snúa að aðlögun Seðlabanka Íslands að Evrópska seðlabankakerfinu, **banni við peningafjár-mögnun** og forgangi hins opinbera að þjónustu.

Í greinargerð samningahópsins segir að gera þurfi allmargar breytingar á lögum en þó sé ekki að sjá alvarlega áreksra við núgildandi löggjöf á Íslandi en þær lúti einkum að lögum um Seðlabanka Íslands og þá þurfi að móta umgjörð og markmið opinberra fjármála í samræmi við kröfur ESB. Tekið er fram að meginverkefnið er að ákveða þá stefnu í peningamálum sem fylgt verður við inngöngu í ERM II með upptöku evru sem langtímamarkmið. Jafnframt segir að gera þurfi breytingar á reglum um bindiskyldu, rammareglum um viðskipti við fjármálafyrirtæki og siðareglum starfsmanna sem eiga í viðskiptum fyrir hönd seðlabanka aðildarríkja ef af aðild að ESB verður og markmiðið sett á upptöku evru. Til að efla gagnaöflun seðlabankans og Hagstofu kemur fram að gera þurfi allmiklar breytingar ásamt því að gera þarf breytingar á stórgreiðslukerfi seðlabankans og bókhalds- og uppgjörskerfi hans.

5.18 Kafli 18: Hagtölur

Undir samningskaflann falla reglur um söfnun og vinnslu upplýsinga og gerð hagskýrslna á hinum ýmsu sviðum og er gert ráð fyrir að samræmdum reglum og aðferðafræði Hagstofu ESB sé fylgt. Ísland fylgir alþjóðlegum stöðlum um hagskýrslugerð og hefur tekið þátt í Evrópska hagskýrslusamstarfinu í samhengi EES-samningsins.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins sem varða samningskaflann eins og þær voru 15. júní 2011 en hefur farið fram á sérlausnir og undanþágur, vegna smæðar landsins og erfiðleika sem stafa af því að eldri upplýsingar eru ekki aðgengilegar. Þá hefur Ísland óskað eftir aðlögunartíma til að samræma hagskýrslugerð reglum ESB og hefur lagt fram aðgerðaráætlun í því samandi.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar er bent **á að nokkuð vanti upp á að fullu samræmi sé náð í hagskýrslugerð og er bent á að úrbætur krefjist aukins mannafla og fjármagns**. Lokunarviðmið vegna kaflans lúta að því að framkvæmdastjórninni séu sendar tilteknar upplýsingar, samkvæmt forskriftum Hagstofu ESB.

5.19 Kafli 19: Félagsmál og atvinnumál

Reglur sem falla undir samningskaflann eru viðamiklar og varða bæði vinnurétt og félagsmálastefnu sambandsins. Þær eru af ýmsum toga og fela oft í sér samráð og minni samræmingu en bindandi reglur myndu krefjast. Meginþorri þeirra reglna sem heyra undir samningskaflann hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf á grundvelli samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Ísland hefur fallist á reglur ESB á þessu sviði eins og þær voru 16. mars 2011 og hefur ekki farið fram á sérlausnir, undanþágur, eða aðlögunartímabil en hefur almennt vísað til mikilvægis kjarasamninga á íslenskum vinnumarkaði og mikilvægis þess að koma í veg fyrir undirboð á vinnumarkaði.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að almennt sé sviðið vel samræmt, en nokkur atriði þurfi frekari skoðunar, þ. á. m. gerðir á sviði jafnréttismála. Í lokunarviðmiðum kaflans eru tilteknaðar tilskipanir um jafnrétti á öðrum sviðum en varðandi kynjajafnrétti, s.s. varðandi kynþátt og þjóðerni, aldur, trúarbrögð og kynhneigð. Er farið fram á að innleiðingu verði lokið og að tryggt sé að hægt sé að framfylgja þeim reglum sem settar eru frá aðildardegi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 22. júní 2012 og að viðræður hafi staðið yfir þegar hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Vinnulöggjöf, félags- og atvinnumál, auk félagsmálastefnu og jafnréttismála hafa þróast í þá átt að veita launþegum og öðrum þjóðfélagshópum frekari vernd, í samræmi við stefnumótun ESB. Á mótum kemur að stefnumið ESB í málefnum innri markaðarins og samkeppni geta leitt til togstreitu milli ESB og aðildarríkjanna og stefnu þeirra á sviðum vinnuréttar og félagsmálastefnu. Vegna þess hvernig valdheimildum ESB og aðildarríkjanna er fyrir komið er ekki að vænta stórvægilegra breytinga á þessu sviði í náninni framtíð.

5.20 Kafli 20: Fyrirtækja- og iðnstefna

Samningskaflinn tekur yfir mjög fáar bindandi gerðir en tengist öðrum sviðum ESB-réttar náði og hefur það að markmiði að auka samkeppnishæfni fyrirtækja, þ.m.t. lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Reglurnar falla undir EES-samninginn og hefur Ísland fylgt stefnumótun á þessu sviði, m.a. með stefnumótuninni „Ísland 2020“.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins sem fellur undir samningskaflann eins og þær voru þann 25. maí 2011 og hefur ekki óskað eftir sérlausnum, undanþágum eða aðlögunartímabili.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að aðlögun Íslands sé góð á þessu sviði og framkvæmd í samræmi við stefnu ESB, en að aðgangur lítilla og meðalstórra fyrirtækja að fjármögnun geti verið erfið vegna efnahagsástandsins.

Engin lokunarviðmið voru sett í kaflanum og voru samningaviðræður opnaðar 12. desember 2011 og lokað til bráðabirgða sama dag.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að almennt tengist fyrirtækja- og iðnstefna ESB starfsemi innri markaðarins sem birtist meðal annars í áherslu á útboð

og verktöku, einföldun opinberrar stjórnsýslu og sameiginlegum reglum sem auka samkeppni og ýta undir samstarf þvert á landamæri. Þá kemur fram að Íslendingar taki mið af stefnu ESB á þessu sviði.

Í nýjum reglum framkvæmdastjórnarinnar sem lúta að því að styrkja innri markaðinn og auðvelda viðskipti (e. Single Market Act II), koma fram tillögur um frekari samþættingu og samræmingu reglna sem ætlað er að auðvelda fyrirtækjum, einkum litlum og meðalstórum fyrirtækjum, starfsemi á innri markaðinum.

5.21 Kafli 21: Samevrópsk net

Reglur sem falla undir kaflann lúta að uppbyggingu og fjármögnun grunnvirkja fyrir samevrópsk flutninga-, fjarskipta- og orkunet. Í meginatriðum hefur Ísland, í gegnum EES-samninginn, tekið upp viðmiðunarreglur ESB um uppbyggingu samevrópskra neta á sviði flutninga og fjarskipta en þær reglur ESB um styrkveitingar til samgönguverkefna ná ekki til EES-samningsins. Þá hefur Ísland ekki tekið þátt í orkunetum ESB.

Íslendingar hafa fallist á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði eins og þær voru 10. júní 2011 og hafa ekki farið fram á sérlausnir eða undanþágur en hefur lagt áherslu á að tekið verði mið af hagsmunum Íslands í endurskoðun sem stendur yfir á reglum um samevrópsk net, þ. á m. varðandi forgangsverkefni. Íslendingum hefur verið boðin þátttaka í tæknilegri vinnu vegna innleiðingar nýju áætlunarinnar á sviði orkuneta.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að samræming sé góð í samgöngu- og fjarskiptahluta kaflans en engar framfarir hafi orðið í orkuhluta kaflans og að vinna þurfi að stefnumótun. Eins og fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 myndi aðild að ESB veita aðgang að fjármögnun verkefna við grunnvirki sem falla undir stefnuna og þar kemur einnig fram að Evrópusambandið hafi gefið til kynna að ákveði Ísland að leggja sæstreng á milli Íslands og meginlands Evrópu verði slíkt verkefni styrkhæft.

Samningaviðræður um kaflann hófust 12. desember 2011 og var kaflanum **lokað til bráðabirgða** sama dag. Engin lokunarviðmið voru sett vegna kaflans.

5.22 Kafli 22: Byggðastefna og samræming uppbyggingasjóða

Samningskaflinn fjallar um byggðastefnu ESB sem er ætlað að auka jafnvægi milli svæða og efla efnahagslega og félagslega samheldni innan sambandsins. Landsáætlun er mótuð af hverju aðildarríki, þ.e. einkonar rammaáætlun, en ein framkvæmdaáætlun eða fleiri fyrir hvern hinna þriggja sjóða er gerð á grundvelli hennar.

Samningskaflinn varðar ekki EES-samninginn.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að á rýnifundum um samningskaflann hafi verið lögð sérstök áhersla á sérstöðu Íslands, s.s. vegna mannfæðar, strjálbýlis, legu landsins og efnahags sem háður sé fáum framleiðsluvörum, ásamt því að reifað hafi verið hvernig núverandi sérlausnir einstakra aðildarríkja og ystu svæða sambandsins geti átt við um Ísland.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 við Ísland kemur fram að Íslendingar hafi hafið undirbúning tíma- og aðgerðaráætlunar til að mæta kröfum samheldnistefnu sambandsins.

Ísland fellst á reglur Evrópusambandsins um samningskaflann eins og þær voru 1. júní 2012 en með fyrirvara um sérlausnir og sérstakar ráðstafanir sem farið er fram á. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að áhersla sé lögð á sérstöðu landsins, sem m.a. felist í mannfæð, strjálbýli, erfiðu náttúrufari og legu landsins. Enn fremur að Ísland þurfi að geta mætt erfiðri samkeppnisaðstöðu og langvarandi svæðisbundinni fólksfækkun með viðeigandi ráðstöfunum. Af hálfu Íslands er því á grundvelli slíkra viðmiða farið fram á að samið verði um sveigjanleika við framkvæmd byggðastefnunnar og við ákvörðun framlaga úr uppbyggingarsjóðum sambandsins.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður standi enn yfir. Við opnun samningskaflans voru sett þau viðmið að Íslendingar myndu leggja fyrir framkvæmdastjórnina ítarlega aðgerðaráætlun og tengda tímatöflu sem mæli fyrir um skýr markmið og tímaramma um framkvæmd á samheldnistefnu sambandsins og nauðsynlegar stofnanir. Einnig að Ísland legði fyrir framkvæmdarstjórnina áætlun um framkvæmd samheldnistefnu sambandsins. Lokunarviðmið samningskaflans fólu í sér að Ísland taki upp stofnauppsetningu fyrir framkvæmd á samheldnistefnu ESB. Einnig að Ísland leggi fyrir framkvæmdarstjórnina áætlun fyrir framkvæmd samheldnistefnu sambandsins. Jafnframt að Ísland ljúki og leggi fyrir framkvæmdastjórnarinnar drög að landsáætlun og af aðgerðaáætlun. Þá var farið fram á að Ísland ljúki við og leggi fram drög að hönnun af upplýsingarstjórnunarkerfi (MIS) landsins.

Í samningsafstöðu Íslendinga kemur fram að ljúka átti í mars 2013 mati á núgildandi löggjöf er átti að leiða í ljós hvort gera þyrfti breytingar á innlendra löggjöf til að framkvæma samheldnistefnu ESB á Íslandi. Athuginin átti einkum að beinast að þeirri stjórnsýslu sem þarf að vera til staðar við framkvæmd samheldnistefnunnar ásamt samspili stefnunnar við innlenda byggðastefnu og vinnuála- og félagsmálastefnu.

5.23 Kafli 23: Réttarvarsla og grundvallarréttindi

Efni samningskaflans snýr að reglum sem eiga að tryggja sjálfstæða og óháða dómstóla, fullnægjandi vernd mannréttinda, réttindi sambandsborgara ásamt reglum gegn spillingu. Efni samningskaflans lýtur því einkum að dómskerfinu, vörnum gegn spillingu, persónuvernd, sambandsborgararétti og mannréttindum. Samkvæmt samningsafstöðu Íslendinga eru réttarreglur sem falla undir samningskaflann að miklu leyti byggðar á alþjóðlegum skuldbindingum landsmanna sem hafa nú þegar verið innleiddar.

Samningskaflinn varðar almennt séð ekki EES-samninginn. Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að regluverk er snertir vernd persónuupplýsinga sé eini þáttur samningskaflans sem falli beint undir EES-samninginn og Íslendingar hafi því byggt upp löggjafar- og stofnanaramma til samræmis við reglur ESB.

Samningahópurinn vann greinargerð um samningskaflann og þar kemur t.a.m. fram að framkvæmdastjórnin hafi gert athugasemdir við því að ekki væri hægt að áfrýja niðurstöðu Félagsdóms til Hæstaréttar, ef frá eru skildar sektarákvarðanir, en lagt var til í greinargerð að núverandi fyrirkomulag um Félagsdóm myndi halda sér hér á landi. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að eftir að nánari útskýringar var fallist á það af hálfu ESB að núverandi

fyrirkomulag um Félagsdóm rúmaðist innan reglna ESB og var því ekki óskað eftir sérlausn um þetta atriði í samningsafstöðu Íslendinga.

Í skýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 og október 2013 kemur fram að Íslendingar haldi áfram að hafa háa staðla á sviði dómskerfis og grundvallarréttinda og að árangur hafi orðið í að styrkja frekar stefnu gegn spillingu á Íslandi. Hins vegar er tekið fram að löggjöf á sviði persónuverndar sé ekki að fullu í samræmi við réttarreglur sambandsins.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslendinga að þeir fari ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember og **lokað** sama dag.. Við opnun og lokun samningskaflans var í hvorugu tilfella sett viðmið af hálfu ESB.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að innleiða þurfi hér á landi ráðstafanir ESB gegn spillingu ásamt því að lagabreytingar þurfi að eiga sér stað til að samræmast réttarreglum ESB um persónuupplýsingar og tryggja að ríkisborgarar ESB geti kosið og boðið sig fram í kosningum til sveitarstjórna á Íslandi og til Evrópuþingsins.

5.24 Kafli 24: Dóms- og innanríkismál

Samkvæmt greinargerð samningahópsins fellur undir samningskaflann samstarf á sviði einka-, refsí-, lögreglu- og tollamála en hann varða jafnframt mál tengd innflytjendum og ytri landamærum, Schengensamstarfinu og persónuvernd. Tekið er fram að umfangsmesti hluti samningskaflans sé Schengensamstarfið en Ísland hefur verið aðili að því frá mars 2001. Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að sá takmarkaði hluti löggjafarinnar sem fellur undir EES-samninginn hefur nú þegar verið tekinn upp í íslenskan rétt. Fram kemur í greinargerð samningahópsins að ekki sé talið að löggjöf samningskaflans muni valda erfiðleikum hér á landi. Í fundarfrásögnum samningahópsins kemur m.a. fram að huga þurfi sérstaklega að atriðum er varði umfangsmiklar breytingar á tölvukerfum t.d. sakaskrár og skrár tollgæsluyfirvalda og vanda varðandi meiðyrðamálaflakk. Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningskaflans frá október 2012 og 2013 kemur fram að Íslendingar haldi áfram að beita Schengensamningnum og að góður árangur hafi náðst í samræmingu á réttarreglum á sviði dóms- og innanríkismála en að samræmingu við réttarreglur sambandsins á sviði fólksflutninga, hæla, dómstólasamstarfs og tölvuglæpa sé ekki lokið. Samkvæmt samningsafstöðu Íslands er ekki farið fram á undanþágur eða aðlögunartíma en hins vegar leggur Ísland til eftirfarandi viðbót við reglugerð um fullnustu óumdeilda krafna:

„Íslandi er heimilt að neita að viðurkenna dóm í meiðyrðamáli ef fallist var á kröfuna vegna útivistar, vegna mikils málsvarnarkostnaðar og ástæða er til þess að ætla að um sé að ræða meiðyrðamálaflakk, ef slík viðurkenning stríðir augljóslega gegn allsherjarreglu á Íslandi sbr. 1. mgr. 34. gr. reglugerðar (EB) nr. 44/2001.“

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi lagt fram samningsafstöðu vegna samningskaflans en að ESB hafi ekki lokið við mótun samningsafstöðu sinnar. **Samningskaflinn hefur ekki verið opnaður** en fyrir lá að ekki yrðu sett opunarviðmið.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að vegna aðildar Íslands að EES og þátttöku í Schengen-samstarfinu hafi löggjafar- og stofnanarammi verið byggður upp hér á landi í samræmi við reglur Evrópusambandsins sem varði þetta málefni og að Íslendingar hafi reynslu af evrópsku samstarfi. Hins vegar segir greinargerð samningahópsins að þörf sé á lagabreytingum vegna samningskaflans en talið sé að þær yrðu að miklu leyti tæknilegs eðlis.

5.25 Kafli 25: Vísindi og rannsóknir

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 segir að samstarf vísinda og rannsókna sé mikilvægur liður í samvinnu aðildarríkja ESB og tilgangur þess sé meðal annars að efla samkeppnishæfni, nýsköpun og atvinnu í Evrópu.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að EES-samningurinn taki til þessa málaflokks.

Vakin er athygli á því í greinargerð samningahópsins að Ísland tekur ekki þátt í verkefnum á vegum sjóðs ESB fyrir kola- og stálrannsóknir né fæst það við kjarnorkurannsóknir og það hefur aldrei tengst rammaáætlunum Kjarnorkubandalags Evrópu um rannsóknir og tækniþróun. Fram kemur að mikilvægustu hagsmunirnir væru þeir að með aðild fengi Ísland að taka fullan þátt í mótun og ákvörðunum vegna vísinda-, rannsókn- og þróunarsamstarfs á vegum ESB.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2013 um stöðu samningaviðræðnanna kemur fram að íslenskar reglur séu í góðu samræmi við reglur sambandsins á sviði vísinda og rannsókna. Íslendingar haldi áfram að taka þátt í sjöundu rammaáætlun sambandsins með virkum hætti.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að landið fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður þann 27. júní 2011 og lokað til bráðabirgða sama dag. Hvorki voru sett viðmið við opnun samningskaflans né við lokun hans.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að lagarammi sé fyrir hendi til að halda áfram að innleiða reglur Evrópusambandsins á þessu sviði hafa beri hugfast að ekki sé gerð krafa um lögleiðingu ESB reglna í innlenda löggjöf hvað varðar samningskaflann. Í greinargerð samningahópsins um kaflann er greint frá því að Ísland tengist rammaáætlunum ESB á sviði rannsókna og þróunar vegna aðildar landsins að EES-samningnum og réttarreglur á sviði rannsókna og þróunar hafi ekki verið þess eðlis að þær hafi verið teknar upp í landslög.

5.26 Kafli 26: Menntun og menning

Undir samningskaflann falla reglur um menntun, starfsþjálfun, æskulýðsmál og íþróttir, auk samvinnu á sviði menningarmála. Reglur á þessu sviði eru aðeins í litlum mæli samræmdar með bindandi reglum, en samráðsferli og samvinna, auk fjármögnunar ESB einkennir þetta svið. Ísland hefur tekið þátt í samvinnu á sviði menntamála, æskulýðsmála

og menningarmála í gegnum EES-samninginn og hefur lýst yfir áhuga á að taka þátt í stefnumótun og opnu samráðsferli á þessum sviðum.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins eins og þær voru 14. janúar 2011 og hefur ekki óskað eftir undanþágum, sérlausnum eða aðlögunartímabilum á þessum sviðum.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að sviðið sé vel samræmt vegna EES-samningsins. Engin opunar- eða lokunarviðmið voru sett í kaflanum og var samningskaflanum **lokað** til bráðabirgða sama dag og viðræður hófust um hann 27. júní 2011.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi tekið þátt í áætlunum ESB, auk þess sem að framan greinir m.a. í ungmennaáætlun ESB. Þá er tekið fram að í kvikmyndagerð, bókmenntaþýðingum, tónlist og leiklist hafi Íslendingar notið góðs af menningaráætlun ESB. Tekið er fram að ekki hafi verið óskað eftir sérlausnum eða undanþágum í kaflanum og að samningaviðræðum um kaflann hafi verið lokið og kaflanum lokað til bráðabirgða í júní 2011.

5.27 Kafli 27: Umhverfismál

Undir samningskaflann fellur mikið magn reglna sem varðar umhverfisvernd og fer samræming reglna vaxandi á þessu sviði. Með Lissabonsáttmálanum var með beinum hætti vísað í þau markmið ESB að stuðla að öflugri umhverfisvernd og auknum umhverfisgæðum auk þess sem vísað er til sjálfbærrar þróunar í grein 3(3) SESB. Ákvæði sáttmálanna breyttust þó ekki verulega með Lissabonsáttmálanum, ef frá er talin bein tilvísun í baráttuna gegn loftlagsbreytingum.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði eins og þær voru 7. janúar 2012, með fyrirvara um samninga um sérlausnir og aðlögunartíma. Töluvert er um sérlausnir sem óskað er eftir, sérstaklega á sviði náttúruverndar (m.a. um hvali, seli, villta fugla) þar sem Ísland fer fram á sérlausnir um áframhaldandi nýtingu tiltekinnna dýrategunda. Einnig er óskað eftir sérlausnum og aðlögunartímabilum að því er varðar reglur um vatnsgæði og loftgæði, þ.m.t. rokgjörn efnasambönd (bensín) og samsetningu bensíns. Þá hefur Ísland sett fram samningsafstöðu sína varðandi viðskipti með losunarheimildir gróðurhúsalofttegunda.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að EES-samningurinn geri það að verkum að lög og reglur á Íslandi séu í nokkuð góðu samræmi við reglur Evrópusambandsins að þessu leyti, með fyrirvörum sem lúta að frekari framkvæmd á ákveðnum sviðum, og fyrirvörum varðandi náttúruvernd. Lokunarviðmið hafa ekki verið sett í kaflanum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að óskað hafi verið eftir sérlausnum og aðlögunum, m.a. í samræmi við þær sérlausnir sem fengust við gerð EES-samningsins. Þá kemur fram að viðræður um kaflann hafi hafist 18. desember 2012 og hafi staðið yfir er hlé var gert á aðildarviðræðunum. **Hvorki hafa verið sett opunar- eða lokunarviðmið í kaflanum.**

5.28 Kafli 28: Neytenda- og heilsuvernd

Samningskaflinn fjallar um neytenda- og heilsuvernd og tekur til gerða sem ESB hefur sett, annars vegar með heimild í lagasetningarheimildum innri markaðarins og hins vegar með sjálfstæðum heimildum sem ætlað er að vernda neytendur og almannaheilbrigði. Reglurnar um neytendavernd eru enn nokkuð brotakenndar og hafa tilraunir til heildarlagasamræmingar mætt mótstöðu aðildarríkjanna og ekki gengið hratt fyrir sig. Reglur um neytenda- og heilsuvernd falla að miklu leyti undir EES-samninginn.

Ísland hefur fallist á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði að öllu leyti eins og þær voru 16. maí 2011.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að samræming sé góð á þessum sviðum, en frekari samræming sé nauðsynleg að því er varðar tiltekin atriði neytendaverndar og lýðheilsu. Þá leggur framkvæmdastjórnin áherslu á frekari samræmingu á sviði vöruöryggis og markaðseftirlits sem því tengist. Engin lokunarviðmið voru sett og var kaflanum **lokað** til bráðabirgða sama dag og hann var opnaður, 30. mars 2012.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013 kemur fram að Ísland hafi ekki samið um aðlaganir eða sérlausnir á þessum sviðum í EES-samningnum og endurspegli samningsafstaða Íslands það.

Engar grundvallarbreytingar eru fyrirsjáanlegar á þessu sviði sambandsréttar, en líklegt er að sviðið þróist áfram í þá átt að styrkja neytenda- og heilsuvernd innan sambandsins.

5.29 Kafli 29: Tollabandalag

Samningskaflinn fjallar um tollabandalag ESB og felur aðild í sér inngöngu í tollabandalagið. EES-samningurinn felur ekki í sér tollabandalag og við gerð EES-samningsins var einnig samið um að landbúnaðarafurðir væru í stórum dráttum undanþegnar tollfríðindum innan EES-svæðisins. Fríverslun með sjávarafurðir voru einnig settar skorður. Þessi atriði myndu breytast við aðild, auk þess sem sameiginlegur tollur inn á ESB svæðið, ákvarðaður af stofnunum ESB, yrði tekinn upp. Þrjú fjórðu tolltekna myndu renna til ESB, en tolltekjur fjármagna starfsemi ESB.

Samningskaflinn tekur einnig til eftirlits vegna ólöglegs varnings og vegna brota á hugverkaréttindum auk eftirlits með gjaldeyrisútflutningi og innflutningi, sem og inn- og útflutningi menningarverðmæta. Þá er fjallað um samvinnu tollyfirvalda og samhæfða rafræna tollmeðferð, sem er í vinnslu innan ESB.

Íslendingar hafa fallist á reglur Evrópusambandsins um þetta efni eins og þær voru 15. maí 2012, með fyrirvörum um sérlausnir og undanþágur sem settar eru fram í samningskafla um utanríkistengsl og landbúnað. Er þar haldið til haga fyrirvörum sem varða neikvæð áhrif sem breytingar á innflutningstollum aðfanga til mikilvægra atvinnuvega, s.s. orkufreks iðnaðar, fiskvinnslu, fiskeldis o.s.frv. gætu haft. Fyrirvarar eru auk þess gerðir við tolla á landbúnaðarafurðir og Íslendingar hafa óskað eftir að viðhalda ákveðnu eftirliti á innri landamærum ESB, sem einkum lýtur að innflutningi ólöglegar vöru. Er talið að slíkt eftirlit, að samskipti fyrirmynd, rúmist innan reglna ESB, eins og fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá apríl 2013.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að vinna þurfi að innleiðingu heildartollalöggjafar ESB og að stjórnarsýsla Íslendinga fari batnandi, en upphaflega taldi framkvæmdastjórnin að nokkuð vantaði upp á að hún væri nægilega öflug á þessu sviði. Í lokunarviðmiðum fyrir kaflann koma fram atriði á borð við að Íslendingar leggi fram nákvæma tímaáætlun og aðgerðaráætlun um aðlögun löggjafar að tollalöggjöf ESB og sýni raunverulegan árangur í viðleitni sinni til að framkvæma tollalöggjöf ESB frá aðildardegi, auk raunhæfrar áætlunar um nauðsynleg tölvukerfi.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins kemur fram að viðræður hafi hafist um kaflann 24. október 2012 og **hafi staðið yfir** er hlé var gert á aðildarviðræðunum.

Vinna stendur yfir við breytingar á reglum sem falla undir samningskaflann, einkum þróun í átt að rafrænni tollafgreiðslu, og virðist miðað við það þær breytingar verði að fullu komnar til framkvæmda innan sambandsins árið 2020.

5.30 Kafli 30: Utanríkistengsl

Samningskafli þessi varðar utanríkistengsl ESB, sameiginlega viðskiptastefnu sambandsins og stefnu þess á sviði þróunarsamvinnu, neyðar- og mannúðaraðstoðar en samkvæmt greinargerð samningahópsins falla undir undir sameiginlega viðskiptastefnu ESB m.a. viðskipti við ríki utan ESB, og einnig ýmsar einhliða ráðstafanir sem varða milliríkjavíðskipti.

Í samningsafstöðu Íslands segir að EES-samningurinn feli hvorki í sér sameiginlega ytri tollskrá né sameiginlega viðskiptastefnu en þrátt fyrir það sé viðskiptastefna Íslands gagnvart ríkjum utan sambandsins náskyld stefnu ESB.

Samningahópurinn rýndi viðskiptasamninga og fríverslunarsamninga og hugsanlegar breytingar á markaðsaðgangi Íslands ef Ísland yrði aðila að ESB. Athuganir sneru einkum á markaðsaðgangi fyrir landbúnaðarvörur og sjávarafurðir. Gera mátti ráð fyrir að fjárfestingarsamningar við nokkur ríki myndu falla úr gildi ef til aðildar kæmi. Gera mátti ráð fyrir auknum aðgangi að þeim ríkjum sem ESB er með fríverslunarsamninga við en að samband myndi slitna við ríki sem EFTA er með fríverslunarsamning við en ekki ESB.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2013 um stöðu viðræðnanna kemur fram að íslenskar réttarreglur væru þá þegar mjög í samræmi við réttarreglur Evrópusambandsins á þessu sviði. Í samningsafstöðu Íslands er fallist á reglur Evrópusambandsins á þessu sviði en að teknu tilliti til sérlausna og fyrirvara. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 kemur fram að í samningsafstöðunni sé þess farið á leit á sviði utanríkisviðskipta að leitað sé leiða til að innflutningur á aðföngum til orkufreks iðnaðar, hráefnis til fiskvinnslu og aðfanga til fiskveiða og fiskeldis raskist sem minnst við aðild. Einnig segir þar að í samningsafstöðu Íslands sé farið fram á samstarf við ESB um að aðild Íslands hafi sem minnst áhrif á viðskipti við lönd utan þess. Ennfremur segir að lögð hafi verið áhersla á að náíð samband Íslands og Færeyja, sem kemur m.a. fram Hoyvíkursamningnum, yrði varðveitt. Tekið er einnig þar fram að gerður sé fyrirvari um tollvernd í landbúnaði í samningsafstöðunni. Tollverndin sé ein af meginstöðum innlendrar landbúnaðarstefnu. Nauðsynlegt sé að fjalla um þetta mál í kafla um landbúnaðarmál og leita leiða til þess að bæta tollverndina upp með öðrum hætti, til dæmis með beinum stuðningi. Í afstöðunni

áskilur Ísland sér rétt til að víkja aftur að málinu varðandi viðræður um samningskaflann ef fullnægjandi leiðir myndu ekki finnast án þess að slíkar leiðir séu skýrðar frekar í skýrslunni.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 18. desember 2012 og að viðræður hafi **staðið yfir** á þeim tímapunkti. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans. Hins vegar voru sett þau lokunarviðmið að Ísland hefði gott samstarf við ESB innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.

5.31 Kafli 31: Utanríkis- öryggis- og varnarmál

Meginmarkmið sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB er að tryggja öryggi aðildarríkja sambandsins með því að stuðla að friði á alþjóðavettvangi en aðildarríkin standa vörð um sameiginleg gildi og hagsmuni sína í samræmi við stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Undir sameiginlega utanríkis- og öryggisstefnu fellur sameiginleg öryggis- og varnarstefna ESB en sambandið stendur fyrir fjölþjóðlegum friðargæsluverkefnum og veitir víðtæka mannúðar- og neyðaraðstoð.

EES-samningurinn tekur ekki þessa sviðs.

Í greinargerð samningahópsins er talið að aðeins sé þörf á minniháttar breytingum. Aðild Íslands að valkvæðum stofnunum ESB yrði skoðuð ef til aðildar kæmi.

Í framvinduskýrslum framkvæmdastjórnarinnar frá október 2012 og 2013 um stöðu samningaviðræðnanna gagnvart Íslandi kemur fram að í stórum dráttum séu lög og reglur á Íslandi í góðu samræmi við reglur Evrópusambandsins á þessu sviði. Jafnframt að Íslendingar hafi þróað frekar áætlun um norðurslóðir í ljósi markmiða þeirra um að leika virku og áberandi hlutverki í svæðisbundnum stofnunum sem þær varða.

Ísland fer ekki fram á sérlausnir, undanþágur eða aðlögunartímabil vegna samningskaflans. Hins vegar er tekið fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland muni viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum og staða þess sem herlauss lands muni verða óbreytt. Ísland mun, í samræmi við ákvæði sáttmálanna, viðhalda valdheimildum sínum í öryggis- og varnarmálum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 30. mars 2012 og honum hafi verið **lokað** til bráðabirgða sama dag. Á fundinum þann 30. mars 2012 var jafnframt lögð fram sameiginleg yfirlýsing Íslands og aðildarríkjanna um kaflann um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum en þar kemur fram að ákvæði þess efnis í sáttmála ESB hafi ekki áhrif á sérstöðu stefnu Íslands í öryggis- og varnarmálum sem herlaust land. Jafnframt að ákvæði sáttmálans um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum hafi ekki áhrif á gildandi lagagrundvöll, ábyrgð og völd Íslands í tengslum við mótun og framfylgd sameiginlegra stefnu Íslands í þeim efnum. Fram kemur í yfirlýsingunni að hún hefði orðið viðauki við lokagerð (*e. final act*) aðildarsáttmálans (*e. accession treaty*). Við opnun og lokun samningskaflans var í hvorugu tilfelli sett viðmið af hálfu ESB.

Í greinargerð samningahópsins kemur fram að ekki sé talin þörf á umfangsmiklum lagabreytingum, en m.a. er tilgreint í greinargerðinni að endurskoða þyrfti og eftir

atvikum breyta lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, ásamt reglugerðum á grundvelli þeirra.

5.32 Kafli 32: Fjárhagslegt eftirlit

Í greinargerð samningahópsins segir að réttarreglur ESB á þessu sviði taki til innra fjárhagseftirlits hjá hinu opinbera er varða (i) fjárhagsstjórn og eftirlit, (b) innri endurskoðun og (iii) miðlæga samhæfingareiningu og ytri endurskoðun. Samningskaflinn varðar einnig vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB, m.a. gegn fjársvikum og vernd evrunnar gegn fölsunum.

Samningskaflinn fellur ekki undir EES-samninginn.

Fram kemur í greinargerð og fundarfrásögnum samningahópsins að samningsatriði er snerta samningskaflann séu væntanlega fá. Lögð var áhersla á taka þyrfti tillit til smæðar íslenska stjórnkerfisins og finna þyrfti leiðir til að fyrirkomulagið yrði hagkvæmt en uppfyllti samt sem áður þær kröfur sem gerðar eru í þeim efnunum.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 segir að í stórum dráttum séu íslensk lög og reglur í samræmi við alþjóðlega staðla og góðar starfsvenjur á sviði fjárhagslegs eftirlits. Hins vegar þurfi að halda áfram vinnu við að undirbúa stefnuskjal um innra fjárhagseftirlit hjá hinu opinbera, koma á fót innri endurskoðun, tryggja reglufylgni við staðla alþjóðsamtaka ríkisendurskoðana á sviði ytri endurskoðunar og gæta fjárhagslegra hagsmuna ESB. Í framvinduskýrslu framkvæmda-stjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2013 segir að íslenskar reglur hafi ekki breyst í átt aðt að reglum ESB um að koma á fót innri endurskoðun og þá hafi takmarkaðu árangur náðs í átt að reglum ESB til að tryggja samkvæmni við staðla á sviði ytri endurskoðunar.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland líti svo á að hægt sé að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og bestu starfsvenjum Evrópusambandsins samtímis því að gerðar séu sérstakar ráðstafanir með tilliti til smæðar margra opinberra stofnana.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því að samningskaflinn hafi verið opnaður 22. júní 2012 og að viðræður **standi enn yfir**. Ekki voru sett viðmið við opnun samningskaflans en hins vegar hefur verið farið fram á að endurskoðun og framkvæmd á innra fjárhagseftirliti hjá hinu opinbera haldi áfram. Einnig þurfi að fullgera breytingar á íslenskri refsilöggjöf í samræmi við sáttmála ESB um vernd fjárhagslegra hagsmuna sambandsins og bókanir við hann til að gera fulla framkvæmd mögulega við aðildardag. Jafnframt að setja upp árangursríka og skilvirka samræmingar þjónustu til að tryggja efndir á skuldbindingum og beitingu á ákvæðum um vettvangseftirlit og skoðanir

Fram kemur í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 að innra fjárhagseftirlit hins opinbera hér á landi s í meginatriðum í samræmi við bestu starfsvenjur ESB og alþjóðlega staðla. Hins vegar sé þörf á frekari formfestu, skýrara verklagi og að efla innri endurskoðun.

5.33 Kafli 33: Framlagsmál

Samningskaflinn varðar fjárlög ESB og þau fjárframlög sem einstök aðildarríki þurfa að inna af hendi til að standa straum af útgjöldum sambandsins samkvæmt greinargerð samningahópsins. Fjárlög ESB eru einkum fjármögnuð með svokölluðum eigin tekjum (*e. own resources*) aðildarríkjanna. Einnig segir að flestar réttarreglur samningskaflans lúti að því að tryggja viðeigandi stjórnslugetu hjá aðildarríkjum svo að útreikningar og reikningsskil á fjárframlögum til ESB séu rétt og samræmi milli aðildarríkja. Jafnframt þarf að uppfylla kröfur sambandsins um innheimtu tilheyrandi gjalda, útgreiðslur og meðhöndlun eigin tekna.

Fram kemur í samningsafstöðu Íslands að samningskaflinn **varði ekki EES-samninginn.**

Í fundarfrásögnum samningahópsins kemur fram að mögulega væri lagabreytinga þörf vegna sjö réttarreglna er falla undir samningskaflans og að fjárhagsleg áhrif samningskaflans væru augljóslega töluverð þar sem að við aðild myndu m.a. greiðslur vegna EES-samningsins falla niður. Jafnframt kemur m.a. fram að Íslandi þyrfti að tryggja vernd fjárhagslegra hagsmuna ESB og koma þyrfti í veg fyrir fjárvik, bæði hvað varðar framlög Íslands og ESB.

Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2012 segir að heilt yfir litið hafi Ísland náð góðu stigi samræmingar á þeim stefnusviðum er liggja til grundvallar og hafa áhrif á framlagsmál. Hins vegar segir að setja þurfi formlega upp samhæfingardeild til að stýra undirbúningi vegna foraðildar og einnig þurfi að setja verkferla. Jafnframt er tekið fram að það þurfi að tilnefna ýmsar stofnanir sem eiga að koma að kerfi um eigin tekjur (OWNRES) ásamt því að skilgreina verkefni þeirra og skyldur. Í framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar um stöðu samningaviðræðnanna frá október 2013 kemur fram að enn séu bil til staðar varðandi rétta beitingu á reglum um eigin tekjur.

Tekið er fram í samningsafstöðu Íslands að Ísland óski eftir aðlögunartímabili í kjölfar aðildar að ESB þar sem viðeigandi leiðréttingarráðstöfunum yrði beitt til þess að létta fjárhagslegum byrðum af ríkissjóði Íslands vegna fyrirséðrar seinkunar framlaga af fjárlögum ESB og þá ekki síst varðandi samheldnistefnumiðin. Tekið er fram að lengd aðlögunartímabilsins og tilhögun leiðréttingarráðstafana væru háð frekari samningaviðræðum. Jafnframt segir að huga þurfi að því hvert heildarframlag Íslands til ESB verður og hvert hlutfall framlagsins af vergum þjóðartekjum verður samanborið við önnur aðildarríki með svipaða uppbyggingu og svipaðar félagslegar og efnahagslegar aðstæður, auk þess sem taka þarf tillit til framlaga af fjárlögum ESB vegna samninga um aðra kafla. Þetta væri þó háð frekari samningsviðræðum.

Í skýrslu utanríkisráðuneytisins um samningaviðræður Íslands um aðild að ESB frá apríl 2013 er greint frá því samningskaflinn hafi verið opnaður 12. desember 2011 og að viðræður hafi **enn staðið yfir.** Við opnun samningskaflans voru ekki sett viðmið. Hins vegar eru sett þau viðmið við lokun samningskaflans að Ísland auki stjórnslulega getu sína og samþykki aðgerðaráætlun fyrir frekari þróun og undirbúning á starfsreglum til að tryggja að frá aðild geti Ísland reiknað réttilega, áætlað, gert grein fyrir, innheimt, greitt, stjórnað og gefið skýrslur til ESB um eigin tekjur í samræmi við réttarreglurnar.

Í samningsafstöðu Íslands kemur fram að samræma þurfi reglur í íslenskri löggjöf varðandi hefðbundnar eigin tekjur, reglur og skilgreiningar í íslenskri löggjöf varðandi tekjur af virðisaukaskatti og að nauðsynlegt væri að gera frekari breytingar á sumum þáttum við mat á vergum þjóðartekjum.

A.6 Stækkunarstefna Evrópusambandsins þegar Ísland sækir um aðild

Til að átta sig á núverandi stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið er mikilvægt að hafa þróun aðildarferlis sambandsins í huga og hafa skýra mynd af því hvernig aðildarferlinu var háttað þegar Ísland sótti um.

Stækkunarstefna Evrópusambandsins hefur tekið ýmsum breytingum gegnum tíðina. Hún endurspeglar þann pólitíska og efnahagslega veruleika sem við blasir á hverjum tíma.

Sex lönd stóðu að Rómarsamningnum sem öðlaðist gildi árið 1958, en það voru Belgía, Frakkland, Holland, Ítalía, Luxemborg og Sambandslýðveldið Þýskaland. Þremur árum seinna sóttu Danir, Bretar, Norðmenn og Írar um aðild. Samningaviðræður hófust við þessi ríki og svo fór að Bretar, Danir og Írar urðu meðlimir árið 1973. Noregur hafnaði aðild í þjóðaratkvæðagreiðslu árið 1972.

Grikkir sóttu um aðild árið 1975 og hófust aðildarviðræður árið 1976. Þremur árum seinna urðu Grikkir aðilar að bandalaginu. Árið 1977 sóttu Spánn og Portúgal um aðild að því sem þá var Efnahagsbandalagið og gerðust þau aðilar árið 1986.

Í næstu stækkunarlotu sóttu Austurríkismenn um aðild, það var árið 1989, Svíar árið 1991, og Finnar árið 1992. Noregur sótti aftur um aðild árið 1992. Aðildarviðræður við þessi lönd gengu hratt fyrir sig. Þær hófust snemma árs 1993 og voru þessi lönd orðin aðilar í byrjun árs 1995.

Lok níunda áratugar síðustu aldar einkenndist af miklum umbrotum í mið- og austurhluta Evrópu, þegar stjórnkerfi svokallaðra austantjaldsríkja hrundu hvert af öðru. Hin nýfrjálsu ríki sýndu mörg hver áhuga á að sækja um aðild að Evrópusambandinu. Á sama tíma var pólitískur vilji til að veita þeim inngöngu. Enda fór það svo að Búlgaría, Eistland, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía, Slóvakía, Slóvenía og Tékkland sóttu öll um aðild á árunum 1994-1996. Í millitíðinni höfðu Malta og Kýpur sótt um aðild, þ.e. árið 1990.

Viðræður við Eistland, Pólland, Slóveníu, Tékkland, Ungverjaland og Kýpur hófust í mars 1998 en viðræður við Búlgaría, Lettland, Litháen, Rúmeníu, Slóvakíu og Möltu hófust um mitt árið 2000. **Viðræðum við þessi lönd var lokið á tveimur árum,** nema við Búlgaríu og Rúmeníu, en viðræðum við þau lauk árið 2004. Öll löndin, nema þau tvö síðastnefndu urðu aðilar árið 2004 en Búlgaría og Rúmenía urðu aðilar árið 2007.

Síðasta ríkið sem orðið hefur aðili að sambandinu er Króatía, en það sótti um árið 2003. Viðræðurnar hófust árið 2005 og þeim lauk í júní árið 2011. Króatar gengu í Evrópusambandið þann 1. júlí 2013.

Nú eru þau ríki sem hafa stöðu umsóknarríkis fimm talsins, en það eru auk Íslands, Makedónía, Svartfjallaland, Serbía og Tyrkland. Albanía, Bosnía-Hersegóvína og Kósóvó hafa öll stöðu mögulegs umsóknarríkis. Albanía sótti um árið 2009, Bosnía Hersegóvína og Kósóvó undirbúa nú umsókn sína um aðild.

Af þessari yfirferð má sjá að sá tími sem líður frá því að land sækir um aðild og þangað til að viðræðum líkur er mjög mislangur. Það á sér auðvitað margar skýringar en þeirra er meðal annars að leita í breytingum á stækkunarstefnunni yfir tíma.

Maastricht-sáttmálinn markaði upphaf að stofnun Evrópusambandsins, sem sameinaði í eitt ólík bandalög. Um leið varð hlutverk stofnana Evrópusambandsins í stækkunarferlinu veigameira en áður hafði verið. Með Amsterdam-sáttmálanum frá 1997 varð einnig áherslubreyting varðandi stækkunarstefnuna þegar gerð var krafa um að ný aðildarlönd skyldu uppfylla skilyrði um að virða frelsi, lýðræði, mannréttindi og lög og reglu.⁶ Færa má fyrir því rök að þessi áherslubreyting endurspegli breyttar aðstæður við fall stjórnkerfa í Austur-Evrópu og þá staðreynd að mörg fyrrum austantjaldsríki sóttu það stíft að gerast aðilar á sama tíma og pólitískur vilji var víða í Evrópu til að veita þeim inngöngu.

Nissa-sáttmálinn frá árinu 2001 fól í sér breytingar á stofnunum og innviðum sambandsins sem þóttu nauðsynlegar til að gera frekari stækkun mögulega.⁷ Lissabonsáttmálinn öðlaðist gildi árið 2009, sama ár og Ísland sótti um aðild. Skilningur á inntaki hans og þeim breytingum sem hann hafði í för með sér er nauðsynlegur til að átta sig á stöðu umsóknar Íslands.⁸

6.1 Skilyrði fyrir aðild

Þau lönd sem óska eftir aðild að Evrópusambandinu gangast undir ákveðin grundvallarskilyrði. Í meginatriðum snúast þau um að **aðildarríki samþykki sáttmála Evrópusambandsins, markmið þeirra og stefnu og þær ákvarðanir sem teknar hafa verið þeir öðluðust gildi. Gengið er út frá því að umsóknarríki sækist eftir aðild.**⁹ Þá leiðir innkoma nýs ríkis ekki til þess að nýtt samband verði til auk þess sem **umsóknarríki ber að samþykkja réttarreglur sambandsins** (fr. *acquis communitaire*). Þá er umbreytingarfrestur takmarkaður og felur ekki í sér undanþágu frá grunnsáttmálum og meginreglum sambandsins. Þá er að lokum gerð krafa um skilyrði fyrir inngöngu. Þrjú fyrstu atriðin voru þegar hluti af stækkunarstefnu sambandsins árið 1973 en síðasta atriðið kom í kjölfar leiðtogafundar í Kaupmannahöfn sem haldinn var árið 1993. Þetta skilyrði verður að skoða í því ljósi að framundan voru samningaviðræður við nýfrjáls lönd í mið- og austur Evrópu, eins og áður hefur verið fjallað um. Sökum þess hve ólík þau voru hvað ýmsa innri gerð varðar þótti rétt að setja skilyrði um nauðsynlegar efnahagslegar, lagalegar og pólitískar umbætur áður en til aðildar gæti komið. Með þessu má segja að áhersla á aðlögun umsóknarríkja hafi aukist frá því sem áður var.

Á leiðtogafundi árið 1997 var ákveðið að veita mætti fjárhagslega aðstoð til umsóknarríkja til að auðvelda þeim að innleiða nauðsynlegar réttarreglur. Upphaflega var um margs konar styrki að ræða en árið 2007 voru þeir sameinaðir í eitt kerfi sem síðan hefur verið skammstafað IPA (e. *instrument for pre-accession*).

Þetta er það aðildarferli sem Ísland gekk inn í þegar það sótti um aðild árið 2009.

⁶ Sjá nánar kafla 1.3 í viðauka III.

⁷ Nánari umfjöllun má finna í viðauka III.

⁸ Í viðaukum I og III er fjallað ítarlega um Lissabonsáttmálann og þær breytingar sem hann hafði í för með sér.

⁹ Sjá viðauka I, kafla 10.4.1.

A.7 Gangur viðræðanna

Í meirihlutaáliti utanríkismálanefndar, sem fyrr er vitnað til, kemur fram að meirihlutinn telur að álitid sé mikilvægur vegvísir að aðildarviðræðum við Evrópusambandið.¹⁰ Þar er fjallað um meginhagsmuni og samningsmarkmið en einnig eru vangaveltur um hve langan tíma aðildarviðræðurnar gætu hugsanlega tekið.

Í þriðja kafla álitsins er vísað til þess að það mat sé ráðandi meðal sérfræðinga í þróun Evrópusambandsins að eftir inngöngu Króatíu muni ný ríki ekki verða tekinn inn í sambandið fyrr en eftir árið 2015. Þá er vísað til þess að það sé almenn skoðun að ríki á borð við Ísland ætti greið leið að Evrópusambandinu, kjósi það svo, enda uppfylli það frá upphafi öll skilyrði aðildar og sé meðal þeirra ríkja sem standa næst sambandinu.

Í fimmta kafla álitsins kemur enn fremur fram að meirihlutinn telji ljóst að aðildarviðræður Íslands yrðu um margt með öðrum hætt en við Tyrkland, en á þessum tíma hafði viðræðum Króatíu við Evrópusambandið verið frestað. Líklegt sé að Ísland gangi beint til viðræðna um þau atriði sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og ljúki þeim meðan greina þyrfti löggjöf á öðrum sviðum og semja um sérstaklega. Í fylgiskjali V við álitid, sem inniheldur yfirferð fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis á kostnaðarmati vegna umsóknar, er vitnað í það mat utanríkisráðuneytisins að aðildarviðræður gætu hafist í byrjun árs 2010 og verið lokið um mitt ár 2011. Sem rökstuðningi við það mat er bent á reynslu annarra þjóða og er sérstaklega tiltekið að Norðmenn hafi lokið aðildarviðræðum á um það bil einu ári meðan Svíar, Austurríkismenn og Finnar hafi þurft 14 mánuði í viðræður.¹¹

Þegar haft er í huga að stækkunarferli Evrópusambandsins var komið í þær föstu skorður sem lýst hefur verið er óljóst hvers vegna miðað var við hraða umsóknarferlis sem ekki var lengur unnið eftir við mat á því hve langan tíma tæki að ljúka viðræðunum.

Þá var von til þess að rýnivinna vegna þeirra kafla sem snertu mál er féllu undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið tæki fljótt af. Ljóst er að sú staðreynd að Ísland er aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið flýtti mjög yfirferð þeirra kafla sem undir það falla, en engu að síður kom í ljós að rýnifundir voru haldnir um alla kaflana sem voru undir í samningaviðræðunum.

Umsóknarferlið dróst á langinn, sé miðað við ofangreindar áætlanir, og þegar hlé var gert á viðræðunum haustið 2013 var staðan sú að kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði, sem og kafla um dóms- og innanríkismál höfðu ekki verið opnaðir, en samningsafstöðu Íslands hafði verið skilað til Evrópusambandsins. Þá höfðu fjórir kaflar ekki verið opnaðir. Ekki hafði heldur verið skilað samningsafstöðu um þá til Evrópusambandsins. Þessir fjórir kaflar voru um staðfesturétt og þjónustufrelsi, frjálsa fjármagnsflutninga, landbúnað og dreifbýlisþróun og sjávarútveg.

¹⁰ Nefndarálit um tillögu til þingsályktunar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu. Þingskjal 249, 137. löggjafaraþing., bls. 3. <http://www.althingi.is/altext/137/s/pdf/0249.pdf>

¹¹ Sama rit, bls. 47, en þar segir um tímalengd aðildarviðræðna: „Í mati sínu miðar utanríkisráðuneytið við það að aðildarviðræður taki um 18 mánuði. Reynsla annarra þjóða sýnir þó að viðræðurnar gætu tekið skemmri tíma. Norðmenn luku sínum aðildarviðræðum á um það bil einu ári og önnur lönd eins og t.d. Svíar, Austurríkismenn og Finnar þurftu 14 mánuði í viðræður.“

A.8 Nánar um tvo þeirra kafla þar sem samningsafstaða lá ekki fyrir

Af þeim sex köflum sem ekki höfðu verið opnaðir þegar viðræðunum var slegið á frest lá samt sem áður fyrir samningsafstaða Íslands, þ.e. í köflum um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði og kaflanum um dóms- og innanríkismál. Samningsafstaða lá hins vegar ekki fyrir í fjórum köflum, þ.e. köflum um landbúnað, sjávarútveg, frjálsa fjármagnsflutninga og kafla um staðfesturétt og þjónustufrelsi.

Í samantektinni hér að framan hefur verið fjallað um nokkur álitafni er varða síðastnefndu tvo kaflana, þ.e. um frjálsa fjármagnsflutninga og staðfesturrétt og þjónustufrelsi. Í þeim báðum eru atriði sem snerta málefni sem tengjast öðrum köflum og þá aðallega sjávarútvegi.

Fyrirfram mátti búast við að einhver mikilvægustu álitamálin í aðildaviðræðum Íslands við Evrópusambandið myndu snúast um landbúnaðarmál og sjávarútvegsmál. Þar sem kaflarnir um þessi mál voru ekki opnaðir og samningsafstaða Íslands lá ekki fyrir þegar hlé var gert á viðræðunum er erfitt að meta hver staða þessara mála er nú.

Það er þó rétt að gera grein fyrir nokkrum álitafnum sem tengjast þessum málaflokkum.

8.1 Landbúnaðarmál

Ýmis hagsmunamál snerta landbúnað á Íslandi. Í nefndaráliti utanríkismálanefndar eru m.a. tiltekin þættir er snúa að sjúkdómavörnum auk tollverndar og stuðnings við innlenda framleiðendur búvara.

Evrópusambandið lagði fram opunarviðmið vegna landbúnaðarkafans haustið 2011 og í framhaldinu unnu íslensk stjórnvöld „Aðgerðaáætlun um undirbúning Íslands á sviði landbúnaðar og dreifbýlisþróunar vegna mögulegrar aðildar að ESB“.¹² Þessi áætlun var afhent Evrópusambandinu í júlí 2012. Evrópusambandið samþykkti aðgerðaáætlunina fyrir sitt leyti og bauð íslenskum stjórnvöldum að leggja fram samningsafstöðu sína.

Ekki tókst að klára vinnu við samningsafstöðu Íslands áður en viðræðum var frestað. Af viðræðum við ýmsa aðila má áætla að drög að samningsafstöðu í þessum málaflokki hafi verið umdeild og ekki hafi tekist að setta ólík sjónarmið. Af viðræðum við embættismenn í Evrópusambandinu verður ekki annað ráðið en að þeir hafi ekki séð fyrir óleysanleg vandamál og þrátt fyrir að ekki hefði verið hægt að semja um undanþágu frá niðurfellingu tollverndar hefði mátt ræða hvernig mætti koma til móts við innlenda framleiðendur til að bæta þeim upp tap af afnámi verndartolla. Þá var í opunarviðmiði Evrópusambandsins sérstaklega tekið fram að taka bæri tillit til sérstöðu íslensks landbúnaðar.

Þá má nefna að sagan sýnir að þjóðum hefur tekist að semja um tímabundnar undanþágur er snerta landbúnað. Sem dæmi um slíkt er heimild Svía og Finna til að veita langtímainnanlandsstuðning til að tryggja að landbúnaður verði áfram stundaður og er þá sérstaklega litið til landbúnaðarsvæða norða 62. breiddargráðu og nokkurra aðliggjandi svæða.¹³ Slíkar tímabundnar undanþágur breyta ekki þeirri staðreynd að innganga í

¹² Hana má finna á vefsvæðinu <http://www.vidraedur2009-2013.is/media/ESB/samningskaflar/11/11.-kafla-Adgerdaaaetlun.pdf>

¹³ Sjá hér nánar Stefán Már Stefánsson, Landbúnaðarlöggjöf Evrópusambandsins og Evrópska Efnahagssvæðisins, 2011, bls. 66-67.

Evrópusambandið þýðir upptöku sameiginlegrar landbúnaðarstefnu og breytingar í henni í framtíðinni verða einungis gerðar á vettvangi sambandsins.

8.2 Sjávarútvegsmál

Hvað varðar viðræðukafla um sjávarútveg var málum nokkuð öðruvísi háttað, en rýnifundum um sjávarútveg lauk snemma árs 2011. Engu að síður dró framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að gefa út rýniskýrslu sína, en án hennar var ekki hægt að opna kaflann og Ísland gat ekki lagt fram samningsafstöðu sína varðandi sjávarútveg.

Sé litið til meirihlutaálits utanríkismálanefndar sem leiðarvísis um hugsanlega áhersluþætti hvað varðar samningsafstöðu Íslendinga sést að í meginatriðum snúast þeir um forræði yfir auðlindum sjávar, forsvar í samningagerð á alþjóðavettvangi og því að viðhalda takmörkunum við fjárfestingum annarra en Íslendinga í fyrirtækjum í sjávarútvegi.

Að sama skapi má líta til framvinduskýrslna Evrópusambandsins, en þar er komið inn á ýmsa þætti sem framkvæmdastjórnin taldi að þurfti að líta sérstaklega til þegar kæmi að því að ræða mál tengd sjávarútvegi.

Ljóst er að deilan um stjórn og skiptingu makrílstofnsins hefur valdið áhyggjum og sú deila leiddi til bréflegra kvartana aðildarþjóðar til sjávarútvegsstjóra Evrópusambandsins. Sjávarútvegsstjórinn boðaði refsiaðgerðir í lok árs 2010 í kjölfar þess að samningaviðræður höfðu engan árangur borið.

Þá kemur fram í framvinduskýrslunum að almennt séð sé sjávarútvegstefna Íslendinga ekki í samræmi við réttarreglur Evrópusambandsins. Auk þess er bent á takmarkanir hvað varðar fjárfestingar útlendinga í greininni, en þær séu ekki í samræmi við reglur Evrópusambandsins.¹⁴

Margir viðmælendur skýrsluhöfunda telja að Evrópusambandið hafi viljað setja opunarviðmið vegna sjávarútvegskafans sem fram kæmi í rýniskýrslu. Sé miðað við opunarviðmið sem lögð voru fram vegna kafla um landbúnað og dreifbýlisþróun má ætla að slíkt hefði kallað á gerð tímasettrar aðgerðaráætlunar Íslendinga um hvernig og hvenær þeir hygðust aðlagast löggjöf og stefnu Evrópusambandsins. Óvíst er hvað það hefði haft í för með sér ef slíkt opunarviðmið hefði verið sett fram en ef haft er í huga hve ólíkar áherslur eru í stefnu Íslands og Evrópusambandsins er vandséð hvernig Ísland hefði getað komið með áætlun um aðlögun að stefnu Evrópusambandsins í sjávarútvegsmálum.

Þá má nefna að í meirihlutaáliti utanríkismálanefndar Alþingis er sérstaklega fjallað um mikilvægi þess að halda þeim möguleika opnum að Íslendingar haldi áfram að veiða hvali. Hjá Evrópusambandinu falla hvalveiðar undir kaflann um umhverfismál. Í ljósi þess að mikil andstaða er við hvalveiðar í Evrópusambandinu og að þýska þingið ályktaði sérstaklega að sett skyldi það skilyrði fyrir aðild Íslands að Evrópusambandinu að Íslendingar hættu að veiða hvali, er ljóst að litlar líkur eru til að hægt hefði verið að semja um undanþágur frá hvalveiðibanni.

¹⁴ WSD(2012) 337 final. Commission Staff Working Document. Iceland 2012 Progress Report. European Commission.
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/is_rapport_2012_en.pdf

Líkt og ítarlega er fjallað um í Viðauka III eru heimildir Evrópusambandsins til að setja löggjöf í sjávarútvegmálum mjög víðtækar og fer sambandið með óskipt vald yfir varðveislu auðlinda í sameiginlegri fiskveiðistefnu. Varðveisla nær ekki einungis yfir reglur um leyfilegan hámarksafla og tæknilegar verndarráðstafanir, heldur til stjórnunar í víðari skilningi, s.s. til markaðsmála og skiptingu kvóta milli aðildarríkja.

Stofnanir Evrópusambandsins ákveða leyfilegan heildarafla úr öllum helstu nytjastofnum og hvernig hann skuli skiptast á milli einstakra aðildarríkja. Við slíkar ákvarðanir er stuðst við meginreglu um hlutfallslegan stöðugleika. Sú regla gildir þó ekki við úthlutun nýrra veiðiréttinda en í slíkum tilvikum er horft til hagsmuna sérhvers aðildarríkis.

Með úthlutunum landskvóta er einstökum ríkjum tryggð ákveðin hlutdeild í heildarafla. Einstökum aðildarríkjum er heimilt að setja reglur er koma í veg fyrir svokallað kvótahopp ef hægt er að sýna frammá að slíkt sé nauðsynlegt til að tryggja efnahagsleg tengsl milli veiða og aðildarríkisins. Slík reglusetning er þó einungis möguleg þyki sýnt að hún stangist ekki á við meginregluna um stofnsetningarrétt eða rétt launþega til frjálsrar farar.

Þá er ljóst að Evrópusambandið hefur eitt vald til að vera í fyrirsvari og gera þjóðréttarlega samninga við ríki utan sambandsins er snerta fiskveiðar, sem og aðra samninga er varða alþjóðleg hafsvæði.

Reynsla af inngöngu annarra þjóða sýnir að erfiðlega hefur gengið að fá varanlegar undanþágur frá sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins.¹⁵ Hins vegar hafa fengist tímabundnar undanþágur og í sumum tilfellum hefur tekist að fá fram breytingar í löggjöf sambandsins til að eiga við sérstök vandamál sem upp hafa komið. Þannig fengu Maltverjar undanþágur frá fiskveiðistefnunni þar sem mælt er fyrir um breytingar á reglugerð um tæknilegar verndarráðsstafrar vegna viðgangs fiskistofna í Miðjarðarhafi. Skyldu þessar breytingar ganga í gegn áður en Malta yrði meðlimur í Evrópusambandinu. Þessar tilhliðranir er nú að finna í gerðum Evrópusambandsins og þeim verður einungis breytt á vettvangis þess.

Eins og fjallað er nánar um síðar í þessari skýrslu hafa orðið veigamiklar breytingar á sameiginlegri stefnu Evrópusambandsins í sjávarútvegs málum gegnum tíðina.¹⁶ Meðal nýjunga er að áhersla er lögð á að einungis höfuðmarkmiðin séu ákvörðuð sameiginlega meðan útfærsla og ákvaðanavald um það hvernig þeim markmiðum sé náð eru færð nær heimabyggð, þ.e. til einstakra aðildarlanda eða jafnvel héraða. Þá er aukin áhersla lögð á hlutverk svæðisbundinna ráðgjafaráða.¹⁷ Hugsanlega væri hægt að hugsa sér að Ísland yrði skilgreint sem sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði innan sameiginlegrar fiskveiðistjórnunarstefnu Evrópusambandsins, en hvaða þýðingu það hefði fyrir stjórn fiskveiða hér við land er óljóst, m.a. vegna þess að stjórnunin sjálf væri þá háð Evrópureglum. Eftir stendur að þau lönd sem sækja um aðild að Evrópusambandinu gangast undir hina sameiginlegu fiskveiðistefnu og allar breytingar á henni í framtíðinni verða einungis ákveðnar á vettvangi sambandsins.

¹⁵ Sjá umfjöllun í kafla 13.2.4 viðauka III.

¹⁶ Um þessar breytingar er fjallað ítarlega í viðauka III og í sérstökum kafla um fiskveiðar í Evrópusambandinu í C-hluta skýrslunnar.

¹⁷ Oft er vísað til slíkra ráða á ensku sem *Regional Advisory Councils*.

A.9 Samantekt helstu niðurstaðna

Stækkunarstefna Evrópusambandsins og forvera þess, hefur tekið ýmsum breytingum í gegnum tíðina. Þegar Ísland sótti um aðild í júlí 2009 gekk það inn í fyrirfram ákveðið stækkunarferli sem bar einkenni þess efnahagslega og pólitíska veruleika sem fylgdi stækkunum þess árin 2004 og 2007 og nú blasir við í álfunni.

Almennt má segja að stækkunarferlið sem Ísland gekk inn í einkennist af auknum skilyrðum fyrir inngöngu, sé miðað við það sem áður tíðkaðist. Þrátt fyrir bjartsýni um annað virðist hafa verið lítil ástæða til að ætla að Ísland fengi aðra meðferð í umsóknarferli en þau önnur lönd sem voru að sækja um aðild á sama tíma.

Þegar hlé var gert á viðræðum við Evrópusambandið höfðu 27 kaflar verið opnaðir og 11 þeirra lokað til bráðabirgða. Þá höfðu 6 kaflar ekki enn verið opnaðir en sammingsafstaða lá fyrir í tveimur þeirra, þ.e. kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði og kafla um dóms- og innanríkismál. Sammingsafstaða lá ekki fyrir í fjórum köflum, þ.e. landbúnaðarkafla, sjávarútvegskafla, kafla um frjálsa fjármagnsflutninga og kafla um staðfesturétt og þjónustufrelsi.

Það verður að teljast óheppilegt við mat á stöðu viðræðnanna nú að ekki tókst að opna þessa kafla, sérstaklega þar sem gera mátti ráð fyrir því í byrjun að verulega myndi reyna á mikilvæg álitamál í þessum köflum, sérstaklega hvað varðar landbúnað og sjávarútveg. Ætla má að síðastnefndu tveir kaflarnir, um frjálsa fjármagnsflutninga og staðfesturétt og þjónustufrelsi tengist málum í sjávarútvegskaflanum, og þá aðallega hvað varðar takmarkanir vá erlendum fjárfestingum í sjávarútvegi.

Hvað varðar landbúnaðarkafllann lá fyrir aðgerðaáætlun um undirbúning Íslands og hafði hún verið afhent Evrópusambandinu sem hafði samþykkt hana fyrir sitt leyti og boðið íslenskum stjórnvöldum að leggja fram sammingsafstöðu sína. Ekki tókst að klára vinnu við sammingsafstöðuna áður en viðræðunum var frestað. Ætla má að treglega hafi gengið að sætta ólík sjónarmið hér innanlands.

Málum er öðruvísi farið varðandi sjávarútvegskafllann. Þegar viðræðum var slegið á frest hafði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ekki lagt fram rýnskýrslu og Ísland gat því ekki lagt fram sammingsafstöðu sína. Ef lítið er til meirihlutaálits utanríkismálanefndar Alþingis sem leiðarvísis um hugsanlega áhersluþætti í viðræðunum, sem og framvinduskýrslna Evrópusambandsins má ætla að erfitt hefði getað reynst að ná saman. Má þar nefna atriði eins og formlegt forræði yfir auðlindum sjávar, takmarkanir við fjárfestingar og forsvar á alþjóðavettvangi.

Í framvinduskýrslum Evrópusambandsins kemur einnig fram að sjávarútvegsstefna Íslendinga sé almennt ekki í samræmi við réttarreglur sambandsins. Þá má ætla að deilur um skiptingu og stjórn makrílstofnsins hafi ekki flýtt fyrir því að kaflinn yrði opnaður þar sem hugmyndir voru uppi um að setja opnunarviðmið af hálfu Evrópusambandsins sem hefðu getið lotið að gerð tímasettrar áætlunar frá Íslands hálfu um hvernig og hvenær Íslendingar hygðust aðlagast löggjöf og stefnu Evrópusambandsins.

Reynsla annarra þjóða sýnir glögg að erfitt getur reynst að fá varanlegar undanþágur frá sameiginlegri stefnu sambandsins. Með nýrri sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins hafa átt sér stað ýmsar breytingar sem færa aukið ákvörðunarvald um stjórnun einstakra veiða nær heimabyggð en áður var. Engu að síður þurfa öll aðildarríki að gangast undir hina

sameiginlegu stefnu og allar breytingar á henni verða einungis gerðar á vettvangi sambandsins.

B Laga- og stofnanapróun Evrópusambandsins

Efnisyfirlit

B.1	Inngangur	40
B.2	Forsaga	40
B.3	Stofnanir ESB	42
B.4	Grundvallargildi og lögfestar meginreglur	45
B.5	Bein réttaráhrif, forgangsáhrif og aðrar óskrifaðar meginreglur ESB réttar.....	47
B.6	Lýðræðið í Evrópusambandinu	48
B.7	Frelsi, öryggi og réttlæti	51
B.8	Efnahags- og myntbandalag	53
B.9	Yfirlit yfir þær helstu breytingar á löggjöf ESB sem leiða má af Lissabonsáttmálanum	55
9.1	Almennt um Lissabonsáttmálann	55
9.2	Stofnanir og stjórnsýsla	55
9.3	Mannréttindamál.....	56
9.4	Utanríkismál	56
9.5	Myntmál.....	56
B.10	Ríkjahugtakið og Evrópusambandið	56
B.11	Náttúruauðlindir og Evrópusambandið	59
11.1	Sjávarútvegsreglur Evrópusambandsins	60
11.2	Möguleikar nýrra aðildarríkja á undanþágum varðandi landbúnað og sjávarútveg	62

B.1 Inngangur

Í þessum hluta skýrslunnar er fjallað nokkuð ítarlega um helstu atriði varðandi laga- og stofnunarþróun Evrópusambandsins og er sjónum aðallega beint að þeim breytingum sem urðu við upptöku Lissabonsáttmálans, en hann var tekinn up um svipað leyti og Ísland sótti um aðild að sambandinu.¹⁸ Til að setja hlutina í samhengi er þó nauðsynlegt að huga fyrst að sögu sambandsins. Því næst er fjallað um stofnanir Evrópusambandsins, bein réttaráhrif, forgangsáhrif og óskrifaðar meginreglur Evrópusambandsréttar. Þá er umfjöllun um lýðræði í Evrópusambandinu og ýmis atriði er snerta frelsi, öryggi og lýðræði. Þessu næst er fjallað um helstu breytingar sem urðu í kjölfar samþykktar Lissabonsáttmálans. Þá er sérstök umfjöllun um náttúruauðlindir og Evrópusambandið og sérstakur gaumur gefinn að fiskveiðireglum sambandsins. Er það gert til að varpa ljósi á mikilvæg atriði er snúa að hagsmunum Íslands.

B.2 Forsaga

Fyrsta skrefið í átt að stofnun framsækinna bandalaga á sviði viðskipta var tekið með áætlun franska utanríkisráðherra Schumanns þann 9. maí 1950 um að fella stjórn frönsku og þýsku kola- og stálframleiðslunnar undir einn hatt.¹⁹ Árangurinn varð sá að samkomulag náðist um stofnun Kola- og Stálbandalags Evrópu (KSE). Voru samningar undirritaðir í París 18. apríl 1951 og tóku þeir gildi í júlí 1952. Aðildarlöndin voru Frakkland, Ítalía, Vestur-Þýskaland, Holland, Belgía og Lúxemborg. Með þessu bandalagi var stefnt að markaðsbandalagi á umræddu sviði sem þýddi í raun að landamæri ríkjanna áttu að hverfa varðandi þessar framleiðslugreinar. Til þess að svo mætti verða þurfti að samræma efnahagskerfi aðildarríkjanna að vissu marki. Með þessum hætti var að því unnið að ríkin yrðu svo háð hvert öðru að líkur á vopnuðum átökum mundu minnka að mun auk þess sem framleiðni ykist verulega. Gengið var út frá því að á stórum sameiginlegum markaði, þar sem allir stæðu jafnt að vígi, myndu myndast ný öfl. Þau fyrirtæki sem vegna smæðar, kunnáttuleysis, aðstöðu eða annarra orsaka stæðust ekki lengur samkeppni, myndu týna tölunni en eftir yrðu þau fyrirtæki sem einmitt væru líklegust til að tryggja framfarir og hagsæld.

Umrædd sex ríki náðu nokkru síðar samkomulagi um stofnun *Efnahagsbandalags Evrópu* (EBE) og *Kjarnorkubandalags Evrópu* (KBE). Samningar um þessi bandalög voru undirritaðir í Róm 25. mars 1957. Af þeim sökum eru þeir stundum nefndir Rómarsamningarnir (Rómarsáttmálarnir). Þeir tóku gildi 14. janúar 1958. Samningurinn um EBE var víðtækastur því að hann tók til allra framleiðsluþátta ríkis. Umrædd þrjú bandalög hvíldu á þremur sjálfstæðum samningum sem hver um sig hafði aðeins gildi fyrir viðkomandi bandalag.

Hugmyndin um *sérstakt Evrópusamband* á rætur að rekja til yfirlýsingar æðstu manna aðildarríkja EBE sem gefin var í október 1972. Síðan er hugmyndarinnar aftur getið í aðfararorðum einingarlaganna. Í rauninni er ekki unnt að sjá nákvæmlega hvaða sjónarmið hafa legið að baki hugmyndinni en þó má ganga að því vísu að með sérstöku

¹⁸ Þessi kafli byggir að mestu leyti á greinargerð Stefáns Más Stefánssonar, prófessors, sem finna má í viðauka III sem og greinargerð dr. Maximilian Conrad, sem finna má í viðauka V.

¹⁹ Vísað er í viðauka III um frekari fræðslu um þessi atriði.

Evrópusambandi væri stefnt að nánari samvinnu á fleiri sviðum og með viðtækara skuldbindingargildi en áður var. Rétt er og að hafa í huga að það Evrópusamband sem náðist samkomulag um í Maastricht fól ekki í sér endanlegt form á samruna. Eðlilegra er að líta svo á að samruninn geti og muni halda áfram í einhverri mynd þegar pólitískar forsendur eru fyrir hendi. Það hefur og orðið raunin. Undirliggjandi þeirri þróun að stofna sérstakt Evrópusamband var viðleitni til að stofna sérstakt Efnahags- og Myntsamband. Jafnframt myndaðist hvati til að stofna sérstakt stjórnámbandsamband um stefnuna gagnvart ríkjum utan bandalagsins.

Samningarnir um ESB voru talsverðir að vöxtum. Um var að ræða marga samninga, sem fólu m.a. í sér breytingar á fyrri samningum, fjölmargar bókanir og yfirlýsingar. Þrátt fyrir þetta verður hér eftir fjallað um samningana í eintölu til hægðarauka. Samningurinn um Evrópusambandið hvíldi á einum grunni, þ.e. á þremur svonefndum þremur stöðum svo og ákvæðum sem tóku til Evrópusambandsins sem slíks. Samvinnan á milli allra stöðanna var hnýtt saman með aðfararorðum, sameiginlegum ákvæðum og lokaákvæðum. Í aðfararorðum samningsins kom m.a. fram að aðildarríkin hefðu samþykkt að stofna sérstakt Evrópusamband og einnig kom fram á hvaða grundvelli það var gert. Sameiginlegu ákvæðin höfðu að geyma yfirlýsingar um þau markmið sem að var stefnt með stofnun Evrópusambandsins og á hvaða grundvelli það var gert. Lokaákvæðin höfðu að geyma ákvæði um þróun Evrópusambandsins og aðild nýrra aðildarríkja.

Segja má að samningarnir um ESB hafi að miklu leyti beinst að fyrstu stöðinni, þ.e. samningnum um EB, og miðast við að breyta og auka við þá samninga sem þá voru þar í gildi. Stöð tvö tók til utanríkis- og öryggismála en einnig til varnarmála og stöð þrjú tók til lögreglusamvinnu og lagalegrar samvinnu í sakamálum (þessi stöð fjallaði við gerð Maastrichtsamningsins um samvinnu í lagalegum og innri málefnum). Stöðir tvö og þrjú höfðu sjálfstæða tilveru gagnvart rétti Evrópubandalagsins í hefðbundnum skilningi og voru honum til fyllingar en töldust hins vegar ekki hluti af honum.

Samningur um stjórnarskrá fyrir Evrópu, oftast þekktur einfaldlega sem *Stjórnarskrá Evrópusambandsins*, var þjóðréttarsamningur sem undirritaður var árið 2004 af aðildarríkjum ESB sem þá voru 25. Samningurinn var staðfestur í 18 aðildarríkjum en samningaferlið endaði þegar honum var synjað í þjóðaratkvæðagreiðslum í Frakklandi og Hollandi árið 2005. Samningurinn tók því aldrei gildi. Samningnum var ætlað að leysa af hólmi fjölda eldri samninga sem mynduðu lagagrundvöll Evrópusambandsins og að einfalda ákvarðanatökferli innan Evrópusambandsins.

Ólíkt stjórnarskráfrumvarpinu flokkast *Lissabonsáttmálinn* fremur undir breytingasamning líkt og áður hafa tíðkast. Hann átti að fela í sér lok þeirrar endurskoðunarvinnu sem hófst með Amsterdamsamningnum og Nicesamningnum m.a. með það fyrir augum að styrkja skilvirkni og lýðræði innan ESB. Samningurinn gengur þó lengra þar eð ESB fær aukna möguleika að koma fram sameiginlega út á við gangvart öðrum ríkjum og alþjóðastofnunum.

Að formi til fjallar sáttmálinn um breytingar á *Maastrichtsamningnum* eins og honum hafði verið breytt. Hann er aðeins 7 greinar auk aðfararorða. Eftir stendur í einu plaggi samningur um Evrópusambandið og samningur um starfrækslu ESB sem áður sagði. ESB og EB verða því einn aðili, þ.e. Evrópusambandið, og heitið Evrópubandalagið verður

ekki notað lengur. Samningurinn um Evrópusambandið er stuttur og með svipuðu efni og hann hefur verið samkvæmt Maastrichtsamningnum (með síðari breytingum) en samningurinn um starfrækslu Evrópusambandsins er mun lengri en áður var.

Að efni til treystir Lissabonsáttmálinn innviði sambandsins og eykur áhrif *leiðtogaráðs* og *Evrópuþings* á kostnað *framkvæmdastjórnar*. Þá eflir hann sambandið verulega á sviði utanríkismála og leggur grunninn að sameiginlegri utanríkisþjónustu *ESB undir forsæti æðsta talsmanns ESB í utanríkis- og öryggismálum*.

Stoð tvö hefur sem slík verið lögð niður en í stað þess koma ákvæði í samningnum um starfrækslu Evrópusambandsins (hér eftir skammstafað SSESB) en þar segir m.a. að um sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum gildi sértækar reglur og sérstök málsmeðferð og að leiðtogaráðið og ráðið skuli móta stefnuna og hrinda henni í framkvæmd og taka um slíkt einróma ákvarðanir nema sáttmálarnir kveði á um annað. Því er slegið föstu að valdheimildir ESB á sviði utanríkis- og öryggismála hafi engin áhrif á þær valdheimildir sem ESB fari með á öðrum sviðum og öfugt.

Að því er varðar *stoð þrjú* þá hefur hún einnig verið lögð niður en í stað hennar koma ný ákvæði í SSESB. Reglum um þessi málefni hefur nú verið breytt að því leyti að notast er við sömu gerðir (reglugerð, tilskipun eða ákvörðun) og í öðrum hlutum SSESB og þingið tekur þátt í setningu afleiddra laga í venjulegri meðferð þar sem framkvæmdastjórnin fer með frumkvæðisrétt. Dómstóll ESB hefur fengið dómsvald á öllu sviðinu með fáum undantekningum.

Samantekið er e.t.v. unnt að segja að þróun lagareglna ESB hafi smám saman orðið sú að samningarnir um ESB ná til fleiri atriða en áður var og að vald stofnana ESB hafi jafnframt aukist. Sú þróun er í takt við þá nauðsyn sem talin hefur verið fyrir hendi til þess að ná betri tökum á þeim vandamálum sem að steðja.

B.3 Stofnanir ESB

Breytingar Lissabonsáttmálans á stofnunum ESB eru talsverðar.²⁰ Þess er fyrst að geta að stofnunum ESB hefur verið fjölgað úr fimm í sjö þar sem leiðtogaráðið og Evrópski seðlabankinn hafa nú verið gerð að formlegum stofnunum. Það hefur m.a. þá þýðingu að hinar nýju stofnanir verða almennt bundnar af lögum Evrópusambandsins og háðar dómstólseftirliti þess. Vald stofnana sambandsins hefur ennfremur að nokkru leyti verið endurskipulagt einkum með því að fleiri málaflokkar hafa færst undir ákvæðin um venjulega málsmeðferð og aukinn og endurskilgreindan meirihluta í ráðinu, skipulagi hefur verið breytt við töku ákvarðana um meðferð fjárlaga auk fleiri atriða.

Við gildistöku Lissabonsáttmálans varð *leiðtogaráðið* sérstök stofnun. Í leiðtogaráðinu skulu eiga sæti þjóðhöfðingjar eða leiðtogar ríkisstjórna aðildarríkjanna, ásamt forseta þess og forseta framkvæmdastjórnarinnar. Þá skal æðsti talsmaður sameiginlegrar stefnu Evrópuambandsins í utanríkis- og öryggismálum taka þátt í starfi þess. Leiðtogaráðið skal vera drifkraftur þróunar í sambandinu og skal það ákveða almenn pólitísk stefnumið þess og forgangsmál. Það fer ekki með löggjafarvald en tekur þó ákvarðanir í nokkrum

²⁰ Um nánari fræðslu er vísað í viðauka III, kafla 2.

málaflokkum sem varða stofnanir og skipanir til þeirra. Það skal taka ákvarðanir samhljóða nema öðruvísi sé ákveðið í sáttmálunum.²¹

Ráðið fer með löggjafar- og fjárveitingarvald ásamt Evrópuþinginu. Það skal m.a. annast stefnumótun og samræmingu, sinna eftirlitshlutverki, koma að gerð þjóðréttarsamninga og veita framkvæmdastjórninni vald til að samþykkja gerðir. Ráðið er skipað einum fulltrúa frá hverju aðildarríki sem hefur heimild til að skuldbinda það og greiða atkvæði fyrir þess hönd. Ráðið kemur saman í tilteknum verkefnasviðum.

Með Lissabonsáttmálanum hafa orðið nokkrar breytingar sem máli skipta. Ein breytingin er sú að eitt verkefnasviðið, þ.e. í utanríkis- og öryggismálum, hefur nú verið fært yfir til *utanríkismálaráðsins*. *Æðsti talsmaður* sameiginlegrar stefnu sambandsins í utanríkis- og öryggismálum skal veita utanríkismálaráðinu forstöðu og hið sama á við um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum. Önnur verkefnasvið verða áfram hjá ráðinu. Aðalreglan innan ráðsins verður áfram sú að ákvarðanir eru teknar með auknum meirihluta. Hér skiptir einnig máli að reglum hefur verið breytt við útreikning aukins meirihluta í ráðinu.²²

Framkvæmdastjórnin skal vinna að almennum hagsmunum sambandsins og taka viðeigandi frumkvæði í því skyni. Hún skal tryggja beitingu sáttmálanna sem og ráðstafana sem stofnanirnar gera samkvæmt þeim. Hún skal hafa umsjón með beitingu laga sambandsins undir eftirliti Dómstóls Evrópusambandsins. Hún skal hafa með höndum framkvæmd fjárlaga og stýra áætlunum. Hún skal gegna samræmingar- og stjórnunarhlutverki og fara með framkvæmdarvald eins og mælt er fyrir um í sáttmálunum. Hún skal tryggja fyrirsvar sambandsins gagnvart ríkjum utan þess nema að því er varðar sameiginlega stefnu í utanríkis- og öryggismálum og önnur tilvik sem kveðið er á um í sáttmálunum. Hún skal eiga frumkvæði að gerð árlegra áætlana sambandsins og áætlana þess til margra ára með það í huga að gera samstarfssamninga milli stofnana. Aðalatriðin voru og eru að framkvæmdastjórnarmenn starfa algerlega sjálfstætt og með hagsmuni ESB eina að leiðarljósi.

Með Lissabonsáttmálanum jukust völd framkvæmdastjórnarinnar. Sú valdaukning liggur aðallega í því að þau málefni sem áður voru í stoð 3 hafa nú verið færð í SSES B og fjöldi mála hefur auk þess verið færður úr einróma ályktun í ráðinu í aukinn meirihluta. Við þær aðstæður fær framkvæmdastjórnin aukinn frumkvæðisrétt og ráðið getur ekki breytt tillögu framkvæmdastjórnarinnar nema með einróma ályktun, í vissum undantekningartilvikum.

Dómstóll ESB hefur nú fengið heitið *dómstóll Evrópusambandsins* en það hugtak tekur til dómstólsins, almenna dómstólsins (sem áður hét undirrétturinn) og sérdómstóla. Dómstóll ESB hefur víðtækt dómsveld sem ekki verður lýst hér. Í heild má hins vegar segja að einstaklingar og lögpersónur eigi þess ekki kost að höfða mál fyrir dómstólnum vegna meintra brota aðildarríkjanna á ESB rétti og sama er að segja um málsóknarrétt þeirra gegn ESB sem slíku eða stofnunum þess. Frá þessu er þó vikið þegar mál snertir einstakling eða lögpersónu beint og sérstaklega.

²¹ Sbr. hér t.d. 3. mgr. 235. gr. SSES B.

²² Sjá nánar viðauka III, kafla 2.2.

Valdsvið dómstóls ESB hefur aukist nokkuð en í heild má segja að skipulag og valdsvið hans hafi hvorki breyst né aukist verulega við gildistöku Lissabonsáttmálans en ákveðin framþróun hafi þó átt sér stað.

Samkvæmt Lissabonsáttmálanum skal Evrópuþingið skal fara með löggjafar- og fjárveitingarvald ásamt ráðinu. Það skal sinna pólitísku eftirliti og ráðgjöf, eins og mælt er fyrir um í sáttmálunum. Það skal kjósa forseta framkvæmdastjórnarinnar. Evrópuþingið skal skipað fulltrúum borgara sambandsins. Þeir skulu ekki vera fleiri en sjö hundruð og fimmtíu, auk forseta. Hlutfall fulltrúa borgaranna skal fara stíglækkandi eftir því sem íbúafjöldinn er meiri en aldrei skulu vera færri en sex þingmenn frá hverju aðildarríki. Engu aðildarríki skal úthlutað fleiri en níutíu og sex sætum.

Völd Evrópuþingsins hafa farið vaxandi og á það ekki síst í tengslum við löggjafarmálefni innan sambandsins en einnig í tengslum við kosningu forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtoga ráðsins. Þar fyrir utan hefur þingið öðlast aukin völd tengd fjárlögum sambandsins þannig að fjárlögin eru nú ákveðin af þinginu og ráðinu í sameiningu. Völd þingsins hafa einnig aukist t.d. við gerð alþjóðlegra samninga og varðandi heimildina til minni háttar breytinga.²³

Evrópskum seðlabanka og Evrópsku seðlabankakerfi var komið á fót með Maastrichtsamningnum. Seðlabankar aðildarríkjanna halda áfram að vera til og hafa tiltekna starfsemi með höndum.

Í SSESB segir nú að Seðlabanki Evrópu og seðlabankar aðildarríkjanna skuli mynda *seðlabankakerfi Evrópu* og að seðlabanki Evrópu skuli stýra peningamálastefnu sambandsins, ásamt seðlabönkum þeirra aðildarríkja sem hafa evru sem gjaldmiðil og mynda evrukerfið. Einnig segir að seðlabankakerfi Evrópu skuli lúta stjórn þeirra manna innan Seðlabanka Evrópu sem fara með ákvarðanatöku.

Helstu verkefni Seðlabankakerfis Evrópu eru 1) að móta og framkvæma peningamálastefnu sambandsins, 2) að stunda gjaldeyrisviðskipti sem samrýmast ákvæðum 219. gr., 3) að hafa umráð yfir og stýra opinberum gjaldeyrisforða aðildarríkjanna (með ákveðnum fyrirvara) og 3) að stuðla að snurðlausum rekstri greiðslukerfa.

Með Lissabonsáttmálanum varð Seðlabanki Evrópu að sérstakri stofnun. Það hefur það í för með sér að hann hefur ýmsar sömu skyldur og aðrar stofnanir sambandsins. Aðalatriðið er að sjálfstæði Seðlabanka Evrópu er tryggt samkvæmt núgildandi ákvæðum og er það ekki breyting frá því sem áður var.

Ákvæði um *endurskoðunardómstólinn* er að finna í SSESB auk þess sem hans er getið í sama samningi sem einnar af stofnunum Sambandsins. Hlutverk endurskoðunardómstólsins er að sjá um endurskoðun á reikningshaldi sambandsins. Hann er skipaður einum ríkisborgara frá hverju aðildarríki sem eiga að hafa tiltekna reynslu á sviði endurskoðunar og eiga auk þess að vera óvæfengjanlega óháðir. Lissabonsáttmálinn felur ekki í sér miklar breytingar frá því sem áður var að því er þessa stofnun varðar.

²³ Í kafla 5.2. í viðauka III er gerð frekari grein fyrir Evrópuþinginu og í viðauka V er nánari lýsing á auknu vægi Evrópuþingsins.

B.4 Grundvallargildi og lögfestar meginreglur

Hér er um að ræða sameiginleg ákvæði sem taka á ýmsum grundvallaratriðum og meginreglum sem gilda fyrir Evrópusambandið samkvæmt því sem Lissabonsáttmálinn mælir fyrir um.²⁴ Um öll þessi ákvæði má segja að þau feli ekki í sér stórfelldar breytingar frá því sem áður gildi. Hér verður gefið örstutt yfirlit yfir helstu atriði.

Gildin innan sambandsins. Hér er um er að ræða ákvæði sem mæla fyrir um virðingu fyrir mannlegri reisn, frelsi, lýðræði, jafnrétti, réttarríkið og virðingu fyrir mannréttindum, þ.m.t. réttindum þeirra sem tilheyra minnihlutahópum.

Sambandinu eru sett ákveðin *markmið*, sem eru einkum að stuðla að friði, vinna að þeim gildum (mannréttindum) sem ESB byggist á og að auka velsæld þjóða sinna. Síðan eru þessi markmið nánar útfærð, t.d. með fyrirheit um frelsi, öryggi og réttlæti, efnahagslegum markmiðum, t.d. með því að koma á innri markaði, og fleira.

Valdmörk sambandsins ráðast af meginreglunni um *veittar valdheimildir*. Samkvæmt meginreglunni um veittar valdheimildir skal sambandið einungis aðhafast innan ramma þeirra valdheimilda sem aðildarríkin veita því í sáttmálunum til að ná markmiðum sáttmálanna. Aðildarríkin fara áfram með þær valdheimildir sem sambandinu eru ekki veittar í sáttmálunum.

Hugmyndafræðin að baki *nálægðarreglunni* er sú að dreifræði, sé ákjósanlegra fyrirkomulag en miðstýring. Því skuli ákvarðanir vera teknar eins nærri þeim sem þær snerta og mögulegt er. Af þeirri nálægð dregur reglan nafn sitt. Í Sáttmálanum um ESB (hér eftir skammstafaður SESB) segir að nálægðarreglan (og meðalhófsreglan) gildi um valdheimildir sambandsins. Samkvæmt nálægðarreglunni skal sambandið grípa til aðgerða á sviðum, þar sem það fer ekki með óskiptar valdheimildir, því aðeins að, og einungis að því marki sem, aðildarríkin geta ekki fyllilega náð markmiðum aðgerðarinnar, hvort heldur er á vettvangi ríkis, svæða eða sveitarfélaga, og þeim verður betur náð á vettvangi sambandsins sökum umfangs aðgerðarinnar eða áhrifa af henni.

Meðalhófsreglan er rótgróin regla í ESB rétti sem dómstóll ESB hefur mótað á grundvelli fyrri ákvæða samningsins um Evrópubandalagið. Reglan felur það í sér að aðgerð verður að vera nauðsynleg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og að ekki skuli farið strangar í sakirnar gagnvart þeim sem eiga að bera skyldurnar en nauðsyn ber til með hliðsjón af þeim markmiðum.

Valdaskiptingin. Í SSESB er að finna upptalningu á þeim sviðum þar sem ESB fer eitt með vald og þar sem aðildarríkin og ESB fara saman með vald. Yfirlitið er til skýrleika og staðfestir þær reglur um valdaskiptingu sem leiddi af fyrri samningum og af ákvörðunum dómstóls ESB. Hins vegar er nánari reglur um þetta nú að finna í sáttmálanum. Valdaskiptingin varðar það hvor aðili, ESB eða aðildarríki, hafi heimild til að setja löggjöf og taka bindandi ákvarðanir á tilteknum sviðum sem falla undir samninginn. Sem fyrr greinir eru völd ESB ávallt takmörkuð við meginregluna um veittar valdheimildir.

²⁴ Hér er vísað í kafla 3 í viðauka III um frekari upplýsingar.

Meginreglan um *trúnað aðildarríkjanna* hafði áður lagastoð í 10. gr. samningsins um Evrópubandalagið. Meginreglu þessari var ætlað það hlutverk að tryggja að aðildarríkin stuðluðu að því með jákvæðum aðgerðum að skuldbindingum samkvæmt samningnum yrði fullnægt. Aðildarríkjunum var jafnframt bannað að gera ráðstafanir sem stefndu markmiðum hans í tvísýnu og aðildarríkin áttu loks að vinna saman að markmiðum hans. Samkvæmt Lissabonsáttmálanum er sama eða svipuð meginregla nú nefnd samstarf af heilindum.

Meginreglan um bann við *mismunun á grundvelli ríkisfangs* átti sér á sér langa sögu í Evrópurétti. Auk þess er þessarar meginreglu getið í tengslum við einstaka frelsisþætti og hún tekur til kynjamisréttis að því er varðar jöfn laun fyrir jafna vinnu og hana var víðar að finna í bandalagslöggjöfnni. Í ESB rétti þýðir hugtakið mismunun að sambærileg atriði hafa fengið mismunandi afgreiðslu án gildra efnisraka eða að ósambærileg atriði hafi hlotið sömu afgreiðslu án gildra efnisraka. Mismunun í ESB rétti getur bæði verið bein eða óbein. Meginregla þessi hefur nú stoð í SSESB og er hún óbreytt frá því sem áður var.

Jöfn staða ríkja. Sambandið skal virða jafna stöðu aðildarríkjanna gagnvart sáttmálanum og sjálfsmynd þjóða þeirra, sem samofin er pólitískum og stjórnskipulegum innviðum ríkjanna, m.a. að því er varðar sjálfstjórn svæða og sveitarfélaga. Hér skal einnig nefnt að í SSESB segir að sambandið skuli stuðla að því að menning aðildarríkjanna blómstri, jafnframt því að virða margbreytileika hennar eftir löndum og svæðum og halda á lofti sameiginlegri menningararfleifð. Öll þessi ákvæði stuðla að því að viðhalda hefðbundnum ríkjum þrátt fyrir þann samruna sem stefnt er að.

Sveigjanlegur samruni. Samkvæmt Amsterdamsamningnum gat meiri hluti ríkja óskað eftir nánari samruna og gátu ríki sem vildu standa utan við slíka aukna samvinnu ekki stöðvað hana nema um væri að ræða grundvallarhagsmuni þeirra. Með Maastrichtsamningnum hafði þessi þróun þegar hafist. Slík samvinna var þó háð ýmsum skilyrðum. Núgildandi og nokkuð breyttar reglur er að finna í SESB.

Gerðir ESB. Samningurinn um SSESB hefur að geyma ákvæði um með hvaða hætti stofnanir þess geta notað völd sín. Það gerist með bindandi og óbindandi gerðum. Bindandi gerðir eru reglugerðir, tilskipanir og ákvarðanir en óbindandi eru tilmæli og álit. Réttargerðir sem samþykktar eru með lagasetningarmeðferð teljast svonefndar lagagerðir (hér einnig nefnd afleiðd löggjöf), en aðrar ekki. Að mestu leyti er hér um að ræða sömu gerðir með sömu réttaráhrifum og fyrri samningur hafði að geyma ákvæði um.

Málsmeðferð við töku ákvörðunar um gerðir hefur verið einfölduð. Sameiginleg meðferð og samvinnumeðferð hafa nú verið færðar saman og um þetta fjallað í almennri lagasetningarmeðferð. Hún er fólgin í því að Evrópuþingið og ráðið samþykki sameiginlega reglugerð, tilskipun eða ákvörðun að tillögu framkvæmdastjórnarinnar. Þessi málsmeðferð er skilgreind nánar í SSESB, og telst hún meginregla. Með nýjum reglum Lissabonsáttmálans hefur málsmeðferð verið færð saman og einfölduð. Reglurnar um framseldar gerðir hafa verið skýrðar og þær flokkaðar. Í heild tekið er ekki um neinar grundvallarbreytingar að ræða.

Meginreglan um framkvæmd ESB laga felur í sér að valdið til að framfylgja ESB lögum liggur almennt hjá aðildarríkjunum en undir eftirliti framkvæmdastjórnarinnar, dómstóla aðildarríkjanna og dómstóls ESB. Ástæðan fyrir þessu fyrirkomulagi er m.a. sú að ESB

sem slíkt hefur hvorki yfir að ráða fjármagni né stofnanalegri byggingu til að ráða við þessi verkefni. Lissabonsáttmálinn breytir ekki þeim reglum sem hér er fjallað um í neinum atriðum sem máli skipta.

Áður var fjallað um *breytingar á gildandi samningunum* um Evrópusambandið og Evrópubandalagið í 48. gr. fyrrnefnda samningsins. Þeim reglum hefur nú verið breytt nokkuð með Lissabonsáttmálanum. Aðalatriðin eru að samkvæmt 48. gr. samningsins um Evrópusambandið (SES) má breyta sáttmálanum í samræmi við svonefnda hefðbundna endurskoðunarmeðferð eða einfaldaðri endurskoðunarmeðferð. Þar að auki eru heimildir til breytinga í sérstökum tilvikum. Hér er þó ekki um veigamiklar breytingar að ræða frá því sem gildi fyrir gildistöku Lissabonsáttmálans.²⁵

Þá er komið nýtt ákvæði í SES um rétt *aðildarríkja til úrsagnar úr ESB* en almennt var þó talið að aðildarríkin nyttu réttar til úrsagnar í samræmi við þjóðarétt. Hið nýja ákvæði skýrir þó réttarstöðuna.

B.5 Bein réttaráhrif, forgangsráhrif og aðrar óskrifaðar meginreglur ESB réttar

Þess skal hér fyrst getið að þau atriði sem hér greinir hafa ekki breyst með tilkomu Lissabonsáttmálans.²⁶

Bein réttaráhrif í Evrópurétti þýðir að einstaklingar og lögaðilar geti borið fyrir sig sambandsréttinn beint, þ.e. án þess að þurfa að styðjast við innlendar réttarreglur, fyrir dómstólum og stjórnvöldum í aðildarríki, ef hann telst nægilega skýr og óskilyrtur að mati dómstóla. Þessi réttur gildir ekki aðeins gagnvart stjórnvöldum heldur einnig á milli einstaklinga og lögaðila. Reglan gildir aðeins um lagagerðir og er nokkuð mismunandi eftir eðli þeirra. Hún gildir þannig aðeins að takmörkuðu leyti um tilskipanir eins og lýst hefur verið.

Forgangsráhrif ESB réttar. Dómstóll ESB hefur talið að bandalagsréttur (nú sambandsréttur) hefði sjálfstæða tilveru vegna fullveldisframsals aðildarríkjanna og yrði að ganga framar rétti aðildarríkjanna ef þessi tvö réttarkerfi væru ósamrýmanleg. Að áliti dómsins er þetta talið gilda hvort sem lög aðildarríkis væru eldri eða yngri en ESB lög. Engin réttarregla sem aðildarríki settu gæti því gengið framar bandalagsrétti án þess að sjálfur grundvöllur ESB yrði þar með í hættu. Þessi sjónarmið hafa síðan verið útfærð nánar og eru helstu atriðin eru þessi:

- Sambandsrétturinn, þar með talin afleidd löggjöf, ryður burt ósamrýmanlegum ákvæðum í landsrétti. Í því efni skiptir ekki máli hvort landsrétturinn er eldri eða yngri en viðkomandi sambandsréttur eða hvort um stjórnarskrárákvæði þeirra er að ræða eða ekki.
- **Ekki má samþykkja innlend lög eða gefa út stjórnsýslufyrirmæli sem eru í andstöðu við ESB rétt.**
- Sé ekki heimild til lögbanns á landslögum ber að beita því engu að síður samkvæmt ESB rétti ef það er eina leiðin til að tryggja full áhrif ESB réttar.

²⁵ Sjá nánar kafla 3.14. í viðauka III.

²⁶ Sjá nánar kafla 4 í viðauka III.

Á hinn bóginn hefur ekkert verið sagt um hvernig aðildarríki skuli tryggja forgangsáhrif sambandsréttar og þar á meðal ekki heldur hvort þessi forgangsáhrif skuli vera tryggð í stjórnarskrám aðildarríkjana.

Dómstólar í aðildarríkjunum taka þó ekki að öllu leyti undir sjónarmið dómstóls ESB. Þýski stjórnlagadómstóllinn telur t.d. það hlutverk sitt að gæta þess að stofnanir ESB (þar á meðal dómstóll ESB) taki sér ekkert það vald sem hann ekki hefur samkvæmt orðum sáttmálanna hvort sem það birtist í setningu afleiddra laga eða dómaframkvæmd. Þá telur hann einnig að forgangsáhrifin taki ekki til gerða sem eru andstæðar þýsku stjórnarskránni.

Meginreglan um skaðabótaskyldu aðildarríkjana. Samningarnir um ESB segja ekkert um það álitamál hvort aðildarríkin geti borið skaðabótaábyrgð vegna tjóns sem einstaklingur eða lögaðili hefur orðið fyrir vegna brota á sambandsrétti. Engu að síður er reglan um bótaábyrgð aðildarríkisins vel þekkt meginregla í sambandsréttinum byggð á dómafordæmum. Rauði þráðurinn í rökstuðningi dómstóls ESB fyrir því að leggja bótaábyrgð á aðildarríki vegna brota á sambandsrétti er sá að tryggja verði að staðinn sé vörður um réttindi einstaklinga á grundvelli sambandsréttar. Forsendur þeirrar ábyrgðar eru að viðkomandi réttarheimild sé ætlað að skapa borgurunum tiltekinn greinanlegan rétt, að orsakasamhengi séu milli brotsins og þess tjóns sem viðkomandi beið og að brot teljist nægjanlega alvarlegt til að valda skaðabótaskyldu.

Óbein réttaráhrif í sambandsréttinum þýðir í aðalatriðum að dómstólum og stjórnvöldum í aðildarríkjunum sé skylt að túlka landslög þannig að samrýma megi sambandsréttinn að því marki sem stjórnskipunarlag viðkomandi aðildarríkis leyfa. Kjarninn í reglunni er sá að um er að ræða eitt úrræði af mörgum til að tryggja að sambandsrétturinn nái fram að ganga. Reglan um bein réttaráhrif kemur t.d. til greina þar sem hún á við. Sama er að segja um regluna um samstarf af heilindum og loks má hér nefna meginregluna um skaðabótaskyldu aðildarríkjana sem fyrir er nefnd.

Reglan um *réttaröryggi* er ein af meginreglum sambandsréttar. Í grundvallaratriðum felur reglan í sér kröfu um að löggjöf sé skýr og fyrirsjáanleg. Meginreglan um réttmætar væntingar er önnur regla sem er skyld meginreglunni um réttaröryggi. Hún felur í sér sjálfstæða réttarheimild sem veitir ákveðin réttindi. Þessar tvær meginreglur eru hluti af óskráðum meginreglum sambandsins og hafa sem slíkar verið staðfestar í dómaframkvæmd dómstóls ESB. Stofnanir Evrópusambandsins eru jafnframt bundnar af þessum meginreglum eins og öðrum reglum í ESB rétti. Aðalrökin fyrir þessum meginreglum eru að þeir sem bundnir eru af reglum ESB réttar verða að hafa vissu um hvað felist í löggjöfinni m.a. svo þeir geti gert fyrirfram áætlanir um hegðun sína á viðskiptamarkaði. Það er grundvallaratriði í viðskiptalífínu að unnt sé að gera áætlanir. Af því leiðir að rík krafa er um nákvæma löggjöf á þessu sviði bæði til að koma í veg fyrir ólögmetna háttsemi og til að stuðla að árangursríkum viðskiptum.

B.6 Lýðræðið í Evrópusambandinu

Það getur verið erfiðleikum bundið að fjalla um lýðræði og þróun lýðræðis í Evrópusambandinu, ekki síst í ljósi þess að Evrópusambandið er ekki ríki, í þeim skilningi sem oftast er lagður í það hugtak, og fátt bendir til þess að það verði að ríki í náinni

framtíð.²⁷ Af þeim sökum getur verið villandi að beita mælikvörðum sem vanalega eru notaðir í lýðræðisríkjum á virkni lýðræðis á yfirþjóðlega stofnun eins og Evrópusambandið.

Sökum þeirrar stofnanagerðar sem Evrópusambandið býr við myndast togstreita milli krafna um meira lýðræði, en þá er oftast átt við beint lýðræði þar sem íbúarnir kjósa fulltrúa sína til að stjórna sameiginlegum málum, og krafna um að treysta sameiginlega stjórn kjörinna ríkisstjórna aðildarlandanna á vettvangi Evrópusambandsins, en þjóðríkin eru þær einingar sem mynda sambandið.²⁸

Innan ESB hefur átt sér stað þróun í átt til aukins lýðræðis. Þessi þróun á einkum rót að rekja til þess að því hefur lengi verið haldið fram að lagagerðir innan sambandsins styddust ekki við nægjanlegan lýðræðislegan grundvöll. Í fyrri samningum hafa fylgt yfirlýsingar leiðtoga ríkisstjórna aðildarríkjanna (Maastricht) og bókanir og yfirlýsingar (Amsterdamsamningurinn og Nicesamningurinn) sem hafa lagt aukna áherslu á að styrkja þjóðþingin þegar ákvarðanir um lagagerðir eru teknar innan ESB-réttar. Svipað gildir um almennari yfirlýsingu um framtíð ESB sem gerð var í Laeken 2001 og fjallar um lýðræði. Lissabonsáttmálinn hefur hins vegar í 9.–12. gr. SESB að geyma bein ákvæði um efnið sem öll miða að því að styrkja lýðræðisþróunina. Ákvæði 10. gr. skipta hér máli. Þau hljóða svo:

1. Starfshættir sambandsins skulu byggjast á fulltrúalýðræði.
2. Beinir fulltrúar borgaranna á vettvangi sambandsins sitja á Evrópuþinginu. Þjóðhöfðingjar eða leiðtogar ríkisstjórna aðildarríkjanna eru fulltrúar ríkja sinna í leiðtogaráðinu en ríkisstjórnir þeirra eru fulltrúar þeirra í ráðinu, og bera lýðræðislega ábyrgð, annaðhvort gagnvart þjóðþingum sínum eða borgurum.
3. Sérhver borgari skal hafa rétt til þátttöku í lýðræðislegu starfi innan sambandsins. Ákvarðanir skulu teknar á eins opinn hátt og eins nálægt borgurunum og kostur er.
4. Stjórnmalaflokkar á Evrópuvettvangi stuðla að því að móta evrópska stjórnmalavitund og tjá vilja borgara sambandsins.

Hér skal nefnt að fulltrúar borgara sambandsins eru kosnir beint á Evrópuþingið. Þetta atriði er auðvitað mikilvægur þáttur í lýðræði innan ESB og í raun framför frá því orðalagi sem notað var áður í samningnum um EB. Völd þingsins hafa stöðugt farið vaxandi innan ESB og er nú svo komið að í stað þess að nægjanlegt var í upphafi að leita álits þingsins er aðalreglan nú sameiginlegt vald þingsins og ráðsins samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnarinnar í löggjafarmálefnum, þar á meðal í málefnum á sviði frelsis, öryggis og réttlætis. Lissabonsáttmálinn hefur ýtt undir þetta.

Með honum hefur þingið einnig öðlast aukin völd á öðrum sviðum. Sem dæmi um það má nefna að það skal kjósa forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtogaráðsins sem við það hefur hliðsjón af úrslitum kosninga til Evrópuþingsins.²⁹

²⁷ Nánar er fjallað um merkingu hugtaksins ríki í Viðaukum III og V.

²⁸ Sjá nánari umfjöllun í Viðauka V.

²⁹ Vísað er til kafla 5.2. í viðauka III og viðauka V um nánari umfjöllun.

Áhrif þjóðþinga aðildarríkja Evrópusambandsins á málefni þess hafa stöðugt farið vaxandi. Þau áhrif eru án efa talin nauðsynleg til að vinna upp þann lýðræðishalla sem hefur verið talinn vera fyrir hendi vegna þess að innan ESB hefur leiðtogaráðið, þar sem ráðherrar aðildarríkjanna eiga einir sæti, farið með umfangsmikið lagasetningarvald. Færa má að því rök að það vald hafi í upphafi verið tekið af þjóðþingunum. Aðalatriðið er að með Lissabonsáttmálanum hafa réttindi þjóðþinga aðildarríkjanna verið styrkt verulega. Í 12. gr. SESB eru ákvæði sem snúa að þjóðþingum aðildarríkjanna en einnig í 5. gr. og bókun nr. 1 (sem fjallar um hlutverk þjóðþinga í ESB) og bókun 2 (sem fjallar um beitingu nálægðarreglunnar og meðalhófsreglunnar). Báðar þessar bókanir fela í sér að beint samband skuli vera milli þjóðþinganna og stofnana ESB en það er í sjálfu sér nýjung. Í 12. gr. SESB er nánar vikið að hlutverki þjóðþinganna. Þjóðþingin hafa með Lissabonsáttmálanum fengið aukið eftirlitshlutverk með stefnu ríkisstjórna sinna um ESB málefni og með framkvæmdastjórninni. Upplýsingaflæði til þeirra veitir þeim auk þess færi á að hafa aukin áhrif á lagasetningu eftir því sem þjóðþingin óska. Á hinn bóginn eru völd þjóðþinganna mismunandi í aðildarríkjunum samkvæmt stjórnskipun þeirra og stjórnskipunarhefðum. Talið er að það geti leitt til mismunandi áhrifa þjóðþinganna.³⁰

Borgarar ESB fá aukin áhrif með Lissabonsáttmálanum. Samkvæmt SESB er sérhver ríkisborgari aðildarríkis jafnframt borgari Evrópusambandsins og skal hann hafa þar rétt til þátttöku í lýðræðislegu samstarfi. Í SESB er að finna nýtt ákvæði sem skilgreinir tiltekin réttindi. Þar segir að hópur sambandsborgara, sem eru ríkisborgarar í umtalsverðum fjölda aðildarríkja og að minnsta kosti ein milljón að tölu, geti tekið það frumkvæði að óska eftir því við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins að hún leggi fram, innan ramma valdheimilda sinna, hvers konar viðeigandi tillögu um lagagerð sem borgararnir telja að þurfi til þess að koma sáttmálum sambandsins í framkvæmd. Ákveðin framþróun hefur hér átt sér stað sem þó getur vart talist veruleg sé horft til fyrri reglna sem giltu á þessu sviði.

Mannréttindareglur eiga sér langa sögu innan ESB sem verður ekki rakin nánar hér.³¹ Reynt getur á mannréttindareglur innan sambandsins með tvennum hætti. Í fyrsta lagi gæti reynt á þær í skiptum stofnana ESB við einstaklinga og lögpersónur. Í öðru lagi getur reynt á þær þegar aðildarríki framfylgja skyldum sínum samkvæmt ESB-rétti, t.d. þegar þau beita ESB-reglugerð eða taka tilskipanir ESB í lög sín. Sá sem telur rétt á sér brotinn með framkvæmd slíkrar löggjafar eða lögtöku innlendrar löggjafar til að fullnægja ESB-rétti getur þá eftir atvikum borið fyrir sig ESB-mannréttindi á grundvelli þeirra ákvæða sem um það gilda innan ESB. Það að auki hafa þessar reglur túlkunaráhrif á aðrar reglur.

Í SESB segir að sambandið viðurkenni þau réttindi, það frelsi og þær meginreglur sem kveðið er á um í sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi frá 7. desember 2000, eins og honum var breytt í Strassborg 12. desember 2007, og skuli sá sáttmáli vera jafngildur sáttmálunum um ESB og SESB að lögum. Þetta þýðir að réttindaskráin hefur nú sama gildi innan ESB og frumréttur. Hins vegar segir einnig að ákvæði réttindaskrárinnar skuli ekki rýmka á neinn hátt valdheimildir sambandsins eins og þær eru skilgreindar í sáttmálunum. Hún tekur nú sem áður ekki til aðildarríkjanna nema þegar þau hrinda löggjöf sambandsins í framkvæmd. Hlutverk réttindarskrárinnar er því nú

³⁰ Vísað er til kafla 5.3. í viðauka III um frekari fræðslu.

³¹ Vísað er til kafla 5.5. í viðauka III um frekari fræðslu.

einkum að undirstrika mikilvægi þess að ESB sem slíkt og stofnanir þess virði grundvallarréttindi og styðjist við sjónarmið um réttarríkið. Efni réttindaskrárinnar breyttist ekki við gildistöku Lissabonsáttmálans.

Í heild hefur Lissabonsáttmállinn ekki breytt neinu verulegu í löggjöf ESB í mannréttindamálum. Tvö atriði skulu þó nefnd. Í fyrsta lagi hefur þeim réttindum farið fjölgandi sem um getur í réttindaskránni og í öðru lagi hefur henni verið veitt lagagildi sem frumréttur innan ESB. Verður að ætla að slíkt geti haft nokkur óbein áhrif.

B.7 Frelsi, öryggi og réttlæti

Í upphafi hafði Rómarsamningurinn ekki að geyma ákvæði um svonefnd lagaleg málefni og innri málefni. Samstarf aðildarríkjanna á þessu sviði hófst upp úr 1970 og beindist einkum að baráttu gegn hryðjuverkum, baráttu gegn eiturfjögum og lögreglusamstarfi.³² Samstarfið tengdist þeirri ósk að borgarar sambandsins (þá bandalagsins) gætu almennt ferðast að vild innan svæðisins. Slíkt frelsi útheimti hins vegar m.a. aukið eftirlit á ytri landamærum ESB, með sameiginlegum vegabréfsáritunum, aukinni lögreglusamvinna og fleira. Markmiðið var því sett í þá átt að skapa skilyrði fyrir því að gera þetta kleift.

Samstarf aðildarríkjanna á sviði öryggis- og lögreglumála hélt áfram að þróast með Maastrichtsamningnum þar sem gerð var sú breyting að nýjum ákvæðum var skotið inn í samninginn um ESB. Þau urðu að bálki VI, svonefndri stoð 3, þar sem í lög voru tekin ýmis ákvæði sem vörðuðu lagaleg og innri málefni aðildarríkjanna. Ákvarðanataka í málefnum sem heyrðu undir stoð 3 var ekki með sama yfirþjóðlega móti og á öðrum sviðum sambandsins. Grundvallarbreyting varð á þessu með Amsterdamsamningnum þegar ýmis fyrri ákvæði sem vörðuðu lagaleg málefni og innri málefni voru endurrituð og færð úr stoð 3 yfir í stoð 1, þ.e. bandalagsréttinn.

Með Lissabonsamningnum urðu verulegar breytingar á þeim þáttum sem áður mátti nefna lagaleg og innri málefni³³ og lögreglumálefni og réttarlega samvinna í sakamálum. Stoðirnar voru sem fyrr segir lagðar niður og ákvæðum á þessu sviði fundinn staður í stofnsáttmálunum. Sviðinu var nú gefið nýtt nafn með sáttmálanum, þ.e. svæði frelsis, öryggis og réttlætis. Meginmarkmiðið með tilfærslunni og nýju reglunum var að auðvelda stofnunum ESB að taka ákvarðanir í þeim málaflokkum sem falla undir bálkinn til að ná þeim markmiðum sem heiti hans gefur til kynna.

Meginbreytingin með Lissabonsáttmálanum er sú að þriðja stoðin (lögreglusamvinna og lagaleg samvinna í sakamálum) hefur verið færð yfir í samninginn um starfshætti Evrópusambandsins sem nú tekur þá á öllum málefnum sem varða kaflann um frelsi, öryggi og réttlæti. Öll ákvarðanataka verður auðveldari, lýðræðislegri og réttindi einstaklinga betur varin, m.a. vegna þess að valdsvið dómstóls ESB hefur verið aukið. Ákveðin framþróun hefur því átt sér stað hér. Þessi þróun hófst með Maastrichtsamningnum, var síðan fylgt eftir með Amsterdamsamningnum og nú síðast með Lissabonsáttmálanum. Hún er í því fólgin að Evrópusambandið hefur smám saman fengið mun meira vald en það hafði áður. Sú staðreynd blasir þó við að ekki eru öll

³² Vísað er til kafla 6 í viðauka III um frekari fræðslu.

³³ Og féll þar áður undir bálk VI (stoð 3) samkvæmt Maastrichtsamningnum.

aðildarríkin aðilar að samstarfinu og sum þeirra hafa samningsbundna heimild til að standa fyrir utan það.

Utanríkismál. Hugtakið utanríkismál er hér látið taka til hvers kyns heimilda sambandsins til þess að koma fram út á við gagnvart ríkjum utan þess eða alþjóðastofnunum.³⁴

Réttarstaðan um heimildir bandalagsins og síðar sambandsins til að gera þjóðréttarsamninga hefur lengi verið óljós. Vegna skorts á skýrum og samræmdum ákvæðum í sáttmálunum kom það í hlut Dómstólsins að afmarka valdheimildir bandalagsins. Réttarstaðan um heimildina til að gera þjóðréttarsamninga er almennt talin sú að á sviðum þar sem sambandið fer eitt með völd samkvæmt ESB rétti fari það einnig eitt með völd til að gera þjóðréttarsamninga. Þetta á við í málefnum sem falla undir 3. gr. SSES, t.d. er varða sameiginlegu viðskiptastefnuna, og tollabandalag. Í öðru lagi er talið að á sviðum þar sem aðildarríkin og sambandið fara með skiptar valdheimildir hafa aðildarríkin ekki heimild til að gera þjóðréttarsamninga þar sem stofnanir sambandsins hafa annað hvort tekið bindandi ákvarðanir eða sjálfar gert þjóðréttarsamninga við aðila utan sambandsins. Á sviðum skiptra valdheimilda þar sem stofnanir sambandsins geta tekið bindandi ákvarðanir en hafa ekki gert það er talið að aðildarríkin geti gert þjóðréttarsamninga við ríki eða stofnanir utan ESB. Nánari afmörkun er þó ekki ljós.

Breytingar í kjölfar Lissabonsáttmálans eru ekki verulegar en lagatextinn hefur þó verið einfaldaður og gerður markvissari. Má nefna að upplýsa ber þingið að fullu um framvindu mála á öllum stigum málsmeðferðar auk þess sem samþykkis þingsins er krafist heldur oftast en áður var. Ekki verður séð að völd ráðsins til að taka ákvörðun á þessu sviði hafi breyst mikið með tilkomu Lissabonsáttmálans. Slíkt gæti helst átt við í tengslum við sameiginlega viðskiptastefnu.

Stefnan í utanríkis- og öryggismálum er að mestu í sama formi og áður var, þ.e. hún er enn á valdi aðildarríkjanna að mestu leyti. Utanríkis- og öryggismál eru ólík öðrum sviðum þar sem sambandið fer með völd og fjallað er nánar um í samningnum um starfshætti Evrópusambandsins. Munurinn felst í þessu:

- Leiðtogar ríkisstjórnna aðildarríkjanna sem eiga sæti í leiðtogaráðinu taka ákvarðanir með einum rómi nema reglur sambandsins leyfi annað.
- Gerðir hafa ekki bein réttaráhrif og lagagerðir má ekki samþykkja.
- Æðsti talsmaðurinn og aðildarríkin skulu koma stefnunni til framkvæmda. Evrópuþingið hefur í aðalatriðum einungis rétt til samráðs. Framkvæmdastjórnin hefur lítið hlutverk.³⁵
- Dómstóll ESB hefur almennt ekki dómsvald.³⁶

Með Lissabonsáttmálanum hafa breytingar átt sér stað að því er varðar svonefndan æðsta talsmann sambandsins í utanríkis- og öryggismálum, sérstaka utanríkisþjónustu, sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum og fleiri atriði.³⁷

³⁴ Vísað er til kafla 7 í viðauka III um frekari fræðslu.

³⁵ „Sjá þó t.d. 3. mgr. 21. gr. SESB..“

³⁶ Sjá þó 40 gr. SESB.

Helstu breytingar sem felast í Lissabonsáttmálanum varðandi sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum frá því sem áður var felast í eftirfarandi:

1. Skyldu aðildarríkjanna til að bjóða fram hjálp og aðstoða hvert annað eftir getu verði aðildarríki fyrir vopnaðri árás.
2. Heimild ráðsins til að fela hópi aðildarríkja að leysa tiltekin verkefni sem miða að því að standa vörð um gildi sambandsins.
3. Aðildarríki, sem uppfylla strangari viðmið um hernaðargetu og hafa tekið á sig samkvæmt eigin ósk ríkari skuldbindingar gagnvart hvert öðru skulu stofna til varanlegs skipulegs samstarfs að því er varðar erfiðustu verkefni.
4. Varnarmálastofnun Evrópu. Hún var að vísu stofnuð af ráðinu í júlí 2004 á grundvelli þágildandi ákvæða. Um verkefni hennar er nú fjallað í 3. mgr. 42. og 45. gr. SESB. Ákvæði um þetta eru orðin skýrari og ráðið hefur nú rýmri heimildir til að breyta samþykktum og starfsreglum hennar.

B.8 Efnahags- og myntbandalag

Aðildarríkin þurfa að samræma efnahagsstefnu sína að ákveðnu marki ef markmið Evrópusambandsins eiga að nást.³⁸ Ólík efnahagsstefna aðildarríkjanna var talin hafa óhagstæð áhrif á samskipti þeirra. Lengi vel var talið að talsvert vantaði upp á að unnt væri að bera innri markað EB saman við markað aðildarríkjanna. Á innri markaði bandalagsins giltu þannig ólíkar mynttegundir aðildarríkjanna sem voru taldar valda óþarfa kostnaði og gætu auk þess skapað hindranir í viðskiptum milli ríkjanna. Auk þess gæti ótryggt innbyrðis gengi gjaldmiðla aðildarríkjanna orðið til þess að fyrirtæki hikuðu við fjárfestingar yfir landamæri innan bandalagsins. Evrópubandalagið (og síðan Evrópusambandið) hefur leitast við að leysa þennan vanda. Órói á gjaldeyrismörkuðum fyrir á árum og stækkun ESB hafa bæði gert samstarfið flóknara og knúið frekar á um nauðsyn slíks samstarfs.

Samkvæmt samningnum um EB skyldi stefna í efnahagsmálum almennt vera í samræmi við markmið bandalagsins. Framkvæmd stefnunnar var í höndum ráðsins og framkvæmdastjórnarinnar. Hún fól einkum í sér samræmingu aðgerða sem snerust um eftirfarandi atriði:

- a) Samræming efnahagsstefnunnar. Í samningnum um EB var þess getið að aðildarríkin litu á stefnuna í efnahagsmálum sem sameiginlegt hagsmunamál sem yrði samræmt í ráðinu á grundvelli ályktana og tilmæla þess.
- b) Bann við yfirdrætti, lánum með sérkjörum og ábyrgðum. Reglur um þetta eru stundum nefndar reglurnar um góða hegðun.
- c) Málsmeðferð vegna óhóflegs ríkishalla. Aðildarríkin skyldu forðast óhóflegan opinberan halla. Nánari reglur kváðu á um það hvað telja skyldi óhæfilegan halla í þessu sambandi.

Framkvæmdastjórninni var falið að hafa eftirlit með þróun mála varðandi hallarekstur eða skuldasöfnun aðildarríkjanna. Halli var talinn óhæfilegur ef hann nam meira en 3% af

³⁷ Vísað er til kafla 7.3.2. í viðauka III um nánari greiningu.

³⁸ Vísað er til kafla 8 í viðauka III um nánari greiningu.

þjóðartekjum og ef heildarlán ríkis voru meira en 60% af þjóðartekjum.³⁹ Fullnægði aðildarríki ekki öðru hvoru eða báðum skilyrðunum gerði framkvæmdastjórnin skýrslu um ástandið sem það gæti síðan sent til ráðsins. Hefðist ríkið ekkert að gat ráðið gripið til ýmissa ráðstafana gegn ríkinu.

Ráðið gat þannig ákveðið:

- að skylda ríki til að birta upplýsingar um efnahagslegt ástand sitt,
- að skora á Evrópska fjárfestingabankann að endurskoða lánastefnu sína gagnvart viðkomandi ríki,
- að krefjast þess að ríki afhenti geymslufé til bandalagsins sem bar ekki vexti og
- að sekta aðildarríki.

Sektirnar voru þó ekki aðfararhæfar á hendur aðildarríkjum. Hins vegar var unnt að höfða mál á hendur aðildarríki í tilefni af meintum brotum á samningsskyldum. Þessar reglur voru til þess fallnar að hafa áhrif á hegðun aðildarríkjanna í ríkisfjármálum auk þess sem góð hegðun í ríkisfjármálum var einnig skilyrði fyrir inngöngu í myntbandalagið. Heildarniðurstaðan er samt sú að þær skyldur sem ríki tóku á sig samkvæmt fyrrgreindu voru að mestu leyti í samræmi við hefðbundnar þjóðréttarlegar skuldbindingar.

Myntbandalagið felur einkum í sér:

- a) að taka óafturkallanlega ákvörðun um innbyrðis gengi einstakra gjaldmiðla og útgáfu nýs sameiginlegs gjaldmiðils,
- b) að ákveða og framkvæma sameiginlega stefnu í peninga- og gjaldeyrismálum sem einkum skyldi miða að jafnvægi í verðlagsmálum og
- c) að koma á fót sameiginlegri stofnun til þess að stjórna stefnunni í peningamálum.

Myntbandalaginu var komið á í þremur áföngum. Síðasti áfanginn hófst 1. janúar 1999 þegar 11 af 15 ríkjum Evrópubandalagsins stofnuðu Myntbandalagið. Frá og með 1. janúar 1999 varð bandalagssvæðið eitt myntsvæði og frá þeim tíma var gengi gjaldmiðla einstakra aðildarríkja myntbandalagsins fest gagnvart evrunni. Aðildarríkin fara því ekki lengur með valdheimildir á sviði myntmála. Í þess stað kom miðstýrt vald stofnana bandalagsins varðandi sameiginlega mynt. Mikilvægustu þættir þess eru Evrópskur seðlabanki og Evrópskt seðlabankakerfi sem hefur það meginmarkmið að halda verðlagi stöðugu. Þær breytingar sem urðu á Efnahags- og myntbandalaginu með Lissabonsáttmálanum geta ekki talist verulegar. Þess er þó fyrst að geta að nú fellur peningamálastefna fyrir þau ríki sem hafa evru sem gjaldmiðil undir svonefndar óskiptar valdheimildir sambandsins. Þetta er þó tæpast mikil efnisbreyting frá því sem áður gildi.

Aðalatriðin eru að aðildarríkin ráða enn ferðinni að öllu verulegu leyti þegar um er að ræða að taka ákvarðanir um almenna efnahagsstefnu þeirra. Aðildarríkin hafa tekið á sig tiltekna skuldbindingar um góða hegðun í ríkisfjármálum en þær eru almenns eðlis og í ætt við hefðbundnar þjóðréttarlegar skuldbindingar.

Aðild að myntbandalaginu er hins vegar annars eðlis þar eð aðild að því þýðir að aðildarríkin fara ekki lengur með valdheimildir á sviði myntmála. Í þess stað kemur miðstýrt vald stofnana sambandsins varðandi hina sameiginlega mynt eins og lýst hefur

³⁹ Nánar er fjallað um Maastricht skilyrðin í kafla 3.2 í C-hluta þessarar skýrslu.

verið. Aðildarríki myntbandalagsins hafa þó ekki sameiginlega stefnu í ríkisfjármálum heldur verða þau áfram í höndum einstakra ríkja eins og verið hefur. Lissabonsáttmálinn breytir ekki fyrrgreindu réttarástandi en áréttar að peningamálastefna fyrir þau ríki sem hafa evru sem gjaldmiðil falli undir óskiptar valdheimildir sambandsins.

B.9 Yfirlit yfir þær helstu breytingar á löggjöf ESB sem leiða má af Lissabonsáttmálanum

9.1 Almennt um Lissabonsáttmálann

Lissabonsáttmálanum var ætlað að ljúka þeirri endurskoðunarvinnu sem sambandið hefur lengi staðið í með Amsterdamsamningnum og Nicesamningnum auk hins umdeilda stjórnarskrársáttmála sem aldrei tók gildi. Hann breytti þeim sáttmálum sem hafa að geyma frumrétt sambandsins og einfaldaði þá. ESB og EB hafa verið sameinuð í eitt Evrópusamband, sem hvílir ekki lengur á þremur stöðum heldur hafa þær nú verið sameinaðar. Grundvallarreglur sambandsins er nú að finna í tveimur sáttmálum, sáttmálanum um ESB (SESB) og sáttmálanum um starfshætti ESB (SSESB). Þá hafa valdmörk sambandsins gagnvart aðildarríkjum verið skýrð og málsmeðferðarreglur þess við setningu gerða auk þess sem breytingar á sáttmálunum hafa verið einfaldaðar.

9.2 Stofnanir og stjórnsýsla

Með Lissabonsáttmálanum voru innviðir sambandsins styrktir og nokkrar breytingar gerðar á hlutverki og valdsviði stofnana þess. Stofnunum hefur einnig verið fjölgað um tvær og til þeirra teljast nú bæði leiðtogaáráðið og endurskoðunardómstóllinn en þessi fyrirbrigði voru þó til áður.

Evrópuþinginu hefur verið veitt aukið löggjafarvald, aukið vald til afskipta af fjármálum sambandsins, aukið vald til afskipta við gerð alþjóðlegra samninga á sviði sameiginlegu viðskiptastefnunnar og loks aukið vald við skipun framkvæmdastjórnarinnar. Þá verður þingmönnum fækkað og hámarks- og lágmarksfjöldi þingmanna frá hverju ríki breytt í þá átt að jafna atkvæðavægi.

Þjóðþingin fá aukið vald í samræmi við nálægðarregluna og borgarar sambandsins geta haft frumkvæði að lagasetningu. Þar að auki gætir ákveðinnar viðleitni í þá átt að auka áhrif borgara ESB með því t.d. að gefa þeim kost á að óska eftir tillögum frá framkvæmdastjórninni um lagagerðir sem talin er þörf á.

Starfshættir ráðsins hafa tekið nokkrum breytingum og gert er ráð fyrir því að það ákvarðanir þess skuli styðjast við aukinn meirihluta í víðtækara mæli en áður var. Þar sem eitt sinn var krafist einróma samþykkis nægir því oft aukinn meirihluti. Hér skal einnig nefnt að frá 2014 verður reglum um vægi innan ráðsins einnig breytt þannig að það tekur aukið hlutfallslegt tillit til íbúafjölda aðildarríkjanna.

Vald framkvæmdastjórnarinnar hefur aukist nokkuð.

Þá ber að geta að reglur um opna stjórnsýslu og gegnsæi hafa verið bætтар.

Almennt má segja að valdsvið stofnana sambandsins hafi verið víkkað út. Það er ekki síst vegna þess að hinar gömlu stoðir 2 og 3 hafa nú verið felldar þar undir.

9.3 Mannréttindamál

Mannréttindaskráin hefur fengið lagagildi innan ESB og hefur nú stöðu frumréttar sambandsins. Þá er Dómstóll ESB er í betri aðstöðu til að dæma um hugsanleg brot stofnana ESB á réttindaskránni. Hann hefur auk þess fengið fullt dómvald í málefnum sem varða frelsi, öryggi og réttlæti, sem áður tilheyrðu 3. stoð ESB og stóðu utan bandalagsréttarins.

Til stendur að ESB sækir um aðild að Mannréttindasáttmála Evrópu en lítið hefur þokast áfram í þeim efnum.

9.4 Utanríkismál

ESB var gert að sjálfstæðri lögpersónu og hin sameiginlega stefna í utanríkis- og öryggismálum færð úr stoð 2 undir sambandsréttinn. Ákvarðanir í utanríkismálum eru teknar með einróma samþykki allra aðildarríkja.⁴⁰

Komið var á fót utanríkisþjónustu sambandsins sem og embætti ædsta talsmanns í utanríkis- og öryggismálum sem hefur m.a. það hlutverk að framfylgja sameiginlegri stefnu sambandsins í utanríkis- og öryggismálum og koma fram fyrir hönd þess. Skipting verkefna á sviði utanríkismála milli stofnana getur þó enn verið nokkuð óljós. Valdsvið stofnana hefur ekki breyst að neinu ráði.

Á sviði sameiginlegrar stefnu í öryggis- og varnarmálum má nefna að sambandinu hefur verið falin viss athafnageta á sviði bæði borgaralegra og hernaðarlegra kosta og aðildarríkjunum fengin ákveðin hlutverk og skyldur á því sviði.

9.5 Myntmál

Peningamálastefna á evrusvæðinu fellur nú berum orðum undir óskiptar valdheimildir sambandsins og Evrópuþinginu og ráðinu eru veittar heimildir til að mæla fyrir um nauðsynlegar ráðstafanir vegna notkunar evrunnar sem sameiginlegs gjaldmiðils. Hér er þó að mestu um formbreytingu að ræða og aðrar breytingar eru einnig að mestu tæknilegs eðlis.

B.10 Ríkjahugtakið og Evrópusambandið

Áhugavert er að skoða hverju stjórnarskrá ESB hefði breytt.⁴¹ Hafa verður þá fyrst og fremst í huga að samningurinn um Evrópusambandið (þar á meðal samningurinn um Evrópubandalagið) taldist frumréttur innan bandalagsins. Í því felst að hann eða meginreglur hans hafa mörg þau einkenni sem aðildarríkin hafa að jafnaði í æðstu lögum sínum og er það áður rakið. Með stjórnarskrádrögunum bættist hins vegar við:

⁴⁰ Um öryggis- og utanríkismál Evrópusambandsins má fræðast nánar hjá Derek E. Mix (2013). *The European Union: Foreign and Security Policy*. Congressional Research Service. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41959.pdf>

⁴¹ Sjá nánar um þetta kafla 11 í viðauka III og í Viðauka V.

- Sérstök stjórnarskrá.
- Að Evrópusambandið átti að verða sérstök lögpersóna.
- Sérstök réttindaskrá.
- Embætti utanríkisráðherra.
- Embætti forseta Evrópska ráðsins.
- Fjölgun heimilda til að taka ákvarðanir með auknum meirihluta.
- Aukin áhrif þjóðþinga og héraðsstjórna.

Þau völd sem enn hefðu þá verið eftir hjá aðildarríkjunum sem teljast sérstaklega mikilvæg eru eftirfarandi miðað við stjórnarskráruppkastid:

- Breytingar á nýju stjórnarskránni hefði aðeins verið unnt að gera með samþykki allra aðildarríkjanna.
- Allar breytingar sem gerðar hefðu verið hefðu orðið að fara fram í samræmi við stjórnarskrárlegar kröfur í aðildarríkjunum.
- Meginreglan um framsal valds var áfram aðalreglan. Hún þýðir að Evrópusambandið getur ekki tekið sér neitt vald sem aðildarríkin hafa ekki fengið því sérstaklega.
- Ákvarðanir í mikilvægum málaflokkum svo sem skattamálum, efnahagsmálum og fjármálum hefði aðeins verið unnt að taka með samkomulagi allra aðildarríkjanna. Sama gildir um ákvarðanir innan stoðar 2 (utanríkis- og öryggismál).
- Aðildarríki gátu áfram sagt sig úr Evrópusambandinu.

Spyrja má hvort stefnt hafi verið að einhverjum grundvallarbreytingum um völd sambandsins eða hvort stofnanir þess eða aðildarríkin hefðu síðasta orðið um hvar valdmörk liggja milli Evrópusambandsins annars vegar og aðildarríkjanna hins vegar. Svarið er sennilega neikvætt. Eftir sem áður hefði reglan um framsal valds (veittar valdheimildir) gilt. Einnig hefði gilt áfram sú meginregla að dómstóll bandalagsins skyldi túlka sambandslöggjöfina en allar breytingar á sambandsréttinum voru eftir sem áður háð samþykki allra aðildarríkjanna. Niðurstaðan hefði því verið sú að aðildarríkin hefðu eftir sem áður haft fulla stjórn á framtíðarbreytingum samninganna, þar á meðal á nýjum valdheimildum sambandsins.

Þá má spyrja hvort síðan hafi orðið breytingar á stjórnarskrárdrögunum með Lissabonsáttmálanum.

Almennt má segja að mörg þeirra atriða sem stjórnarskrárdrögin gerðu ráð fyrir að yrðu tekin upp hafi fengið staðfestingu með Lissabonsáttmálanum. Sem dæmi um þetta má nefna að málefni voru færð úr stoð þrjú (lögreglusamvinnu og lagalegrar samvinnu í sakamálum) yfir í SSESB sem þýðir að dómstóll ESB og aðrar stofnanir sambandsins hafa fengið aukin völd, þing ESB hefur fengið aukið vald í mörgum málaflokkum og embætti forseta leiðtoga ráðsins var stofnað. Þetta gildir þó ekki um ýmis önnur atriði. Þannig má fyrst og fremst benda á að ekki er notast við hugtakið stjórnarskrá í Lissabonsáttmálanum og sama gildir um ýmis ákvæði sem gátu falið í sér táknræn skilaboð um að verið væri að þróa Evrópusambandið í átt að ríki, svo sem ákvæði um þjóðsöng, sérstakan ráðherra og sérstakan evrópskan dag. Í nokkrum atriðum má segja að Lissabonsáttmálinn hafi að geyma ákvæði sem ganga í gagnstæða átt og taki þannig stefnu í þá átt að styrkja völd aðildarríkjanna. Hér má einkum nefna ný ákvæði um hlutverk þjóðþinga í setningu

afleiddra laga. Þá hefur staða aðildarríkjanna verið styrkt með ýmsum ákvæðum sem minna á að sambandið sé þjóðréttarlegur aðili sem aðildarríkin veita völd til þess að ná sameiginlegum markmiðum. Í reglum sambandsins segir berum orðum að það skuli aðeins að hafast innan ramma þeirra valdheimilda sem aðildarríkin veiti því. Hafa ber þó í huga að reglur af þessu tagi voru áður taldar gilda innan Evrópusambandsins en hafa nú verið lögfestar með skýrum hætti.

Helstu niðurstöður um eðli Evrópusambandsins eru að hugtakið ríki er mótað af reglum þjóðaréttarins. Þær eru ekki ávallt glöggar og því erfitt að ákveða skilyrðin fyrir stofnun eða tilvist ríkis út í æsar. Hugtakið sambandsríki er tiltekið form ríkis sem byggir á samvinnu tveggja eða fleiri landa sem eru bundin af sameiginlegri stjórnarskrá og sameiginlegu ríkisvaldi.

Hugtakið ríkisvald (fullveldisréttur) skírskotar til valdheimilda ríkis innan landamæra sinna. Almennt er ekki ástæða til að ætla að ríki missi stöðu sína sem slíkt án vilja valdhafa þó að það hafi jafnvel gefið eftir stóran hluta af fullveldisrétti sínum.

Með hugtakinu stjórnarskrá er venjulega átt við undirstöðulög tiltekins ríkis. Stjórnarskrám er fyrst og fremst ætlað það hlutverk að lögbinda æðstu stjórn ríkis, kveða á um skiptingu valds, tryggja stjórnfrelsi, stuðla að réttaröryggi og skapa vörn gegn ofríki af hálfu handhafa ríkisvaldsins. Vegna þessa eru þær að jafnaði æðri almennum lögum. Hugtakið stjórnarskrá er þó oft notað í mun víðtækari merkingu en hér greinir.

Hugtakið stjórnarskrá var að mörgu leyti rangnefni á þeim drögum sem aðildarríki Evrópusambandsins undirrituðu árið 2004 ef tekið er mið af efni annarra stjórnarskráa. Hafa má í huga í þessu sambandi að stjórnarskrádrögin töldust samningur að stjórnarskrá sem segir sína sögu um hvert átti að vera lagalegt gildi hennar. Fremur bar að líta á hana sem hátíðlega stofnskrá sem fól í sér ýmis táknræn skilaboð, svo sem þjóðsöng og fána.

Mikilvæg spurning um stöðu Evrópusambandsins verður ávallt hvort það eru aðildarríkin eða stofnanir Evrópusambandsins sem taka ákvarðanir um framtíðarmálefni þess. Svárið við þessari spurningu að núgildandi sambandsrétti er að stofnanir Evrópusambandsins taka allar ákvarðanir sem falla innan ramma löggjafar sambandsins en það er aðildarríkjanna (a.m.k. að áliti sumra þeirra) að taka aðrar ákvarðanir og þau hafa enn fremur síðast orðið um það hvort stofnanir sambandsins hafa haldið sér innan þeirra valdheimilda sem þeim hafa verið fengin.

Samkvæmt þessu verður Evrópusambandinu hvorki líkt við einstök aðildarríki né sambandsríki og hefði ný stjórnarskrá engu breytt um það. Evrópusambandið felur í sér réttarkerfi sem hefur algera sérstöðu hvort sem tekið er mið af stofnunum þess, efnisreglum eða starfsemi. Úrslitaatriðið er að aðildarríkin hafa það á valdi sínu að ákveða hvaða vald Evrópusambandið fer með eða muni fara með. Stjórnarskráin hefði hins vegar falið í sér tiltekna framþróun í löggjöf Evrópusambandsins.

Meginatriði umræðunnar um þýðingu stjórnarskrár fyrir Evrópusambandið snýst hins vegar um það sérstaka réttarkerfi sem það er á hverjum tíma byggt á. Af nafngiftinni stjórnarskrá einni saman verður engin ályktun dregin um það hvort um einhvers konar sambandsríki sé að tefla. Í því efni skipta þær efnisreglur sem þar kunna að koma fram öllu máli. Af þessum ástæðum er einnig tilgangslaust að ræða um stjórnarskrár,

sambandsríki eða ríkjasamband með því að taka mið af því sem nú er þekkt úr stjórnarskrám aðildarríkjanna eða annarra ríkja.

Evrópusambandið er nú samband fullvalda ríkja sem er sérstaks eðlis þar sem þau hafa falið stofnunum ESB að fara með vissa fullveldisþætti fyrir þeirra hönd. Það verður aðeins skilgreint út frá forsendum þess sjálfs hvort sem því er sett sérstök stjórnarskrá eða ekki. Hefðu fyrrgreind stjórnarskrádrög frá 2004 hlotið fullgildingu hefði það þó tvímælalaust verið tákni um meiri samruna og framþróun aðildarríkja þess. Að flestu leyti hefur þeim áfanga þó verið náð með gildistöku Lissabonsáttmálans.

B.11 Náttúruauðlindir og Evrópusambandið

Efnislegt og landfræðilegt gildissvið sambandsréttarins er víðtækt.⁴² Sambandsrétturinn tekur almennt til allra efnahagssumsvifa aðildarríkjanna en þar eru reglur innri markaðarins þungamiðja. Sambandsrétturinn gildir fyrir aðildarríki hans en þar eru nánari landamæri útfærð. Vísendingar eru um að sambandsrétturinn nái ekki aðeins til svæða sem háð eru fullum yfirráðarétti aðildarríkis heldur einnig til annarra svæða eins og efnahagslögsögu og landgrunns með þeim takmörkunum sem leiða af þjóðarétti.

Skipan og stjórn auðlinda verður komið á með þeim sérákvæðum sem nú finnast í sambandsréttinum og að því marki sem þar er heimilað. Þau ákvæði eru ekki mörg enn sem komið er en finnast þó bæði í frumrétti og afleiddum sambandsrétti sem lögfestur hefur verið með heimild í frumréttinum. Svipað er að segja um hinar almennu samræmingarheimildir. Í þeim gætu falist takmarkaðar heimildir til að kveða á um skipan auðlinda en þó ekki almennar heimildir til að ráðstafa auðlindum aðildarríkjanna. Meginreglan er því sú að aðildarríkin halda eignarréttarlegum heimildum að auðlindum sínum.

Ákvæði um skipan eignarréttar í reglum um starfsrækslu Evrópusambandsins virðist þýða að aðildarríkin geti ákveðið hvort fyrirtæki og auðlindir séu í opinberri eigu eða einkaeigu. Heimilt er að beita eignarnámi (og e.t.v. svipuðum aðgerðum) en það kerfi sem það byggist á verður að fullnægja grundvallarreglum Evrópusambandsins. Aðildarríkin hafa sennilega rýmri heimildir ef þau taka undir sig auðlindir við aðstæður þar sem ekki er um atvinnustarfsemi að ræða, t.d. aðeins að því er varðar eignarrétt. Dómarframkvæmd varðandi þessi atriði er ekki að öllu leyti skýr.

Álykta má af dómunum að viss frávik eða hindranir frá meginreglum stofnsetningarréttar og frjálsum flæði fjármagns megi eftir atvikum réttlæta, einkum með skírskotun í mikilvægar þjóðfélagsþarfir í almannapágu. Óljóst er hversu langt verður gengið í því efni. Réttlættingarástæður af því tagi geta átt við þegar fyrirtæki starfa á sviðum sem varða almannahag eða veita þýðingarmikla þjónustu, t.d. varðandi orkubirgðir eða orkuöryggi, og þá ávallt að gætri meðalhófsreglu.

Öll fyrirtæki, einnig opinber fyrirtæki, verða að hlíta sambandslöggjöfinni á sviði fjórfrelsis og samkeppni. Orðasambandið opinbert fyrirtæki er skýrt rúmri skýringu í því sambandi.

⁴² Sjá nánar kafla 12 í viðauka III.

11.1 Sjávarútvegsreglur Evrópusambandsins

Sérstök stefna ESB í sjávarútvegsmálum varð fyrst aðkallandi á ofanverðum sjöunda áratug síðustu aldar.⁴³ Það var ekki síst fyrirhuguð aðild Stóra-Bretlands, Noregs, Írlands og Danmerkur sem þá ýtti undir stefnumótun á þessu sviði. Upphaflegu aðildarríkin sex, Þýskaland, Frakkland, Belgía, Holland, Lúxemborg og Ítalía, sáu þann kost við að móta sameiginlega fiskveiðistefnu áður en ný ríki yrðu aðilar að sambandinu að þau yrðu bundin við þær sjávarútvegsreglur sem þá væru þegar í gildi. Að öðrum kosti hefðu þessi ríki getað haft áhrif á efni reglnanna. Þetta er nauðsynlegt að skoða í því ljósi að aðild þessara ríkja átti fyrirsjáanlega eftir að auka við fiskimið sambandsins og umsvif á þessu sviði. Á þessum forsendum tókst aðildarríkjum sambandsins árið 1970 að koma sér saman um sameiginlega stefnu um skipulag sjávarútvegsmála og markaðsmál. Þetta varð sá lagagrundvöllur sem nýju aðildarríkin, þ.e. Stóra-Bretland, Danmörk og Írland, gengu að við inngöngu í sambandið árið 1972. Þessi ríki áttu á hinn bóginn þátt í mótun þeirra reglna sem síðar tóku gildi.

Árið 1977 varð til sameiginleg fiskveiðistefna gagnvart ríkjum utan sambandsins. Á þeim tíma þótti líklegt að 200 mílna fiskveiðilögsaga yrði samþykkt á þriðju hafréttarráðstefnu Sameinuðu þjóðanna sem hófst árið 1973 en lauk ekki fyrr en níu árum síðar, þ.e. árið 1982. Markmið sambandsins var einkum að búa svo um hnútana að gerð þjóðréttarsamninga um fiskveiðar kæmi í hlut sambandsins en ekki einstakra aðildarríkja þess. Þannig átti að tryggja sem best áframhaldandi veiðar sambandsflotans á fjarlægum fiskimiðum að því marki sem unnt væri. Að sama skapi var reynt að koma í veg fyrir að aðildarríkin gerðu slíka samninga hvert fyrir sig.

Verndarráðstöfunum var lítil gaumur gefinn innan sambandsins fyrst í stað en áhersla einkum lögð á skipulag fiskveiða- og markaðsmál, svo og að halda þeim fiskimiðum sem sambandið hafði yfir að ráða ef svo færi að alþjóðalög heimiluðu ríkjum að færa lögsögu sína út í 200 sjómílnur. Í byrjun ársins 1983 náðist þó loks samkomulag um verndarráðstafanir á fiskimiðunum eftir langar samningsumleitanir og segja má að með því hafi endanlega verið lagður grunnur að núgildandi fiskveiðistefnu sambandsins. Mesta þýðingu hafði reglugerð um verndun og stjórn fiskiauðlinda en þar var m.a. lagður grunnur að reglum um jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum, ákvörðun hámarksafla, úthlutun landskvóta til einstakra aðildarríkja og að meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Þessar reglur eru enn hornsteinar í fiskveiðistefnu sambandsins.

Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins sætti umfangsmikilli endurskoðun sem leiddi til reglugerðar um vernd og sjálfbæra nýtingu fiskiauðlinda innan hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu, sem tók gildi 1. janúar 2003.

Í apríl 2009 gaf framkvæmdastjórnin út grænbók þar sem fjallað er um galla hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu sambandsins og voru lagðar fram almennar tillögur til úrbóta og leitað var opinbers samráðs. Rúmlega tveimur árum síðar lagði framkvæmdastjórnin fram tillögur sínar að endurskoðun hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu, m.a. tillögu að nýrri grunnreglugerð.

⁴³ Sjá hér nánar kafla 13 í viðauka III.

Þann 10. desember 2013 samþykkti Evrópuþingið nýja grunnreglugerð um hina sameiginlegu fiskveiðistefnu, sem felldi úr gildi eldri grunnreglugerð og fól í sér umfangsmikla endurskoðun. Hún tók gildi þann 1. janúar 2014. Á síma tíma tók gildi ný markaðsreglugerð sem einnig felldi úr gildi eldri reglugerð um sama mál.

Aðalatriði fiskveiðistjórnarinnar eru þessi:

Stofnanir Evrópusambandsins hafa vald til þess að setja afleidda löggjöf í fiskimálum sambandsins í mjög víðtækum mæli. Þá fer Evrópusambandið eitt með óskiptar valdheimildir yfir varðveislu auðlinda í sameiginlegu fiskveiðistefnu sambandsins. Orðin varðveisla auðlinda eru skýrð vítt og ná ekki aðeins til reglna um leyfilega hámarksafla og tæknilegar verndarráðstafanir heldur einnig til reglna um markaðsmál og skiptingu kvóta milli aðildarríkjanna og fleiri atriða. Af því leiðir að aðildarríkin fara ekki með sjálfstætt vald á þessu sviði og nálægðarreglan gildir ekki.

Meginreglan er að fiskveiðiskip sambandsins skulu hafa jafnan aðgang að hafsvæðum og auðlindum í sambandinu. Nokkrar undantekningar eru frá þessu auk þess sem meginreglan miðast við ákveðna svæðaskiptingu í tengslum við veiðarnar. Samkvæmt meginreglunni getur ekkert aðildarríki haldið uppi löggjöf eða lagaframkvæmd um aðgang að fiskimiðum eða nýtingu þeirra sem felur í sér verri kjör fyrir ríkisborgara annars aðildarríkis en innlenda ríkisborgara nema unnt sé að færa hlutræn og málefnaleg rök fyrir slíkri löggjöf eða framkvæmd.

Stofnanir sambandsins ákveða leyfilegan heildarafla úr öllum helstu nytjastofnum og skiptingu hans á milli aðildarríkjanna. Þeir eru ákveðnir samkvæmt meginreglunni um hlutfallslega stöðugar veiðar. Meginreglan á hins vegar ekki við þegar nýjum fiskveiðiréttindum er úthlutað. Þá skal tekið tillit til hagsmuna sérhvers aðildarríkis.

Aðildarríkin ákveða við hvaða nánari reglur úthlutun veiðiheimildanna styðst, þ.e. með öðrum orðum hvernig veiðiheimildum sem koma í hlut aðildarríkjanna skuli úthlutað. Aðildarríkjunum er heimilt að skiptast á landskvóta.

Landskvóti er bundinn við fiskiskip sem sigla undir fána aðildarríkis eða eru þar skrásett. Tilgangurinn er að tryggja einstökum ríkjum ákveðna hlutdeild í heildarafla sambandsins og skerf af þeim ávinningi sem af veiðunum hlýst. Kvótahopp hefur tíðkast en með því er átt við að aðilar eins aðildarríkis freista þess að veiða í landskvóta annars aðildarríkis. Stundum getur aðildarríki komið í veg fyrir þetta með löggjöf sinni, einkum ef unnt er að sýna fram á að slíkt sé nauðsynlegt til að varðveita efnahagsleg tengsl milli veiða og aðildarríkis. Ekki má þó grípa til ráðstafana sem fara í bága við meginreglurnar um stofnsetningarrétt eða rétt launþega til frjálsrar farar. Aðildarríki má grípa til ráða sem miða að því að banna sölu fiskveiðikvóta úr landi eftir svipuðum sjónarmiðum og áður greinir.

Veiðar hvala og viðskipti með hvalaafurðir eru almennt bannaðar innan Evrópusambandsins.⁴⁴

⁴⁴ Sjá kafla 13.6 í Viðauka III.

Samkvæmt ákvæðum sambandsréttarins hefur sambandið eitt vald til að vera í fyrirsvári og gera þjóðréttarsamninga við ríki utan þess, hvort sem um er að ræða rétt aðildarríkja sambandsins til fiskveiða í lögsögu þriðju ríkja eða rétt þriðju ríkja til veiða í lögsögu sambandsins. Þessu til viðbótar fer sambandið með vald til að gera samninga um alþjóðleg hafsvæði. Aðildarríkin fara almennt ekki með umræddar heimildir eftir inngöngu í sambandið.

Skoðun nokkurra helstu aðildarsamninga leiðir í ljós að nýjum aðildarríkjum hefur ekki tekist að fá varanlegar undanþágur frá hinni sameiginlegu stefnu Evrópusambandsins í fiskimálum þrátt fyrir tilraunir í þá átt. Norðmenn settu sér hátt markmið í þessu skyni en lagalegur árangur varð samt hverfandi í samningaviðræðunum við ESB. Hins vegar hefur nýjum aðildarríkjum tekist að fá tímabundnar undanþágur auk þess sem þeim hefur tekist í sumum tilvikum að fá fram breytta sambandslöggjöf til að takast á við sérstök vandamál. Undanþágur þurfa ávallt að vera skýrar ef þær eiga að haldast.

11.2 Möguleikar nýrra aðildarríkja á undanþágum varðandi landbúnað og sjávarútveg

Sú breyting varð með Lissabonsáttmálanum að sá kafli í reglum um starfrækslu sambandsins sem fjallaði um fiskveiðar bar nú yfirskriftina „Landbúnaður og fiskveiðar“ en samsvarandi kafli bar aðeins heitið „Landbúnaður“ áður.⁴⁵ Hann fjallaði engu að síður um fiskveiðar með svipuðum hætti og nú er gert. Um var að ræða áherslubreytingu. Eftir sem áður skipuleggur Evrópusambandið og framkvæmir sameiginlega stefnu í þessum málaflokkum. Þetta þýðir m.a. að afstaða sambandsins til allra undantekninga frá þessari sameiginlegu stefnu er að öllum líkindum sú sama eða svipuð hvort sem um er að ræða fiskveiðar eða landbúnað.

Ótvírætt er að samningar sem Evrópusambandið hefur gert í tengslum við aðild nýrra ríkja hafa gildi sem frumréttur og eru jafnréttá ákvæðum SSESB og SESB. Þannig má leiða af dómi dómstóls ESB í mál Metallurgi gegn framkvæmdastjórninni, að aðildarsamningar geti falið í sér undanþágur frá reglum bandalagsréttar (nú sambandsréttar) hafi þeir að geyma skýr ákvæði þar að lúandi. Þetta ber auðvitað sérstaklega að hafa í huga fyrir þau aðildarríki sem sækjast eftir undanþágum vegna sérstakra hagsmuna þeirra. Nauðsynlegt er að skýrt sé kveðið á um undanþágur, ef þær eiga að haldast til langframa, þar sem almennt er litið á þær sem frávik frá almennum reglum sambandsins.

Hérlendis hefur mikið verið rætt um það álitaefni hvort og þá að hvaða marki væri unnt í hugsanlegum aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið að ná samkomulagi um varanlegar undanþágur vegna þeirra sérstöku hagsmuna sem Íslendingar eiga að gæta í landbúnaði og sjávarútvegi. Hér ber í huga að reglurnar um lagasetningarvald og annað ráðstöfunarvald sambandsins í landbúnaðarmálum sækja stoð í SSESB.⁴⁶ Því verður ekki breytt nema með breytingu á samningnum um starfsemi ESB. Aðildarlög nýrra aðildarríkja eru frumréttur sem hefur sama gildi og SSESB. Ákvæði þeirra geta þess vegna gengið framur ákvæðum samningsins og m.a. falið í sér breytingu eða frávik frá

⁴⁵ Hér er að mestu leyti byggt á kafla 4 í viðauka III.

⁴⁶ Sjá 3. kafla Viðauka III.

reglum um landbúnaðarmál en mikilvægt er þó að öll slík ákvæði séu skýr eins og áður sagði.

Við inngöngu nýrra ríkja er því lagalega unnt samkvæmt sambandsrétti að kveða á um undanþágur í viðkomandi aðildarlögum. Hins vegar setur sambandið ávallt fram þá meginkröfu í aðildarviðræðum að viðkomandi ríki gangi að öllu regluverki þess óbreyttu, hvort sem um er að ræða bindandi eða óbindandi gerðir eða dóma dómstóls ESB.⁴⁷ Ástæðan er einfaldlega sú að öll aðildarríkin eiga að mati Evrópusambandsins að sitja við sama borð. Með öðrum orðum eiga leikreglurnar að vera þær sömu fyrir þau öll. Það á auðvitað alveg sérstaklega við um málaflokka þar sem tekin hefur verið upp sameiginleg stefna og sambandið fer að verulegu leyti eitt með vald eins og í landbúnaðar- og fiskveiðimálum. Sameiginleg evrópsk stefna hefur náð sérstaklega langt á þessum sviðum. Frá þessu eru í grundvallaratriðum aðeins veittar tímabundnar undanþágur. Þær eru einkum hugsaðar sem aðlögunartími fyrir viðkomandi aðildarríki til að laga sig að breyttum aðstæðum en tímabundnir erfiðleikar Evrópusambandsins sjálfs geta einnig haft áhrif.

Áður en lengra er haldið er þó rétt að víkja að því hvað sé átt við með hugtakinu *undanþága*. Í víðum skilningi mætti fella eftirfarandi atvik undir hugtakið en taka ber fram að réttaráhrifin og skilyrðin eru ólík með þeim hætti sem hér verður nánari grein gerð fyrir.

Skal nú víkið að hverju atriði um sig:

Um varanlegur undanþágur. Skoðun á aðildarlögum einstakra ríkja staðfestir að hingað til hefur ekki verið um varanlegar undanþágur að ræða hvorki á sviði sjávarútvegsmála né landbúnaðarmála. Norðmenn kröfðust þess að fá undanþágur fyrir tiltekin hafsvæði í samningum sínum við bandalagið 1994. Kröfur Norðmanna fólu í sér að þeir skyldu áfram stjórna öllum hafsvæðum norðan 62. gráðu norðlægrar breiddar og að auki að allar fiskveiðiauðlindir í norski lögsögu væru áfram tryggðar Norðmönnum. Norðmenn byggðu þessa kröfu m.a. á því að sjávarafurðir væru mikilvæg útflutningsvara og að sjávarútvegur hefði afgerandi þýðingu fyrir búsetu og atvinnustarfsemi á strandsvæðum Noregs. Þau sjónarmið voru viðurkennd af hálfu sambandsins. Niðurstaða aðildarviðræðnanna varð sú að Norðmenn fengu í engum greinum varanlegar undanþágur frá sameiginlegri fiskveiðistefnu sambandsins. Í sömu heimildum kemur fram að könnun margra aðildarsamninga hafi leitt til sömu niðurstöðu, þ.e. að varanlegar undanþágur hafi ekki fengist. Könnun á aðildarsamningum nokkurra ríkja leiða einnig til sömu niðurstöðu varðandi landbúnað.

Um tímabundnar undanþágur frá reglum ESB. Skoðun á aðildarlögum leiðir í ljós að unnt er að fá tímabundnar undanþágur frá regluverki Evrópusambandsins ef rök standa til þess. Er mismunandi og raunar samningsatriði hve hin tímabundna undanþága geti staðið lengi og hversu víðtæk hún getur orðið. Í aðildarsamningi Finnlands, Svíþjóðar, Austurríkis og Noregs og um aðild að Evrópusambandinu frá 1994 er m.a. gerð grein fyrir ýmsum aðlögunaraðgerðum sem giltu til ársloka 1999 Þarsagði efnislega að þar sem alvarlegir erfiðleikar steðjuðu að aðild mætti framkvæmdastjórnin heimila Finnlandi og Noregi að

⁴⁷ Svonefnt *acquis communautaire*.

veita innanlandsstuðning til framleiðenda til að auðvelda þeim að fullu aðlögun að hinni sameiginlegu stefnu í landbúnaðarmálum.

Breyting á reglum ESB í þágu einstakra aðildarríkja. Sem dæmi um þetta má nefna 142. gr. fyrrgreinds aðildarsamnings en þar segir svo í lauslegri þýðingu:

Framkvæmdastjórnin skal heimila Noregi, Finnlandi og Svíþjóð að veita langtímainnanlandsstuðning með það að markmiði að tryggja að landbúnaður verði áfram stundaður á tilteknum svæðum. Þessi svæði eiga að ná til landbúnaðarsvæða norðan 62. breiddargráðu og nokkurra aðliggjandi svæða sunnan þeirrar breiddargráðu sem búa við svipaðar veðurfarsaðstæður sem gera landbúnað erfiðan.

Stuðningur samkvæmt þessari grein er bundinn reglugerðarákvæðum sem framkvæmdastjórnin setur. Sem dæmi má nefna að hámark er sett á heildarstuðning og tegund stuðnings er ákveðinn eftir ströngum mælikvarða. Af þessu er ljóst að litið er á ákvæðið sem sérstaka útfærslu ESB réttar. Það er ESB sem ákveður öll skilyrði fyrir stuðningnum og hann getur eftir atvikum alveg fallið í burtu með breyttri stefnu og löggjöf sambandsins í landbúnaðarmálum.

Annað dæmi er aðildarsamningur Möltu. Í viðauka III við aðildarsamning er að finna undanþágur frá fiskveiðistefnu Evrópusambandsins (í 3. kafla). Þar er mælt fyrir um breytingar á reglugerð um tæknilegar verndarráðstafanir vegna viðhalds fiskistofna í Miðjarðarhafinu og áttu þær breytingar að eiga sér stað fyrir inngöngu Möltu í Evrópusambandið. **Þær tilhliðranir sem Malta fékk með þessu er því að finna í gerðum Evrópusambandsins. Þeim gerðum getur sambandið auðvitað síðar breytt með þeirri málsmeðferð sem um það gildir innan þess.**

Sérreglur fyrir tiltekin svæði eða lendur. Þekkt er innan ESB að reglur sambandsins gilda ekki að öllu leyti um svæði eða lendur sem fylgja aðildarríkjum þess. Landfræðilegt gildissvið samninganna takmarkast við landamæri aðildarríkjanna sem geta auðvitað breyst samkvæmt þeim reglum ríkisréttar og þjóðaréttar sem um það gilda. Samningurinn gildir fyrir þau evrópsku landsvæði sem aðildarríkin fara með utanríkismál fyrir, t.d. Gíbraltar en þó hvorki fyrir Færeyjar né Grænland. Vissar sérreglur gilda fyrir Guernsey, Jersey og Shark og Álandseyjar samkvæmt sérstökunum bókunum við viðkomandi aðildarsamning. Þá gilda og ýmsar sérreglur og undantekningar fyrir svæði og lendur handan hafsins sem tilheyra aðildarríkjunum.

Helst má nefna í dæmaskyni Kanaríeyjar, Ceuta og Melilla sem tilheyra Spáni. Eyjar þessar liggja utan Evrópu og var samið um það við inngöngu Spánar í bandalagið (nú sambandið) að fjöldi reglna, þ. á m. allar reglurnar um fiskimál, skyldu ekki gilda fyrir eyjarnar. Þessi sérstaða myndaðist m.a. vegna legu eyjanna og stjórn málalegs viðhorfs til þeirra. Þessu hefur nú verið breytt þannig að hafsvæðin umhverfis Kanaríeyjar falla alfarið undir fiskveiðistefnu sambandsins en hafsvæðin umhverfis hinar eyjarnar að hluta til.

Aðalatriðið hér er að vissar lendur og svæði sem jafnvel geta verið innan marka aðildarríkja geta og hafa notið undanþágu frá reglum Evrópusambandsins. Tæplega verður

þó séð hvernig unnt er að beita þessum ákvæðum til hagsbóta fyrir Ísland í aðildarviðræðum þar sem óraunhæft virðist að hluta landið niður með þessum hætti.

Að lokum skal á það bent að nokkuð hefur tíðkast að gefa út sameiginlegar yfirlýsingar í tengslum við aðildarsamninga. Slíkar yfirlýsingar eru þó ekki hluti af honum og geta þegar af þeim sökum aldrei breytt efni sambandsréttarins. Að auki er efni þeirra oft almenns eðlis. Af þessum sökum er lögfræðilegt gildi yfirlýsinga af þessu tagi takmarkað. Ekki er þó útilokað að þær geti haft þýðingu við túlkun þjóðréttarsamninga. Eðli málsins samkvæmt gildir það þó aðeins þegar val stendur milli tveggja eða fleiri frambærilegra skýringarkosta. Þetta á þó varla við um aðildarsamninga að því leyti sem þeir varða valdheimildir Evrópusambandsins á sviði landbúnaðarmála en þar fer sambandið eitt með völd eins og bent hefur verið á. Yfirlýsingar sem þessar hafa því fyrst og fremst þýðingu á pólitískum vettvangi innanlands og eftir atvikum innan sambandsins.

Í samanteknu máli má því segja að erfitt geti reynst að ná fram *varanlegum undanþágum* frá reglum sambandsréttar í þeirri merkingu sem hér er lögð í það orðasamband. Það á sérstaklega við á sviði fiskveiða og landbúnaðarmála þar sem stefnan er sameiginleg og Evrópusambandið fer á að mestu leyti eitt með lagasetningarvald. Sé keppt að slíku markmiði í aðildarviðræðum verður að kveða á um allar slíkar undanþágur með mjög skýrum hætti ef tryggja á að þær haldi. Eins og áður greinir eru fordæmi fyrir því að unnt að ná fram tímabundnum undanþágum eða jafnvel annarri lagasetningu sambandsins í þágu íslenskra hagsmuna ef þær eru vel rökstuddar. Slíkar undanþágur haldast þó aðeins þann tíma sem þeim er markaður og/eða þar til breyting kann að vera gerð á viðkomandi löggjöf sambandsins. Varast ber að leggja mikið upp úr yfirlýsingum sem fylgja kunna aðildarsamningi a.m.k. að því er lögfræðilegt gildi þeirra varðar

C Staða og horfur í efnahagsmálum Evrópusambandsins

Efnisyfirlit

C.1	Inngangur	69
C.2	Evrópusambandið sem hagkerfi.....	69
2.1	Efnahagslegt misvægi innan Evrópusambandsins.....	71
2.2	Hagvöxtur og hagvaxtarþróun.....	72
2.3	Hagvaxtarspár.....	74
2.4	Verðbólga	76
2.4.1	Þróun verðbólgu innan Evrópusambandsins	76
2.4.2	Verðbólguhorfur	79
2.5	Samantekt niðurstaðna.....	81
C.3	Hagstjórn.....	82
3.1	Evrán og stjórn peningamála	82
3.1.1	Evrusamstarfið og Seðlabanki Evrópu	82
3.1.1.1	Markmið peningastefnu Seðlabanka Evrópu	83
3.1.1.2	Maastricht skilyrðin.....	83
3.1.1.3	Ríki og svæði utan evrusvæðisins sem nota evru.....	85
3.1.2	Evrán sem alþjóðleg mynt.....	86
3.1.3	Reynslan af evrusamstarfinu	87
3.1.4	Samkomulag um stöðugleika og hagvöxt	87
3.1.5	Evrúkreppan	88
3.1.5.1	Breytt hlutverk Seðlabanka Evrópu	90
3.1.5.2	Þjörgunaraðgerðir	91
3.1.6	Framtíð evrunnar og evrusvæðisins.....	91
3.1.7	Staða Íslands.....	93
3.1.7.1	Fjármagnshöftin.....	93
3.1.7.2	Ísland og evran	94
3.2	Ríkisfjármál	94
3.2.1	Þróun stöðu opinberra fjármála í löndum Evrópusambandsins undanfarin ár	95

3.2.2	Hvernig hefur gengið að uppfylla Maastricht skilyrðin um opinber fjármál? 96	
3.2.3	Þróunin í Evrópusambandinu	97
3.2.4	Niðurstöður og horfur	100
C.4	Vinumarkaður í Evrópusambandinu	100
4.1	Búferlaflutningar	100
4.2	Atvinnuþátttaka	102
4.3	Atvinnustig	102
4.4	Hlutastörf og unnar klukkustundir.....	104
4.5	Atvinnuleysi.....	104
4.6	Kjör.....	104
4.6.1	Skattar.....	104
4.6.2	Lágmarkslaun	105
4.6.3	Atvinnuleysisbætur.....	105
4.7	Hreyfanleiki vinnuafls	105
4.8	Þróun síðustu ára og útlit.....	106
4.8.1	Atvinnuleysi	106
4.8.2	Tekjur	107
4.8.3	Hlutfall lágtekjufólks.....	107
C.5	Samkeppnisstaða, fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun	107
5.1	Markmið um samkeppnishæfasta hagkerfi heims fyrir árið 2010.....	108
5.2	Framleiðni vinnuafls.....	109
5.3	Áhrif sameiginlegs markaðar á framleiðni og viðskipti	111
5.4	Alþjóðlegar mælingar á samkeppnisstöðu.....	112
5.5	Menntun, rannsóknir og þróun	114
5.6	Framleiðsluvörur og samkeppnisforskot	115
5.7	Skattar á fyrirtæki	116
5.8	Sveigjanleiki vinnumarkaðar.....	117
5.9	Stefna hins opinbera í samkeppnis- og atvinnumálum í Evrópusambandinu	117
5.10	Alþjóðleg viðskipti og viðskiptasamningar.....	119
5.11	Þróun síðustu ára	120
5.12	Útlit varðandi samkeppnisstöðu	122
C.6	Auðlindir og auðlindastjórnun	123
6.1	Orkustefna Evrópusambandsins	123

6.1.1	Orkunotkun innan ESB.....	124
6.1.2	Samanburður við íslenskan orkumarkað	126
6.1.3	Þróun orkumála Evrópusambandsins á undanförunum árum.....	126
6.1.4	Samantekt um orkumál og orkustefnu.....	128
6.2	Fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginleg fiskveiðistefna	128
6.2.1	Afli og flotar	128
6.2.2	Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins	131
6.2.2.1	Hlutfallslegur stöðugleiki	132
6.2.2.2	Niðurgreiðslur	133
6.2.3	Hagnaður í fiskveiðum innan ESB	133
6.2.4	Evrópusambandið sem markaður fyrir sjávarafurðir.....	135
6.2.5	Reynsla fiskveiðistefnunnar og endurskoðun hennar.....	135
6.2.6	Framtíðarhorfur fiskveiðistefnu ESB	137
6.3	Landbúnaður í Evrópusambandinu og sameiginlega landbúnaðarstefnan	139
6.3.1	Breytingar á sameiginlegri landbúnaðarstefnunni á árinu 2013.....	141
6.3.2	Horfur og samantekt helstu niðurstaðna.....	144

C.1 Inngangur

Í þessum hluta skýrslunnar er fjallað um stöðu og horfur í efnahagsmálum Evrópusambandsins og er sjónum aðallega beint að þeim tíma sem liðinn er frá því að Ísland sótti um aðild.

Eins og gefur að skilja er hér um mjög viðfeðmt og flókið umfjöllunarefni að ræða.

Hér hefur verið farin sú leið að líta til nokkurra afmarkaðra þátta til að draga upp mynd af ástandi efnahagsmála í Evrópusambandinu.

Fyrst er fjallað almennt um Evrópusambandið sem hagkerfi og litið til þess hve mikill hinn efnahagslegi samruni er í raun og veru milli hinna ýmsu aðildarlanda. Þannig er sérstakur gaumur gefinn að þróun helstu hagstærða, þ.e. hagvaxtar og verðbólgu á svæðinu. Einnig er efnahagsþróun Evrópusambandsins á síðustu árum borin saman við hagþróun í Bandaríkjunum.

Þvínæst er fjallað um þróun peningamála og ríkisfjármála í Evrópu. Seinni hluta árs 2012 birti Seðlabanki Íslands greinargóða og ítarlega skýrslu um valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum sem innihélt umfjöllun um mörg þeirra atriða sem hér eru einnig til umfjöllunar.⁴⁸

Ástand á vinnumarkaði skiptir sköpum fyrir líf skjör fólks og því er umfjöllun um vinnumarkaðsmál í Evrópusambandinu. Samkeppnishæfni svæðisins er gerð skil í sérstökum kafla og að síðustu er stiklað á stóru um landbúnað og sjávarútveg í Evrópu.

Rétt er að hafa í huga að Evrópusambandið er á margan hátt ekki alveg samhangandi efnahagssvæði á öllum sviðum. Þrátt fyrir að það myndi sameiginlegan markað á flestum sviðum eru margir þættir efnahagslífsins sem stjórnast af ákvörðunum sem teknar eru í einstökum aðildarlöndum.

C.2 Evrópusambandið sem hagkerfi

Evrópusambandið samanstendur af 28 þjóðlöndum. Þessi lönd gengu í sambandið á mismunandi tímum og við mismunandi aðstæður.⁴⁹ Heildarframleiðsla Evrópusambandsins var metin á tæplega 13 þúsund milljarða evra árið 2012 og reiknast, mælt á þann mælikvarða, stærsta hagkerfi í heimi. Aðildarlönd Evrópusambandsins eru á margan hátt ólík efnahagslega, bæði hvað varðar stærð hinna ýmsu hagkerfa sem og ríkidæmi, mælt sem þjóðartekjur á mann.

Nokkrar lykiltölur eru sýndar í töflu 1 þar sem löndunum er raðað eftir stærð hagkerfanna, mælt með vergri landsframleiðslu 2012.

⁴⁸ Seðlabanki Íslands (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*, Sérrit 7, september.

⁴⁹ Nánari umfjöllun er að finna í Viðauka I.

Tafla 1 Nokkrar lykilstærðir árið 2012

	VLF í milljónum evra	Mannfjöldi í milljónum	VLF á mann (kaupmáttarleiðrétt)
Evrópusambandið	12.971.122	505,7	25.500
Pýskaland	2.666.400	80,5	31.300
Frakkland	2.032.297	65,6	27.500
Bretland	1.932.702	63,9	28.300
Ítalía	1.567.010	59,7	25.200
Spánn	1.029.002	46,7	24.400
Holland	599.338	16,8	32.800
Svíþjóð	40.782	9,6	32.700
Pólland	381.204	38,5	16.800
Belgía	375.881	11,2	30.400
Austurríki	307.003	8,5	33.300
Danmörk	245.252	5,6	32.100
Grikkland	193.749	11,1	19.200
Finnland	192.541	5,4	29.100
Portúgal	165.107	10,5	19.200
Írland	163.938	4,6	33.200
Tékkland	152.926	10,5	20.300
Rúmenía	131.747	20,1	12.500
Ungverjaland	96.968	9,9	16.700
Slóvakía	71.096	5,4	19.100
Króatía	43.904	4,3	15.600
Lúxemborg	42.899	0,5	67.100
Búlgarí	39.668	7,3	12.100
Slóvenía	35.319	2,1	20.900
Litháen	32.904	3	17.900
Lettland	22.257	2	15.900
Kýpur	17.887	0,9	23.500
Eistland	17.415	1,3	18.000
Malta	6.851	0,4	22.100

Heimild: Eurostat.

Eins og glögggt má sjá af töflu 1 er breytileikinn mikill bæði hvað varðar stærð hagkerfa hinna ólíku landa í Evrópusambandinu. Hann skýrist að hluta til af mismunandi fólksfjölda, en einnig af mismikilli framleiðslu á mann.

Þýskaland er stærsta hagkerfi Evrópusambandsins og einnig það fjölmennasta. Malta er fámennasta landið í sambandinu og minnsta hagkerfið en það er langt í frá að landsframleiðsla á mann sé lægst þar í landi. Lúxemborg er það land þar sem landsframleiðsla á mann er hæst, en Búlgaría rekur lestina, mælt á þann mælikvarða. Verg landsframleiðsla á mann eru rúmar 31 þúsund evrur á ári í Þýskalandi, stærsta hagkerfi ESB, en einungis rétt rúmar 12 þúsund evrur á ári í Búlgaríu.

2.1 Efnahagslegt misvægi innan Evrópusambandsins

Það er áhugavert að reyna að slá einhverju nákvæmara máli á efnahagslega sundurleitni innan Evrópusambandsins og setja hana í samband við efnahagslegt misvægi milli fylkja í Bandaríkjunum, sem einnig er stórt, öflugt sambandsríki með sameiginlegan innri markað.

Ein aðferð til að meta breytileika í gögnum er að skoða dreifni ólíkra hagstærða. Ef borin er saman dreifni í vergri landsframleiðslu, vergri landsframleiðslu á mann og hagvexti sést glögggt að breytileiki milli landa í Evrópusambandinu er meiri en breytileiki milli fylkja í Bandaríkjunum hvað varðar allar þessar hagstærðir.⁵⁰ Þessi niðurstaða endurspeglar mikinn mun í hagþróun og efnahagsstigi milli hinna fátæku og ríku þjóða í Evrópusambandinu.

Á sama hátt getur verið áhugavert að bera saman efnahag þeirra landa sem stofnuðu sambandið við efnahag þeirra sem bættust í sambandið síðar. Niðurstöður slíks samanburðar má sjá í töflu 2.

Tafla 2: Dreifnistuðull hagstærða fyrir fyrir mismunandi hópa landa innan Evrópusambandsins

	Stofnríkin 6	15 aðildaríki	27 aðildaríki	Evrulöndin
<i>VL</i>	0,853	1,062	1,503	1,431
<i>VL á mann</i>	0,436	0,354	0,423	0,407
<i>Meðalhagvöxtur</i>	0,484	0,506	0,625	0,575
<i>Meðalverðbólga</i>	0,197	0,202	0,474	0,284

Heimild: Eurostat. Eigin útreikningar.

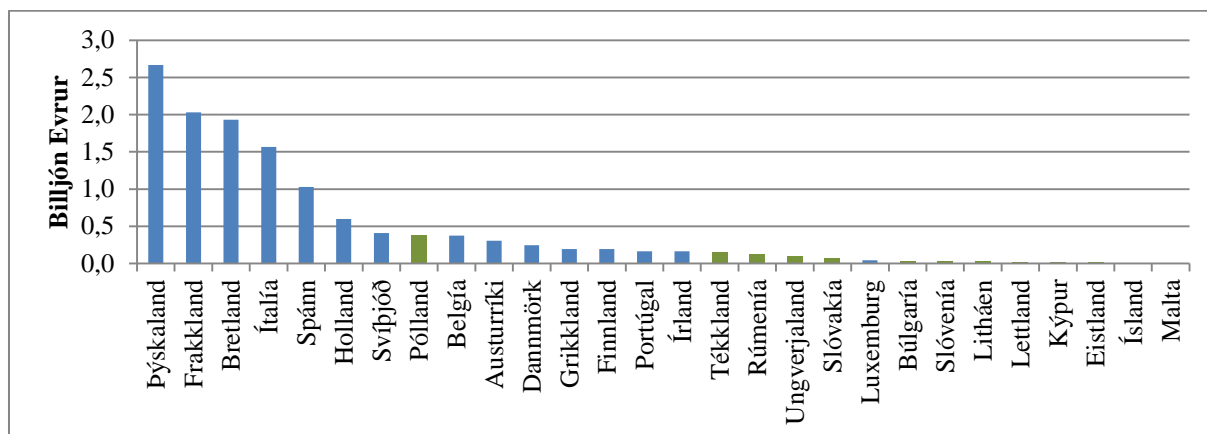
Þessar tölur sýna glögglega að efnahagsleg sundurleitni jókst mikið eftir að ríki Mið- og Austur-Evrópu tóku að ganga í sambandið. Þessi lönd eru mun fátækari en þau sem fyrir voru í sambandinu.

⁵⁰ Sjá nánari umfjöllun í Viðauka IV.

2.2 Hagvöxtur og hagvaxtarþróun

Landsframleiðsla er sú stærð sem er hvað mest notuð til að lýsa stærð hagkerfa og þróun þeirra. Landsframleiðsla endurspeglar heildarvirðisaukningu innan hagkerfisins á ákveðnu tímabili. En landsframleiðsla er ekki aðeins mælikvarði á virðisaukningu innan hagkerfisins heldur einnig á neyslugetu þjóðfélagsins. Ef litið er svo á að neysla auki lífsgæði einstaklinga, má líta á landsframleiðslu sem mælikvarða á lífsgæði þjóðfélagsins.

Árið 2012 voru aðildarríkja Evrópusambandsins orðin 27 og var það orðið stærsta hagkerfi heims mælt í þjóðarframleiðslu en Bandaríkin koma næst á eftir. Heildarlandsframleiðsla landa innan Evrópusambandsins var 23,1% af heimsframleiðslu meðan landsframleiðsla Bandaríkjanna var 21,8% af heimsframleiðslu. Hér verður þó að hafa í huga að litið er á Evrópusambandið sem eina efnahagslega heild. Að vissu leyti er eðlilegra að líta til þeirra landa sem tekið hafa upp evruna sem gjaldmiðil sem efnahagslega heild. Landsframleiðsla evrusvæðisins var 17,0% af heimsframleiðslu ársins 2012. Eins og áður var komið inn á er stærð hagkerfa aðildarríkjanna er mjög ólík. Þegar landsframleiðsla fyrstu 15 aðildarríkja Evrópusambandsins er tekin saman sést að hún er 92% af heildar landsframleiðslu Evrópusambandsins árið 2012. Þetta endurspeglar þá staðreynd að á undanförunum árum hafa hlutfallslega minni ríki gengið í sambandið. Sé landsframleiðsla Íslands árið 2012 sett í samhengi við aðildarríkin sést að Ísland yrði næstminnsta hagkerfið innan Evrópusambandsins, á undan Möltu.

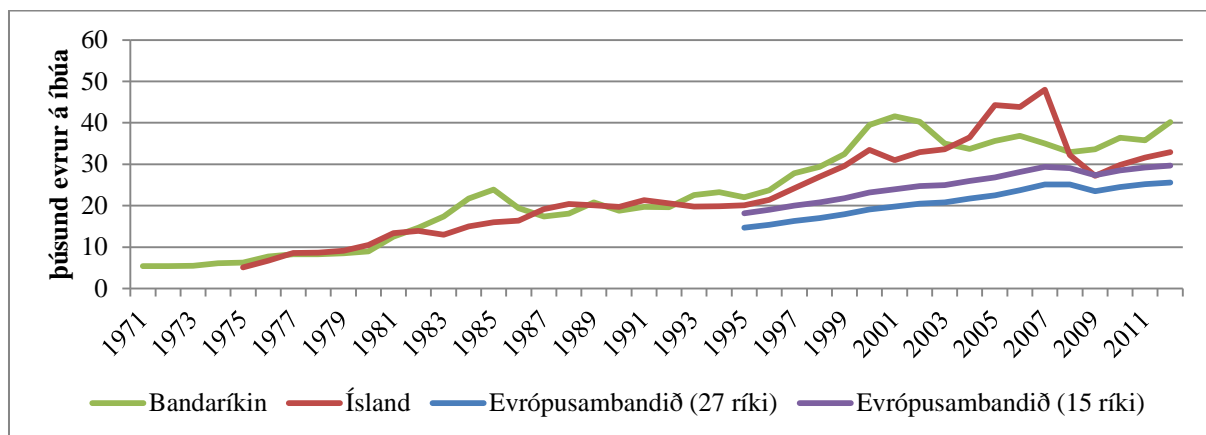


Mynd 1: Landsframleiðsla aðildarríkja Evrópusambandsins og Íslands árið 2012.
Heimild: Eurostat.

Samanburður á vexti landsframleiðslu á mann á Íslandi miðað við Bandaríkin og Evrópusambandið er sýndur á mynd 2. Af myndinni má ráða að hagvöxtur innan Evrópusambandsins var stöðugur fram að efnahagshruninu 2008 en landsframleiðsla á mann á Íslandi og í Bandaríkjunum var mun sveiflukenndari. Svo virðist sem lífskjör í fyrstu 15 aðildarríkjum Evrópusambandsins séu mun betri en þegar öll löndin eru tekin saman. Þetta bendir til að þau lönd sem hafa verið tekin inn í sambandið á 21. öldinni séu ekki einungis minni en þau lönd sem gengur fyrir í sambandið heldur séu þau efnahagslega vanþróaðri. Hagvöxturinn virðist þó vera svipaður hvort sem litið er á öll 27 aðildarríkin eða fyrstu 15 aðildarríkin.

Við efnahagshrunið árið 2008 féll landsframleiðsla á mann á Íslandi niður að því marki sem er algengt hjá 15 elstu aðildarríkjunum. Þetta fall má að einhverju leyti skýra með

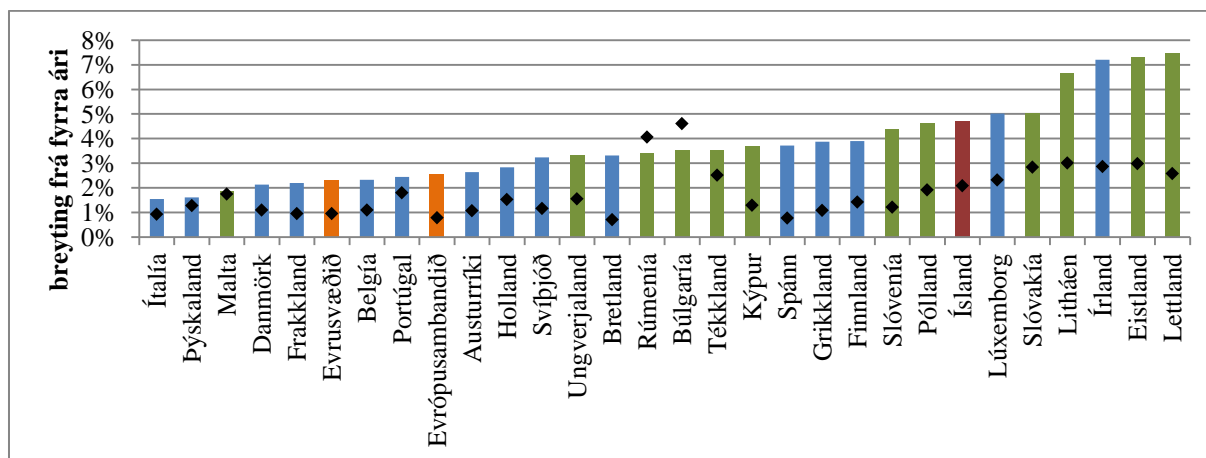
gengisfalli íslensku krónunnar. Frá þeim tíma hefur hagvöxtur á Íslandi hafi tekið betur við sér en hjá aðildarríkjum Evrópusambandsins.



Mynd 2: Landsframleiðsla á mann fyrir Bandaríkin, Ísland og Evrópusambandið. Heimild: Eurostat

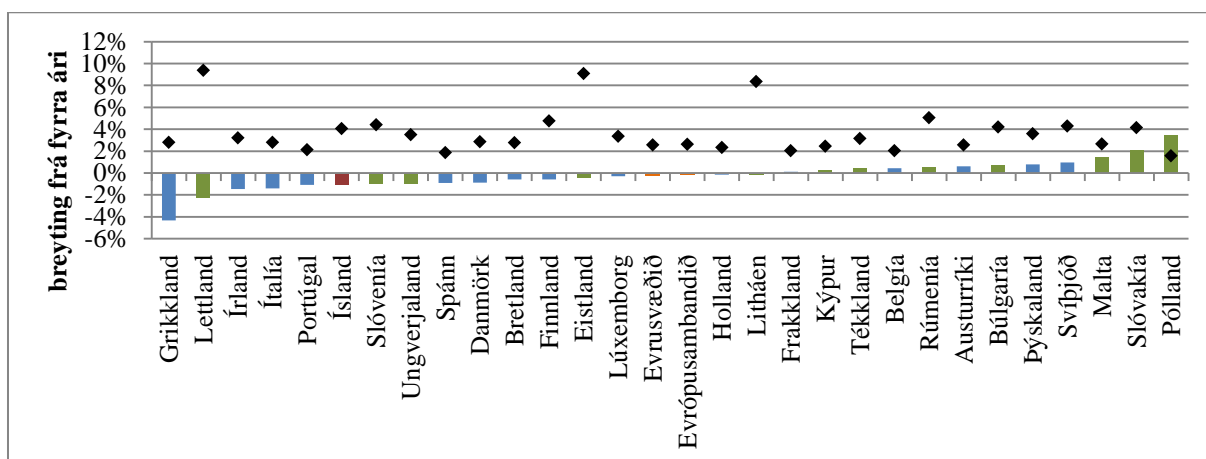
Af mynd 2 sést að aukning í landsframleiðslu á mann Íslandi hefur verið meiri en að meðaltali í Evrópusambandinu, hvort sem litið er til þeirra 15 ríkja sem gengu í það fyrr eða allra þeirra 27 ríkja sem voru í Evrópusambandinu árið 2012.

Það er áhugavert að skoða örlítið nánar áhrif efnahagshrunsins árið 2008 á hagvöxt, annars vegar á Íslandi og hins vegar í Evrópusambandinu. Á mynd 3 er litið til meðaltalshagvaxtar tímabilsins 1996-2007. Á myndinni eru 15 fyrstu aðildarríki Evrópusambandsins sýnd í bláum lit en hin 12 aðildarríkin sem gengu í sambandið á tímabilinu sýnd í grænum lit. Sést hér glögglega hve dreifing hagvaxtar er mikil meðal aðildarríkjanna. Ítalía er með lægstan meðaltalshagvöxt uppá 1,5% meðan Lettland er með hæstan meðaltalshagvöxt uppá 7,5%. Sé litið til stöðu Íslands sést að hagvöxtur hér á landi var til þess að gera hár á þessu tímabili eða um 4,7%. Meðaltals hagvöxtur innan Evrópusambandsins á sama tíma var um 2,5% og skýrist þessi tiltölulega lági hagvöxtur af mestu leyti af því hve lítill hann var meðal stærstu aðildarríkjanna á tímabilinu. Meðalhagvöxtur á evrusvæðinu er lítilllega lægri, eða um 2,3%.



Mynd 3: Meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar á tímabilinu 1996-2007 fyrir aðildarríki Evrópusambandsins og Ísland. Heimild: Eurostat.

Þegar litið er til meðaltalshagvaxtar eftir fjármálakreppuna, þ.e. frá árinu 2008 til ársins 2012, breytist myndin töluvert. Áhrif fjármálakreppunnar eru augljós þar sem meirihluti landanna hefur neikvæðan hagvöxt á tímabilinu og aðeins eitt land er með meðal hagvöxt yfir 2%. Auk þess eru staðalfrávik hagvaxtar á tímabilinu mjög há en það sem endurspeglar miklar sveiflur í hagvexti. Virðist sem sveiflur í hagvexti hafi verið einna mestar hjá Eystrasaltslöndunum þremur, Eistlandi, Lettlandi og Litháen. Sú dreifing sem sást milli aðildaríkjanna virðist hafa minnkað að einhverju leyti. Hér er þó um stutt tímabil að ræða þar sem miklar sveiflur áttu sér stað svo erfitt er að draga ályktanir. Meðal hagvöxtur á Íslandi á þessu tímabili er lágur og í takti við það sem þekktist hjá þeim löndum sem komu illa út úr fjármálakreppunni.



Mynd 4: Meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar á tímabilinu 2008-2012 fyrir aðildaríki Evrópusambandsins og Ísland. Heimild: Eurostat.

2.3 Hagvaxtarspár

Á næstu árum benda hagvaxtaspár helstu greiningaraðila til að evrusvæðið og Evrópusambandið muni ná að auka hagvöxt sinn. Sú spá sem lýsir mestri bjartsýni er frá Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem reiknar með að hagvöxtur á evrusvæðinu verði komin í 1,7% árið 2015 og á sama tíma verði hagvöxtur Evrópusambandsins kominn í 1,9%. **Allar stofnanirnar eru sammála um að hagvöxtur á evrusvæðinu verði neikvæður um 0,4% árið 2013 sem verður þá annað árið í röð sem hagvöxtur er neikvæður á þessu svæði.** Þessi aukning í hagvexti sem reiknað er með fyrir evrusvæðið er ekki mikill í samanburði við hagvaxtarspár fyrir Bandaríkin. Árið 2013 er reiknað með hagvexti um 1,6-1,7% í Bandaríkjunum og hann talinn verða meiri en 3% árið 2015.

Tafla 3: Yfirlit yfir hagvaxtarspár nokkurra stofnana fyrir Evrusvæðið, Evrópusambandið og Bandaríkin.

Stofnun:	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn	Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins	Evrópski Seðlabankinn
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Október 2013	Nóvember 2013	Desember 2013
Evrusvæðið				
2013	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
2014	1,0	1,0	1,1	1,1
2015	1,6	1,4	1,7	1,5
2016	-	1,5	-	-
2017	-	1,6	-	-
2018	-	1,6	-	-
Evrópusambandið				
2013	-	-	0,0	-
2014	-	-	1,4	-
2015	-	-	1,9	-
Bandaríkin				
2013	1,7	1,6	1,6	-
2014	2,9	2,6	2,6	-
2015	3,4	3,4	3,1	-
2016	-	3,5	-	-
2017	-	3,4	-	-
2018	-	3,1	-	-

Hagvaxtarspár gefa til kynna að hagvöxtur á Íslandi mun haldist yfir 2% og hækka mest upp í 2,8% (sjá töflu 4). Ef þessar spár ganga eftir ætti hagvöxtur á Íslandi að haldast meiri en innan Evrópusambandsins á næstu árum en þó minni en í Bandaríkjunum.

Tafla 4: Yfirlit yfir hagvaxtarspár nokkurra stofnana fyrir Ísland.

Stofnun:	Hagstofa Íslands	Seðlabanki Íslands	OECD	Alþjóðagjaldeyris- sjóðurinn
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Október 2013
Ísland				
2013	2	2,3	1,8	1,9
2014	2,5	2,6	2,7	2,1
2015	2,8	2,8	2,8	2,2
2016	2,6	2,0	-	2,2
2017	2,6	-	-	2,2
2018	2,7	-	-	2,3

Efnahagsspár verða þeim mun óvissari eftir því sem spátímabilið er lengra. Í ofangreindum hagvaxtarspám er litið lengst til ársins 2018. Hvernig ástandið verður eftir þann tímapunkt er nánast ómögulegt að segja með nokkurri vissu.

2.4 Verðbólga

Verðbólga er jafnan skilgreind sem viðvarandi hækkun á almennu verðlagi en mælingar á verðbólgu geta verið takmörkunum háðar þar sem ekki er alltaf ljóst hvað hugtakið almennt verðlag felur í sér

Samræmd vísitala neysluverðs Evrópusambandsins var þróuð í kjölfar þess að Efnahags- og myntbandalag Evrópu (EMU) var stofnað. Stofnun EMU fólst í þremur skrefum þar sem það seinasta fólst í upptöku evru. Árið 1998 var Seðlabanki Evrópu stofnaður og var meginmarkmið hans að tryggja verðstöðugleika á evrusvæðinu. Seðlabanki Evrópu skilgreindi verðstöðugleika þannig að verðbólga héldist innan við 2% og hefur verðbólguþróun hans falið í að halda verðbólgu, mældri út frá samræmdri vísitölu neysluverðs, innan við en nálægt 2% til miðlungslangs tíma. En áratuginn fram að stofnun EMU hafði verðbólga verið töluverð í stofnríkjunum 11 og Grikklandi, eða 3,8%. Til samanburðar tók Seðlabanki Íslands upp verðbólguþróun árið 2001 sem felur í sér að halda verðbólgu í 2,5% með 1,5% þolmörk í hvora átt.⁵¹

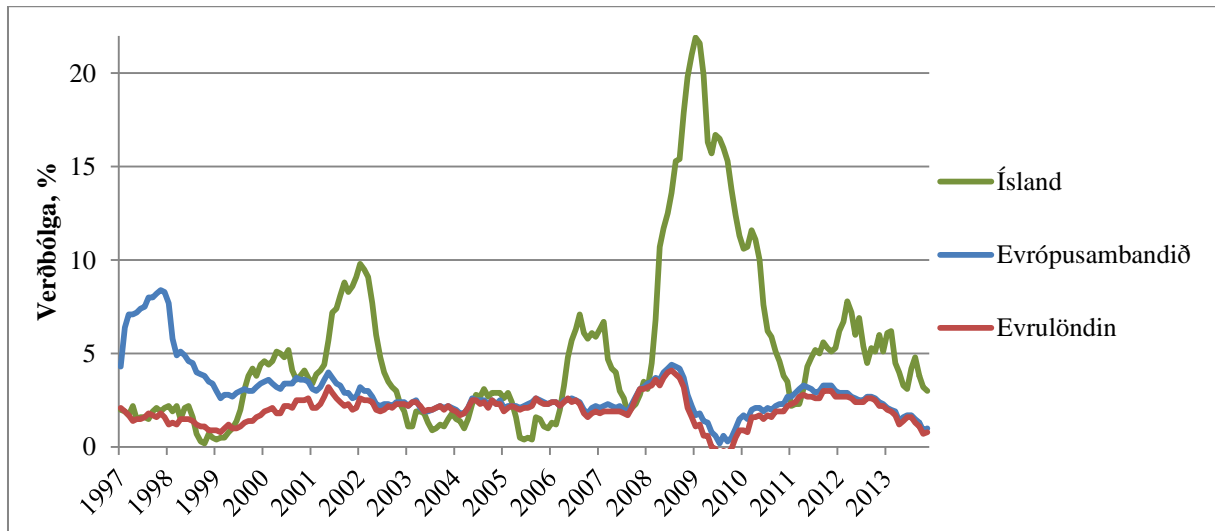
2.4.1 Þróun verðbólgu innan Evrópusambandsins

Mat á samræmdri vísitölu neysluverðs er til fyrir flest aðildaríki Evrópusambandsins og Evrópska efnahagssvæðisins frá árinu 1996 og notast má við þau gögn til að skoða verðbólguþróun ríkjanna allt frá árinu 1997. Það ár voru aðildaríkin orðin 15. Á mynd 5 má sjá verðbólguþróun í Evrópusambandinu og á evrusvæðinu frá árinu 1997. Til samanburðar er verðbólguþróun á Íslandi höfð með á myndinni. Glögglega má sjá hve há

⁵¹ Seðlabanki Íslands, (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*, Sérrið 7, september.

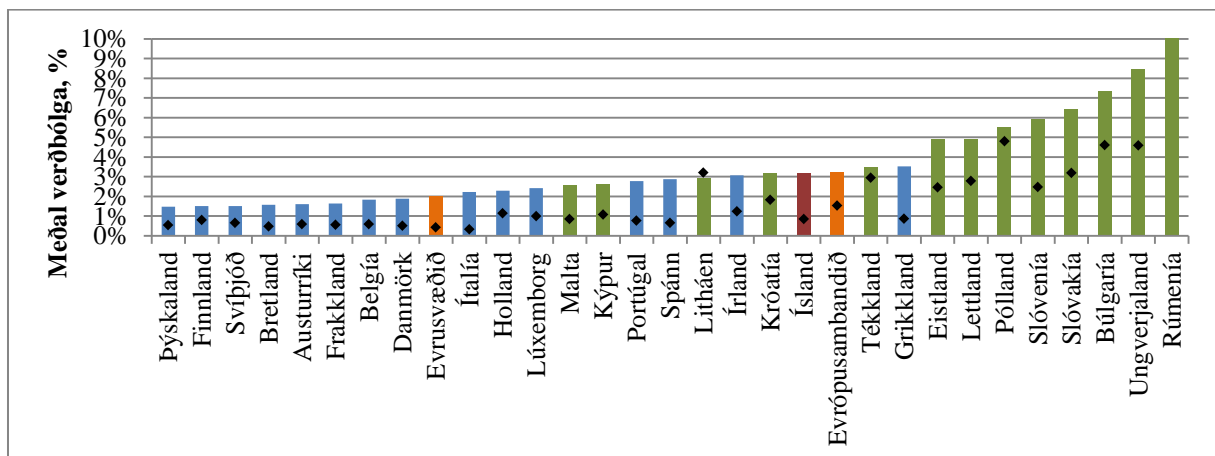
og sveiflukennd verðbólga á Íslandi hefur verið í samanburði við Evrópusambandslöndin og evrusvæðið. Þegar litið er til nýafstaðinnar fjármálakreppu sést að verðbólga á Íslandi fór yfir 20% meðan toppar verðbólgu Evrópusambandsins eru innan við 5%.

Í þessum kafla munum við líta frekar á verðbólgu og mismunandi þróun hennar í hinum ýmsu löndum Evrópusambandsins.



Mynd 5: Verðbólga frá fyrra ári fyrir Ísland, Evrópusambandið og Evrulöndin á tímabilinu 1997-2013. Heimild: Eurostat.

Þar sem fjármálkreppan hafði umtalsverð áhrif á verðbólgu, bæði á Íslandi og í öðrum löndum Evrópu munum við skoða meðaltal verðbólgu í tvennu lagi, þ.e. fyrir tímabilin 1997-2007 annars vegar og 2008-2012 hins vegar. Meðal verðbólga aðildaríkja Evrópusambandsins og Íslands fyrir tímabilið 1997-2007 er sýnd á mynd 6.

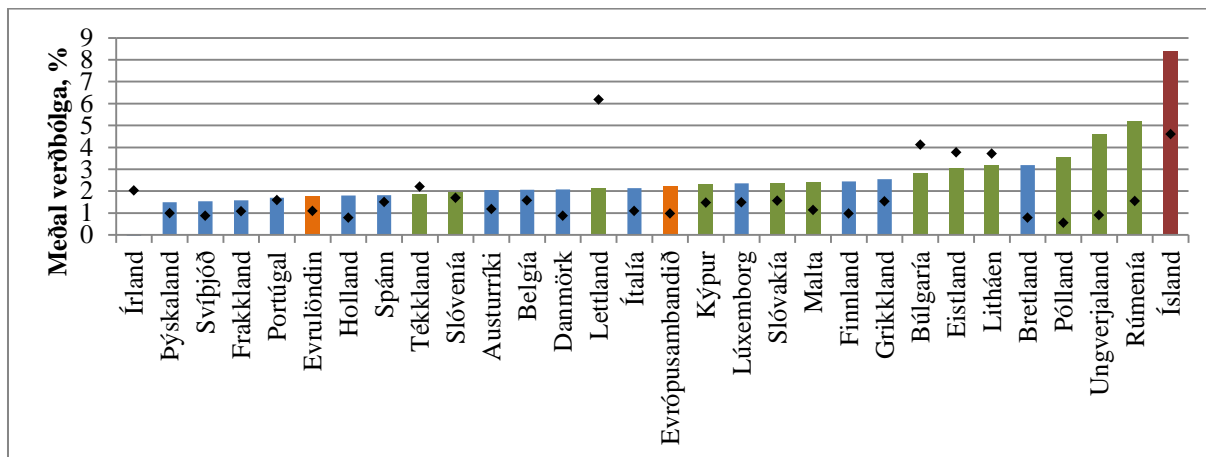


Mynd 6: Meðal verðbólga og staðalfrávik á árunum 1997-2007 hjá aðildaríkjum Evrópusambandsins og á Íslandi. Heimild: Eurostat.

Þau 15 lönd sem höfðu fengið aðild að Evrópusambandinu fyrir árið 1997 eru sýnd með bláum súlum meðan lönd sem sýnd eru með grænum súlum gengu í sambandið á tímabilinu. Búlgaría og Rúmenía gengu í sambandið árið 2007 en önnur lönd árið 2004.

Af myndinni sést að töluverður munur er á verðbólguþingi milli hinna ýmsu landa innan sambandsins.

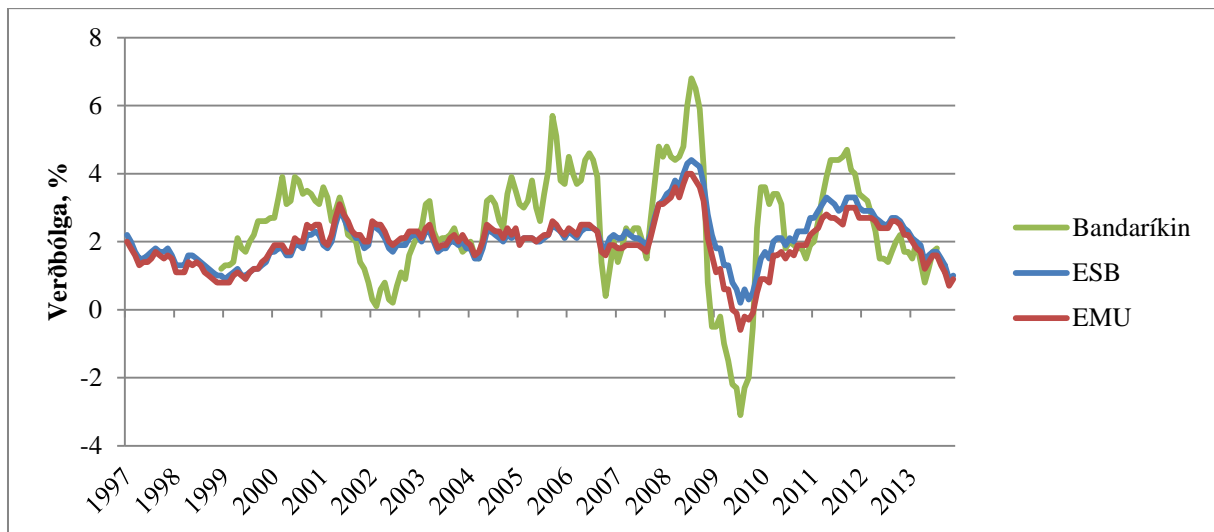
Mynd 7 sýnir meðal verðbólgu hinna ýmsu ríkja sambandsins fyrir tímabilið 2008-2012, þ.e. eftir að alþjóðlega fjármáلكreppan reið yfir. Eins og ráða má af myndinni var mikill munur á verðbólgu innan Evrópusambandsins á þessu tímabili. Svo virðist þó sem að dregið hafi úr mismun í verðbólgu hinna ólíku landa.⁵²



Mynd 7: Meðal verðbólga og staðalfrávik á árunum 2008-2012 hjá aðildaríkjum Evrópusambandsins og á Íslandi. Heimild: Eurostat.

Þegar verðbólguþróunin í ESB og EMU er borin saman við verðbólguþróunina í Bandaríkjunum sést að verðbólga í Bandaríkjunum er mun sveiflukennari. Nú eru hagkerfi Bandaríkjanna og ESB svipuð að stærð en myntbandalag Bandaríkjanna hefur verið til mun lengur, eða frá lokum átjándu aldar. Verðbólguþróun Bandaríkjanna er í samræmi við verðbólguþróun ESB, þ.e. eða að halda verðbólgu í kringum 2%. Svo virðist sem peningastefna Seðlabanka Evrópu hafi skilað jafnari árangri og í flestum tilfellum lægri verðbólgu á tímabilinu frá 1997 til 2013 (sjá mynd 14). Hér er rétt að taka fram að þessar tölur taka ekki fyrir sundurleitni milli aðildaríkja og fylkja heldur er aðeins litið á samantekna verðbólgu fyrir allt svæðið.

⁵² Sjá nánar í Viðauka IV.



Mynd 8: Verðbólga í Bandaríkjunum, Evrópusambandinu og Evrusvæðinu. Heimild: Eurostat.

Í skýrslu Seðlabanka Íslands var litið til mismunum verðbólgu milli Evruríkjanna borin saman við OECD löndin og Bandaríkin. Frá 1990 virðist sem verðbólga innan EMU og OECD hafi haldist í hendur en sundurleitni innan 12 fyrstu aðildaríkja EMU var töluvert meiri en innan OECD fram að stofnun EMU. Síðan þá hefur dregið úr sundurleitni innan 12 fyrstu aðildaríkja EMU og var á fyrsta áratug þessarar aldar um 0,9% miðað við 1,2% innan OECD, að Íslandi slepptu.⁵³ Sundurleitni innan Bandaríkja hefur verið í kringum 0,5-1% frá 1990 og því töluvert minni en það sem sést hjá 12 fyrstu aðildaríkjum EMU. Þetta bil hefur minnkað meðan dregið hefur úr sundurleitni innan EMU en það er enn minni sundurleitni innan Bandaríkja.⁵⁴

2.4.2 Verðbólguhorfur

Þegar litið er yfir verðbólguþáttir helstu stofnana fyrir Evrusvæðið benda þær allar til að verðbólga muni frekar lækka en hækka á næstu þremur árum. OECD og Seðlabanki Evrópu spá að verðbólga verði í kringum 1,2% sem er heldur lægri verðbólga en spár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem gera ráð fyrir að verðbólga haldist í kringum 1,5%. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins spáir einnig að verðbólga innan ESB muni lækka en verði þar ívið hærri en í Evrulöndunum. Samanburður við verðbólguþáttir sömu stofnana fyrir Bandaríkin gefa í skyn að verðbólga þar í landi verði hærri en í Evrópusambandinu og muni raunar fara hækkandi á næstu þremur árum. Árið 2015 gefa spárnar til kynna að verðbólga í Bandaríkjunum verði komin í um 2%.

⁵³ Seðlabanki Íslands, (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*, Sérít 7, september.

⁵⁴ ECB (2003). *Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications*. European Central Bank og Hofmann, B., og H. Remsperger (2005). *Inflation differentials among the Euro area countries: Potential causes and consequences*. *Journal of Asian Economics*, 16, 403-419.

Tafla 5: Yfirlit yfir verðbólguþátt nokkurra stofnana fyrir Evrusvæðið, Evrópusambandið og Bandaríkin.

Stofnun:	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn	Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins	Evrópski Seðlabankinn
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Október 2013	Nóvember 2013	Desember 2013
Evrusvæðið				
2013	1,4	1,5	1,5	1,4
2014	1,2	1,5	1,5	1,1
2015	1,2	1,4	1,4	1,3
2016	-	1,5	-	-
2017	-	1,6	-	-
2018	-	1,6	-	-
Evrópusambandið				
2013	-	-	1,7	-
2014	-	-	1,6	-
2015	-	-	1,6	-
Bandaríkin				
2013	1,5	1,4	1,5	-
2014	1,8	1,5	1,9	-
2015	1,9	1,8	2,1	-
2016	-	2	-	-
2017	-	2,1	-	-
2018	-	2,2	-	-

Ef litið er til sundurleitni verðbólguþátt fyrir aðildaríki ESB og EMU gefur spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til kynna að sundurleitni verðbólgu muni minnka enn frekar. Undir lok spátímabilsins ætti sundurleitni að vera komin í um það bil 0,5%.

Árið 2008 varð mikið verðbólguþátt á Íslandi en síðan þá hefur verðbólgan hjaðnað. Verðbólguþátt innlendra og erlendra stofnana benda til að sú þróun muni halda áfram. Árið 2013 er álitnið að verðbólga verði upp undir 4% en muni lækka á spátímabilinu niður í 2,5%.⁵⁵

⁵⁵ Hagstofa Íslands. Þjóðhagsspá, vetur 2013. Hagtíðindi: Þjóðhagsreikningar, 98(36), Seðlabanki Evrópu (2003). Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications.

Tafla 6: Yfirlit yfir verðbólguþátt nokkurra stofnana fyrir Ísland.

Stofnun:	Hagstofa Íslands	Seðlabanki Íslands	OECD	Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn
Útgáfutími:	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Nóvember 2013	Október 2013
Ísland				
2013	3,8	3,9	4	3,7
2014	3,6	3,2	3,8	3,1
2015	3	2,8	3,1	2,5
2016	2,5	2,6	-	2,5
2017	2,5	-	-	2,5
2018	2,5	-	-	2,5

2.5 Samantekt niðurstaðna

Evrópusambandið samanstendur nú af 28 þjóðlöndum. Aðildarlönd Evrópusambandsins eru á margan hátt ólík efnahagslega, bæði hvað varðar stærð hinna ýmsu hagkerfa sem og ríkidæmi, mælt sem þjóðartekjur á mann. Sundurleitni gætir hvað varðar helstu efnahagstærðir hinna einstöku aðildarlanda.

Hagvaxtarspár sem ná til allra næstu ára gera ráð fyrir að hagvöxtur í Evrópusambandinu muni verða lægri en í Bandaríkjunum. Hagvaxtarþróun einstakra landa innan sambandsins getur þó orðið mjög mismunandi. Ómögulegt er að spá fyrir um hagvöxt þegar til lengri tíma með nokkurri vissu.

Verðbólga er misjöfn milli landa Evrópusambandsins þrátt fyrir sameiginlegan markað og mynt. Á undanförunum árum hefur hins vegar dregið töluvert úr sundurleitni verðbólgu innan Evrópusambandsins. Þau lönd sem glímdu við háa verðbólgu fyrir inngöngu í Evrópusambandið gerðu það í einhvern tíma eftir inngöngu en síðan virðist sem verðbólga leiti í jafnvægi á svæðinu. Flestar spár benda til að mismunur í verðbólgu hinna ýmsu aðildarríkja Evrópusambandsins muni fara minnkandi með tímanum.

Þegar litið er til Íslands er ljóst að á undanförunum árum hefur verðbólga verið hærri hér á landi en innan Evrópusambandsins. Flestar verðbólguþáttir benda til að svo verði áfram. Varasamt er að draga þá ályktun að innganga í Evrópusambandið ein og sér myndi lækka verðbólgu á Íslandi strax við inngöngu. Reynolds annarra þjóða gefur til kynna að þótt verðbólga geti haldist há í einhvern tíma eftir inngöngu færist hún nær verðbólgu annarra aðildarríkja með tíð og tíma.

Hafa verður í huga að spár um verðbólgu, hvort sem er á Íslandi eða í Evrópusambandinu eru háðar mikilli óvissu og ómögulegt er að segja nokkuð til um verðlagsþróun þegar til lengri tíma er litið.

C.3 Hagstjórn

Þessi kafli er í tveimur hlutum. Í fyrri hlutanum er fjallað um evruna og stjórn peningamála í Evrópusambandinu. Í seinni hlutanum er fjallað um þróun og stöðu ríkisfjármála í Evrópusambandinu á síðustu árum.

3.1 Evran og stjórn peningamála

Stjórnun peningamála felur í sér að seðlabanki noti þau stjórnþæki sem hann býr yfir til að ná ákveðnum markmiðum. Þegar litið er til langs tíma er helsta markmiðið að skila sem mestum hagvexti. Til skemmri tíma eru fleiri atriða sem þarf að huga að, til að mynda að stuðla að verðstöðugleika og draga úr hagsveiflum, með það að markmiði að draga úr óvissu. Eitt helsta stjórnþæki seðlabanka felst í að ákvarða vexti.

Þegar litið er til myntbandalaga þá fela þau í sér að innan bandalagsins verði sameiginleg stjórn peningamála. Í þessum kafla verður litið yfir helstu einkenni á stjórn peningamála innan evrusamstarfsins.

3.1.1 Evrusamstarfið og Seðlabanki Evrópu

Seðlabanki Evrópu (SE) hefur haft peningastjórn á evrusvæðinu með höndum frá 1. janúar 1999 er hann tók við hlutverki úr höndum 11 aðildarríkja. Grikklandi bættist við árið 2001, Slóvenía árið 2007, Kýpur og Malta árið 2008, Slóvakía árið 2009 og Eistland árið 2011. Nú nýverið bættist Lettland í hóp evruríkja, en Lettar tóku upp evruna þann 1. janúar 2014. Stofnun SE hélst hönd í hönd við upptöku evrunnar sem sameiginlegs yfirþjóðlegs gjaldmiðils.

Forsögu bankans má rekja til ársins 1988 er Leiðtogaráð Evrópu staðfesti markmið um að stefnt yrði að stofnun Efnahags- og myntbandalags (e. EMU). Þáverandi forseta Evrópuráðsins, Jacques Delors, var falin forysta nefndar sem fékk það hlutverk að undirbúa stofnun þessa bandalags. Nefndin skilaði af sér skýrslu sem síðar hefur verið kennd við formanninn. Tillaga nefndarinnar var að koma skildi á fót Efnahags- og myntbandalagi í þremur skrefum.

Tafla 7: Þrjú skref í átt til Efnahags- og myntbandalags Evrópu

		Dagsetningar
1. skref	<ul style="list-style-type: none"> • Frelsi í fjármagnsflutningum • Aukin samvinna seðlabanka aðildarríkja • Frjáls notkun evrópsku mynteiningarinnar ECU (forvera evrunnar) • Aukin convergence í efnahagsmálum 	Júlí 1990
2. skref	<ul style="list-style-type: none"> • Stofnun Evrópsku peningamálastofnunarinnar (EMI) • Bann við lánum seðlabanka • Aukin samhæfing varðandi peningamálastjórn • Aukinn convergence í efnahagsmálum • Skref stigin í átt að auknu sjálfstæði seðlabanka aðildarríkjanna, sem skal í síðasta lagi vera lokið við stofnun samevrópsks kerfis seðlabanka • Undirbúningur að næsta skrefi 	Janúar 1994
3. skref	<ul style="list-style-type: none"> • Gengi gjaldmiðla fest á óendurkræfan hátt • Upptaka evru • Samræmd peningastefna gegnum sam-evrópskt kerfis seðlabanka • Upptaka gengis-mekanisma (ERM II) • Upptaka Stöðugleika og vaxtarsamningsins (e. Stability and Growth Pact) 	Janúar 1999

3.1.1.1 Markmið peningastefnu Seðlabanka Evrópu

Helsta markmið peningastefnu SE er að stuðla að verðstöðugleika. Stefnan er sett á að verðbólga sé undir 2% en nálægt þeirri tölu til meðallangs tíma. Þá er sérstaklega tekið fram að án þess að halli á meginmarkmiðið skuli peningastefnan einnig styrkja almenna efnahagsstjórn í sambandinu þannig að markmið hennar nái fram að ganga og eru þar á meðal stefnumið um fulla atvinnu og jafnan hagvöxt. Þessi hliðarmarkmið verður að skoða í því ljósi að verðstöðugleikinn er yfirmarkmið peningastjórnar bankans. Þessi áhersla á verðstöðugleika endurspeglar það viðhorf að slíkur stöðugleiki sé nauðsynlegur til að efla efnahagslega velferð og hagvöxt til lengri tíma litið. Einnig er litið svo á að peningastefna snúist að mestu leyti um verðlag og stöðugleika þess en hafi ekki raunáhrif á hagkerfið nema þegar til skamms tíma er litið.

3.1.1.2 Maastricht skilyrðin

Það var ljóst frá upphafi að Evrópusambandið væri ekki hagkvæmt myntsvæði, mælt á hefðbundna mælikvarða þess hugtaks, þar sem efnahagsleg sundurleitni hinna ýmsu ríkja sambandsins væri mikil og hreyfanleiki vinnuafls væri ekki nægur til að jafna efnahagslegt ástand hinna ýmsu landa sambandsins.⁵⁶ Á sama tíma var þeirri skoðun haldið á lofti að upptaka sameiginlegrar myntar myndi flýta fyrir efnahagslegum samruna. Við undirbúning á upptöku evrunnar var þó ljóst að þörf var á að samræma efnahagslíf ríkjanna til að lágmarka vandamál sem upp koma ef ástand í efnahagslífi landanna er mjög ólíkt.

Við þessu var brugðist með Maastrichtsáttmálanum, sem undirritaður var í febrúar 1992. Samkvæmt Maastrichtsáttmálanum var ríkisfjármálum aðildarlanda settar skorður. Nánar tiltekið voru skorður settar á leyfilega verðbólgu, stöðu ríkisfjármála, gengi gjaldmiðlanna

⁵⁶ Nánar er fjallað um Maastricht skilyrðin í kaflanum um ríkisfjármál.

og langtímavexti. Tvö skilyrðanna snúa að stöðu ríkisfjármála þannig að alls eru Maastricht skilyrðin fimm að tölu.

Tafla 8: Maastricht-skilyrðin

Verðbólga skildi vera ekki meira en 1,5 prósentustigum hærrí en í þeim þremur löndum álfunnar þar sem hún væri lægst á hverjum tíma.
Ríkisfjármálum skildi hagað svo að skuldir næmu ekki meira en 60% af VLF auk þess sem hallarekstur skildi ekki vera meiri en sem næmi 3% af VLF ársins á undan. Halli má aldrei vera langt yfir mörkunum og þá aðeins ef hann minnkar hratt, eða að einungis sé um tímabundið frávik að ræða. Skuldahlutfallið má því aðeins vera meira en 60% ef það minnkar á nægjanlegum hraða, eins og það er orðað (e. at a satisfactory pace).
Gengi gjaldmiðla þeirra landa sem ætluðu að taka um sameiginlega mynt skyldi fest í ERMII í tvö ár og ekki var leyfilegt að fella gengi gjaldmiðilsins á því tímabili.
Langtímavextir skyldu ekki vera meira en 2 prósentustigum hærrí en í þeim þremur löndum þar sem verðbólga væri lægst.

Það er athyglisvert að Maastrichtskilyrðin endurspegla ekki þau skilyrði sem mestu þykja skipta varðandi hagkvæm myntsvæði og hefur þetta verið gagnrýnt.⁵⁷

Ýmislegt gekk á þegar fullgilda skildi Maastrichtsamninginn í aðildarríkjunum. Í Danmörku var sáttmálinn felldur í þjóðaratkvæðagreiðslu með litlum mun. Það leiddi til breytinga á sáttmálanum með svonefndum Edinborgarsamningi þar sem Danir fengu undanþágu.

Í Frakklandi var samningurinn staðfestur í þjóðaratkvæðisgreiðslu með litlum meirihluta en óvissa um niðurstöður kosninganna í Danmörku og Frakklandi leiddi til óróa á fjármálamörkuðum sem leiddi að lokum til þess að Bretland gekk út úr ERM II.

Árið 1998 staðfesti ESB að 11 af þeim 15 löndum sem þá voru í sambandinu uppfylltu Maastricht skilyrðin sem leiddi til þess að þessi 11 ríki tóku upp evruna sem gjaldmiðil í byrjun árs 1999. Sá hængur var þó á að í 8 þessara 11 ríkja voru skuldir meiri en 60% af landsframleiðslu. Í Belgíu og á Ítalíu voru skuldirnar ríflega 120% af landsframleiðslu þrátt fyrir að Maastricht skilyrðin miðuðu við 60%. Þá var litið til þess að skuldir allra þessara ríkja höfðu farið lækkanði sem hlutfall af landsframleiðslu árin á undan en rík áhersla var lögð á að skuldirnar héldu áfram að lækka. Sama máli gengdi þegar Grikkland tók upp evruna árið 2001, þegar Grikkir fengu undanþágu þrátt fyrir að mikill vafi léki á að skuldahlutfallið myndi lækka nógu hratt.

Ekki hafa öll lönd í Evrópusambandinu tekið upp evruna sem gjaldmiðil. Tíu lönd í Evrópusambandinu standa utan EMU en það eru Bretland, Búlgarí, Danmörk, Lettland, Litháen, Pólland, Rúmenía, Svíþjóð, Tékkland og Ungverjaland. Eftir að Lettland tók upp evru þann 1. janúar 2014 er Litháen eina landið sem eftir er í ERM II samstarfinu.

⁵⁷ Þrátt fyrir þessa gagnrýni hefur Mundell, höfundur kenningarinnar um hagkvæm myntsvæði, oft verið kallaður „faðir evrunnar“. Hann telur jákvæð áhrif sameiginlegrar myntar (aukin viðskipti og velmegun) vegi þyngra en neikvæðu áhrifin. Um ólík sjónarmið má fræðast í viðræðum Robert Mundell og Milton Friedman sem birtust í *Options Politiques* (One world, one money?) árið 2001 sem nálgast má á vefsíðunni <http://robertmundell.net/ebooks/free-downloads/>.

Eins og fyrr er rakið ákváðu Danir og Bretar að standa utan EMU samstarfsins og fengu þeir sérstaka undanþágu, Danir með sérstökum samningi (Edinborgar-samningnum) en Bretar í sjálfum Maastricht samningnum.

Svíum ber skylda til, að öðru óbreyttu, að stefna að upptöku evru, en þeir hafa beitt þeim rökum að nauðsynlegur þáttur í upptökufurlinu sé þátttaka í ERM II, en þeim ber ekki skylda til að taka þátt í því samstarfi, og þar við situr.

3.1.1.3 Ríki og svæði utan evrusvæðisins sem nota evru

Nokkur ríki og svæði notast við evru sem gjaldmiðil þótt þau strangt til tekið, séu ekki á evrusvæðinu.

Svæði sem tilheyra ríkjum evrusvæðisins

Evrán er lögeyrir víðar en á meginlandi Evrópu, svo sem í úthafssýslum og úthafssvæðum (fr. DOM-TOM) Frakklands, Guadeloupe, Frönsku Guyana og Martinique í Karíbahafi auk Réunion í Indlandshafi.

Þá notast nokkur frönsk úthasvæði (fr. TOM), sem ekki eru í Evrópusambandinu, við evruna, en þau eru Saint-Pierre-et Miquelon eyjar við austurströnd Kanada, Mayotte í Indlandshafi og Saint-Barthélemy í Karíbahafi.

Sjálfstæð ríki utan evrusvæðisins sem notast við evru

Evrán er lögeyrir víðar en á þeim svæðum sem heyra beint undir, eða eru hluti af, ríkjum á evrusvæðinu. Andorra, Mónakó, San Marínó og Vatíkanið, sem eru öll örríki í Evrópu, notast einnig við evru, auk Kosovo og Svartfjallalands. Verður nú gerð stutt grein fyrir ástandi peningamála í hverju og einu þessara landa.

Andorra

Íbúar sjálfstæða fjallaríkisins Andorra eru ríflega 85 þúsund talsins. Fyrir tilkomu evrunnar notuðust íbúar Andorra bæði við spænska peseta og franska franka þar sem þeir höfðu engan sjálfstæðan lögeyri. Við upptöku evrunnar í Frakklandi og á Spáni leiddi það af sjálfu sér að evran var notuð í viðskiptum í Andorra. Það var þó ekki fyrr en þann 30. júní 2011 sem Andorramenn undirrituðu samkomulag um peningamál við Evrópusambandið. Samningurinn tók gildi þann 1. apríl 2012. Síðan þá er evran lögeyrir í Andorra og frá því í júlí 2013 hafa þeir gefið út sína eigin mynt, þótt þeir hafi ekki leyfi til að gefa út seðla.

Mónakó

Íbúar Mónakó eru ríflega 36 þúsundir en einungis ríflega fimmtungur þeirra eru innfæddir. Helsta aðdráttarafli hinna aðfluttu er að ekki eru innheimtir tekjuskattar í Mónakó. Fyrir tilkomu evrunnar notuðust Mónakómenn við franska frankann. Mónakómenn eru bundnir Frökkum ströngum böndum gegnum ýmsa samninga og í desember 2001 lauk samningum Mónakómanna og Frakka um upptöku evru sem lögeyris í landinu, en Frakkar sömdu þar fyrir hönd Evrópusambandsins. Bankar og fjármálastofnanir í Mónakó hafa þannig fullan aðgang að greiðslukerfi Evrópska

seðlabankans og lúta aðgerðum franskra stjórnvalda er snúa að fjármálaeftirliti og fjármálastöðugleika.⁵⁸

San Marínó og Vatíkanið

Bæði San Marínó og Vatíkanið notuðust við ítölsku líruna sem gjaldmiðil fyrir upptöku evrunnar, þrátt fyrir að San Marína hafi prentað eigin seðla en mynt þeirra var samtengd lírunni. San Marínó og Vatíkanið notast nú við evruna sem gjaldmiðil eftir samninga við Evrópusambandið þar um. Samkvæmt samningum mega San Marínó búa og Vatíkanið slá mynt en ekki prenta seðla.

Kosovo og Svartfjallaland

Kosovo og Svartfjallaland hafa nokkuð sérstaka stöðu þar sem þau notast við evru þrátt fyrir að hafa ekki gert um það samninga við Evrópusambandið. Ástæðuna má rekja til þess að fyrir tilkomu evrunnar og í því stýrjaldarástandi sem ríkti á Balkanskaga, notuðustu þessar þjóðir í raun við þýska markið sem gjaldmiðil. Þegar þýska markið var lagt niður tók evran við. Svartfjallaland hefur sótt um inngöngu í Evrópusambandið og í því sambandi hefur Evrópusambandið lýst yfir óánægju með einhliða upptöku Svartfellinga á evrunni.

3.1.2 Evran sem alþjóðleg mynt

Evrópusambandið og evrusvæðið eru stór markaðsvæði á heimsmælikvarða.⁵⁹ Evran er af þessum sökum alþjóðleg mynt sem notuð er í alþjóðlegum viðskiptum og sem mynt í gjaldeyrisvarasjóðum ýmissa landa.

Á síðustu árum hefur hlutverk evrunnar sem alþjóðamyntar farið vaxandi en hún er næst stærsta myntin, á eftir bandaríkjadal, mælt sem hlutfall af þekktum gjaldeyrisvarafordásjóðum. Mælt á þennan mælikvarða er bandaríkjadalur mikilvægasta myntin en ríflega 60% af þekktum gjaldeyrisvarafordum heimsins er í þeirri mynt. Rétt er að taka þessum tölum með nokkrum fyrirvara þar sem ríkjum er ekki skylt að veita slíkar upplýsingar. Þannig eru mörg lönd í Asíu sem veita ekki slíkar upplýsingar, en það er bagalegt þar sem þau hafa verið stórtæk í söfnun gjaldeyrisjóða á síðustu árum.

Sú staðreynd að evrukreppan braut að hluta til upp evrusvæðið hafði neikvæð áhrif á alþjóðlegt hlutverk evrunnar sem gjaldmiðils í þeim skilningi að hlutfallslegt vægi hennar í alþjóðaviðskiptum, skuldabréfaútgáfum og í gjaldeyrisvarasjóðum lækkaði frá því sem áður hafði verið.⁶⁰

Auk evrukreppunnar hafa aðrir þættir áhrif á alþjóðlegt hlutverk evrunnar og er þar helst að nefna aukna notkun annarra gjaldmiðla en þeirra sem telja verður hefðbundna í alþjóðaviðskiptum og sem gjaldeyrisforða. Ýmislegt bendir til að miklar skuldir ríkissjóða Bandaríkjanna og Evrópuþjóða hvetji til notkunar annarra gjaldmiðla.

⁵⁸ IMF (2008). Monaco: Assessment of Financial Sector Supervision and Regulation. *IMF Country Report* No. 08/217. International Monetary Fund, Washington.

⁵⁹ Sjá kafla 2 hér að framan.

⁶⁰ ECB (2013). *The international role of the euro*. European Central Bank (July).

3.1.3 *Reynslan af evrusamstarfinu*

Snemma kom í ljós að mörg lönd Evrópusambandsins ættu erfitt með að halda sig innan Maastricht skilyrðanna, sérstaklega hvað varðaði skuldastöðu og halla á rekstri ríkissjóða, þrátt fyrir samkomulagið um stöðugleika og hagvöxt.⁶¹

Portúgal rauf 3% múrinn árið 2001 og ári seinna voru það Frakkland og Þýskaland sem ekki héldu sig innan þeirra marka. Árið 2003 bættust Holland og Grikkland í hóp þessara ríkja og árið eftir Ítalía.⁶² Síðan þá hafa fjölmörg ríki bæst í þennan hóp.

Einungis fjögur lönd í Evrópusambandinu hafa haldist innan samkomulagsins hvað varðar skuldastöðu og fjárlagahalla ef litið er allt til ársins 1998 en það eru Danmörk, Finnland, Lúxemborg og Svíþjóð.

Þá var ljóst að ýmis ríki höfðu gripið til ýmissa bókhaldsaðgerða til að fela eða lækka opinbera skuldastöðu, t.d. með því að styðjast við fjármálagjörninga sem síðan voru ekki skilgreindir sem ríkisskuldir með því að teygja alþjóðlega reikningsskilastaðla til hins ítrasta.

3.1.4 *Samkomulag um stöðugleika og hagvöxt*⁶³

Samkomulagi um stöðugleika og hagvöxt er byggt á Samningnum um starfsemi Evrópusambandsins (SSEBS) og er ætlað að tryggja að aðildarlönd Evrópusambandsins haldi sig innan marka hvað varðar opinbera skuldir og halla á fjárlögum. Samkomulagið ber með sér að aðildarlöndum ber að uppfylla Maastrichtskilyrðin, ekki einungis á þeim tíma sem þau taka upp evruna, heldur einnig eftir að gjaldmiðillinn hefur verið tekinn upp.

Samkvæmt samkomulaginu hafa bæði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og Leiðtoga ráðið eftirlit með því að lönd haldi sig innan markanna. Ef aðildarlönd fara út fyrir mörkin fá þau viðvaranir og svo getur farið að nægi viðvaranir og tillögur til úrbóta ekki til að halda löndum innan markanna má leggja sektir á viðkomandi ríki.

Samkomulagið hefur tvisvar verið endurskoðað, fyrst árið 2005 og síðar árið 2011. Í báðum tilfellum var það endurskoðað vegna þess að aðildarríki stóðust ekki skilyrðin.

Það varð snemma ljóst að grípa þurfti til samþættra aðgerða til að bregðast við vandanum á evrusvæðinu og hefur ýmislegt verið reynt í því sambandi. Má þar nefna Evrópska fjármálastöðugleikasjóðinn (EFSF, *European Financial Stability Facility*) sem síðar breyttist í Evrópska stöðugleikakerfið (ESM, *European Stability Mechanism*).

Evrópski fjármálastöðugleikasjóðurinn var stofnaður í maí 2010. Hlutverk hans var að hjálpa evruríkjum í vanda. EFSF seldi skuldabréf á fjármálamörkuðum og lánaði féð til aðildarlanda. EFSF var einnig heimilt að taka þátt á skuldabréfamörkuðum og taka þátt í endurfjármögnun fjármálafyrirtækja með því að lána ríkisstjórnnum viðkomandi landa.

⁶¹ Nánari umfjöllun er að finna í kafla 3.2 um ríkisfjármál.

⁶² [The reform of the Stability and Growth Pact](http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html): Ræða José Manuel González-Páramo í Frankfurt þann 13. október 2005. *European Central Bank*. 13. október 2005.

<http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>

⁶³ e. Stability and Growth Pact.

EFSF var einungis tímabundin ráðstöfun, en seinni hluta árs 2010 var tekin ákvörðun um að stofna til varanlegri aðstoðar og var þá Evrópska stöðugleikakerfið settur á fót. EFSM heldur þó áfram sem frá var horfið varðandi þá aðstoð sem þegar var byrjuð fyrir Grikkland, Portúgal og Írland. Þann 1. júlí 2013 var lokað fyrir allar nýjar fyrirgreiðslur EFSM og ESM tók algerlega yfir aðstoð við evrulönd í vanda.

Evrópska stöðugleikakerfið tók til starfa í október 2012 og hefur víðtækar heimildir til að koma evruríkjum til aðstoðar. ESM veitir lán og getur auk þess tekið þátt á skuldabréfamörkuðum. ESM getur aðstoðað við endurfjármögnun fjármálastofnana með því að veita viðkomandi ríkisstjórnnum lán en þegar er gert ráð fyrir að ESM geti endurfjármagnað slíkar stofnanir beint, þegar tekið hefur verið upp sameiginlegt fjármálaeftirlit fyrir banka á evrusvæðinu. ESM er í raun sjóður í eigu evrulandanna 17 og hafa þau ábyrgst skuldbindingar til handa sjóðnum uppá 700 milljarða evra. Af því hafa 80 milljarðar nú þegar verið greiddir í sjóðinn.

Rétt er að hafa í huga að ESM er einungis einn hluti af víðtækri aðstoð vegna skuldavanda ríkja á evrusvæðinu. Aðgerðir þjóðríkjanna sjálfra, sem og aðrar aðgerðir sem gripið hefur verið til á evrusvæðinu leitast við að draga úr skuldavandanum og koma í veg fyrir að ný vandamál af sama toga. Má þar nefna hugmyndir um sameiginlegt fjármálaeftirlit sem verið er að vinna að um þessar mundir.

3.1.5 Evrukreppan

Evrुकreppan byrjaði á árinu 2009 í kjölfar þeirra umbrota sem urðu á fjármálamörkuðum heimsins sem hófst með gjaldþroti Lehman bankans í Bandaríkjunum. Þessi vandræði eru í raun samspil nokkurra þátta og ber þar hæst skuldavanda einstakra ríkja, bankakreppa og að auki sú staðreynd að hagvöxtur er veikur víða á svæðinu og samkeppnishæfni fer versnandi.

Um er að ræða flókna atburði og hér verður stiklað á stóru til að veita yfirlit um það hvernig þessir þættir vinna saman.

Ein afleiðing fjármálakreppunnar var sú að þegar skuldir hins opinbera og einstaklinga hækkuðu komust nokkur lönd á evrusvæðinu í þá aðstöðu að þau áttu erfitt með að fjármagna skuldir sínar eða endursemjja um þær. Við þetta bættist að bankar á svæðinu hafa glímt við yfirvofandi lausafjávanda.

Evrán átti að leiða til aukins samruna fjármálamarkaða og efnahagslífs á Evrusvæðinu. Evrukreppan er afleiðing þess að hagkerfi álfunnar eru ólík en auk þess hefur þessi veikleiki aukið vandann af kreppunni.

Hér að framan var fjallað um efnahagslega sundurleitni innan Evrópusambandsins. Sundurleitnin á evrusvæðinu lýsir sér meðal annars í því að þrátt fyrir að hin ýmsu lönd svæðisins búi við sömu mynt og sömu peningastjórn eru lánakjör til heimila og fyrirtækja mjög mismunandi eftir löndum.⁶⁴

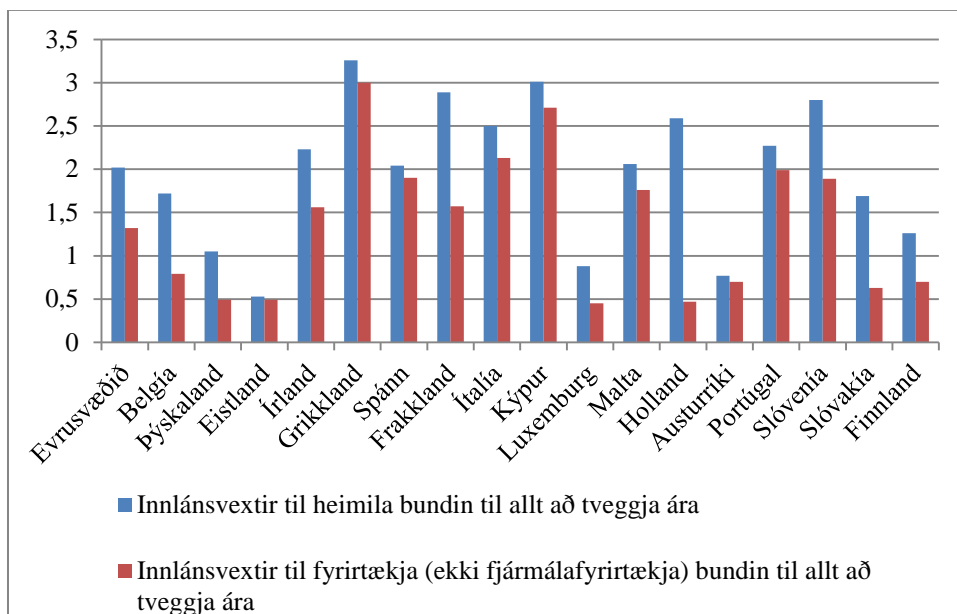
⁶⁴ http://www.ecb.europa.eu/stats/money/interest/interest/html/interest_rates_2013-11.en.html

Ástæður þess eru margar en hvað stjórn peningamála snertir eru það þrjú atriði sem skipta mestu máli:⁶⁵

1. Mismunur í framleiðni landanna
2. Skuldastaða, jafnt hins opinbera og einkaaðila
3. Hvert land hefur sérstakt fjármálaeftirlit

Til að ráðast gegn vanda þessum var komið á fót svokölluð þríeyki⁶⁶ þriggja aðila til að samræma aðgerðir, en þeir eru framkvæmdarstjórn Evrópusambandsins, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og Seðlabanki Evrópu.

Mynd 9 sýnir innlánsvexti til heimila og fyrirtækja á evrusvæðinu eins og þeir voru í nóvember 2013. Rétt er að taka fram að hér er um meðaltalsvexti að ræða og að vextir og önnur lánakjör geta verið breytileg og ráðast af ýmsum þáttum.



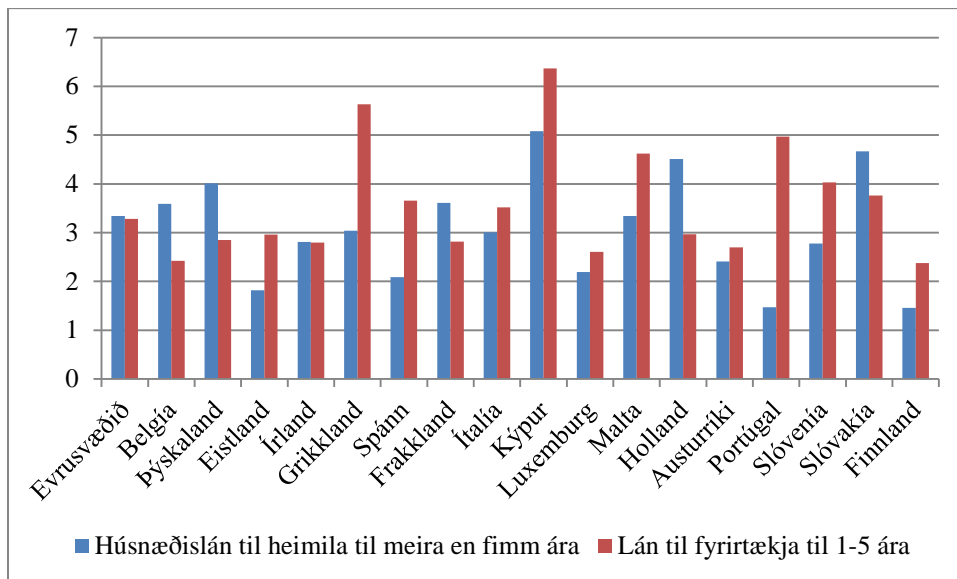
Mynd 9 Innlánsvextir í Evrópusambandslöndum 2013. Heimild: ECB.

Það er athyglisvert að sjá að meðaltalsinnlánsvextir á reikningum heimila bundnum til allt að tveggja ára eru lægstir í Eistlandi (0,53%) en hæstir á Grikklandi (3,26%). Innlánsvextir til fyrirtækja eru líka mjög breytilegir innan svæðisins, lægstir í Luxemburg (0,45%) en hæstir á Kýpur (2,71%).

Sams konar breytileiki í vöxtum sést einnig þegar litið er til útlánsvaxta. Miklu munar á vaxtastiginu hvað varðar útlán til heimila, eins og sést á Mynd 10.

⁶⁵ Yves Mersch, Y. (2013) SAFE Ræða á Conference on Financial Market Policy, Goethe University Frankfurt, Frankfurt am Main, 29 November 2013. <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp131129.en.html>

⁶⁶ Oftast er notast við rússneska orðið *troika*.



Mynd 10 Lán til húsnæðiskaupa og til fyrirtækja. Heimild: ECB.

Sé litið til lána til húsnæðiskaupa (lengra en til fimm ára) sést að meðaltalsvextir slíkra lána eru lægstir í Finnlandi (1,46%) en hæstir í Hollandi eða 4,51%. Að sama skapi er merkjanlegur vaxtamunur þegar litið er til útlána til fyrirtækja. Lán til 1-5 ára bera að meðaltali 2,38% vexti í Finnlandi, þar sem þeir eru lægstir en 6,37% á Kýpur, þar sem þeir eru hæstir.

Eins og fyrr segir er rétt að taka þessum tölum með fyrirvara þar sem ýmislegt getur skýrt mismun vaxta og þær tölur sem hér eru settar fram eru meðaltöl. Nokkur munur er á vöxtum eftir því hvort um er að ræða nýja viðskiptavini fjármálastofnunar eða gamla, en hér hefur verið litið til talna sem vísa til lánasamninga fjármálafyrirtæki við þekktu viðskiptavini.

Í ársfjórðungsskýrslu Seðlabanka Evrópu fyrir árið 2012 er fjallað nánar um þennan mun og sýnt fram á að hann fór vaxandi í kjölfar efnahagskreppunnar.⁶⁷ Þannig hefur munur á vaxta- og lána kjörum til fyrirtækja og einstaklinga farið vaxandi og eru ástæðurnar taldar aðallega liggja í mismunandi stöðu innlendra bankakerfa, s.s. hvað varðar gæði lánasafna og almennrar stöðu heimila og fyrirtækja.

3.1.5.1 Breytt hlutverk Seðlabanka Evrópu

Fjármálakreppan hefur leitt af sér vandamál sem SE hefur þurft að taka tillit til í starfsemi sinni. Í kjölfar fjármálakreppunnar hefur SE breytt stefnunni í veigamiklum atriðum og einblínir ekki lengur á verðstöðugleika og stuðning við efnahagsstefnu sambandsins.⁶⁸ Munar þar mestu um björgunaraðgerðir til evrulanda í vanda og verður hér gerð stuttlega grein fyrir þeim helstu.

⁶⁷ ECB (2013). *ECB Annual Report 2012*. European Central Bank.

<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ar2012en.pdf>

⁶⁸ Sjá Cour-Thimann, P. Og Winkler, B. (2013). The ECB's non-standard monetary policy measures. The role of institutional factors and financial structure. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 1528 (April) og umræðu í kafla 8 í B-hluta skýrslunnar.

3.1.5.2 Björgunaraðgerðir

Hagkerfi Evrópu fóru ekki varhluta af neikvæðum áhrifum þeirrar alþjóðlegu fjármálakreppu sem skall á seinnihluta árs 2008. Hvað varðar björgunaraðgerðir til handa ríkjum í Evrópusambandinu skiptir nokkru hvort þau stóðu utan eða innan myntsamstarfsins. Þau lönd sem stóðu utan við það höfðu ekki aðgang að björgunarsjóðum EFSF/ESM, en höfðu engu að síður aðgang að lánnum gengum hjálp vegna greiðslujafnaðarvanda, svo og aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins auk tvíhliða lánasamninga við einstök lönd. Þau lönd í Evrópusambandinu sem fátækust eru gátu einnig leitað á náðir Alþjóðabankans, Evrópska fjárfestingarbankans (EIB) og Evrópska endureisnarbankans (EBRD).

Í október 2012 tók Evrópska stöðugleikakerfið (ESM) yfir eldri sjóði. Þegar ljóst var að nokkur ríki Evrópusambandsins þyrftu utanaðkomandi aðstoð til að verjast efnahagslegum áföllum var gripið til aðgerða og komu þar ýmsir að.

Þau lönd Evrópusambandsins sem ekki hafa tekið upp evru sem gjaldmiðil hafa ekki aðgang að björgunarsjóðum EFSF/ESM en geta fengið aðstoð gegnum sérstaka greiðslujafnaðaraðstoð (e. balance of payments) sambandsins. Einnig stendur þeim til boða aðstoð Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og, að gefnum ákveðnum skilyrðum, Alþjóðabankans.⁶⁹

3.1.6 Framtíð evrunnar og evrusvæðisins

Það er ómögulegt að fullyrða hvað hefði orðið ef evran hefði ekki verið komið á fót en færa má rök fyrir að sameiginlegur gjaldmiðill hafi lækkað viðskiptakostnað og leitt til betri samkeppnishæfni þeirra fyrirtækja sem náðu að nýta sér stærri markað. Þá má fullyrða að almennt lækkun vaxta á svæðinu hafði jákvæð áhrif á fjárfestingar og neyslu.

Áætlað hefur verið að samanlögð áhrif þessara þátta hafi leitt til þess að verg framleiðsla á evrusvæðinu hafi verið um 330 milljörðum evra meiri en ella hefði verið árið 2010, en það jafngildir um 3,6% af heildarframleiðslunni.⁷⁰

Á móti kemur að mörg undirliggjandi vandamál eru óleyst. Höfuðvandinn felst í því hve hagþróun hinna ýmsu landa á evrusvæðinu er ólík og endurspeglar að myntbandalagið er ekki byggt upp á forsendum hagkvæms myntsvæðis. Þegar efnahagsástand einstakra ríkja versnar getur aðlögun ekki átt sér stað í gegnum breytingar á gengi. Fjármál ríkisins eru þá eina stjórnþækið sem einstök ríki hafa í höndunum þegar til skamms tíma er litið. Samkeppnishæfni þessara ríkja getur þá og því aðeins batnað að framleiðni vinnuafls aukist, en það getur verið erfitt að auka það til skamms tíma, eða að raunlaun lækki.⁷¹ Sameiginlegur innri markaður fyrir vinnuafl er ekki nógu virkur þannig að fólk flytur sig

⁶⁹ Í viðauka IV er yfirlit yfir helstu björgunaraðgerðir.

⁷⁰ McKinsey (2012). *The future of the euro. An economic perspective of the eurozone crisis.* McKinsey Germany. http://www.mckinsey.de/sites/mck_files/files/The%20future%20of%20the%20euro_McKinsey%20report.pdf

⁷¹ Sjá nánari umfjöllun í kafla 5 kafla í þessum hluta skýrslunnar.

ekki milli landa innan svæðisins í nægilega miklum mæli þannig að ástandið jafnist milli landanna.⁷²

Að sama skapi hefur reynst erfitt að samræma ríkisfjármál og hlaupa undir bagga með þeim ríkjum sem höllum fæti standa.⁷³

Afleiðingin er sú að mikils misræmis gætir hvað varðar efnahagsástand innan evrusvæðisins. Hverjar langtímaafleiðingarnar verða er erfitt að segja.

Áður en lengra er haldið er rétt að áréttta að svokölluð evrukreppa er ekki gjaldmiðilskreppa í þeim skilningi að verðgildi gjaldmiðilsins sé stefnt í voða, heldur er hún miklu frekar samheiti yfir þau efnahagslegu vandamál sem eru tengd þeirri staðreynd að lönd sem eru á ólíkum stað í hagsveiflunni búa við sameiginlegan gjaldmiðil, eins og lýst hefur verið hér að framan. Til að leysa þessi vandamál verður ýmislegt að koma til.

Erfitt hefur reynst að samræma ríkisfjármál evruríkjanna og því má hugsa sér að gripið verði til þess ráðs að taka upp formlegra samráð þar sem einstök ríki gefa frá sér a.m.k. einhvern hluta þess ákvörðunarvalds sem þau hafa nú yfir eigin fjármálum. Þessu gæti fylgt enn frekari samruni t.d. á sviði skattamála og hvað varðar millifærslur fjármagns milli landa evrusvæðisins.

Þá má hugsa sér að hægt sé að ráðast að rótum vandans með því að auka framleiðni í þeim löndum þar sem hún er hvað lægst á svæðinu og draga þannig úr innra ójafnvæginu. Það væri hægt að gera með auknum fjárfestingum í menntun, rannsóknnum og ýmsum innviðum. Slíkt hefur þó reynst hægara sagt en gert sé litið til hagsögunnar og eru fjölmörg dæmi um hlutfallslega mikinn mun í framleiðni jafnvel innan þjóðríkja sem erfitt hefur reynst að draga úr. Þekkt dæmi um slíkt er mikill og þrálátur munur á framleiðni milli Norður- og Suður-Ítalíu og norður og suðurhluta Englands.⁷⁴

Fram hafa komið getgátur um að vandinn á evrusvæðinu muni leiða til þess að það brotni upp á þann veg að sum lönd neyðist til að taka upp eigin gjaldmiðla meðan önnur haldi áfram með evruna sem sameiginlegan gjaldmiðil. Kostnaður við slíka uppstokkun yrði trúlega mikill og óvíst hvaða áhrif slíkar hræringar hefðu á efnahagslíf viðkomandi landa.

⁷² Sjá nánar í kafla 4 í þessum hluta skýrslunnar.

⁷³ Nánari umfjöllun um ríkisfjármál í Evrópusambandinu er að finna í kafla 4 í þessum hluta skýrslunnar.

⁷⁴ Sjá González, S. (2011). The North/South divide in Italy and England: Discursive construction of regional inequality. *European Urban and Regional Studies*, 18(1). Þótt fræðimenn séu almennt sammála um að misskipting eftir landsvæðum sé viðvarandi eru þeir ekki sammála um ástæður hans né skýringar á því hve þrálátur hann er. Sjá Acemoglu, D., Johnson, S. og Robinson, J.A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, 91.og Tabellini, Guido (2007) "Culture and institutions: economic development in the regions of Europe", IGIER, Bocconi University mimeo varðandi ólíkar skýringar.

3.1.7 Staða Íslands

3.1.7.1 Fjármagnshöftin

Í kjölfar efnahagshrunsins voru sett á fjármagnshöft á Íslandi. Þessi höft hafa sett takmörk fyrir flæði fjármagns inn og út úr hagkerfinu. Við efnahagshrunið minnkað trú á íslenskt efnahagslíf. Gengi krónunnar lækkaði og að öllum líkindum hefði það lækkað enn meira ef ekki hefðu verið sett höft á fjármagnshreyfingar. Markmiðið var að koma á nauðsynlegum gengisstöðuleika til að hægt væri að vinna úr þeim vanda sem landið stóð frammi fyrir.

Nú er það neyðarástand sem ríkti í íslensku efnahagslífi haustið 2008 langt að baki, en fjármagnshöftin standa enn. Sett hafa verið lög sem veita Seðlabanka Íslands ótímabundna heimild til að viðhalda fjármagnshöftunum. Seðlabanki Íslands hefur sett fram það sem hann kallar áætlun um losun fjármagnshafta. Sú áætlun er ekki sett upp innan ákveðins tímaramma heldur eru skilgreind framvindu skref og skilyrði sem þarf að uppfylla áður en þessi skref eru tekin. Áætlunin byggir á tveimur megin áföngum. Sá fyrri felur í sér að lækka stöðu svokallaðra aflandskróna. Með því er ætlunin að draga úr aflandskrónueign erlendra aðila og beina þeim í langtímafjárfestingu. Að loknum fyrri áfanganum verður hugað að seinni áfanganum sem felur í sér losun hafta á almenn gjaldeyrisviðskipti.⁷⁵

Ein af meginforsendum Evrópusambandsins er hið svokallaða fjórfrelsi sem felur í sér frjálst flæði á fjármagni, vinnuafli, vörum og þjónustu. Oft hefur verið bent á að fjármagnshöft á Íslandi eru í mótsögn við frjálst flæði fjármagns innan Evrópusambandsins. En frá árinu 1994 hefur Ísland verið aðili að Evrópska efnahagssvæðinu og sem hluti af því hafa Íslendingar tekið upp reglugerðir Evrópusambandsins um frjálst flæði fjármagns. Í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið er gert ráð fyrir að aðildarríki geti takmarkað fjármagnsflutning ef hætta er talin á að þeir raski starfsemi fjármálamarkaða í landinu. Einnig geta aðildarríki gripið til varúðarráðstafana ef þau eiga í vanda með greiðslujöfnuð.⁷⁶ Á þeim forsendum telja íslensk stjórnvöld að fjármagnshöftin standist ákvæði samningsins.

Í aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið er ekki enn búið að opna samningskafla um frjálsa fjármagnsflutninga. Þar með er ekki ljóst hver áhrif fjármagnshaftanna mun vera á aðildarviðræðurnar. Það er hins vegar skýr stefna íslenskra stjórnvalda að vinna að afnámi haftanna og þar með mun skilyrði um frjálst flæði fjármagns vera uppfyllt á endanum.

En Ísland er ekki eina landið sem hefur fengið undanþágu frá frjálsu flæði fjármagns. Kýpur, sem er aðildarríki að Evrópusambandinu frá árinu 2004, setti á fjármagnshöft árið 2013 í kjölfar evrukrísunnar. Evrópusambandið sendi frá sér yfirlýsingu í kjölfarið þar sem tekið er fram að aðildarríki geti sett skorður á flæði fjármagns við sérstakar aðstæður

⁷⁵ Seðlabanki Íslands (2011). Skýrsla um áætlun um losun hafta (dags. 25. mars).

<http://sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9591>

⁷⁶ Sjá 43. gr. Agreement on the European Economic Area. <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>

þar sem vegið sé að öryggi almennings. Þá er Kýpur dæmi um land þar sem slíkar aðstæður hafa skapast.⁷⁷

Árið 2012 var skipaður sérstakur vinnuhópur íslenskra stjórnvalda og framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, með þátttöku Seðlabanka Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðins, um afnám gjaldeyrishafta. Hópurinn hélt tvo fundi en síðla árs 2013 barst bréf frá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þess efnis að í ljósi breyttrar stöðu Íslands sem umsóknarríkis myndu þeir ekki taka frekari þátt í störfum nefndarinnar.⁷⁸

3.1.7.2 Ísland og evran

Það er ekki efni þessarar skýrslu að fjalla sérstaklega um mögulega upptöku evru ef Ísland gengi í Evrópusambandið og hugsanleg áhrif þess. Skýrsla Seðlabanka Íslands um valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum, fjallar ítarlega um öll þau atriði sem máli skipta og við það er litlu að bæta.⁷⁹ Í þeirri skýrslu er réttilega bent á að besta fyrirkomulag gjaldmiðilsmála í framtíðinni ræðst af mörgum þáttum, ekki síst hvernig til tekst í hagstjórn, jafnt á Íslandi og á Evrusvæðinu. Þá getur heppilegasta fyrirkomulagið breyst í tímans rás. Einnig er rétt að taka undir með skýrsluhöfundum að ákvarðanir í gjaldmiðilsmálum eru pólitískar ákvarðanir.

3.2 Ríkisfjármál

Staða ríkisfjármála skiptir miklu máli á evrusvæðinu eins og fyrr hefur komið fram. Í myntsamstarfi er hætta á að hallarekstur og skuldasöfnun hins opinbera einstakra ríkja grafi undan samstarfinu þar sem hvati myndast fyrir þau að slíta samstarfinu til að geta fjármagnað halla og rýrt virði skulda sinna með peningaprentun og tilheyrandi verðbólgu. Við slíkar aðstæður eru rök fyrir því að lönd styðji við bakið hvort á öðru ef vandamál skapast vegna hallarekstrar og skuldasöfnunar, þar sem það veldur kostnaði fyrir öll aðildarríkin ef eitt ríki yfirgefur samstarfið. Slíkur stuðningur er þó ekki kostnaðarlaus þar sem einstök ríki kunna að draga úr aðhaldi sínu í opinberum fjármálum vitandi að hin aðildarríkin hjálpi þeim lendi þau í vandræðum. Í hagfræði er slík hegðun kölluð siðferðiskreppa.

Í Maastrichtskilyrðunum frá 1992 er kveðið á um sameiginlegar reglur í opinberum fjármálum fyrir lönd Evrópusambandsins með það að markmiði að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála aðildarríkja sambandsins og að stuðla að stöðugleika innan þess og þannig auðvelda framkvæmd sameiginlegrar peningastefnu Seðlabanka Evrópu. Reglurnar eru tvær, annars vegar að halli á rekstri hins opinbera megi ekki vera meiri en 3% af vergri landsframleiðslu og hins vegar að vergar skuldir hins opinbera megi ekki vera meiri en 60% af vergri landsframleiðslu, nema ef ljóst þyki að um tímabundið ástand sé að ræða, eða þá að skuldahlutfallið fari nægilega hratt lækkandi.

⁷⁷ Sjá fréttatilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 28. ars 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-298_en.htm

⁷⁸ Munnleg heimild, Tómas Brynjólfsson, fjármálaráðuneyti.

⁷⁹ Seðlabanki Íslands (2012). *Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum*. Sérít 7 (september).

Maastrichtskilyrðin voru upphaflega sett sem skilyrði fyrir inngöngu landa í myntsamstarfið. Til þess að stuðla að skynsamlegri stjórnun ríkisfjármála í aðildarlöndum samstarfsins eftir stofnun þess, var Stöðugleika- og hagvaxtarsamkomulagið samþykkt árið 1997. Í samkomulaginu eru settar fram vinnureglur og áætlanir til þess að stuðla að því að aðildarlönd samstarfsins uppfylli Maastricht skilyrðin ásamt viðurlögum við því ef lönd uppfylla ekki skilyrðin.⁸⁰ Samkomulaginu er bæði ætlað að reyna að koma í veg fyrir að lönd, sem uppfylla skilyrðin, uppfylli þau ekki (e. preventive arm) og að lönd, sem uppfylla ekki skilyrðin, geri það innan ákveðins tímaramma (e. corrective arm). Í síðara tilvikinu eru reglur- og áætlanirnar nefndar Viðbrögð við of miklum halla (e. excessive deficit procedure).

Ýmsir hagfræðingar hafa gagnrýnt reglurnar þar sem þær þykja ekki byggja á nægilega sterkum hagfræðilegum grunni auk þess sem þær takmarka getu ríkja til að nota opinber fjármál til að bregðast við sveiflum í einstökum ríkjum sambandsins, eins og fjallað er um í nýlegri skýrslu Seðlabanka Íslands.⁸¹ Þar að auki hefur ríkjum sambandsins gengið misjafnlega að uppfylla Maastricht skilyrðin hvað varðar ríkisfjármál, eins og fjallað er um síðar í þessum kafla.

Ákvæði Stöðugleika og hagvaxtarsamkomulagsins hefur verið endurskoðað tvisvar, árin 2005 og 2011, með það að markmiði að laga þá annmarka sem komið hafa í ljós á samkomulaginu í gegnum tíðina. Endurbæturnar árið 2005 snéru einkum að því að bæta vinnureglur og áætlanir á meðan endurbæturnar 2011 snéru einkum að því stuðla betur að því að löndin færu eftir þeim vinnureglu- og áætlunum, sem eru í samkomulaginu, með það að markmiði að uppfylla Maastricht skilyrðin varðandi ríkisfjármál.

Í þessum kafla er fjallað um þróun stöðu opinberra fjármála í ESB löndunum undanfarin ár, einkum með hliðsjón af þróun þeirra eftir að Ísland hóf umsóknarferli sitt árið 2009. Jafnframt er fjallað um þær áskoranir sem opinber fjármál landanna standa frammi fyrir á næstu árum.

3.2.1 Próun stöðu opinberra fjármála í löndum Evrópusambandsins undanfarin ár

Staða fjármála hins opinbera í löndum Evrópusambandsins skiptir miklu máli, sérstaklega varðandi það hversu vel sambandinu tekst til við að ná og viðhalda markmiðum um sameiginlega mynt og peningastefnu. Segja má, að því verri sem staða opinberra fjármála er í landi innan evrusvæðisins aukist þrýstingur á að landið yfirgefi samstarfið til þess að geta notað eigin peningaprentun til þess að fjármagna halla á rekstri hins opinbera og rýra virði skulda þess með meðfylgjandi verðbólgu. Jafnframt má segja að því verri sem staða opinberra fjármála er almennt innan evrusambandsins aukist þrýstingur á Evrópska seðlabankann að kaupa opinberrar skuldir ríkjanna, sem hefur í för með sér aukna verðbólga og grefur undan trúverðugleika og áhrifa peningastefnu hans.

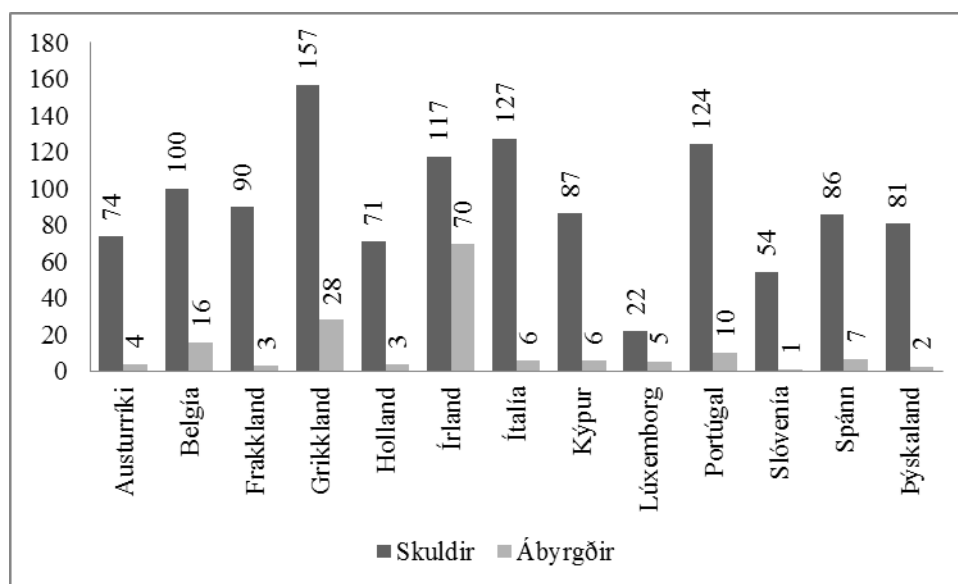
Nánar má fræðast um þróun ríkisfjármála í löndum Evrópusambandsins í kafla 3.2 í viðauka IV.

⁸⁰ Um laga- og regluhverfið má fræðast í kafla 8.4 í viðauka III.

⁸¹ Sjá umfjöllun í kafla 15 í skýrslu Seðlabanka Íslands (2012), Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum, Sérarit nr. 7, September 2012.

Almennt má segja að vergar skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hafi hækkað í löndum Evrópusambandsins á tímabilinu 2001-2012, fyrir utan í Belgíu, Danmörku og Svíþjóð. Einna mest var aukningin á Írlandi og í Portúgal, og fór hlutfallið á Írlandi úr 35 í 117% og í Portúgal úr 54 í 124%. Aukning var mest á seinni hluta tímabilsins hjá þessum löndum.

Tölur um skuldastöðu einstakra ríkja segja ekki alla söguna um mögulega greiðsluþörf í framtíðinni. Í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 þurftu ríkissjóðir margra Evrópusambandslanda að gangast í ábyrgðir fyrir banka í löndum sínum. Eftirfarandi mynd sýnir vergar skuldir hins opinbera í evrulöndum, sem veittu slíkar ábyrgðir, í lok árs 2012 ásamt ábyrgðum sem ríkissjóðir þeirra gengust í árin 2008-2012 sem hlutfall af vergri landsframleiðslu:



Mynd 11 Hlutfall vergra skulda í lok árs 2012 og veittra ábyrgða fyrir banka árin 2008-2012 sem hlutfall af VLF (%). Heimild: Eurostat og *ECB Monthly Bulletin*, júní 2013.

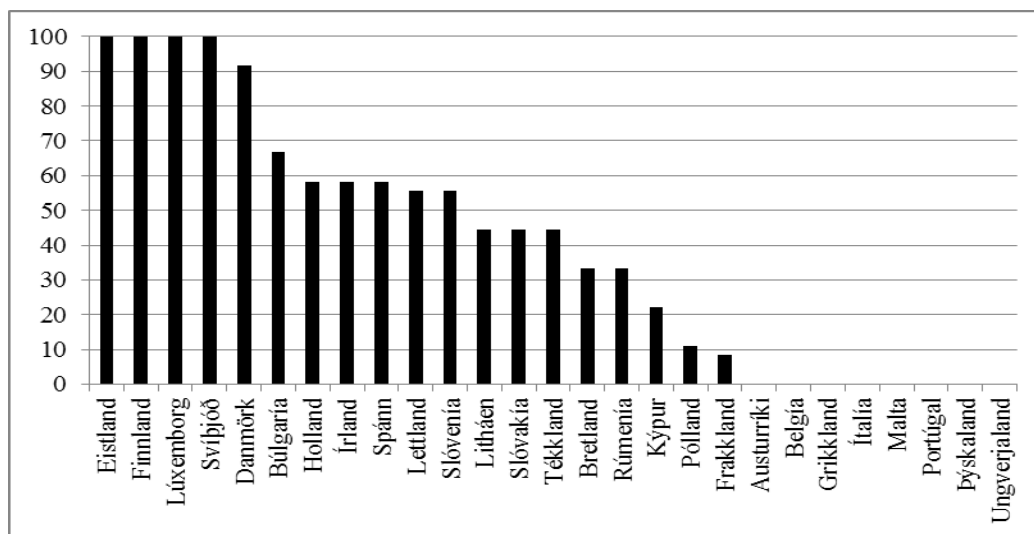
Eins og sjá má eru ábyrgðirnar mestar á Írlandi, eða 70% af vergri landsframleiðslu. Næst mestar eru ábyrgðirnar í Grikkland, eða 28%, og síðan í Belgíu, eða 16%. Þurfi ríkissjóðir þessara landa að greiða þær fjárhæðir sem þeir ábyrgjast fyrir banka í löndum sínum, þá mun greiðsluþörf hins opinbera í framtíðinni, sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, verða 186% af vergri landsframleiðslu á Írlandi, 185% í Grikklandi og 116% í Belgíu.

3.2.2 Hvernig hefur gengið að uppfylla Maastricht skilyrðin um opinber fjármál?

Þegar nánar eð að gáð sést að aðeins fjögur lönd Evrópusambandsins hafa uppfyllt Maastricht skilyrðin er varða opinber fjármál árin sem hér eru til skoðunar.⁸² Þetta eru Eistland, Finnland, Lúxemborg og Svíþjóð. Athygli vekur að Þýskaland hefur aldrei uppfyllt skilyrðin og að Frakkland hefur aðeins einu sinni gert það á því tímabili sem hér

⁸² Sjá kafla um ríkisfjármál í Evrópusambandinu í viðauka IV.

er til skoðunar. Mynd 12 sýnir hversu oft einstök lönd uppfylltu skilyrðin á því tímabili sem hér er til, sem hlutfall af fjölda ára sem þau hafa verið í sambandinu.⁸³



Mynd 12 Hlutfall ára sem land uppfyllti Maastricht skilyrðin um opinber fjármál árin 2001-2012 (%). Heimild: Eurostat og útreikningar höfundar.

Eins og sjá má á myndinni þá hafa fimm af ellefu stofnríkjum evrópska myntsamstarfsins aldrei náð markmiði Maastricht-samningsins um opinber fjármál.⁸⁴ Eins og fjallað er um að framan, þá var Stöðugleika og hagvaxtarsamkomulagið endurskoðað árið 2011 með það að markmiði að stuðla betur að því að löndin næðu markmiðunum.

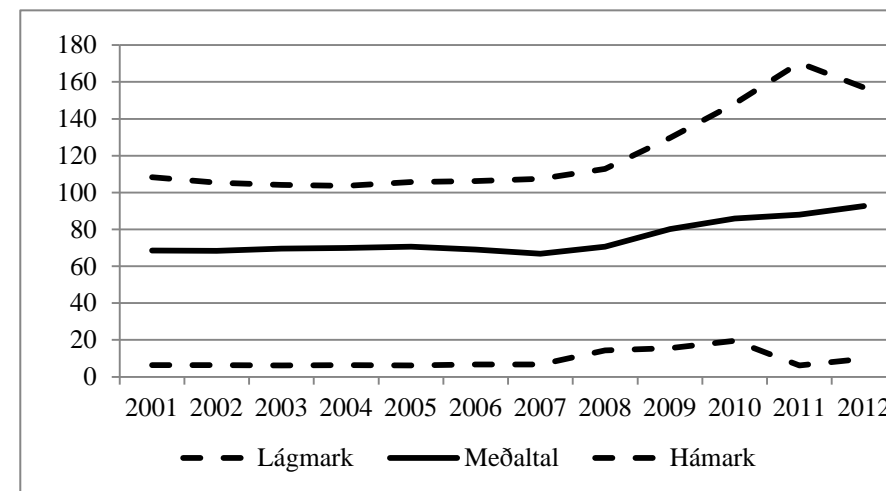
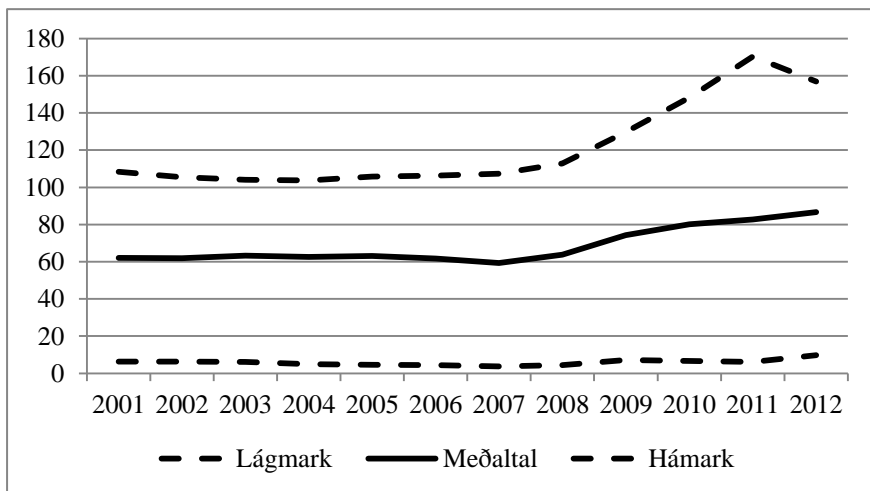
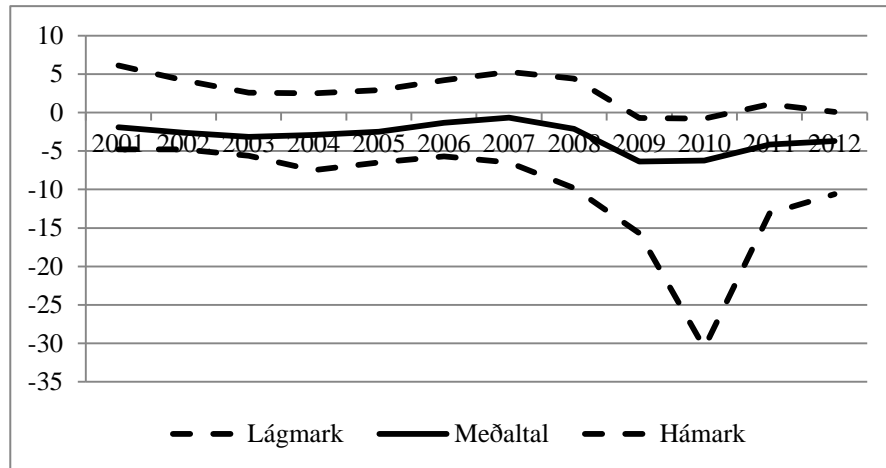
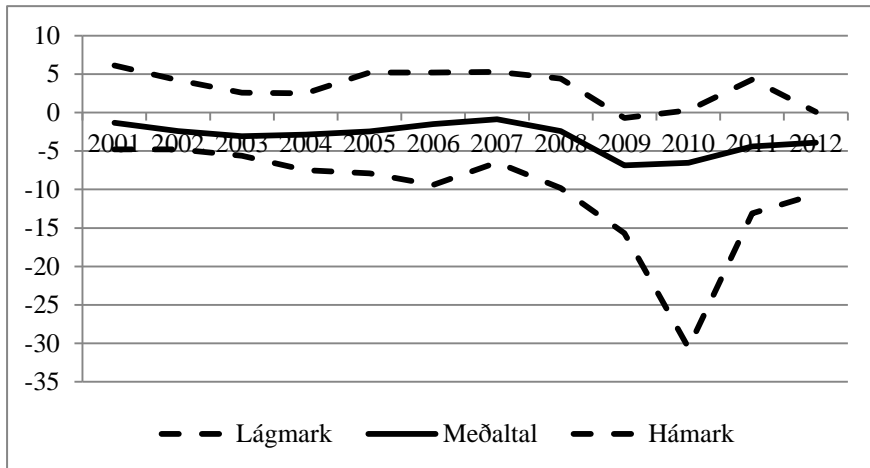
3.2.3 Þróunin í Evrópusambandinu

Til þess að draga ályktanir um þróun opinberra fjármála í Evrópusambandinu getur verið gagnlegt að skoða þróun veginna meðaltala afgangs af rekstri hins opinbera og vergra skulda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í löndum evrusvæðisins og Evrópusambandsins, sem sjá má á mynd 13.

Eins og sjá má á myndinni voru meðaltölin og munur á hæstu og lægstu gildum fyrir afgangs- og skuldahlutföllin nokkuð stöðug til ársins 2008, bæði fyrir lönd Evrópusambandsins og evrusvæðisins. Eftir 2008 virðast meðaltöl afgangshlutfallanna lækka og skuldahlutfallanna hækka auk þess munur á hæstu og lægstu gildum virðist aukast. Skýringar á þessu má leita í efnahagslögðinni sem hófst um það leiti, sem leiddi af sér minni hagvöxt og minni aukningu skatttekna hins opinbera, auk þess sem ríkissjóðir sumra Evrópusambandslanda hafa þurft að taka á sig kostnað til þess að koma bankakerfum landa sinna til hjálpar.

⁸³ Hér er miðað við skilyrðin um að skuldahlutfallið sé ekki hærra en 60% af vergri landsframleiðslu og að halli á rekstri hins opinbera sé ekki meiri en 3% af landsframleiðslu ársins á undan.

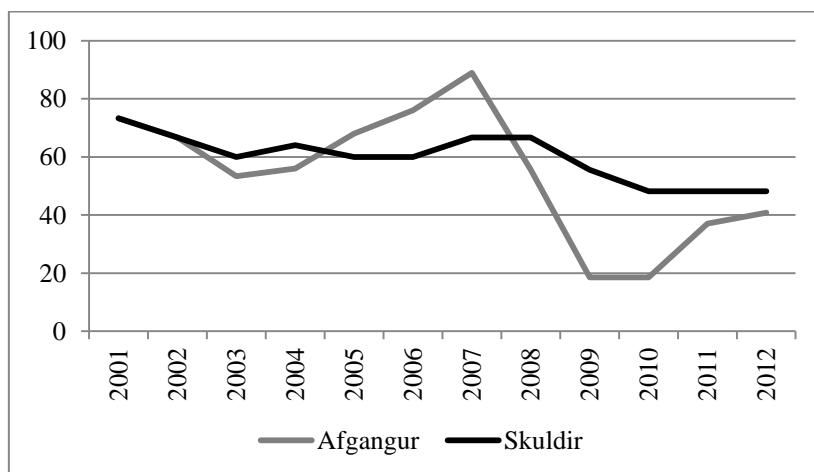
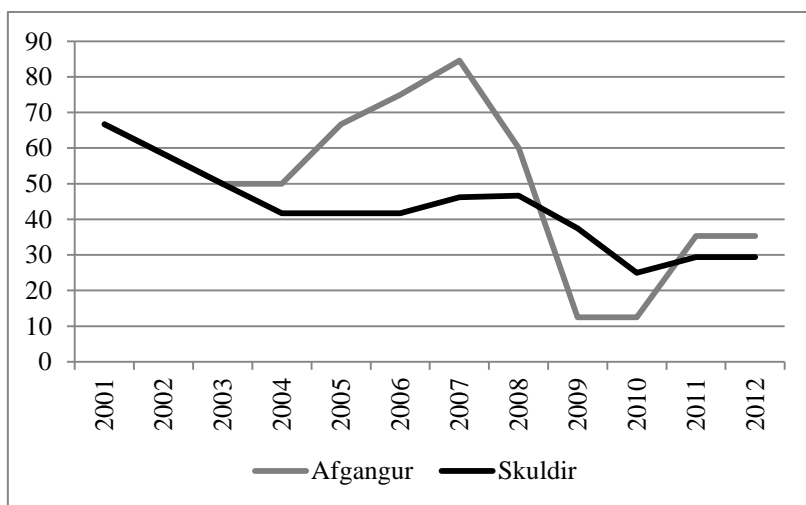
⁸⁴ Stofnríkin eru Austurríki, Belgía, Finnland, Frakkland, Þýskaland, Írland, Ítalía, Lúxemborg, Holland, Portúgal og Spánn.



Mynd 13 Hlutfall afgang af rekstri hins opinbera (að ofan) og vergra skulda (að neðan) af vergri landsframleiðslu á evru- (vinstra megin) og Evrópusambandsvæðinu (hægra megin) árin 2001-2012 (%). Heimild: Eurostat og útreikningar skýrsluhöfunda.

Samkvæmt þessu hefur halli á rekstri hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu aukist undanfarin ár auk þess sem vergar skuldir hafa aukist. Af þessu má draga þá ályktun að staða opinberra fjármála hafi versnað undanfarin ár, bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu. Jafnframt hefur samleitni opinberra fjármála minnkað meðal evru- og Evrópusambandslandanna, en það má sjá af því að munur á hæstu og lægstu gildum hefur aukist.

Gera má ráð fyrir að verri staða opinberra fjármála undanfarin ár komi fram í hversu vel Maastricht skilyrðin varðandi opinbera fjármál hafa haldið. Mynd 14 sýnir þróun hlutfalls landa evrusvæðisins og Evrópusambandsins þar sem Maastricht skilyrðin fyrir afgang af rekstri hins opinbera og vergar skuldir hafa haldið undanfarin ár.



Mynd 14 Hlutfall evru- (efri mynd) og Evrópusambandslanda (neðri mynd) sem uppfylla Maastricht skilyrðin um afganga af rekstri hins opinbera og verkar skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu árin 2001-2012 (%). Heimild: Eurostat og útreikningar skýrsluhöfunda.

Af myndinni má merkja snarpa lækkun á hlutfalli þeirra landa sem uppfylla skilyrðin um afgang af rekstri hins opinbera árið 2008, bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu og meðfylgjandi lækkun á hlutfalli landa sem uppfylla skilyrðin um vergar skuldir hins opinbera.

3.2.4 Niðurstöður og horfur

Löndum Evrópusambandsins hefur gengið misjafnlega að uppfylla markmið Maastricht skilyrðnanna um afgang af rekstri og skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Hefur hlutfall landa sem ná ekki markmiðunum hækkað undanfarin ár, sem endurspeglar verri stöðu hins opinbera bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu. Þessi þróun er áhyggjuefni þar sem hún kann að auka þrýsting á Seðlabanka Evrópu að kaupa skuldir ríkjanna, sem felur í sér peningaprentun og aukna verðbólgu, sem síðan dregur úr trúverðugleika peningastefnu bankans.

Jafnframt er áhyggjuefni að samleitni í stöðu opinberra fjármála landa Evrópusambandsins og evrusvæðisins hefur minnkað, þar sem það kann að auk þrýsting að einstök lönd yfirgefi evrusamstarfið til þess að geta notað peningaprentun til þess að borga skuldir hins opinbera í viðkomandi landi.

Líklegt er, að með auknum hagvexti í löndum Evrópusambandsins muni staða opinberra fjármála batna. Hins vegar verður að hafa í huga að önnur vandamál sem steðja að opinberum fjármálum, eins og t.d. hækkun lífaldurs, mun krefjast enn meira aðhalds í opinberum fjármálum í löndum Evrópusambandsins en núverandi staða kallar á.

C.4 Vinnumarkaður í Evrópusambandinu

Í þessum kafla er fjallað um ýmis atriði sem tengjast vinnumarkaði Evrópu í heild sem og einstakra aðildarríkja. Ýmsar hagstærðir aðildarríkja Evrópusambandsins eru einnig bornar saman við önnur landsvæði og ríki, til að mynda Ísland, Noreg, Bandaríkin og Japan.

Fyrst er fjallað um stöðu mála um þessar mundi og er þá aðallega horft til fjölda starfandi fólks, búferlaflutninga, aldur íbúa, atvinnuþátttöku, vinnutíma, atvinnustig og atvinnuleysi. Þá er almenn umfjöllun um kjör og er þá aðallega horft til launaþróunar, lágmarkslauna og skatta, tekjudreifingar, launa karla og kvenna og fyrirkomulag atvinnuleysisbóta. Einnig er sérstakur gaumur gefinn að þróun síðustu ára og almennt útlit í vinnumarkaðsmálum á svæðinu.

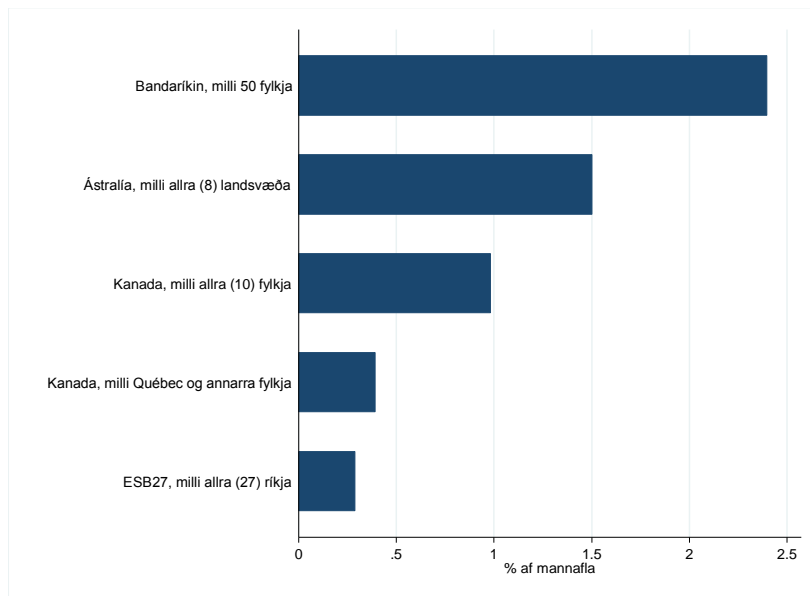
Árið 2012 voru vinnandi menn í aðildarríkjum Evrópusambandsins liðlega 210 milljónir. Rúm 7% höfðu erlent ríkisfang, en þar af voru rúm 3% frá öðrum aðildarríkjum sambandsins. Rúmlega 70% starfandi fólks í Evrópusambandinu bjuggu í 6 fjölmennustu ríkjunum. Flestir starfandi voru í Þýskalandi, eða 18,5% af starfandi mönnum í sambandinu, enda er Þýskaland fjölmennasta ríki sambandsins.

4.1 Búferlaflutningar ...

Hinn sameinaði markaður Evrópusambandsins á að tryggja frjálst flæði fólks, vöru, þjónustu og fjármagns á svæði sambandsins, en með frjálsu flæði vinnuafls er vonast til þess að hagkvæmni aukist á þann veg meðal annars að vinnuafl flytjist af svæðum þar sem eftirspurn eftir vinnuafli er lítil til svæða í uppgangi þar sem eftirspurn er eftir vinnuafli.⁸⁵ Þannig má ætla að samspil framboðs og eftirspurnar jafni að einhverju leyti út mun á launum og atvinnuleysi frá einu landi til annars. Að sama skapi veitir fjórfrelsi

⁸⁵ European Commission - The Internal Market and Services Directorate General, 2013.

Evrópska efnahagsvæðisins ríkisborgurum aðildarríkja Evrópusambandsins, Íslands, Liechtensteins og Noregs tiltölulega hindrunarlausan aðgang að vinnumarkaði svæðisins. Í alþjóðlegu samhengi virðist vera nokkur tregða á fólksflutningum ríkisborgara Evrópusambandsríkjanna milli ríkja sambandsins. Árið 2010 fluttu 0,3% vinnuafls sambandsins á milli aðildarríkja.



Mynd 15 Flutningur innan valinna svæða árið 2010. ⁸⁶ Heimild: OECD.

..og samanburður við önnur lönd

Til samanburðar má nefna að í Kanada fluttu um 1% íbúanna á milli fylkja það ár, 1,5% íbúa Ástralíu fluttu milli landsvæða Ástralíu og um 2,4% íbúa Bandaríkjanna fluttu milli fylkja. Athyglisvert er að bera saman fólksflutninga á milli allra fylkja Kanada annars vegar - sem var eins og áður var nefnt 1% - og hins vegar á milli Québec-fylkis og annarra fylkja í Kanada, sem var einungis 0,4%. Québec er eina fylki Kanada þar sem enska er ekki opinbert tungumál. Því má segja að þessar tölur séu í takt við niðurstöður Bartz og Fuchs-Schündeln, en þeir nota svæðisbundin gögn fyrir 15 ríki Evrópusambandsins (aðildarríki sambandsins í árslok 2003) til þess að kanna hvort landamæri ríkjanna séu marktækar hindranir fyrir samþættingu vinnumarkaða.⁸⁷ Niðurstaða þeirra var að þrátt fyrir reglur um frjálst flæði vinnuafls myndi landamæri tregðu í fólksflutningum. Að sama skapi finna þeir hvorki vísbendingar um að Schengen-sáttmálinn né upptaka evrunnar hafi aukið flæði vinnuafls. Ennfremur komast þeir að því að svo virðist sem ólík tungumál og ef til vill ólík menning hindri samþættingu vinnumarkaða í Evrópu. Þannig hafa mörk tungumála⁸⁸ meiri áhrif á flæði vinnuafls en

⁸⁶ Í töflunni er notast við mannfjöldaflutninga fyrir Ástralíu, Bandaríkin og Kanada, en vinnuaflsflutninga fyrir ESB 27 ríkin, sem hlutfall af mannfjölda árið 2010 eða nýjustu tiltæku tölum.

⁸⁷ Bartz, K., & Fuchs-Schündeln, N. (2012). The role of boarders, languages, and currencies as obstacles to labor market integration. *European Economic Review*, 1148-1163.

⁸⁸ Í þeim skilningi að til að mynda Austurríki og Þýskaland tilheyri sama tungumálasvæði en Belgía innihaldi fleiri en eitt tungumálasvæði.

landamærin ein og sér. Ýmsar skýringar geta verið á þessari tregðu en sýnt hefur verið fram á að erlent vinnuafli hafi að jafnaði veikari stöðu á vinnumarkaði innan ríkja Evrópusambandsins en innlendir ríkisborgarar.

4.2 Atvinnuþátttaka

Atvinnuþátttaka er skilgreind sem hlutfall starfandi fólks og atvinnulausra af mannfjölda á vinnualdri. Árið 1980 var atvinnuþátttaka rúm 63% í 15 ríkjum Evrópusambandsins (þeim ríkjum sem voru í sambandinu í árslok 2003).

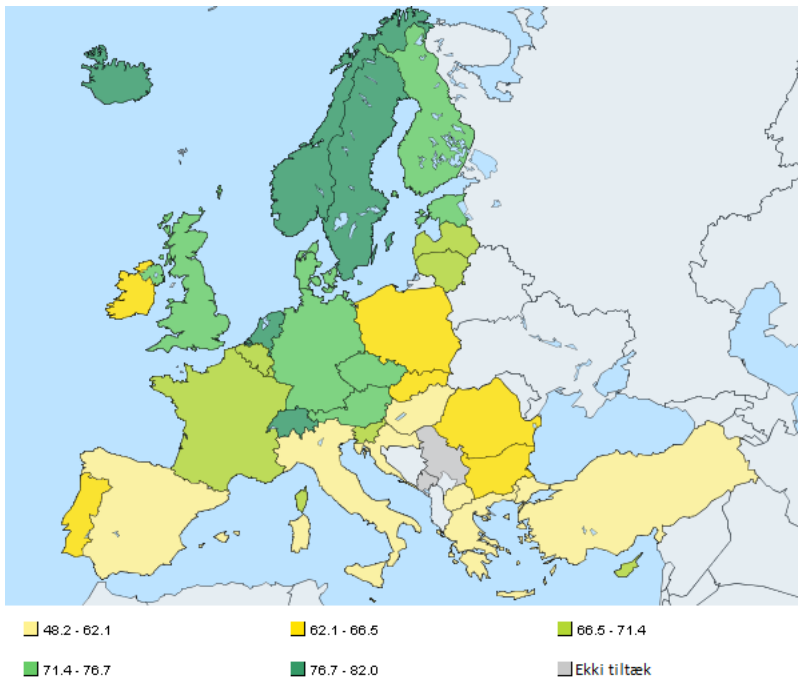
Til samanburðar má nefna að atvinnuþátttaka í Japan er liðlega 68% og atvinnuþátttaka í Bandaríkjunum er rúm 73%. Árið 2012 var atvinnuþátttaka hins vegar mjög svipað á öllum þremur landsvæðunum, eða milli 73% og 74%. Atvinnuþátttaka í einstökum aðildarríkjum Evrópusambandsins hefur verið mismikil. Árið 1990 var atvinnuþátttaka í aðildarríkjum Evrópusambandsins (ESB15) frá 60% til 85%. Á Norðurlöndum og í Bretlandi hefur atvinnuþátttaka verið mikil, en hún hefur verið mun minni á Ítalíu og í Grikklandi. Atvinnuþátttaka hefur vaxið ört í tveimur af stærri hagkerfum Evrópusambandsins, Þýskalandi og Spáni. Árið 1990 var atvinnuþátttaka um 10 prósentustigum minni í Þýskalandi en í Bretlandi og tæpum 20 prósentustigum minni á Spáni. Árið 2012 var atvinnuþátttaka í þessum þremur löndum hins vegar mjög svipuð.

Aukna samleitni milli landa í atvinnuþátttöku má að miklum hluta til skýra með þróun í atvinnuþátttöku kvenna. Árið 2012 var atvinnuþátttaka karla 1,2 sinnum meiri en kvenna bæði í Bandaríkjunum og 15 ríkjum Evrópusambandsins (ESB15), og í Japan var atvinnuþátttaka karla um 1,4 sinnum meiri en kvenna. Hvað aðildarríki Evrópusambandsins varðar var atvinnuþátttaka karla árið 1980 allt frá því að vera nánast sú sama og kvenna í það að vera 2,75 sinnum meiri. Árið 2012 var munurinn mestur á Möltu, þar sem atvinnuþátttaka karla var 1,6 sinnum meiri en atvinnuþátttaka kvenna. Meðal annarra ríkja Evrópusambandsins sem hafa á tímabili einkennst af hlutfallslega miklum mun á þátttöku kvenna og karla eru Spánn, Ítalía, Grikkland, Írland og Malta. Lengi hefur hins vegar verið lítill munur á atvinnuþátttöku karla og kvenna á Norðurlöndum og í Austur-Evrópu.

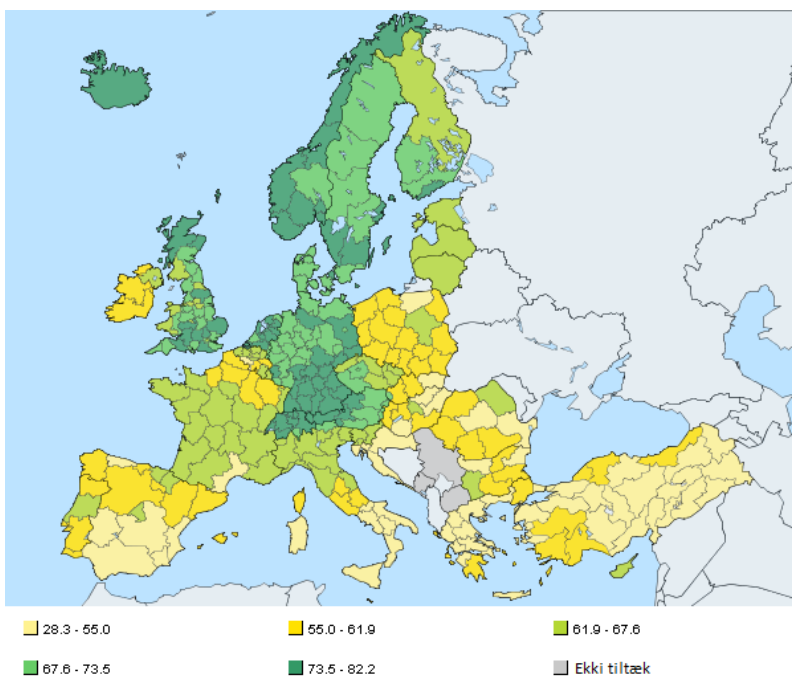
4.3 Atvinnustig

Atvinnustig er skilgreint sem hlutfall starfandi manna af fólki á vinnualdri.⁸⁹ Atvinnustig jókst í Evrópu frá miðjum tíunda áratug síðustu aldar og fram til ársins 2008 þegar það náði hámarki. Frá árinu 1995 til ársins 2008 hækkaði atvinnustig aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB27) úr 60% í um 65,7%, en lækkaði næstu tvö árin og hefur um það bil staðið í stað frá 2010 í um 64%. Sögulega hefur atvinnustig verið lægra meðal aðildarríkja Evrópusambandsins en í Bandaríkjunum og Japan en hvað hæst á Íslandi. Árið 2012 var atvinnustig á Íslandi tæp 80%, 71% í Japan og 67% í Bandaríkjunum.

⁸⁹Fólk á vinnufærum aldri hefur meðal flestra ríkja í Evrópu verið skilgreint sem fólk á aldrinum 15 til 64 ára. Á Íslandi og í Bretlandi hefur fólk á vinnufærum aldri verið skilgreint sem þýði einstaklinga á aldrinum 16 til 64 ára og var sama viðmið notað í Svíþjóð og á Spáni fram til ársins 2001.



Mynd 16 Atvinnustig (%) í Evrópu árið 2012. Heimild: Eurostat.



Mynd 17 Svæðisbundið atvinnustig (%) ríkja í Evrópu árið 2012. Heimild: Eurostat

Nokkuð stöðugur vöxtur var í atvinnustigi í Evrópu frá miðjum tíunda áratug síðustu aldar og að fjármálahruni (2008) en atvinnustig í Bandaríkjunum féll hins vegar eftir aldamót. Atvinnustig í Bandaríkjunum varð einnig fyrir meiri skelli á árunum eftir fjármálakreppuna (2008) en raunin varð í Evrópu. Atvinnustig í Norður- og Vestur-Evrópu hefur að jafnaði verið hærra en í Suður- og Austur-Evrópu hin síðari ár. Atvinnustigið í gegnum söguna verið hátt í Þýskalandi, Bretlandi, Hollandi og í

Tékklandi. Atvinnustig á Norðurlöndunum hefur einnig að jafnaði verið hátt, en lágt á Ítalíu, í Póllandi, Ungverjalandi og Grikklandi.

Í heildina var atvinnustig hærra en 70% í sjö ríkjum Evrópusambandsins árið 2012 og í ellefu ríkjum var atvinnustig lægra en 60%.

4.4 Hlutastörf og unnar klukkustundir

Vinnutími fólks í Evrópusambandinu hefur að jafnaði styst og má skýra það með fjölgun fólks í hlutastarfi og minni yfirvinnu. Vinnutími Íslendinga, Grikkja og Portúgala hefur að jafnaði verið langur á meðan vinnustundir hafa verið færri í Bretlandi, Þýskalandi, Hollandi og í Skandinavíu.

Mikill munur er á vinnutíma karla og kvenna, en hátt hlutfall hlutastarfa í Bretlandi, Þýskalandi og Hollandi má að hluta til rekja til þess að breskar, þýskar og hollenskar konur hafa unnið færri stundir á viku en kynsystur þeirra í öðrum löndum Evrópu. Þetta á sérstaklega við um Holland þar sem meðaltal vinnustunda karla á mánuði var rúmlega 40% hærra en hjá konum árið 2012. Ríki Austur-Evrópu hafa sérstöðu hvað varðar kynjamun í lengd vinnutíma. Litlu munar á vinnutíma karla og kvenna þar. Kynjamunurinn hefur einnig verið lítill á Norðurlöndum samanborið við lönd sunnar í Evrópu.

4.5 Atvinnuleysi

Atvinnuleysi í aðildarríkjum Evrópusambandsins (ESB15) var rúm 10% árið 1993 en minnkaði fram að upptöku evrunnar árið 1999. Frá aldamótum og til ársins 2008 sveiflaðist atvinnuleysi á milli 7% og 8½% en hefur aukist síðan og var 10½% árið 2012. Atvinnuleysi í Bandaríkjunum hefur að jafnaði verið minna. Var atvinnuleysi 2,5 prósentustigum lægra í Bandaríkjunum en að meðaltali í Evrópusambandinu árið 2012. Árið 2012 var atvinnuleysi í Japan einungis 4,3%.

Meðal fjölmennustu aðildarríkja Evrópusambandsins hafa hvað mestar sveiflur í atvinnuleysi verið í Póllandi og á Spáni. Um miðbik tíunda áratugar síðustu aldar fór atvinnuleysi á Spáni yfir 20% en það var einungis rúm 8% árið 2007. Það jókst aftur eftir fjármálahrunið og var orðið 25% árið 2012. Atvinnuleysi í Grikkland var tæp 25% árið 2012. Til samanburðar hefur atvinnuleysi í Austurríki og Lúxemborg að jafnaði verið minna en 5% og haldist stöðugt. Atvinnuleysi í Þýskalandi, í Frakklandi, í Bretlandi og á Ítalíu hefur að sama skapi verið stöðugra en á Spáni, að jafnaði á bilinu 5% og 10%.

4.6 Kjör

4.6.1 Skattar

Skattar eru almennt meiri að meðaltali meðal aðildarríkja Evrópusambandsins en í Bandaríkjunum. Skattbyrði barnlausra með 67% af meðaltekjum sveiflaðist í kringum 26% í aðildarríkjum Evrópusambandsins. Árið 2012 var skattbyrði tæpum 7% lægri í Bandaríkjunum og hafði munurinn tvöfaldast á nokkrum árum. Í Japan var skattbyrðin svipuð og í Bandaríkjunum 2012.

Skattbyrði er mjög misjöfn í einstökum ríkjum Evrópu. Í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi er svipuð skattbyrði og að meðaltali í ríkjum Evrópusambandsins. Sama gildir um Danmörku hjá einstæðum foreldrum með tvö börn, en annars er skattbyrðin hærri í Danmörku. Skattbyrðin hefur almennt verið þung í Þýskalandi en létt á Spáni. Skattbyrði er létt á barnafólki í Tékklandi, Eistlandi og á Írlandi.

4.6.2 Lágmarkslaun

Í júlí 2013 höfðu 21 af 28 aðildarríkjum Evrópusambandsins reglur um lágmarkslaun samkvæmt lögum eða innlendu samkomulagi milli vinnumarkaðssamtaka. Í Þýskalandi og á Kýpur eru lögbundin lágmarkslaun sem ná þó ekki til stórs meirihluta launþega, en í Austurríki, á Ítalíu og Norðurlöndunum er engin löggjöf um lágmarkslaun.⁹⁰ Á Norðurlöndum eru lágmarkslaun ákvörðuð í kjarasamningum. Lágmarkslaun geta þar verið mishá eftir atvinnuvegum og starfsgreinum.

Lágmarkslaun eru að jafnaði um tvöfalt hærri í Frakklandi, Hollandi og Belgíu en á Spáni og í Grikklandi. Lágmarkslaun í Bretlandi og Bandaríkjunum hafa flest ár frá aldamótum legið á milli lágmarkslauna í Frakklandi og á Spáni. Meðal ríkja sem hafa haft hlutfallslega lág lágmarkslaun í evrum talið eru Búlgarí, Rúmenía og Slóvakía. Á síðari helmingi ársins 2013 voru lágmarkslaun mæld í evrum hæst í Lúxemborg en einungis um einn tólfti hluti af því í Búlgaríu.

4.6.3 Atvinnuleysisbætur

Hlutfall atvinnuleysisbóta af fyrri launum var hvað hæst á Norðurlöndunum, í Hollandi og á Írlandi (60% til 80%) en lægst á Ítalíu (21% til 25%) auk þess sem það var lágt í Grikklandi.⁹¹

4.7 Hreyfanleiki vinnuafls

Fjórfrælsi innan Evrópska efnahagsvæðisins veitir ríkisborgurum aðildarríkja Evrópusambandsins, Íslands, Liechtenstein og Noregs tiltölulega hindrunarlausan aðgang að vinnumarkaði alls svæðisins.

Tímabundin tregða varð í búferlaflutningum innan Evrópusambandsins í kjölfar fjármálakreppunnar og fram til ársins 2011. Meiri fólksflutningar hefðu getað stuðlað að efnahagsbata og aukið samleitni. Sundurleitni hefur hins vegar aukist jafnt og þétt í Evrópu síðan 2008. Eftir 2008 varð nokkur breyting á því hvert streymið var. Fyrir 2008 fluttu margir til Grikklands, Írlands, Portúgal og Spánar en árið 2011 fluttu fleiri frá þessum löndum en til þeirra. Það má þykja eðlilegt í ljósi efnahagslæggðarinnar sem hefur ríkt í þessum ríkjum. Hins vegar hefur mikið vinnuafll streymt til Þýskalands. Hver framtíðin verður vaðandi búferlaflutninga er erfitt að spá en ljóst að þeir ráðast mjög af efnahagsástandi í hverju landi á hverjum tíma.

⁹¹ Nánari umfjöllun um atvinnuleysisbætur má finna í Viðauka IV.

4.8 Þróun síðustu ára og útlit

Hér að ofan hefur verið gerð grein fyrir helstu atriðum varðandi vinnumarkað í Evrópusambandinu. Þá er rétt að huga nánar að þróun á atvinnumörkuðum síðustu ára og hvernig útlitið er til næstu ára.

Atvinnuþátttaka meðal aðildarríkja Evrópusambandsins (ESB28) jókst frá 2007 til 2012. Þetta má að hluta rekja til aukinnar atvinnuþátttöku kvenna úr um það bil 67% í tæp 70%, á meðan atvinnuþátttaka karla hefur sveiflast í kringum 83%.

Eins og nefnt var að ofan dróst atvinnustig meira saman í Bandaríkjunum en í Evrópu upp úr 2008 þrátt fyrir að framleiðsla hafi dregist álíka mikið saman. Vinnustundum fækkaði hins vegar meira á vinnumarkaði í Evrópu. OECD (2013) spáir því að aðeins muni fjölga lítillega í vinnuafli ESB15 ríkjanna árin 2013 til 2015.

Í Bandaríkjunum og Evrópu hefur átt sér stað skautun á vinnumörkuðum. Með öðrum orðum hefur störfum sem krefjast lítillar þjálfunar fjölgað og um leið hefur þeim störfum fjölgað þar sem krafist er mikilla hæfileika. Á sama tíma fækkar störfum þar sem krafist er meðalhæfis.

4.8.1 Atvinnuleysi

Segja má að leiðir Evrópu og Bandaríkjanna hafi skilið hvað atvinnuleysi varðar í kringum árið 2011. Á meðan atvinnuleysi hefur aukist í Evrópu þá hefur jafnt og þétt dregið úr því í Bandaríkjunum. Rekja má tæp 40% af vexti í atvinnuleysi meðal aðildarríkja Evrópusambandsins árin 2009 til 2012 til Spánar. Eina ríkið þar sem að verulegu leyti dró úr atvinnuleysi var hins vegar Þýskaland. Atvinnuleysi á Spáni hefur vaxið úr því að vera um 16% í byrjun árs 2009 í um 26% árið 2013 en meira en 5 prósentustiga vöxt mátti einnig sjá í Grikklandi og á Kýpur. Atvinnuleysi hefur aukist meira á evrusvæðinu en í öðrum ríkjum sambandsins.

Atvinnuleysi ungmenna

Atvinnuleysi ungmenna hefur verið um tvöfalt næmara fyrir sveiflum í hagvexti en heildaratvinnuleysi. Atvinnuleysi meðal ungs fólks í Evrópu hefur einmitt verið sérstakt áhyggjuefni. Árið 2012 var atvinnuleysi meðal ungmenna (þeirra sem eru yngri en 25 ára) í aðildarríkjum Evrópusambandsins 23%. Atvinnuleysi ungmenna var meira en 25% í 13 aðildarríkjum Evrópusambandsins og einungis minna en 10% í Þýskalandi, Austurríki og Hollandi. Árið 2012 var atvinnuleysi ungmenna á Spáni 53%, en 55% í Grikklandi. Atvinnuleysi var einnig mikið í öðrum löndum þar sem hagvöxtur var lítill eins og á Ítalíu, í Portúgal og Slóveníu.

OECD spáir því að atvinnuleysi meðal 15 ríkja Evrópusambandsins (þeirra sem voru aðilar í árslok 2003) muni halda áfram að vaxa og að það nái hámarki, í um 12% árin 2014 til 2015.⁹² Svipaðri þróun er spáð í Þýskalandi og á Ítalíu og meðal allra 15 ríkjanna. Því er jafnframt spáð að atvinnuleysi muni fara minnkandi í Grikklandi og á Spáni árið

⁹² OECD Economic Outlook. 2013(2). OECD Publishing.Paris.

2013 til ársins 2015. Því er spáð að atvinnuleysi í Bretlandi muni minnka ár frá ári til 2015 í 7,1%.

4.8.2 Tekjur

Mikill munur er á launum fólks í aðildarríkjum Evrópusambandsins, sem og verðlagi, ýmsum kjörum og tekjudreifingu. Árið 2010 var mestur munur á milli launa í Danmörku og Búlgaríu, 16 faldur. Búlgarar gengu í Evrópusambandið árið 2007 en árið 2006 var miðgildi vergs tímakaups í evrum í Danmörku 27 sinnum hærra en í Búlgaríu.

Miðgildi vergs tímakaups í Evrópusambandinu hækkaði um 7% frá 2006 til 2010. Á meðan miðgildi tímakaups launa á jafnvirðisgengi í Bretlandi dróst saman um 2% varð gífurleg hækkun á Möltu, rúmlega 151%. Hækkunin var minni en 6% í fimm löndum,⁹³ en meiri en 55% í 5 löndum Evrópusambandsins.⁹⁴

4.8.3 Hlutfall lágtekjufólks

Hægt er að skilgreina hóp lágtekjufólks á marga vegu. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins veitir upplýsingar um þann fjölda íbúa sérhvers aðildarríkis sem hefur tekjur sem eru lægri en tveir þriðju af miðgildi tekna í landinu. Hér eftir verður þessi tiltekni hópur fólks kallaður lágtekjufólk. Þessi skilgreining gefur ákveðna mynd af tekjudreifingu í hverju ríki. Árið 2006 voru 17% íbúa Evrópusambandsins skilgreind sem lágtekjufólk. Tekjur voru að jafnaði háar á Norðurlöndum en hlutfall lágtekjufólks var hlutfallslega lágt þar. Hlutfallið var hins vegar hátt í Eystrasaltslöndunum, Bretlandi, á Írlandi og í Þýskalandi.

C.5 Samkeppnisstaða, fjárfestingar, nýsköpun, rannsóknir og þróun

Rekstrarumhverfi fyrirtækja er mikilvægt og getur skipt sköpum um framtíðarmöguleika atvinnulífs til að vaxa og dafna. Í þessum kafla er sjónum beint að nokkrum atriðum sem máli skipta varðandi rekstrarumhverfi í Evrópusambandinu. Er þar sérstaklega litið til samkeppnisstöðu fyrirtækja, fjárfestinga, nýsköpunar og hvar Evrópusambandið stendur þegar kemur að rannsóknum og þróun.

Ekki er alltaf ljóst hvað átt er við þegar rætt er um samkeppnisstöðu. Hér á eftir er athyglinni fyrst beint að hlutfallslegu verðlagi eða raungengi, en síðan er fjallað um framleiðni og þá einkum framleiðni vinnuafis. Þá er litið til þess hvernig búið er í haginn fyrir framtíðina með fjárfestingum og framlagi til rannsókna og þróunar.

Einkum er leitast við að bera sambandið saman við tvö önnur gamalgróin efnahagsveldi, Bandaríkin og Japan. Rætt er um framleiðni í Evrópusambandsríkjum á undanförunum áratugum og hún borin saman við framleiðni í Bandaríkjunum og Japan. Nokkrar stofnanir gefa út lista um samkeppnisstöðu ríkja og færa rök fyrir niðurstöðunni. Margt fróðlegt kemur fram í þessum samantektum.

⁹³ Bretlandi, Þýskalandi, Frakklandi, Portúgal og Austurríki

⁹⁴ Möltu, Slóveníu, Kýpur, Búlgaríu og Slóvakíu. Þess ber að get að Búlgaríu gekk í Evrópusambandi árið 2007.

Einnig er um skattlagningu fyrirtækja í Evrópusambandinu og hún borin saman við skattlagningu annars staðar.

Þá er athyglinni beint að einstökum atvinnugreinum og því hvar Evrópusambandið hafi helst forskot á aðra. Í beinu framhaldi af því er umfjöllun um menntun í Evrópusambandinu og fjölda einkaleyfa og nýjungar í framleiðslu.

Tvær markverðustu nýjungar í samstarfi Evrópusambandsríkja á undanförunum áratugum eru sameiginlegur innri markaður og sameiginleg mynt, en báðum þessum breytingum er ætlað að greiða fyrir viðskiptum og auka framleiðni. Hér er skoðað hvort þeim markmiðum hafi verið náð.

Fjallað er um stuðning hins opinbera við fyrirtæki í Evrópusambandinu. Að lokum er rætt um viðskiptasamninga Evrópusambandsins við lönd utan sambandsins.

5.1 Markmið um samkeppnishæfasta hagkerfi heims fyrir árið 2010

Árið 2000 samþykkti leiðtogaráð Evrópusambandsins á fundi sínum í Lissabon ályktun þar sem sagði að stefnt skyldi að því að sambandið yrði samkeppnishæfasta og kvikasta þekkingarhagkerfi heims fyrir 2010. Efla skyldi félagslega samheldni, auk þess sem aðstæður yrðu skapaðar fyrir sjálfbæran hagvöxt með fleiri og betri störfum en áður. Þessi yfirlýsing hefur orðið mörgum minnisstæð. Merking þess að hagkerfi séu samkeppnishæf er að vísu nokkuð á reiki. Ekki er heldur ljóst hvernig átti að ná þessum markmiðum en leiðir að þeim eru frekar almennt orðaðar í yfirlýsingunni. Rætt er um „stjórnarstefnu sem henti betur upplýsingahagkerfi og rannsóknnum og þróun“ auk þess sem stefna skyldi að því að „að gera félagskerfi Evrópulanda nútímalegra“, en merking þeirra orða er ekki skýrð. Miða átti að fullri atvinnu og auka valfrelsi kvenna og karla.⁹⁵

Víða á Vesturlöndum standa þær atvinnugreinar vel í alþjóðlegri samkeppni þar sem reynir á menntun eða flókna tækni. Asíulönd hafa hins vegar náð yfirhendinni í svonefndum lágtæknigreinum. Ef ætlunin væri að vera samkeppnisfær í þeim yrðu laun á Vesturlöndum að fara niður á svipað stig og í Asíu.

Hagfræðingurinn Paul Krugman heldur því fram að samkeppnisstaða þjóða sé merkingarlaust hugtak. Þjóðir keppi ekki eins og fyrirtæki. Fyrirtæki eru rekin með það að markaði að skila hagnaði, en ekki sé endilega hollt að reka viðskipti við aðrar þjóðir með afgangi, eins og stundum heyrir. Lífskjör þjóða batni með vaxandi framleiðni þeirra sjálfra, en framleiðnivöxtur umfram samkeppnisþjóðir hafi ekki áhrif á lífskjörin. Mikilvægast er þó líklega að fyrirtæki hagnast oft á vandræðum keppinauta sinna, en þessu er oftast öfugt farið með þjóðir. Þjóðir hagnast yfirleitt á velgengi hvernar annarrar. Sem dæmi má taka að eegar Bandaríkjunum farnast vel geta þau fært Evrópumönnum ódýrari vörur en ella og á sama tíma stækkar útflutningsmarkaður Evrópuþjóða. Í viðskiptum þjóða er reglan sú að báðar hagnast.⁹⁶ En þrátt fyrir ábendingar Krugmans og

95 Lisbon european council 23 and 24 march 2000, presidency conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

96 Paul Krugman (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsession, Foreign Affairs, mars/apríl 1994, 2. tbl. 73. árg.

fleiri er mikið rætt um samkeppnisstöðu þjóða. Oft virðist vera átt við hagkvæmni eða skilvirkni. Framleiðni er sennilega besti mælikvarðinn á þessi fyrirbæri.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur útbúið vísitölu fyrir samkeppnisstöðu einstakra svæða í sambandinu. Hún ræðst meðal annars af því hvar lífvænlegt er fyrir fyrirtæki og hvar er gott að búa. Árið 2013 er samkeppnisstaða talin góð í Þýskalandi, einkum vesturhlutanum, Hollandi, Belgíu Englandi, Suður-Svíþjóð og Suður-Finnlandi. Samkeppnisstaðan versnar eftir því sem sunnar dregur í Evrópu, en verst er hún í austurhluta sambandsins, einkum í Rúmeníu, Búlgaríu og Grikklandi.⁹⁷

Einfaldasti mælikvarðinn á framleiðni er framleiðni vinnuafls. Þá er horft á landsframleiðslu á hvern starfandi mann eða jafnvel hvern vinnutíma. Þessi mælikvarði er að vísu gallaður, að því leyti að framlag annarra framleiðsluþátta er ekki tekið inn í myndina. Há framleiðni vinnuafls getur stafað af því að mikið fjármagn sé að baki framleiðslunni eða að notast sé við verðmætar náttúruauðlindir. Þessar takmarkanir verður að hafa í huga þegar framleiðni vinnuafls er skoðuð. Yfirleitt fara mikil framleiðni vinnuafls og mikil heildarþáttaframleiðni þó saman.

5.2 Framleiðni vinnuafls

Framleiðni vinnuafls hefur lengst af verið þó nokkru minni að meðaltali í Evrópu en í Bandaríkjunum og hið sama má reyndar segja um heildarþáttaframleiðni. Framleiðni er að vísu mjög misjöfn eftir svæðum. Framleiðni er til dæmis meiri en í flestum löndum sambandsins á Írlandi, í Frakklandi og Þýskalandi. Laun eru nátengd framleiðni vinnuafls. Um 1870 var tímakaup í Þýskalandi varla nema rúmur helmingur af launum í Bandaríkjunum. Í Hollandi, á Írlandi, í Svíþjóð og á Ítalíu voru laun enn lægri en í Þýskalandi.⁹⁸ Há laun í Ameríku voru einmitt ein meginástæðan fyrir fólksflutningum Evrópumanna til Ameríku á 19. öld og fram á þá 20. Eðlilega var framleiðni lítil í Evrópu fyrst eftir seinni heimsstyrjöld, þegar stór hluti álfunnar var í rústum. Árið 1960 var landsframleiðsla á vinnutíma í þeim 15 ríkjum sem voru í Evrópusambandinu um síðastliðin aldamót að jafnaði aðeins rúmur helmingur af framleiðslu á vinnutíma í Bandaríkjunum. Munurinn minnkaði jafnt og þétt á þeim áratugum sem fóru í hönd. Raunar jókst framleiðni hratt í Evrópu allt tímabilið frá 1950-1973. Evrópumenn tileinkuðu sér erlenda tækni og fjárfestingar voru miklar. Eftir að olía hækkaði í verði, árið 1973, hægði á vexti framleiðni vinnuafls bæði í Bandaríkjunum og Evrópuríkjum, en í Evrópu jókst framleiðni þó áfram hraðar en í Ameríku. Þetta hefur verið skýrt með því að tilfærsla hafi orðið frá vinnuafli til fjármagns í framleiðslu (með öðrum orðum hafi meira verið notað af fjármagni, en minna af vinnuafli).⁹⁹ Atvinnuþátttaka minnkaði mikið í Evrópuríkjum og vinnutími styttest.¹⁰⁰ Á seinni hluta tíunda áratugarins var framleiðni

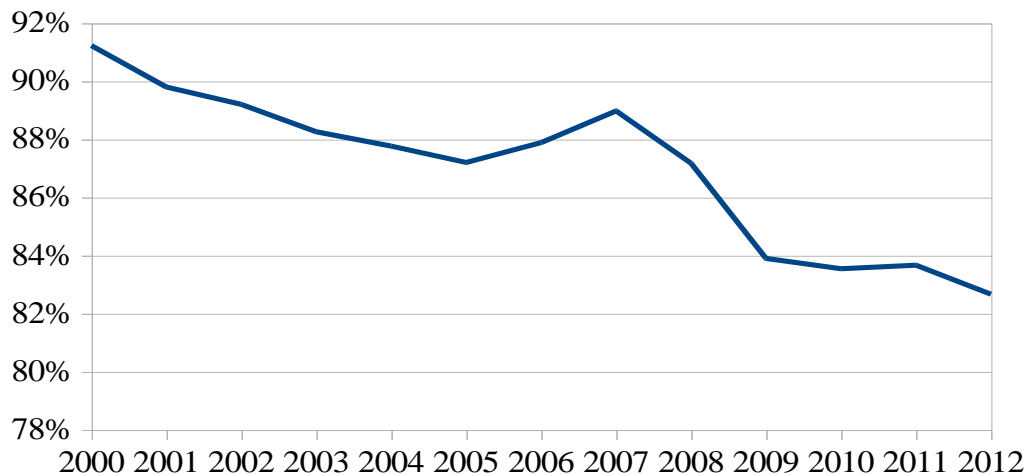
97 Klaus Schwab (2013): The Global Competitiveness Report 2013-2014, útg. World Economic Forum, bls. 26.

98 Jeffrey G. Williamson (1995): The evolution of global labor markets since 1830: Background evidence and hypotheses, *Exploration in economic history*, bls. 141-196, Academic Press.

99 Bart van Ark, Mary O'Mahony og Marcel Timmer (2008): The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes, *Journal of Economic Perspectives* – 1. tbl. 22. árg.

100 Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation.

vinnuafli í Evrópulöndum orðin 90-100% af framleiðni í Bandaríkjunum – eftir því hvernig er mælt. Ekki hafði á seinni öldum munað jafnlitlu á lífskjörum í Evrópu og í Vesturheimi. En upp úr því tók bilið að aukast aftur eins og sjá má á mynd 18.¹⁰¹



Mynd 18 Landsframleiðsla á vinnutíma í 13 Evrópusambandsríkjum, hlutfall af sama í Bandaríkjunum, reiknað með kaupmáttarjafnvægisgengi, óvegið meðaltal, áætlað að hluta síðustu árin. Löndin sem horft er til eru Austurríki, Belgía, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Holland, Ítalía, Lúxembúrg, Portúgal, Spánn, Svíþjóð og Þýskaland. Heimildir: IMF, OECD, eigin útreikningar.

Framleiðni mæld sem framleiðsla á hvern vinnutíma var um tíma meiri í Japan en í Evrópusambandslöndum og Bandaríkjunum, en frá miðjum tíunda áratugnum hefur framleiðni í Japan verið svipuð og í Evrópusambandslöndum. Svo virðist sem Bandaríkin hafa stungið hina tvo af eftir miðjan tíunda áratuginn.¹⁰² Megindrífkraftur framleiðnivaxtar í Bandaríkjunum á seinni hluta tíunda áratugarins virðist hafa legið í tölum og hugbúnaði, nettengingum og öðrum hátæknitengdum greinum. Svo er að sjá að Evrópuþjóðum hafi ekki tekist að nýta sér þessar greinar að sama skapi til þess að auka framleiðni. Færð hafa verið rök að því að Evrópumenn hafi ekki veitt nægilegt fé í menntun og breytingar á stjórnarháttum í fyrirtækjum til þess að nýta sér framfarir í tölvu- og samskiptatækni.¹⁰³ En á árunum fram að fjármálakreppunni 2007-2008 var mikill vöxtur í þessum sömu greinum í ríkjum Evrópusambandsins.¹⁰⁴

¹⁰¹ Bart van Ark, Mary O'Mahony og Marcel Timmer (2008): The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes, Journal of Economic Perspectives – 1. tbl. 22. árg.

¹⁰² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 77.

¹⁰³ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 75.

¹⁰⁴ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 98.

5.3 Áhrif sameiginlegs markaðar á framleiðni og viðskipti

Árið 1985 sendi Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins frá sér áætlun um að gera sambandið að einum markaði. Þá þegar heyrðu tollar og kvótar sögunni til í viðskiptum aðildarríkjanna, en lög og reglugerðir gátu hamlað viðskiptum. Nú var það markmið sett að allar slíkar hindranir yrðu horfnar fyrir árslok 1992. Síðar var ákveðið að EFTA-löndin, Ísland, Noregur og Lichtenstein yrðu einnig hluti af hinum sameiginlega markaði, Evrópska Efnahagssvæðinu, sem varð til í ársbyrjun 1994. Samræma átti lög og reglur um framleiðslu og viðskipti á efnahagssvæðinu. Þar yrðu engar hindranir í formi tolla eða kvóta, laga eða reglna í vegi flutninga með vörur og þjónustu, fólk og fjármagn. Vonir stóðu til að hægt yrði að nýta stærðarhagkvæmni í rekstri til jafns við það sem gerist í Bandaríkjunum. Svipuð hugmynd er að baki sameiginlegri mynt, sem flest Evrópusambandslönd hafa tekið upp (og nokkur fleiri). Það getur verið kostnaðarsamt að eiga viðskipti milli myntsvæða og sameiginleg mynt er því skref í átt að sameiginlegum markaði í viðbót við það sem tekið var með samræmingu viðskiptareglna. Með stöðluðum leikreglum og einni mynt átti að greiða fyrir viðskiptum og auka hagkvæmni í framleiðslu.

Rannsóknir benda til þess að samkeppni hafi aukist á ýmsum mörkuðum eftir að reglur voru samræmdar og að jafnframt hafi markaðsvald einstakra fyrirtækja minnkað. Áhrifin á framleiðni eru óljósari. Samkvæmt rannsókn Bottassos og Sembenellis frá árinu 2001 virðist heildarframleiðni ítalskra fyrirtækja hafa vaxið óvenjumikið á árunum 1985-1987. Þetta var eftir að hugmyndin um sameiginlegan markað hafði verið kynnt en ekki var farið að samræma lög og reglugerðir á þessum tíma.¹⁰⁵ Áhrif sameiginlegs markaðs á framleiðni þýskra tryggingafélaga eru líka óljós, samkvæmt rannsókn Mahlbergs og Urls frá 2010.¹⁰⁶ Enn sem komið hafa ekki heldur fundist mikil merki um að munur á framleiðni í evruríkjum fari minnkandi.¹⁰⁷ Þessar niðurstöður þurfa ekki að þýða að misráðið hafi verið að sameina markaði eða að taka upp sameiginlega mynt. Minna má á að lengi vel þóttust menn ekki greina merki þess að tölvur hefðu áhrif á framleiðni. Fræg eru ummæli hagfræðingsins Roberts Solows frá 1987: „Tölvuöldin er alls staðar – nema í framleiðnitölunum.“¹⁰⁸ Fáum datt þó í hug á þessum árum að tölvur kæmu ekki að gagni. Viðskipti evruríkja hafa vaxið mikið að undanfögnu, en ekki er ljóst hvað mikið af því má rekja til evrunnar. Flestir virðast þó sammála um að gjaldmiðillinn hafi greitt fyrir viðskiptum aðildarlanda, en allmiklu munar á mati á áhrifunum. Heyrst hafa tölur um að viðskipti hafi vaxið um frá 3% og upp í 40% vegna hins nýja gjaldmiðils,¹⁰⁹ en algengt mat frá fyrstu árum myntbandalagsins er að evran hafi ein og sér haft í för með sér 10-

¹⁰⁵ Anna Bottasso og Alessandro Sembenelli (2001) Market power, productivity and the EU Single Market Program: evidence from a panel of Italian firms, *European Economic Review*, 45. árg., bls. 167-186.

¹⁰⁶ Bernhard Mahlberg og Thomas Url (2010): Single Market effects on productivity in the German insurance industry, *Journal of Banking and Finance*, 34, bls. 1540-1548.

¹⁰⁷ David Sondermann (2012): Productivity in the euro area, any evidence of convergence? Working Paper Series, no. 1431, apríl, Seðlabanki Evrópu.

¹⁰⁸ Hér frá Nicholas Crafts (2001): The Solow Productivity Paradox in Historical Perspective, *vinnupappír*.

¹⁰⁹ Bun og Klaessen (2007): The Euro effect on trade is not as large as commonly thought, *Oxford bulletin of Economics and Statistics*, 4. tbl. 69. árg., ágúst,

15% aukningu viðskipta milli evruríkja. Ekki fer milli mála að áhrifin eru umtalsverð, en þau eru miklu minni en ráða mátti af rannsókn Andrew Rose frá árinu 2000. Hann taldi að viðskipti ættu eftir að margfaldast í myntbandalaginu.¹¹⁰ Samkvæmt athugun frá 2011 má rekja um 30% aukningu í beinum erlendum fjárfestingum evruríkja í öðrum evruríkjum til sameiginlegs gjaldmiðils.¹¹¹ Þá fer munur á verði minnkandi í löndum Evrópusambandsins. Munur á vöruverði hefur frá upphafi verið minni í evrulöndunum en í öllum löndum sambandsins og hann minnkaði heldur meira þar en öllum í löndum Evrópusambandsins frá 2001-2011.¹¹² Í rannsókn frá árinu 2009 eru metin áhrif evrunnar á samkeppnishæfi fyrirtækja. Hér er ekki um að ræða eiginlegt tölfræðimat, heldur eru áhrifin metin frá fræðilegum forsendum og gögnum. Þeir telja að samkeppnisstaða evrulanda batni að meðaltali um 1,4-3,5% vegna hins sameiginlega gjaldmiðils. Mest eru áhrifin í litlum löndum og þeim löndum sem eiga bestan aðgang að erlendum mörkuðum og hjá fyrirtækjum sem keppa á mörkuðum þar sem samkeppni er hörð.¹¹³

5.4 Alþjóðlegar mælingar á samkeppnisstöðu

Nokkrar stofnanir gefa út lista um samkeppnisstöðu þjóða. Margt fróðlegt kemur fram í rökstuðningi þeirra, þó að deila megi um hvernig túlka eigi niðurstöðurnar. Listi *World Economic Forum* í Sviss er sennilega þekktastur. Stofnunin skilgreinir samkeppnishæfi sem þá þætti sem hafa áhrif á framleiðni. Spurt er hvort lönd geti fóstorað lífvænleg fyrirtæki, fremur en hver framleiðnin sjálf sé. Horft er á lög reglur og stofnanir, innviði, þar á meðal vegi, hafnir, flugvelli, símasamband og nettengingu, efnahagslegan stöðugleika, menntunarstig, skilvirkni markaða, tæknistig, ekki síst það sem lýtur að samskiptatækni með tölvum, stærð markaða, nýjungar í framleiðslu og fleira.¹¹⁴ Evrópusambandið sjálft er ekki til umfjöllunar en mörg aðildarlönd eru í efstu sætum lista *World Economic Forum*. Á listanum fyrir 2013-2014 eru Sviss, Singapur og Finnland í þrem efstu sætunum. Þjóðverjar eru í fjórða sæti, Svíar í 6., Holland í 8, Bretland í 10. Danmörk í 15., Austurríki í 16. og Belgía í 17. Alls eru því 8 Evrópusambandslönd í efstu 20 sætunum.¹¹⁵ Í nýjustu skýrslu *World Economic Forum* er bent á að evrukreppan og halli í opinberum rekstri hafi valdið vandræðum í mörgum löndum sambandsins undanfarin ár. Víða þurfi verulegar endurbætur ef efnahagur eigi aftur að blómstra. Annars staðar virðist endurskipulagning hafa borið árangur.¹¹⁶

Önnur stofnun sem býri til vísitölur um samkeppnisstöðu þjóða er *IMD-viðskiptaskólinn*, sem einnig er með höfuðstöðvar í Sviss. Árið 2013 voru Bandaríkin efst á lista *IMD*, en

¹¹⁰ Jeffrey Frankel (2009): The Estimated Trade Effects of the Euro: Why are they below those from historical monetary unions among smaller countries? LSE'Europe in Question" Discussion Paper Series, júní, Andrew Rose (2000): One money, one market: the effect of common currencies on trade, Economic Policy, apríl.

¹¹¹ Sousa og Lochard (2011): does the Single Currency Affect Foreign Direct Investment? The Scandinavian Journal of Economics, 3. tbl., 113. árgangur.

¹¹² Eurostat, Price convergence between member states.

¹¹³ Gianmarco I.P. Ottaviano, Daria Taglioni, Filippo di Mauro (2009): The euro and the competitiveness of European firms, Economic Policy, janúar, bls. 5-53.

¹¹⁴ Klaus Schwab (2013): The Global Competitiveness Report 2013-2014, útg. World Economic Forum, bls. 7-8.

¹¹⁵ Sama rit, bls. 15.

¹¹⁶ Sama rit, bls. 23-24.

næst komu Sviss og Hong Kong. Hér er frammistaða Evrópusambandslanda heldur lakari en í úttekt *World Economic Forum*. Af þjóðum sambandsins var Svíþjóð efst, í 4. sæti listans. Þá var Þýskaland í 9. sæti, Danmörk í 12. sæti, Lúxembúrg í 13. sæti, Holland í 14. sæti, Írland í 17. sæti, Bretland í 18. sæti og Finnland í 20. sæti. Átta Evrópusambandslönd eru í efstu 20 sætunum, eins og hjá *World Economic Forum*. Undanfarna áratugi hafa aðildarlöndin heldur þokast niður á við á listanum. Að meðaltali höfðu þau Evrópsambandslönd sem voru á listanum 1997 og 2013 þokast niður um 0,8 sæti á þessum 16 árum.

Styrkur þeirra Evrópulanda sem voru efst á lista IMD árið 2013, Sviss (sem er ekki í Evrópusambandinu), Svíþjóðar og Þýskalands var talinn vera mikill útflutningur, sterkur iðnaður, fjölbreytt atvinnulíf og agi í ríkisfjármálum, auk þess sem bent var á að lítil og meðalstór fyrirtæki í þessum löndum væru vel samkeppnishæf. Af þeim löndum sem falla um sæti frá 1997 til 2013 er meira en helmingurinn frá Evrópu. Sérstaklega versnar samkeppnisstaða Breta og Frakka. Lönd Suður-Evrópu eru öll „á eftir“ að mati höfunda skýrslunnar. Segir að atvinnuvegir þessara landa séu ekki nógu fjölbreyttir og aga vanti í fjármálum hins opinbera.¹¹⁷

Deloitte tekur einnig saman lista yfir samkeppnisstöðu þjóða í iðnaði (e. *Global Manufacturing Competitiveness Index*). Sjónarhornið er annað en á hinum listunum tveimur, því að hér er horft frá einni atvinnugrein. Rætt er við forsvarsmenn fyrirtækja í iðnaði víða um heim. Nýjungar í framleiðslu vega þyngst í matinu, en meðal annarra atriða sem skipta máli má nefna skattkerfi og stefnu stjórnvalda gagnvart atvinnulífi. Ekki eru mörg Evrópulönd hátt á þessu lista. Það kemur ef til vill ekki á óvart, því að margar greinar iðnaðar hafa látið undan síga á nýliðnum áratugum víða á Vesturlöndum. Á listanum fyrir 2013 er Kína í fyrsta sæti, Þýskaland í öðru og Bandaríkin í þriðja. Pólland er í 14. sæti listans, Bretland í 15. og Tékkland í 19., en ekki eru fleiri Evrópulönd í efstu 20 sætunum. Meðal efstu 20 landa eru því aðeins 4 Evrópulönd. Stjórnendur evrópskra fyrirtækja töldu evrópsk lög um hugverkaréttindi vera sér hagstæð en öðru gegndi um opinbera stefna í málefnum vinnumarkaðs og innflytjenda. Þá voru afskipti stjórnvalda af starfssemi fyrirtækja og opinber eign á fyrirtækjum illa séð. Því er spáð að staða Evrópulanda muni versna á komandi árum og að ný iðnríki taki sæti flestra þeirra sem eftir eru í efstu sætum listans.¹¹⁸

Alþjóðabankinn tekur saman upplýsingar um kostnað við rekstur fyrirtækja í ýmsum löndum. Sérfræðingar í hverju landi svara stöðluðum spurningum um umhverfi fyrirtækja. Í skýrslu bankans fyrir 2012 voru Evrópusambandslönd að meðaltali í 38. sæti á lista yfir lönd þar sem auðveldast væri að reka fyrirtæki. Alls voru 6 Evrópusambandslönd í efstu 20 sætum listans. Undir meðaltali aðildarlöndu voru einkum lönd í Suður- og Austur-Evrópu, en Vestur-Evrópulönd voru fyrir ofan meðaltal. Á öllum sviðum virðast Evrópusambandslönd að jafnaði standa heldur verr að vígi hvað þetta varðar en meðaltal hátekjulanda í OECD, en hafa verður í huga að lönd sambandsins eru langt frá því að vera einsleitur hópur. Bandaríkin voru í 4. sæti listans en Japan var númer 20. Aðildarríki Evrópusambandsins eru að meðaltali í 66. sæti þegar skoðað er hve

¹¹⁷ Fréttatilkynning: IMD releases its 25th Anniversary World Competitiveness Rankings, <http://www.imd.org/news/World-Competitiveness-2013.cfm>.

¹¹⁸ Deloitte (2013): 2013 Global Manufacturing Competitiveness Index, bls. ii-iii.

auðvelt er að stofna fyrirtæki en hátekjulönd í OECD eru að meðaltali í 57. sæti. Írland og Bretland eru einu Evrópusambandslöndin í efstu 20 sætunum, en athygli vekur að lönd eins og Þýskaland og Austurríki eru neðarlega.¹¹⁹

Lengi hefur verið á dagskrá stjórnvalda víðs vegar um heim að auðvelda mönnum að hefja rekstur fyrirtækja. Hugmyndin með sameiginlegum heimamarkaði á Evrópsku efnahagssvæði er að fyrirtæki sem starfi í einu landi þurfi ekki sérstakt leyfi til þess að starfa í öðrum löndum svæðisins. Þá hefur í mörgum Evrópulöndum verið unnið að því á undanförunum árum að létta þá byrði sem opinberar reglur leggja á fyrirtæki. Í Svíþjóð var farið yfir allar reglugerðir á 9. áratugnum með það í huga að skera burt öll óþörf ákvæði. Evrópusambandið stefnir að því að „létta byrði af opinberum reglugerðum um fjórðung“. Markmiðið er að reglur séu skynsamlegar, en reynt verði að afnema þær sem geri ekki annað en að þvælast fyrir í rekstri fyrirtækja. Svipuð endurskoðun fer nú fram í Bandaríkjunum og Kanada.¹²⁰

5.5 Menntun, rannsóknir og þróun

Menntunarstig í Evrópusambandslöndum er svipað og í öðrum iðnvæddum ríkjum. Árið 2011 höfðu 48% 25-64 ára fólks í 21 landi Evrópusambandsins lokið framhaldsskólanámi (þetta eru þau lönd sambandsins sem voru aðilar fyrir maí 2004 þegar 4 ríki Austur-Evrópu gengu í það). Sambærilegt hlutfall fyrir öll iðnríkin (OECD) var 44%, fyrir Bandaríkin var það 47% og 54% fyrir Japan. Hlutfall háskólamenntaðra var heldur lægra í Evrópusambandinu en í öllum iðnríkjunum að meðaltali. Hlutfallið var bæði hærra í Bandaríkjunum og í Japan en í sambandinu.¹²¹ Erfiðara er að kanna gæði menntunar, en útkoma 15 ára barna í Evrópusambandinu úr Pisa-könnuninni, sem gerð var 2012 er svipuð meðalútkomu í öllum iðnríkjunum.

Árangur 15 ára barna í Evrópusambandinu er svipaður árangri bandarískra barna, en í Japan fá börnin um 10% hærra einkunn að jafnaði. Innan sambandsins standa börn sig misvel. Koma börn frá Hollandi, Eistlandi, Finnlandi, Póllandi, Belgíu, Þýskalandi, og Írlandi sérstaklega vel út úr könnuninni. Börn frá Rúmeníu, Búlgaríu, Kýpur, Grikklandi, Ungverjalandi, Slóvakíu, Svíþjóð og Litháen eru hins vegar undir meðallagi. Í samantekt þriggja fræðimanna frá 2012 er skoðuð langtímabreyting í því sem kallað er gæði eða menntunarstig vinnuafls í ýmsum löndum. Frá 1980-2009 virðist menntun vinnuafls í þeim 15 löndum sem voru í Evrópusambandinu um aldamótin 2000 hafa aukist hraðar en í Bandaríkjunum. Þar jókst menntunarstig hins vegar mun hraðar en í Kína á sama tíma.¹²²

Að því er virðist hefur minna verið fjárfest í alls kyns samskiptatækni (tölvum, símum hugbúnaði og nettengingum sem nýtast til samskipta) í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum. Evrópsk fyrirtæki verja minna fé í menntun starfsfólks en gerist í

¹¹⁹ Alþjóðabankinn: Doing business, 2012, Doing business 2012, European Union.

¹²⁰ Alþjóðabankinn: Doing business, 2012, bls. 5-7.

¹²¹ Hér er *upper secondary education* þýtt sem framhaldsskólanám og tertiary education (Type A) þýtt sem háskólanám. OECD (2013) Education at a glance 2013, bls. 35.

¹²² Lili Kang, Mary O'Mahony og Fei Peng (2012): New measures of workforce skills in the EU, Discussion paper 13, Birmingham Business School, UK, bls. R22.

Bandaríkjunum og minna fer í rannsóknir og þróun en í Bandaríkjunum og Japan.¹²³ Framlög til rannsókna og þróunarstarfs eru mismikil eftir atvinnugreinum, en ekki má rekja tiltölulega litlar fjárfestingar í rannsóknum og þróun í Evrópusambandinu til samsetningar atvinnulífs þar, heldur eru framlög til þessara málefna þó nokkru minni en í Bandaríkjunum í öllum atvinnugreinum.¹²⁴ Einkaframlög til rannsókna og þróunar eru talin vera 2,7% af landsframleiðslu Bandaríkjanna, en í Evrópusambandinu er hlutfallið 1,85%.¹²⁵ Ef fyrirtæki vilja sækja fram á mörkuðum er mikilvægt að þau stundi rannsóknir og vöruþróun. Í því ljósi vekja lág framlög áhyggjur. Lág framlag til rannsókna og þróunar gæti til dæmis skýrt slaka stöðu Evrópulanda í ýmsum hátæknigreinum. Þá er nefnt að samkeppni fyrirtækja sé ekki eins hörð í Evrópu og annars staðar og það hægi á framleiðni.¹²⁶

Heildarfjöldi nýrra einkaleyfa er svipaður í Evrópusambandinu og í Norður-Ameríku og Austur-Asíu þegar horft er á nokkrar lykiliðngreinar, en í því sem kallað er hátækni og meðalhátækni er minna um ný einkaleyfi í Evrópuríkjum en í Bandaríkjunum.¹²⁷ Um 40% af atvinnu í iðnaði í Evrópusambandinu eru í lágtæknigreinum.¹²⁸

5.6 Framleiðsluvörur og samkeppnisforskot

Evrópusambandið er enn stærsti efnauýtjandi í heimi og enginn flytur meira út af vélum og tækjum til flutninga.¹²⁹ Evrópusambandsríki framleiða stóran hlut af þeim bílum sem búnir eru til í heiminum og þar eru verksmiðjur Airbus og fleiri flugvélaframleiðenda. Evrópusambandið flytur út meira en þriðjung af þeim vélum sem fluttar eru út í heiminum, en hlutdeild sambandsins skrapp saman um 6% frá 1995 til 2011.¹³⁰

Að mati Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hefur sambandið samkeppnisforskot í flestum geirum iðnaðar sem stundaðar eru í ríkjum þess. Matið er meðal annars reist á tölum um fjölda einkaleyfa og annarra vísbendinga um nýjungar í framleiðslu. Evrópusambandsríki eru talin hafa samkeppnisforskot í lyfjagerð, efnaiðnaði, gerð bíla og flugvéla og annarra farartækja, véla, matar- og drykkjarvöruframleiðslu, pappírs- og plastiðnaði. Á hinn bóginn telur Framkvæmdastjórnin að sambandið standi ekki keppinautum sínum á sporði í framleiðslu raftækja, tölva og sjóntækja. Hlutdeild þjónustu í iðnvöruútflutningi frá Evrópusambandsríkjum hefur vaxið undanfarin ár.¹³¹ Lengi hefur verið minna um viðskipti milli landa með þjónustu en iðnvörning, en þjónustuviðskipti hafa aukist á undanförunum áratugum.

¹²³ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 7 og 123.

¹²⁴ Sama rit, formáli.

¹²⁵ Sama rit, bls. 9.

¹²⁶ Sama rit, bls. 75.

¹²⁷ Sama rit, bls. 17 og 9.

¹²⁸ Sama rit, bls. 9.

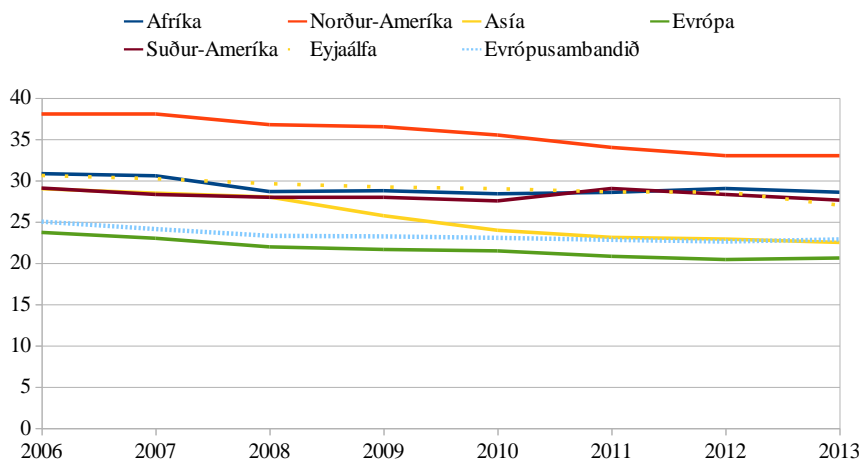
¹²⁹ Sama rit, bls. 124. Hér eru flutningar milli Evrópusambandslanda ekki taldir með.

¹³⁰ Sama rit, bls. 124.

¹³¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 36.

5.7 Skattar á fyrirtæki

Þótt ríkisútgjöld séu hærra hlutfall af landsframleiðslu í Evrópusambandinu en víðast annars staðar eru skattar á hagnað fyrirtækja lægri þar en í flestum öðrum heimsálfum. Almennt eru skattar fyrirtækja á niðurleið í heiminum eins og sjá má á mynd 19.



Mynd 19 Skattar á fyrirtæki. Heimild: KPMG.

Eins og sjá má af myndinni hafa skattar á fyrirtæki lækkað meira í Asíulöndum en annars staðar. Núna eru þeir svipaðir að meðaltali í Asíu og í Evrópusambandinu, eða 22-23% að meðaltali. Í þeim löndum Evrópu sem ekki eru í sambandinu eru fyrirtækjaskattar að jafnaði lægri en í aðildarlöndum þess. Í öðrum álfum en Asíu eru fyrirtækjaskattar hins vegar að jafnaði hærri en í Evrópu. Hæst er skatthlutfallið í Norður-Ameríku, eða 33% að meðaltali árið 2013.

Hafa ber í huga að þetta eru óvegin meðaltöl og miklu munar á sköttum í einstökum löndum. Þannig er skatthlutfall yfirleitt hærra í stærri löndum sambandsins en hinum minni. Lítil lönd virðast þannig fremur nota lága skatta til þess að draga til sín fjárfesta en stór lönd. Hlutfallið er tæp 30% í Þýskalandi, í Frakklandi er það 33,3% og á Ítalíu 31,4%. Hlutfallið er hins vegar mjög lágt á Írlandi, eða 12,5%, í Lettlandi og Litháen er fyrirtækjaskatturinn 15%, í Eistlandi er hlutfallið 21% og í Ungverjalandi er skatthlutfallið 19%.

Evrópusambandið sem heild virðist vera vel samkeppnishæft þegar horft er á hlutfall fyrirtækjaskatta eina og sér. En heildarskattbyrði hlýtur að hafa áhrif á launakröfur og eftirspurn eftir vörum. Heildarskattbyrði ræðst af heildarútgjöldum hins opinbera og þau eru yfirleitt há í Evrópulöndum miðað við Bandaríkin og Asíu. En þar sem útgjöld hins opinbera eru há má ætla að þjónustan sé líka meiri. Meiri, en þó aðallega betri, þjónusta hins opinbera ætti að gera það eftirsóknarvert að starfa í Evrópusambandslöndum.

5.8 Sveigjanleiki vinnumarkaðar

Vinnumarkaður þykir ósveigjanlegur í mörgum Evrópuríkjum miðað við það sem gerist í öðrum vestrænum ríkjum.¹³² Verkalýðsfélög eru sterk í mörgum ríkjum sambandsins og ekki alltaf samvinnuþýð. Þetta kemur sérstaklega að sök þar sem ekki er lengur hægt að láta gengislækkun jafna út miklar kauphækkningar. Ósveigjanleg verkalýðsfélög eiga líklega nokkurn þátt í því að raungengi hefur hækkað í suðurhluta álfunnar með tilkomu evrunnar. Í Bretlandi gengu stjórnvöld hart fram í því upp úr 1980 að draga úr áhrifum verkalýðsfélaga. Í Hollandi og á Írlandi var reynt að draga úr launahækkunum með því að auka miðstýringu á vinnumarkaði og þátttöku ríkis í launasamningum.¹³³ Svipuð leið hefur oft verið farin hér á landi. Í mörgum Evrópulöndum gilda strangar reglur um uppsagnir starfsfólks. Þær koma oftast nær ekki að sök á uppgangstímum, en öðru máli gegnir þegar hægir á vexti og óvissa eykst í atvinnulífinu. Þegar kreppir að draga strangar reglur um uppsagnir úr áhuga fyrirtækja á að bæta við sig starfsfólki.¹³⁴

5.9 Stefna hins opinbera í samkeppnis- og atvinnumálum í Evrópusambandinu

Stuðningur hins opinbera á mikinn þátt í styrk iðnaðar í mörgum Evrópusambandslöndum. Bílaiðnaður er oft talinn eins konar flaggskip atvinnulífs og hann hefur víða notið styrkja. Þá hafa Airbus flugvélaframleiðingarnar verið mikið styrktar úr opinberum sjóðum. Þær hafa nú náð fótfestu í framleiðslu farþegaflugvéla og eru orðnar stærri en helsti keppinauturinn, bandarísku Boeing-verksmiðjurnar.¹³⁵ Með Evrópska efnahagssvæðinu komust á samræmdar viðskiptareglur í þátttökuríkjunum. Þær eiga meðal annars að tryggja samkeppni á hinum ýmsu mörkuðum. Meðal annars hafa verið settar reglur sem eiga að stuðla að samkeppni á mörkuðum þar sem áður var einkasala. Síamarkaðir og rafmagnsframleiðsla voru lengi talin dæmi um það sem kallað var náttúrleg einokun. En fyrir nokkru komust menn að þeirri niðurstöðu að samkeppni þrífist í stórum hluta af þessari starfsemi. Árið 1996 voru fyrstu reglur settar um samkeppni í rafmagnsframleiðslu í Evrópusambandinu og nokkru síðar komu reglur um samkeppni á síamarkaði.¹³⁶ Einnig gilda á Evrópska efnahagssvæðinu reglur um tilhögun ríkisstyrkja til fyrirtækja. Ríkisstuðningur sem ógnar samkeppni og hefur áhrif á viðskipti milli aðildarlanda er bannaður. Frá þessu eru síðan ýmsar undantekningar. Til dæmis hafa yfirvöld rúmar heimildir til þess að styðja atvinnulíf á svonefndum þróunarsvæðum. Styðja má verkefni sem talin eru hagsmunamál allra Evrópuríkja og verkefni sem ætlað er að leiðrétta truflun á hagkerfi aðildarlands. Stuðningi við rannsóknar- og þróunarstarf er ætlað að leiðrétta markaðsbrest, eins og nánar er rakið hér

¹³² Nánar er fjallað um vinnumarkaðinn í sérstökum kafla skýrslunnar.

¹³³ Ásgeir Jónsson, Sigurður Jóhannesson (2001): Sveigjanleiki á vinnumarkaði og upptaka evrunnar, Samtök atvinnulífsins, bls. 19-23.

¹³⁴ Chen, Y. , Dennis Snower og Gylfi Zoëga (2001): Labour Market Institutions and Macroeconomic Shocks, Working Paper, Birkbeck College.

¹³⁵ Kayleigh Brown, Tobias Tiemann (ártal vantar): EU State Aid Policy and the EC-Airbus Case.

¹³⁶ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, heimasíða,

http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/overview_en.html (2. janúar 2014). Natascha Freund, Ernst-Olav Ruhle (2011): The evolution from sector-specific regulation towards competition law in EU telecom markets from 1997 to 2011 – Different effects in practical implementation.

á eftir. Þá má veita aðstoð sem ætlað er að vernda menningu.¹³⁷ Margt konar ríkisstyrkir hafa viðgengist á Efnahagssvæðinu, þrátt fyrir bann. Stofnanir á vegum Sambandsins og EFTA úrskurða um lögmati styrkjanna. Einnig hefur Heimsviðskiptastofnunin (e. World Trade Organisation) tekið til úrskurðar mál vegna ríkisstyrkja, meðal annars kæru vegna styrkja til Airbus-verksmiðjanna.¹³⁸

Ýmis rök eru færð fyrir opinberum stuðningi við fyrirtæki. Stuðningur við rannsóknir og þróun má réttlæta með því að fleiri njóti afurðanna en þeir sem standa fyrir þróunarstarfinu. Þau rök má færa fyrir stuðningi við nýgræðing í atvinnulífinu að hjálpa þurfi nýjum atvinnugreinum yfir ákveðinn hjalla, svo að reynsla safnist í greininni, fyrirtæki verði til sem afli aðfanga og fyrirtæki geti valið úr starfsfólki með reynslu. Ekki er langt síðan sú hugmynd kom fram að skynsamlegt gæti verið að styðja við fyrirtæki í lykilgreinum, þar sem ágóðavon væri mikil, en erfitt væri að komast inn í. Ríkisaðstoðin gæti gert það að verkum að keppinautar gæfust upp og mikill gróði kæmi í hlut heimafyrirtækisins.¹³⁹ Airbus er oft tekið sem dæmi um fyrirtæki sem mætti styrkja með þessum rökum. Tvennt er einkum fundið gegn þessum rökum. Í fyrsta lagi er óvíst að ríkisvaldið veðji á réttan hest þegar kemur að vali á þeim atvinnugreinum sem ber að styðja, hvað þá skynsamlega styrkfjárhæð. Í öðru lagi gengur þessi hugmynd út á að hafa megi arð af keppinautum. Ekki er hugsað út í það sem mundi gerast ef samkeppnislöndin svöruðu í sömu mynt. Þá er bent á að styrkir til fyrirtækja eru fjármagnaðir með sköttum sem skekkja hvata í hagkerfinu. En þau rök fyrir ríkisstuðningi sem oftast er beitt eru þau að tryggja þurfi atvinnu. Fáir fræðimenn hafa trú á að ríkisstuðningur hafi nokkur áhrif á fjölda starfa til langframa. En hann getur orðið til þess að störfin verði á öðrum stað eða í annarri atvinnugrein en annars hefði orðið raunin.

Bíðaðnaðurinn er nokkurs konar flaggskip iðnaðar í Evrópu. Hann hefur notið mikilla styrkja frá hinu opinbera, en styrkirnir hafa minnkað mikið á seinni árum. Í flestum löndum sambandsins voru styrkir til bílaíðnaðar þó aðeins lítið hlutfall af heildarstuðningi stjórnvalda við atvinnulífið. Hæst var hlutfallið í Slóvakíu á árunum 1992 til 2007, rúm 6%, og á Ítalíu 3½%.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur beitt sér fyrir því að ríkisstyrkir færist frá einstökum atvinnugreinum í átt að almennum stuðningi við lítil og meðalstór fyrirtæki, eða stuðningi við rannsóknir og þróun eða starfsþjálfun. Hugmyndin er sú að slík aðstoð standi síður í vegi fyrir heilbrigðri samkeppni en hjálp til einstakra atvinnugreina eða fyrirtækja.¹⁴⁰ Jafnframt þessari breytingu hefur dregið úr heildarfjárhæð ríkisaðstoðar við atvinnulíf. Á 9. áratug fyrri aldar var ríkisaðstoð við iðnað og þjónustu um 2% af landsframleiðslu Evrópusambandslanda.¹⁴¹ Hlutfallið fór niður í 1% á 10. áratugnum, en

¹³⁷ Löggiöf Evrópusambandsins, kafli 107, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E107:EN:NOT>

¹³⁸ Um þá deilu má fræðast nánar í Viðauka IV.

¹³⁹ James Brander og Barbara Spencer (1984): Export Subsidies and International Market Share Rivalry, NBER vinnupappír nr. 1464.

¹⁴⁰ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2006): Community framework for state aid for research and development and innovation, Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 125.

¹⁴¹ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 125.

árið 2007 var hlutfallið 0,4%. Á árunum 1992 til 2007 voru ríkisstyrkir við atvinnulífið einna hæst hlutfall af landsframleiðslu í Þýskalandi, tæpt prósent, en á þessum árum rann mikið fé til uppbyggingar í Austur-Þýskalandi. Þá voru ríkisstyrkir við fyrirtæki hátt hlutfall af landsframleiðslu á Kýpur. Í tíu löndum sambandsins voru styrkveitingar til atvinnulífs að jafnaði meira en hálf prósent landsframleiðslu á árunum 1992 til 2007.¹⁴²

5.10 Alþjóðleg viðskipti og viðskiptasamningar

Ríki Evrópusambandsins eiga aðild að Heimsviðskiptastofnuninni (e. WTO), sem tók við af Almenna tollasamkomulaginu, (e. GATT). Grundvallarhugmynd Heimsviðskiptastofnunarinnar og fyrirrennara hennar er að aðildarlönd njóti bestu kjara sem tíðkast í viðskiptum milli landa. Ef tvö lönd sem eiga aðild að stofnuninni gera með sér samning um lækkun tolla njóta öll aðildarlöndin þessara kjara. Viðskiptabandalög eins og Evrópusambandið og Fríverslunarsamtök Evrópu, EFTA, þar sem allir tollar í viðskiptum með tiltekna vörur falla niður, eru undantekning frá þessari reglu. Viðskiptabandalög geta síðan gert fríverslunarsamninga við önnur ríki. Íslendingar kannast best við samninginn um Evrópskt efnahagssvæði sem tók gildi í ársbyrjun 1994, en hann nær til EFTA-landanna Íslands, Noregs og Lichtenstein auk Evrópusambandsins. Meginatriði hans er fjórfrelsið svonefnda, frjáls viðskipti með vörur og þjónustu og frjálsir flutningar fólks og fjármagns. Á Efnahagssvæðinu gildir viðskiptalöggjöf Evrópusambandsins og viðskipti með vörur og þjónustu eru ekki heft með tollum eða kvótum. Á þessu eru undantekningar eins og kunnugt er. Þannig heyra viðskipti með landbúnaðarvörur ekki undir samninginn og sérstakt samkomulag er um verslun með fisk. Þá hafa Íslendingar frá haustinu 2008 sett miklar takmarkanir á viðskipti með gjaldeyri.¹⁴³

Viðskiptalöndum Evrópusambandsins er stundum skipt í fjóra flokka. Í fyrsta flokknum, sem nýtur lægstra tolla eru EFTA-ríki, ríki sem hafa sótt um aðild að sambandinu og önnur lönd sem hafa gert fríverslunarsamninga við sambandið. Næst koma þróunarríki og svonefnd Lome-ríki. Í þriðja flokknum eru síðan aðildarlönd Heimsviðskiptastofnunarinnar sem njóta „bestu kjara“ sem kölluð eru. Aðeins þau lönd sem sérstakar viðskiptahindranir gilda um (Íran, Norður-Kórea) fá það sem er verra en „bestu kjör“.¹⁴⁴

Samningur Evrópusambandsins sem fyrst var kenndur við Lome er líklega stærsti viðskiptasamningur þess við önnur ríki. Fyrsti Lome-samningurinn var undirritaður árið 1975.¹⁴⁵ Árið 2000 náði Cotonou-samningurinn, sem tók við af Lome-samkomulaginu, til 79 ríkis í Afríku, á Kyrrahafi og Karíbahafi.¹⁴⁶ Markmiðið var að veita löndum hans

¹⁴² Nicolini, Scarpa, Valbonesi (2012): State Aid to Business in the European Union: a Focus on the Car Sector, DEM Working Paper Series.

¹⁴³ Sjá EES – vefsetrið, <http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/ees/>.

¹⁴⁴ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴⁵ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴⁶ Sjá vefsvæði Evrópusambandsins: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/>

aðgang að innri markaði sambandsins. Sum ríkin njóta tollfrelsis í viðskiptum við sambandið. Svipað fyrirkomulag er á viðskiptum við svæði í heiminum sem aðildarlönd Evrópusambandsins hafa sérstök tengsl við. Í þessum hópi er til dæmis Grænland. Grænland er hluti af danska ríkinu, en árið 1985 sagði það sig úr Evrópusambandinu.¹⁴⁷

Sviss er ekki aðili að samningnum um Evrópskt efnahagssvæði, en landið hefur gert sérsamning um fríverslun við sambandið. Samningurinn gengur skemur en samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði um flest eða öll atriði. Ekki er heldur sérstök eftirlitsstofnun eða dómstóll sem sker úr um ágreining um viðskipti landsins við sambandið.¹⁴⁸

Evrópusambandið gerði fríverslunarsamninga við 6 Mið-Ameríkulönd árið 2012, Kólombíu og Perú árið 2013, Suður-Kóreu 2011 og Mexíkó árið 2000. Þá er sambandið að koma á efnahagssamstarfi við 15 ríki í Karabíuhafi, ríki á Kyrrahafi og fjögur ríki í austanverðri og sunnanverðri Afríku. Árið 2000 samdi sambandið um viðskipti og efnahagssamstarf við Suður-Afríku. Þá samdi Evrópusambandið um fríverslun við Síle árið 2002. Sambandið hefur auk þess gert viðskiptasamninga við grannríki: Tyrkland, Andorra, San Marínó, Færeyjar, Makedóníu, Albaníu, Svartfjallaland, Bosníu og lönd við sunnanvert Miðjarðarhaf.¹⁴⁹

Evrópusambandið hefur gert nokkra fríverslunarsamninga, sem ekki höfðu tekið gildi í lok árs 2013. Samið hefur verið við Moldavíu, Armeníu og Georgíu. Stjórn Úkraínu ákvað síðla árs 2013 að fresta því að staðfesta fríverslunarsamning við sambandið, en tilboð Evrópusambandsins stendur enn. Þá er unnið að því að koma á fríverslun milli sambandsins og Singapúr. Að auki hafa 5 samningar um efnahagssamstarf við ríki Afríku, ríki í Karabíuhafi og í Kyrrahafi ekki tekið gildi.¹⁵⁰

Nú standa yfir viðræður um tolla, viðskipti og fjárfestingar við Bandaríkin, Japan, Kanada, Kína Samband Suðaustur-Asíuþjóða, Marokkó, Indland, Merkósúr, viðskiptabandalag 5 landa í Suður-Ameríku, og fleiri lönd. Með viðræðum við Kanada er stefnt að því að afnema 99% af tollum milli þessara tveggja efnahagssvæða. Stefnt er að því að gera fríverslunarsamning við Japan, en óformlegar viðskiptahindranir í Japan og áhyggjur sumra Evrópuþjóða af þeim gætu tafið þær viðræður.¹⁵¹

5.11 Þróun síðustu ára

Hlutfallslegt verðlag er stundum notað til þess að lýsa samkeppnisstöðu, eins og áður hefur komið fram. Raungengi 27 landa Evrópusambandsins lækkaði að meðaltali um rúm

¹⁴⁷ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴⁸ Staða Íslands í Evrópusamstarfi, skýrsla Halldórs Ásgrímssonar utanríkisráðherra til Alþingis, apríl 2000, 26. kafli Viðskiptasamningar ESB við þriðju ríki – samanburður við EFTA, Utanríkisráðuneytið.

¹⁴⁹ European Commission, Memo, desember 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

¹⁵⁰ European Commission, Memo, desember 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

¹⁵¹ European Commission, Memo, desember 2013, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

10% frá 2009 til 2012, en það var þó enn nokkru hærra 2012 en 2002. Frá 2012 og fram á mitt ár 2013 hækkaði raungengi Evrópusambandslanda aftur um nokkur prósent. Enn virðist það þó vera nokkru lægra að jafnaði en 2009. Tiltölulega lágt verðlag hjálpar þannig ríkjum sambandsins að kljást við fjármálakreppuna, sem hefur leikið mörg þeirra hart.

Um miðjan fyrsta áratug nýrrar aldar var hagvöxtur um skeið meiri í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum. Hagvöxtur á vinnutíma var líka meiri í kjarna sambandsins en í Bandaríkjunum á þessum árum, eins og sjá má á mynd 2. Bil milli framleiðni vinnuafis í Evrópu og Bandaríkjunum minnkaði um sinn. En það stóð ekki lengi. Í fjármálakreppunni sem hófst 2008 hefur framleiðni haldið áfram að aukast í Bandaríkjunum á meðan hún hefur dregist saman í Evrópusambandsríkjum. Framleiðni jókst að vísu hægar í Bandaríkjunum frá 2008 til 2009 en árin á undan og á eftir. Í Japan dróst framleiðni saman á þessum árum.¹⁵²

Margar skýringar eru nefndar á því að aftur dregur sundur með framleiðni í Bandaríkjunum og Evrópu. Því er haldið fram að lög og reglugerðir um framleiðslu séu erfiðar evrópskum fyrirtækjum. Sums staðar torveldi opinber fyrirmæli nýjum framleiðendum að fara inn á markaði og nýta nýja tækni.¹⁵³ Fyrirtæki í uppgangsgreinum fá því ekki að vaxa jafnhvatt og ella. Ósveigjanlegur vinnumarkaður í Evrópusambandslöndum á einnig hlut að máli. Skorður við uppsögnum starfsfólks valda því að framleiðsla flyst hægar en ella frá samdráttargreinum til þeirra sem vaxa.¹⁵⁴

Sveigjanleiki vinnumarkaðs hefur verið nefndur sérstaklega nefndur í tengslum við áhrif kreppunnar sem hófst 2008. Atvinna lagar sig fyrir að breyttum aðstæðum í Bandaríkjunum en í Evrópu og Bandaríkin hafa verið fljótari að ná sér eftir bakslag í efnahagsmálum á nýliðnum áratugum. Í mörgum Evrópulöndum torvelda lög fyrirtækjum að segja upp starfsfólki. En auk þess hefur verið nefnt að fyrirtæki í tæknigeirum dragi uppsagnir til þess að spara kostnað við að þjálfva starfsfólk. Skortur á vel menntuðu og þjálfuðu starfsfólki á því þátt í því að framleiðni dregst saman í kreppunni.¹⁵⁵

Eins og á fyrri kreppuskeiðum virðist menntunarstig vinnuafis í Evrópulöndum hafa aukist óvenjuhvatt í fjármálakreppunni. Sumir bregðast við atvinnumissi með því að bæta við sig menntun, aðrir reyna að draga úr líkum á því að þeir missi vinnuna með því að leita menntunar. Samkvæmt einni könnun jókst menntunarstig vinnuafis í Evrópusambandslöndum um rúm 0,4% á ári að jafnaði frá 2002 til 2007, en um rúm 0,6% á ári frá 2007 til 2009. Í Bandaríkjunum jókst menntunarstig vinnuafis um tæp 0,4% á ári frá 2002 til 2007, en um tæp 0,9% frá 2007 til 2009. Menntun vinnuafis jókst með öðrum

¹⁵² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 78.

¹⁵³ Bart van Ark, Mary O'Mahony og Marcel Timmer (2008): The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes, Journal of Economic Perspectives – 1. tbl. 22. árg, bls. 42, Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation, bls. 7.

¹⁵⁴ McMillan, Rodrick (2011): Globalization, structural change and productivity growth, NBER, working paper 17143.

¹⁵⁵ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013): European Competitiveness Report, Towards knowledge-driven reindustrialisation.

orðum heldur hægar í Bandaríkjunum en í Evrópusambandinu fram að fjármálakreppu, en hraðar en í sambandinu eftir að hún skall á. Í Kína jókst menntun vinnuafis mun hægar en bæði í Evrópusambandinu og Bandaríkjunum allan tímann.¹⁵⁶

Efnislegar fjárfestingar sveiflast í takt við hagsveiflur í Evrópusambandinu eins og annars staðar. Þegar framleiðsla eykst vaxa fjárfestingar meira og þegar framleiðsla dregst saman minnka fjárfestingar meira. Fjárfestingar fóru hæst í rúmlega 21,5% af landsframleiðslu í Evrópusambandsríkjunum þegar uppsveiflan stóð sem hæst árið 2007 og þær fóru niður fyrir 19% af landsframleiðslu árið 2009. Hlutfallið jókst heldur næstu árin, en árið 2012 kom bakslag í fjárfestingar í sambandinu, sem enn sér ekki fyrir endann á. Evrukreppan og aðhaldsaðgerðir stjórnvalda, einkum í suðurhluta álfunnar, virðast draga úr bjartsýni fjárfesta.

Fjárfestingar hafa lengi verið hátt hlutfall af landsframleiðslu í Japan og í Bandaríkjunum voru fjárfestingar líka hærra hlutfall af landsframleiðslu en í Evrópusambandinu á fyrstu árum aldarinnar. Hlutfall fjárfestinga af framleiðslu dróst álíka mikið saman í Bandaríkjunum og Japan og í Evrópusambandinu þegar fjármálakreppan skall á, en síðan hefur það aukist ár frá ári í löndunum tveimur. Samkvæmt áætlun Alþjóða gjaldeyrissjóðsins fyrir 2013 voru fjárfestingar þá tæp 21% af landsframleiðslu í Japan en 19% í Bandaríkjunum. Sjóðurinn gerði ráð fyrir að fjárfestingar yrðu 17,6% af landsframleiðslu Evrópusambandsins árið 2013 og hefði hlutfallið lækkað um 4½% frá 2007. En fjárfestingar hafa ekki hreyfst í takti í öllum löndum Evrópusambandsins. Í Þýskalandi, Frakklandi, Austurríki og Belgíu hafa fjárfestingar aðeins minnkað um 2% af landsframleiðslu eða svo frá 2007. Annars staðar má segja að fjárfestingar hafi hrunið. Í þessum flokki eru þau lönd sem hafa orðið harðast úti í fjármálakreppunni. Fjárfestingar drógust saman um 8-16% af landsframleiðslu frá 2007 til 2013 í Grikklandi, á Kýpur, á Írlandi, Möltu og í Slóveníu, Slóvakíu og Portúgal. Þær hafa einnig dregist mikið saman á Spáni og í Eistlandi, en í þessum löndum var geysimikið fjárfest á uppgangsárunum til 2007 og hlutfall fjárfestinga af landsframleiðslu er ekki tiltakanlega lágt núna.

Rannsóknar- og þróunarframlög fyrirtækja dragast yfirleitt saman þegar bakslag kemur í efnahagsþróun. Líta má á þessi útgjöld sem fjárfestingar og þær ráðast af miklu leyti af horfum um nánustu framtíð. Því kemur ekki á óvart að framlög til rannsóknar og þróunar hafi dregist saman í Evrópusambandinu þegar fjármálakreppan hófst.

5.12 Útlit varðandi samkeppnisstöðu

Sameiginlegur innri markaður Evrópusambandsins og sameiginleg mynt eru framhald á þeirri viðleitni að sameina markaði Evrópu. Markmiðið er að greiða fyrir viðskiptum og nýta þannig betur stærðarhagkvæmni í framleiðslu. Breytingin ætti, fræðilega að minnsta kosti, að koma öllum aðildarþjóðum að gagni, en einkum þó smáþjóðunum, því að heimamarkaður þeirra er minnstur. Hugmyndin var sú að í sameinuðum markaði Evrópusambandslanda gæti hagkvæmni í rekstri nálgast það sem gerist í Bandaríkjunum. En enn sem komið er virðast bein áhrif innri markaðs og sameiginlegrar myntar á framleiðni vart mælanleg. Evran hefur ýtt undir viðskipti milli evrulanda en ekki jafnmikið og mestu bjartsýnisspar sögðu fyrir um.

¹⁵⁶ Lili Kang, Mary O'Mahony og Fei Peng (2012): New measures of workforce skills in the EU, Discussion paper 13, Birmingham Business School, UK.

Evrópulönd hafa orðið verr úti í fjármálakreppunni sem brast á 2007-2008 en lönd í öðrum heimsálfum. Þó að merki séu um að evrukreppan sé að líða hjá virðast fjárfestar í Evrópusambandsinu ekki hafa endurheimt að fullu trú á framtíðina. Að minnsta kosti voru fjárfestingar enn á niðurleið í sambandinu árið 2013, ólíkt því sem var í Bandaríkjunum og Japan. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn spáir því að kaupmáttur landsframleiðslu á mann í Evrópusambandinu vaxi um 3-4% á ári að jafnaði á næstu árum, um það bil hálfu prósentu minna en í þróuðum hagkerfum að meðaltali. Spáð er nokkru minni vexti en í Bandaríkjunum, en svipuðum og í Japan. Hlutfall fjárfestinga af landsframleiðslu eykst heldur ef spáin rætist, en fjárfestingar verða áfram lægra hlutfall af landsframleiðslu en í þróuðum löndum að meðaltali. Ekki kemur á óvart að búist er við að framleiðsla á mann vaxi nokkru hraðar í þeim löndum sambandsins þar sem hún er minnst fyrir. Þannig má búast við meiri hagvexti í Austur-Evrópu og Grikklandi en annars staðar.

Eins og fram hefur komið virðist raungengi Evrópusambandslanda að jafnaði vera lægra um þessar mundir en var þegar heimurinn var á hátindi síðustu uppsveiflu. Lágur verðlag hjálpar þannig löndum álfunnar að kljást við kreppuna. Raungengisþróun hefur að vísu verið misjöfn í aðildarlöndum sambandsins. Hlutfallslegt verðlag er þannig lágur í sögulegu samhengi í Þýskalandi en fremur hátt á Ítalíu. Raungengið hjálpar því ekki öllum jafnt. Rétt er að hafa í huga að frávik í raungengi þróaðra landa eru oftast fremur skammvinn. Líklegt er að raungengið fari aftur í langtíma meðaltal á nokkrum árum. Öðru gegnir um lágtekjulönd. Líklegt er að raungengi þeirra hækki með tímanum. Þess vegna er líklegt að hlutfallslegt verðlag hækki þegar tímar líða í nýjum ríkjum Evrópusambandsins í Mið- og Austur-Evrópu.

Fjárfestingar hafa lengi verið lægra hlutfall af landsframleiðslu í Evrópusambandslöndum en í Bandaríkjunum og Japan. Ef að líkum lætur ætti það að stuðla að minni hagvexti í sambandinu. Útgjöld til rannsókna og þróunar eru líka fjárfestingar til framtíðarinnar. Þau hafa lengi verið lægri í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum. Það miðar líka að minni hagvexti þegar fram í sækir. Á móti kemur að ekki verður séð að einkaleyfi séu færri í Evrópusambandinu en í Bandaríkjunum en það er merki um að víða í Evrópusambandinu standi fyrirtæki framfarlega í rannsóknum og þróun.

C.6 Auðlindir og auðlindastjórnun

Auðlindir og auðlindastjórnun er víðtæk og mikilvægur hluti af sameiginlegum málum Evrópusambandslandanna. Í Viðauka III er ítarleg umfjöllun um lagalega og stofnanalega umgjörð auðlindamála. Hér er leitast við að draga fram nokkur mikilvæg atriði er snerta þrjú svið auðlindamála, þ.e. orkumál, fiskveiðar og landbúnað. Þar sem kaflar um landbúnað og sjávarútveg voru ekki opnaðir og búast mátti við að í þeim væru atriði sem myndu valda ágreiningi þykir rétt að ræða þau sérstaklega. Sökum mikilvægi orkuiðnaðar á Íslandi er einnig umfjöllun um orkustefnu Evrópusambandsins.

6.1 Orkustefna Evrópusambandsins

Hér á eftir verður fjallað um orkustefnu Evrópusambandsins og stöðu málaflokksins þegar hlé var gert á aðildarviðræðum Íslands.¹⁵⁷ Orkustefna Evrópusambandsins á sér ekki langa sögu samanborið við aðra málaflokka innan sambandsins. Sviptingar á

¹⁵⁷ Með orkustefnu er átt við það sem á ensku kallast *energy policy*.

olíumarkaði árið 1973 þrýstu á aðildarlönd til að samþykkja yfirlýsingu sem fjallaði um orkustefnu. Síðar var orkustefnan útvíkkuð og orkuöryggi var sett á oddinn.

Eftir að fyrsta skýrsla Milliríkjaneftndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar¹⁵⁸ var birt 1990 og Kyoto-bókunin árið 1997 var samþykkt breyttust áherslur Evrópusambandsins þannig að aukin áhersla var lögð á loftslagsmál til viðbótar við orkuöryggi. Töluverðan tíma tók að þoka málum áfram en árið 2005 hvöttu ráðamenn og ríkisstjórnir aðildarlandanna framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til að skapa farveg fyrir samvinnu innan Evrópusambandsins á sviði orkumála.¹⁵⁹

Árið 2007 birti Framkvæmdastjórnin aðgerðaráætlun fyrir orkustefnu Evrópu. Áætlunin tiltók þrjár megináskoranir sem stefnan skyldi taka til, þ.e.; sjálfbærni, orkuöryggi og samkeppnishæfni. Til þess að ná settum markmiðum birti Framkvæmdastjórnin svokölluð 20-20-20 markmið sem stefnt er að ná fyrir árið 2020. Markmiðin eru:¹⁶⁰

- Að minnka losun gróðurhúsalofttegunda um 20% m.v. losun 1990
- Auka orkunýtni um 20%
- Að a.m.k. 20% af orkunotkun sambandsins verði frá endurnýjanlegum orkugjöfum.

Í Lissabonsáttmálanum er sérstakur kafli um orkumál og þar með fengu orkumál traustari sess en áður. Með sáttmálanum er skuldbindur Evrópusambandið sig til að stuðla að því að:

- Tryggja starfsemi orkumarkaðarins
- Tryggja öryggi í orkuafhengingu í sambandinu
- Auka orkunýtni og orkusparnað og stuðla að þróun nýrra og endurnýjanlegra orkukosta
- Stuðla að samtengingu orkukerfa

6.1.1 Orkunotkun innan ESB

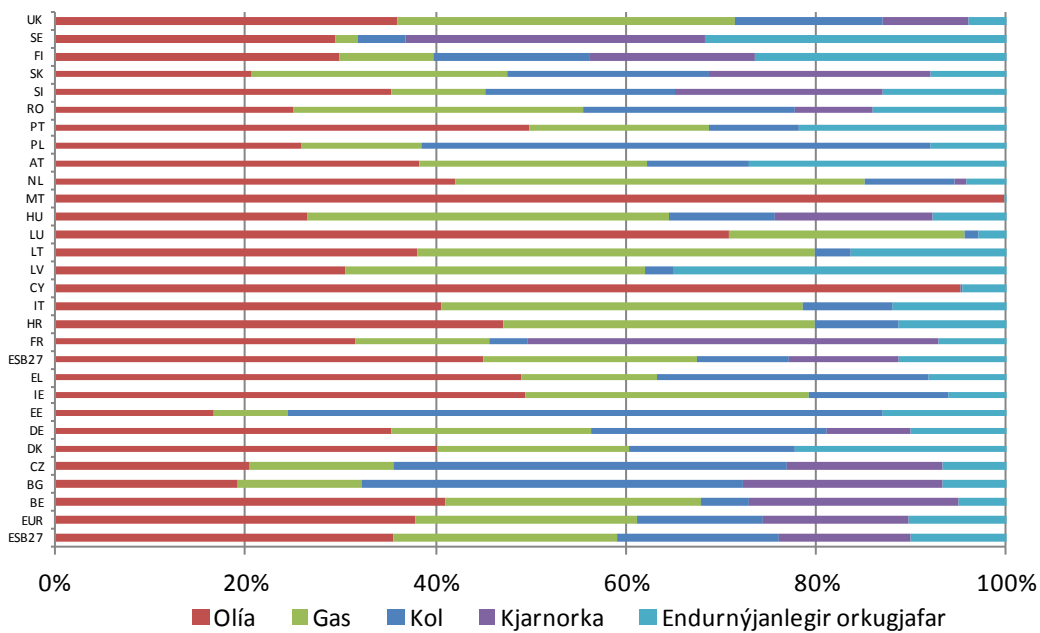
Orkunotkun aðildarlandanna er nokkuð mismunandi og fer eftir aðstæðum hvers lands og áherslum stjórnvalda í gegnum tíðina. Á mynd 20 má sjá orkunotkun innan aðildarlandanna eftir uppruna orkugjafanna. Eins og sjá má er olía mikilvægasta tegund orku og þar á eftir koma gas og kol. Nokkur lönd hafa einnig byggt upp kjarnorkuver. Vægi endurnýjanlegra orkugjafa er um 11% fyrir ESB löndin 27 og því töluvert langt í land með að ná fyrrnefndum 20-20-20 markmiðum.

¹⁵⁸ Intergovernmental Panel of Climate Change.

¹⁵⁹ IEA (2008). *IEA Energy Policy Review*. The European Union.

<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EU2008.pdf>

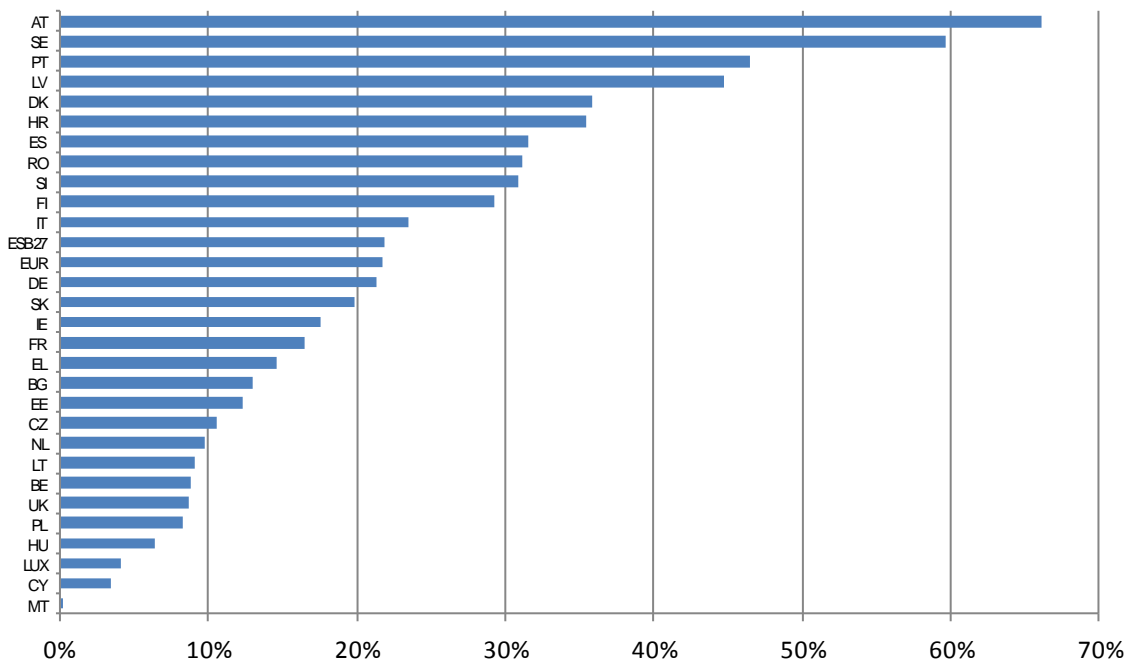
¹⁶⁰ Kanellakis, Martinopoulos og Zachariadis (2013). European energy policy—A review. *Energy Policy*, 62, 1020-1030.



Heimild: Eurostat

Mynd 20 Orkunotkun ESB landa eftir uppruna 2011

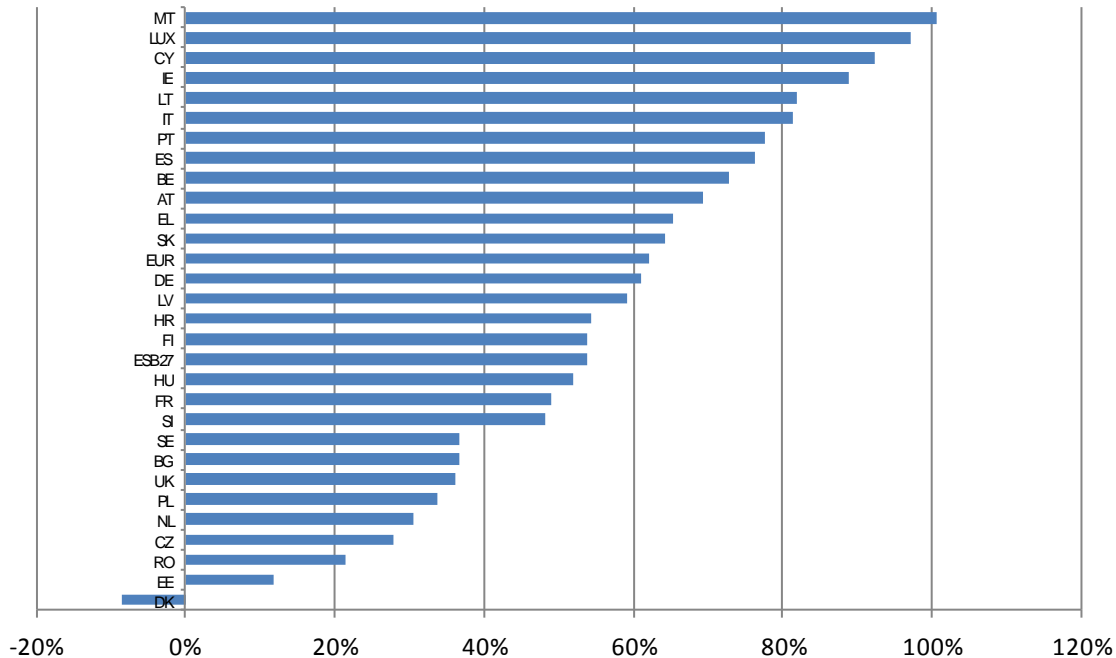
Að sama skapi er vinnsla endurnýjanlegrar raforku mismikil í aðildarlöndunum. Náttúrulegar aðstæður og áherslur stjórnvalda skipta þar mestu máli. Meðaltal ESB ríkjanna 27 er 22%.



Heimild: Eurostat

Mynd 21 Hlutfall endurnýjanlegrar raforku af heildar raforkuvinnslu 2011

Á mynd 22 má sjá hversu háð aðilarlöndin eru innflutningi á orku. Eins og sést eru löndin mjög misháð orkuinnflutningi. Meðaltal 27 aðildarlanda er 53,8%, þ.e.a.s. rúmlega helmingur af þeirri orku sem notuð er innan 27 aðildarlandanna er innfluttur. Hið mikla vægi innfluttrar orku varpar ljósi á þá áherslu sem ESB hefur haft á auknu orkuöryggi.



Heimild: Eurostat

Mynd 22 Innflutningur orku 2011

6.1.2 Samanburður við íslenskan orkumarkað

Aðstæður á Íslandi eru að mörgu leyti frábrugðnum aðstæðum aðildarlandanna. Hlutfall notkunar endurnýjanlegrar orku er mun herra hérlandis og nærri öll raforka er endurnýjanleg. Samsetning notkunar raforkunnar er einnig frábrugðin að því leyti að stór hluti raforkunnar er nýttur af stóriðjufyrirtækjum. Raforkuverð hérlandis er einnig lægra en almennt þekkt meðal aðildarlandanna. Aðstæður á Íslandi hafa leitt til þess að innan EES samningsins hefur Ísland fengið undanþágur. Má þar t.d. nefna tilskipun um orkunýtni bygginga. Auk þess kjarnorka og jarðgas ekki notað hérlandis.

6.1.3 Þróun orkumála Evrópusambandsins á undanförunum árum

Á undanförunum árum hafa átt sér stað breytingar á orkumálum ESB og verður hér farið yfir þær helstu. Nánari upplýsingar um þróun orkustefnu Evrópusambandsins má finna á vef orkustefnu sambandsins¹⁶¹.

Svokallaður þriðju orkupakki¹⁶² (e. third energy package) var samþykktur árið 2009 og var markmið hans að auka skilvirkni orkumarkaða með því að búa til sameiginlegan

¹⁶¹ http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm

¹⁶² http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/legislation/legislation_en.htm

markað fyrir raforku og gas. Með því móti átti að halda orkuverðum eins lágum og mögulegt var auk þess að auka þjónustu og orkuöryggi.

Virk aðgreining orkuvinnslu og sölu frá flutningi og dreifingu orku er hluti af þriðja orkupakkanum. Með slíkri aðgreiningu er komið í veg fyrir hagsmunaárekstra milli þessara mismunandi þátta á orkumarkaði með tilheyrandi aukinni skilvirkni. Einnig er lögð á hersla á aukið gegnsæi fyrir neytendur á smásölumarkaði.

Skilvirkari eftirlit sjálfstæðra eftirlitsaðila á skv. tilskipuninni að koma á fót og einnig stofnun fyrir samvinnu eftirlitsaðila orkumála (Agency for cooperation of Energy regulators (ACER)). Með stofnun ACER á að tryggja samræmi í umgjörð orkumarkaða með það að markmiði að skapa samkeppni á innri orkumarkaði. Í þriðja orkupakkanum er einnig lögð áhersla á betra samstarf á milli landa og fjárfestingar sem byggist á samstarfi kerfisstjóra flutningsneta fyrir raforku og gass. Hér einnig er markmið með þessum aðgerðum að styðja við innri orkumarkaði.

Tilskipun um endurnýjanlega orkugjafa¹⁶³ (2009/28/EB) var samþykkt árið 2009. Samkvæmt tilskipuninni ber hverju aðildarlandi að setja sér lágmarksmarkmið nýtingar endurnýjanlegra orkugjafa í heildarorkunotkun. Að auki skal hlutur endurnýjanlegra orkugjafa í orkunotkun í samgöngum vera 10% hið minnsta árið 2020.

Hverju aðgerðarlandi ber að leggja fram aðgerðaráætlun þar sem fram skal koma hlutfall endurnýjanlegrar orku sem notuð er í samgöngum og einnig í raforkuvinnslu og hita fyrir 2020. Að auki skuli aðildarlönd byggja upp nægilega innviði fyrir notkun endurnýjanlegrar orku í samgöngum. Í því felst annars vegar að kerfisstjórar flutningskerfa tryggi flutning og dreifingu raforku frá endurnýjanlegum orkugjöfum og veiti forgang inn á raforkukerfin.

Tilskipun 2012/27/EB¹⁶⁴ um orkunýtni tók gildi á árinu 2012 og munu aðildarlönd þurfa að innleiða hana fyrir 5. júní 2014. Í tilskipuninni eru settar fram lagalegar skuldbindingar Evrópusambandsins til að auka orkunýtni. Auk hinnar lagalegu skuldbindinga eru settar fram magnbundnar skuldbindingar fyrir Evrópusambandið við notkun frumorku árið 2020.

Aðildarlöndunum er einnig skylt að setja sér markmið í orkunýtni og hafa þau svigrúm til þess að ákvarða endanlega útfærslu og áherslur markmiðsins en verða að gefa út áætlaða notkun frumorku, þ.e. orku sem ekki hefur farið í gegnum umbreytingarferli, og orkunotkun árið 2020. Hafa á einnig eftirlit með orkunýtni í nýrri orkuvinnslu og meta hvort hægt sé að vinna bæði raforku og hita auk þess að athuga með uppsetningu hitaveitna.

Samkvæmt tilskipuninni er aðildarlöndunum skylt að ná fram orkusparnaði á tímabilinu 2014-2020 með því að skuldbinda sig varðandi orkunýtni eða aðrar útfærslur orkustefnu

¹⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0028:EN:NOT>

¹⁶⁴ http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0762:FIN:EN:HTML>

til að stuðla að orkunýtni heimila, í iðnaði og samgöngum. Meðal mögulegra aðgerða er t.d. að veita aðgang að auðveldum og gjaldfrjálsum upplýsingum um rauntíma og sögulega raforkunotkun. Einnig á að skapa hvata fyrir smærri og miðlungsstór fyrirtæki til að fara í orkuúttekt (e. energy audit) og útbreiða góðar venjur (e. best practice). Stærri fyrirtækjum verða hins vegar að fara í orkuúttekt til að kanna möguleika á orkusparnaði.

6.1.4 Samantekt um orkumál og orkustefnu

Á undanförunum árum hefur Evrópusambandið lagt áherslu á að koma á fót sameiginlegum orkumarkaði, auka notkun endurnýjanlegra orkugjafa og bæta orkunýtni. Auk þess hafa loftslagsmál fengið aukið vægi í orkustefnu sambandsins. Þær breytingar sem orðið hafa á orkustefnu Evrópusambandsins á undanförunum árum eru að miklu leyti í samræmi við þá stefnu sem mörkuð hafði verið innan sambandsins áður en aðildarviðræður Íslands hófust og samningsafstaða Íslands var ákvörðuð.

Samningsstaða Íslands lá fyrir áður en hlé var gert á aðildarviðræðunum. Aðstæður hérlendis eru að mörgu leyti frábrugðnar aðstæðum í flestum aðildarlöndum Evrópusambandsins. Tilskipun þriðja orkupakkans er varðar innri markað með raforku hefur ekki verið tekinn upp í EES-samninginn og því ekki lögleidd á Íslandi. Stefnt er að niðurstöðu í samningaviðræðum er varðar þriðja orkupakkann á þessu ári.¹⁶⁵ Niðurstaða þeirra samninga og annarra sem eru í gangi í EES gætu mögulega breytt samningsafstöðu Íslands gagnvart Evrópusambandinu.

6.2 Fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginleg fiskveiðistefna

Í þessum kafla er leitast við að veita yfirlit yfir fiskveiðar í Evrópusambandinu og sameiginlega stefnu Evrópusambandsins í sjávarútvegsmálum.¹⁶⁶

Fyrst er farið nokkrum orðum um helstu stærðir, s.s. varðandi afla, framleiðslu úr fiskeldi, flota landa Evrópusambandsins og afkomu í greininni. Því næst er hugað að helstu atriðum er varða sameiginlega fiskveiðistefnu Evrópusambandsins og nýlegra breytinga í henni.

Erfitt að fullyrða mikið um ástand í sjávarútvegsmálum Evrópusambandsins, sérstaklega þegar haft er í huga hve margbrotin sjávarútvegur álfunnar er. Evrópusambandslönd liggja að hafsvæðum í Norður-Atlantshafi, Miðjarðarhafi, Eystrasalti og Svartahafi.

6.2.1 Afli og flotar

Fiskveiðar og fiskvinnsla eru ekki mikilvægar útfrá þjóðhagslegu sjónarmiði heildarinnar og leggja þessar greinar sameiginlega minna en 1% af heildarframleiðslu Evrópusambandsins. Á móti kemur að fiskveiðar eru mjög mikilvægar á afmörkuðum strandsvæðum og hafa stjórnmalalegt mikilvægi langt umfram hið efnahagslega.

Heildarframleiðslu fiskafurða, þ.e. veiddan afla og framleiðslu úr fiskeldi í löndum Evrópusambandsins nam rúmlega 6,3 milljónum tonna árið 2009. Af þessari framleiðslu komu rúmlega 5 milljónir tonna úr veiðum og 1,3 milljónir tonna úr eldi.

¹⁶⁵ EFTA. (2013) Norway Chair Work Programme – EFTA standing committee – First half and 2014 http://www.efta.int/sites/default/files/documents/about-efta/chairmanship/1126621-v9-20131213_Norwegian_Chair_Work_Programme_1st_half_2014.pdf

¹⁶⁶ Nánari umfjöllun má lesa í Viðauka IV.

Sé framleiðslumagninu, eða aflanum, skipt upp í veiðar annars vegar og fiskeldi hins vegar, kemur í ljós að þær þjóðir sem eru stærstar í veiðum eru líka stórar í fiskeldi.

Tafla 9 sýnir landaðan heildarafla í löndum Evrópusambandsins en tafla 10 sýnir fiskeldisframleiðsluna.

Tafla 9 Landaður heildarafla eftir löndum

	1995	2000	2005	2008	2009
Danmörk	1.998.908	1.534.074	910.634	690.621	777.746
Spánn	1.168.911	1.066.687	768.652	918.906	762.810
Bretland	909.950	747.651	668.792	593.723	586.645
Frakkland	675.581	702.295	594.834	499.494	434.623
Holland	418.658	495.774	549.208	416.748	382.094
Írland	391.744	277.981	267.610	205.346	269.080
Ítalía	396.797	302.155	297.899	235.758	253.001
Þýskaland	238.829	205.694	285.683	280.079	250.347
Pólland	429.372	217.686	155.247	142.855	224.049
Svíþjóð	404.591	338.540	256.360	231.339	203.413
Portúgal	269.528	189.157	219.271	224.190	198.827
Litháen	57.368	78.989	139.713	182.758	172.689
Lettland	149.194	136.403	150.618	157.935	163.211
Finnland	154.429	155.535	131.287	151.157	154.596
Eistland	132.030	113.159	99.583	101.038	97.422
Grikkland	151.717	99.344	92.193	88.881	82.764
Belgía	35.628	29.802	24.588	22.609	21.719
Búlgarí	8.012	6.998	5.433	8.863	8.979
Ungverjaland	7.314	7.101	7.609	7.394	6.366
Tékkland	3.929	4.654	4.242	4.164	4.112
Rúmenía	49.275	7.372	6.053	5.410	4.020
Slóvakía	1.950	1.368	1.693	1.655	1.761
Malta	4.635	1.074	1.336	1.282	1.587
Kýpur	9.320	67.482	1.880	2.012	1.411
Slóvenía	2.167	1.856	1.227	876	1.031
Austurríki	404	439	370	350	350

Heimild: Eurostat (2011).

Tafla 10 Fiskeldisframleiðsla eftir löndum

	1995	2000	2005	2008	2009
Spánn	223.965	309.035	219.367	252.286	268.565
Frakkland	280.786	266.802	245.160	238.249	234.000
Bretland	93.838	152.485	172.813	179.843	196.603
Ítalía	214.725	216.525	181.101	157.865	162.325
Grikkland	32.644	95.418	106.268	114.888	121.971
Holland	83.938	75.231	71.370	46.621	55.561
Írland	27.366	51.247	60.050	44.871	47.212

Þýskaland	64.096	65.891	44.685	44.008	38.907
Pólland	25.111	35.795	37.920	36.829	36.503
Danmörk	44.730	43.609	39.012	37.216	34.131
Tékkland	18.679	19.475	20.455	20.395	20.071
Ungverjaland	9.360	12.886	13.661	15.000	14.171
Finnland	17.345	15.400	14.355	13.439	13.627
Rúmenía	19.830	9.727	7.284	12.496	13.131
Svíþjóð	7.554	4.834	5.880	7.596	8.540
Búlgarí	4.615	3.654	3.145	5.159	7.912
Portúgal	4.981	7.537	6.696	6.458	6.727
Malta	904	1.746	736	6.727	5.189
Litháen	1.714	1.996	2.013	3.008	3.428
Kýpur	452	1.878	2.387	3.776	3.356
Austurríki	2.918	2.847	2.420	2.090	2.142
Slóvenía	789	1.181	1.346	1.314	1.685
Slóvakía	1.617	887	955	1.078	823
Eistland	315	225	555	481	654
Belgía	846	1.871	414	126	576
Lettland	525	325	542	583	517

Heimild: Eurostat (2011)

Danir skera sig nokkuð úr, þar sem þeir eru hlutfallslega mun meiri fiskveiðipjóð en fiskeldisþjóð.

Verðmæti landaðs afla

Magn veidds og framleidds magns segir ekki endilega mikið um efnahagslegt mikilvægi. Verðmæti landaðs afla í Evrópusambandinu árið 2009 var ríflega 6,6 milljarðar evra.

Spánverjar og Ítalir eru stærstu fiskveiðipjóðir Evrópusambandsins, mælt á þennan mælikvarða, en fast á hæla þeirra koma Frakkar og Bretar. Aflaverðmæti þessara fjögurra þjóða árið 2009 var ríflega 67% af heildinni.

Fiskveiðifloti Evrópusambandsins

Fiskveiðifloti Evrópusambandsins er margbreytilegur hvað varðar fjölda og gerð skipa. Árið 2009 var talið að fjöldi fiskiskipa í Evrópusambandinu væri yfir 84,5 þúsund skip með samanlagðan tonnafjölda uppá 1,8 milljónir. Í töflu 11 má sjá skiptingu flota Evrópusambandslanda eftir fjölda fiskiskipa. Samsvarandi tölur fyrir Ísland eru hafðar með í töflunni til samanburðar. Sé litið til fjölda fiskiskipa er gríski flotinn stærstur en ríflega fimmta hvert fiskiskip er grískt. Þar næst koma flotar Ítalíu, Spánnar og Portúgals.

Tafla 11 Fiskveiðifloti Evrópusambandslanda

	1995	2000	2005	2008	2009
Grikkland	20.718	19.962	18.269	17.353	17.291
Ítalía	19.359	17.369	14.401	13.683	13.587
Spánn	18.385	16.678	13.700	11.420	11.119

Portúgal	11.746	10.692	9.155	8.585	8.556
Frakkland	6.598	8.181	7.857	7.941	7.284
Bretland	9.655	7.643	6.768	6.555	6.491
Finnland	4.106	3.663	3.266	3.240	3.271
Danmörk	5.180	4.139	3.268	2.895	2.832
Búlgarí				2.852	2.206
Írland	2.044	1.615	1.419	2.023	2.109
Þýskaland			2.117	1.828	1.769
Svíþjóð	2.508	2.016	1.603	1.486	1.418
Kýpur			883	1.169	1.162
Malta			1.424	1.152	1.112
Eistland			1.047	966	945
Holland	1.023	1.101	829	825	838
Pólland			974	833	807
Lettland			928	841	794
Rúmenía				438	444
Litháen			268	221	193
Slóvenía			171	181	185
Belgía	154	127	120	100	89
Tékkland					
Ísland		1.997	1.756	1.533	1.585

Heimild: Eurostat (2011).

Rétt að hafa í huga að fjöldi fiskiskipa segir ekki endilega mikið um sóknargetu hinna ýmsu flota, enda skýrist mikill fjöldi þeirra í þessum löndum ekki síst með miklum fjölda smábáta.¹⁶⁷

Sé litið er til heildartonnafjölda flotanna er Spánn með stærsta flotann en næstir koma Bretar, Ítalir, Frakkar, Hollendingar og Portúgalir. Grikkir eru með sjöunda stærsta flota ESB, mælt í tonnum.

Annað sem er áhugavert við tölurnar í töflu 10 er að sjá hve flotarnir hafa minnkað meðal helstu fiskveiðipjóða Evrópusambandsins. Offjárfestingar í fiskiskipum hefur verið viðvarandi vandamál og eitt helsta verkefni sameiginlegrar fiskveiðistefnu hefur einmitt verið að draga úr stærð flotanna. Svo virðist sem það hafi tekist að nokkru marki.¹⁶⁸

6.2.2 Sameiginleg fiskveiðistefna Evrópusambandsins

Fiskveiðar eru nefndar stuttlega í Rómarsáttmálanum og frá upphafi hafa þær verið nátengdar landbúnaðarstefnu sambandsins og því þótti rétt að hafa um þær sameiginlega stjórn, líkt og landbúnaðinn.¹⁶⁹

Það var þó ekki fyrr en árið 1968 sem fyrstu tillögur að sameiginlegri fiskveiðistefnu voru lagðar fyrir Leiðtogaráðið. Nokkurn tíma tók að ná samkomulagi um stefnuna en að

¹⁶⁷ Sjá nánari umfjöllun í Viðauka IV.

¹⁶⁸ STECF (2013). Summary of the 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. *JRC Scientific and Policy Reports*. September.

¹⁶⁹ Nánar má fræðast um laga- og stofnanagrundvöll hinnar sameiginlegu fiskveiðistefnu í Viðauka III.

lokum voru burðarásar sameiginlegrar fiskveiðstefnu samþykktir aðfaranótt 30. júní árið 1970. Þann sama dag hófust aðildarviðræður við Bretland, Írland, Danmörku og Noreg en þeim þjóðum sem þá voru í Evrópusambandinu þótti miklu skipta að grunnurinn væri lagður að sameiginlegri sjávarútvegsstefnu sem væntanleg ný aðildarlönd þyrftu að taka upp.¹⁷⁰

Heildarstefna fyrir Evrópusambandið í fiskveiðimálum var formlega komið á fót árið 1983.

Sameiginlega fiskveiðistefnan snýst um nokkur meginatriði en þau helstu eru:

- Regluverk til að tryggja sjálfbærni fiskveiða og til að koma í veg fyrir að umhverfið hljóti skaða af veiðum.
- Gera ríkjum kleift að framfylgja regluverkinu og refsa fyrir brot.
- Fylgjast með stærð evrópska fiskiskipaflotans og koma í veg fyrir stækkun hans.
- Tryggja afkomu útgerða.
- Þróun fiskeldis.
- Veita fjárhagslegan stuðning og tækniaðstoð sem miðar að því að auka sjálfbærni fiskveiðanna.
- Vera í forsvari fyrir aðildarlönd sambandsins hvað varðar samninga við alþjóðleg samtök og önnur ríki hvað varðar fiskveiðar.
- Veita styrki til rannsókna og gagnaöflunar til að bæta stjórnun veiða og ákvarðanatöku.

Þessi meginatriði endurspeglar að miklu leyti þau vandamál sem evrópskar fiskveiðar hafa haft við að glíma undanfarin ár og áratugi. Saman hefur farið ofveiði fjölmargra stofna á sama tíma og fiskiskipaflotinn hefur verið allt of stór miðað við það sem hagkvæmt getur talist.

Þá hefur bág staða sjávarbyggða og léleg afkoma útgerða og sjómanna kallað á viðamiklar tilfærslur sem margar hverjar hafa leitt til enn meiri fjárfestingar í skipum, þvert á það sem ætlast var til með slíkum stjórnvaldsáðgerðum.

6.2.2.1 Hlutfallslegur stöðugleiki

Eitt af grundvallaratriðum í sjávarútvegsstefnu Evrópusambandsins er hugtakið *hlutfallslegur stöðugleiki* en það vísar til þess hvernig heildaraflakvótum er ráðstafað til aðildarlanda sambandsins. Í raun er um að ræða reglu sem kveður á um að við úthlutun heildarkvóta sé miðað við aflareynslu viðkomandi ríkja.

Þessi regla hefur verið gagnrýnd þar sem hún þykir hvetja til þess að skammtímasjónarmið séu höfð til grundvallar við stjórnun fiskveiða auk þess sem sumir telja að hún brjóti í bága við grundvallarsjónarmiðið um sameiginlegan markað, sem eigi einnig að ná til nýtingar auðlinda sjávar og ætti því að vera öllum opin. Reiknireglan um

¹⁷⁰ Svokölluð *acquis communitaires*.

heildarkvóta hefur engu að síður verið notuð og hefur einungis tekið lítilvægum breytingum, t.d. vegna inngöngu nýrra ríkja í sambandið.

Rétt er að áréttu að heildaraflamarki er skipt milli aðildarþjóða Evrópusambandsins, byggt á hugmyndinni um hlutfallslegan stöðugleika. Skiptingin er ákveðin sameiginlega, þ.e. af Evrópusambandinu, en ekki af einstökum aðildarlöndum.

Það sem viðkemur skráningu og leyfum skipa til veiða er á borði einstakra aðildarríkja sambandsins, en byggir á grunni Evrópulöggjafar. Ýmsum þeim þáttum sem snúa ekki beint að viðgangi og stjórnun fiskistofna, s.s. þeir sem varðar rannsóknir, tækniþróun og aðra samvinnu, er unnið að í samvinnu aðildarþjóðanna og Evrópusambandsins.

6.2.2.2 Niðurgreiðslur

Niðurgreiðslur til sjávarútvegs innan Evrópusambandsins eru umtalsverðar en erfitt er hins vegar að átta sig á nákvæmu umfangi þeirra. Niðurgreiðslur í sjávarútvegi eru beinar eða óbeinar greiðslur úr opinberum sjóðum sem stuðla að því að gera sjávarútveg hagkvæmari en raunin er. Afleiðing niðurgreiðslna er ofveiði, offjárfesting í fiskiskipum, óhagkvæmni og mögulegum efnahagslegum ávinningi auðlindarinnar verður ekki náð.

Við opinbera gangaöflun fyrir sjávarútveg innan ESB ber einungis að gefa upp niðurgreiðslur til starfandi skipa en ekki þeirra sem hefur verið lagt. Að auki ber aðildarlöndum ekki að gefa upp niðurgreiðslur vegna fjárfestinga. Flestir ef ekki allir skipaflotar innan ESB fá niðurgreitt eldsneyti. Breytilegt er hins vegar hvort greitt er lægra gjald upphaflega eða fullt gjald greitt sem sjómenn fá síðar endurgreitt. Aðildarþjóðum ber að tilkynna endurgreiðslur á eldsneytiskostnaði en ekki þegar eldsneyti er keypt á lægra en markaðsverði. Þar af leiðandi er erfitt að átta sig á heildarumfangi niðurgreiðslna innan sjávarútvegsins í ESB.¹⁷¹

Sjávarverndunarsamtökin Oceana hafa metið að niðurgreiðslur í sjávarútvegi innan ESB hafi numið að minnsta kosti 3,3 milljörðum evra árið 2009.¹⁷² Meira en tveir þriðju af upphæðinni hefur þau áhrif að auka veiðigetu fiskveiðiflotans og stuðla þannig að ofveiði. Að mati Oceana er um 1 milljarðs evra niðurgreiðsla beint úr Evrópska fiskveiðisjóðnum og 886 milljónir evra í formi annars stuðnings. Niðurgreiðslur vegna eldsneytiskaupa eru metnar um 1,4 milljarðar evra. Niðurgreiðslurnar jafngilda því sem næst 50% af verðmæti landaðs afla.¹⁷³

6.2.3 Hagnaður í fiskveiðum innan ESB

Á undanförunum árum hefur hreinn hagnaður af fiskveiðum innan ESB verið lítillaga jákvæður að undanskildu árinu 2009 þegar um tap var að ræða. Hér er þó stuðst við afkomutölur sem taka ekki tillit til allra niðurgreiðslna, eins og áður hefur verið lýst. Í

¹⁷¹ STECF (2012). The 2012 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. *JRC Scientific and Policy Reports* (STECF 12-10). Publication Office of the European Union, Luxembourg.

STECF (2013). The 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. *JRC Scientific and Policy Reports* (STECF 13-15). Publication Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁷² *Oceana Fact Sheet*.

http://oceana.org/sites/default/files/reports/EU_Subsidies_Report_Fact_Sheet_FINAL.pdf

¹⁷³ Sama heimild.

raun er afkoma sjávarútvegsins í heild því mun lakari. Í töflu 12 má sjá hreinan hagnað (tekjur að frádrögnum rekstrarkostnaði og fjármagnskostnaði, að undanskilum niðurgreiðslum og hagnaðarhlutfall (hlutfall hreins hagnaðar og tekna) fiskveiða innan Evrópusambandsins á undanförunum árum. Hagnaðurinn er í milljónum evra:

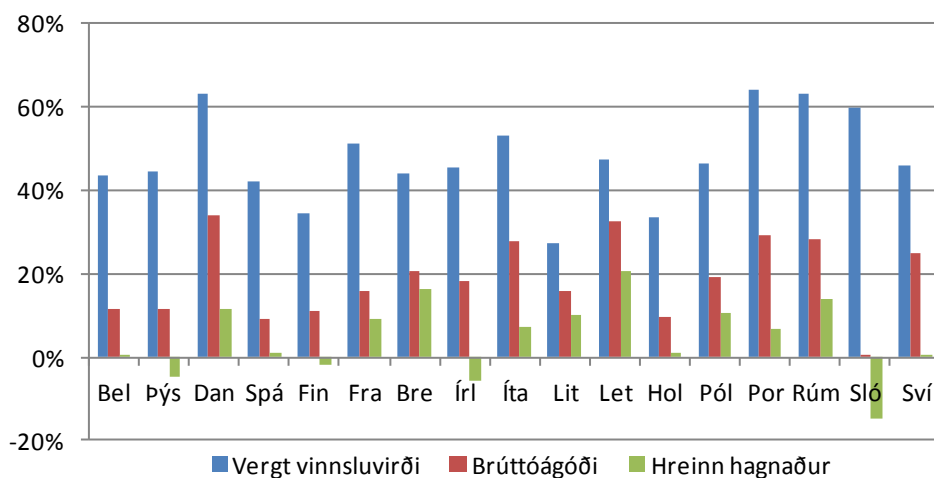
Tafla 12 Hagnaður og hagnaðarhlutfall af tekjum í fiskveiðum innan Evrópusambandsins

	Hreinn hagnaður	Hagnaður %
2008	109	2%
2009	-12	-0,4%
2010	288	4%
2011	410	6%

Heimild: STECF, 2012, 2013

Hagnaður einstakra aðildarlanda af fiskveiðum innan ESB er og hefur verið misjafn. Fiskveiðar í 13 af 19 aðildarlöndum sem eru með aðgengileg gögn skila hreinum hagnaði árið 2011. Þau sex lönd sem ekki skila hreinum hagnaði eru Búlgaría, Írland, Finnland, Þýskaland, Malta og Slóvenía. Hagnaðarhlutfall letnesku fiskveiðanna var hæst árið 2011, eða 28%, og þar á eftir voru Rúmenía, 17%, og Bretland, 16%.

Mynd 23 Afkoma í fiskveiðum aðildarlanda ESB árið 2011



Heimild: STECF, 2013.

Á mynd 23 má einnig sjá vergt vinnsluvirði og brúttóágóða (hreinn hagnað án fjármagnkostnaðar) sem sýnir hversu mikil fjárbinding er í greininni og fórnarkostnaðinn við það fjármagn.

6.2.4 *Evrópusambandið sem markaður fyrir sjávarafurðir*

Sé allt tekið saman, bæði innflutningur og útflutningur, er Evrópusambandið stærsta markaðssvæði fyrir sjávarafurðir í heiminum. Árið 2008 nam innflutningur um 45 milljörðum bandaríkjadala en útflutningur um 26 milljörðum dala.¹⁷⁴

Af þessum sökum er ekki að furða fæðuöryggi beri á góma þegar rætt er um sjávarútveg í Evrópu. Að sama skapi hefur verið mikil umræða í Evrópusambandinu um framtíð fiskeldis og er þar aðallega horft til þess hve þessi markaður er háður innflutningi á fiski og öðrum sjávarafurðum.

6.2.5 *Reynsla fiskveiðistefnunnar og endurskoðun hennar*

Erfitt er að alhæfa um árangur sameiginlegrar fiskveiðistefnu Evrópusambandsins þar sem hún er samtvinnuð ýmsum þáttum sem standa utan þess, s.s. náttúrulegum breytingum í lífríki sem og þeirra ákvarðana sem teknar hafa verið í einstökum aðildarlöndum sem geta verið mjög ólíkar þrátt fyrir að þær rúmist innan reglna sambandsins.

Sameiginlega fiskveiðistefnan hefur tekið breytingum gegnum tíðina og árið 2002 voru samþykktar veigamiklar breytingar sem ætlað var að tryggja sjálfbærni veiðanna. Reynslan hefur þó ekki þótt nógu góð. Sem dæmi má nefna að árið 2007 voru 88% af 33 mikilvægustu fiskistofnum Evrópu ofveiddir. Á sama tíma réðu skammtímasjónarmið ákvörðunum um heildarafla á sama tíma og fiskiskipaflotinn var allt of stór.¹⁷⁵

Þá hefur verið áætlað að um 47% stofna í Atlantshafi séu ofveiddir, en 95% af stofnum í Miðjarðarhafi.¹⁷⁶ Samkvæmt rannsókn *World Wildlife Fund* frá árinu 2012 höfðu ráðherrar Evrópusambandsins lagt til heildarafla sem að meðaltali var 45% hærri en vísindaleg ráðgjöf sagði til um síðustu níu árin áður.¹⁷⁷ Þar fer því saman líffræðileg og efnahagsleg ofveiði með fyrirsjáanlegum afleiðingum fyrir ástand lífríkisins og atvinnugreinina.

Þá er rétt að nefna að árangur hefur náðst á sumum sviðum, sérstaklega hvað varðar aðgerðir til að draga úr sóknarþunga og stærð flotanna. Þannig fækkaði bátum um 7% á árunum 2008-2012 og á sama tíma dróst heildartonnafjöldi flotans saman um 12% og aflið um 9%.¹⁷⁸

Þá hefur Vísinda-, tækni- og efnahagsnefnd framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins bent á að mikið vanti uppá að svo nýleg og áreiðanleg gögn séu tekin saman að hægt sé að stjórna veiðum með góðum hætti.

¹⁷⁴ Eurostat (2013). *Agriculture, forestry and fishery statistics 2013 edition*. Publication Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁷⁵ Joe Borg, í *The Common Fisheries Policy – A User's Guide*, 2007.

¹⁷⁶ STECF (2013). *The 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. JRC Scientific and Policy Reports* (STECF 13-15). Publication Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁷⁷ WWF (2012). *Legalised Overfishing. WWF Analysis*, December.

http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_analysis_legalised_overfishing_final_eng_14_12_12.pdf

¹⁷⁸ STECF (2013). *The 2013 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet. JRC Scientific and Policy Reports* (STECF 13-15). Publication Office of the European Union, Luxembourg.

Árið 2007 ákvað framkvæmdastjórnin að ráðist skyldi í heildarendurskoðun á sameiginlegri fiskveiðistefnu sambandsins. Árið 2009 kom út Grænbók (e. Green paper) þar sem dregin voru fram helstu vandamál sem við var að glíma en þau eru:¹⁷⁹

1. Ofveiði.
2. Offjárfesting í fiskiskipum.
3. Miklar niðurgreiðslur.
4. Vandí í rekstri fyrirtækja í greininni.
5. Minnkandi afli.

Viðurkennt var að núverandi sameiginleg fiskveiðistefna hefði brugðist við að leysa þessi vandamál í fortíðinni og að grundvallarumbóta væri þörf (EU Green Paper on the CFP, 2009).

Maria Damanaki, sjávarútvegsstjóri ESB dró saman markmið hinnar nýju sjávarútvegsstefnu þannig:

“Takmark endurbættar fiskveiðistefnu er að binda enda á ofveiðar og tryggja að fiskveiðar verði umhverfislega, efnahagslega og félagslega sjálfbærar. Umbæturnar miða að því að styðja við sjálfbæran vöxt í greininni, skapa atvinnutækifæri á strandsvæðum og að lokum að tryggja íbúum Evrópusambandsins sjálfbæran aðgang að hollum fiski“¹⁸⁰

Í þessum orðum endurspeglast helstu áherslatriði sjávarútvegsstefnunnar.

Endurskoðun sameiginlegu fiskveiðistefnunnar var í mörgum skrefum og var unnin í nánnum tengslum við þá aðila sem málið varðar auk þátttöku almennings. Framkvæmdastjórnin skilaði af sér tillögum að nýrri sameiginlegri sjávarútvegsstefnu þann 13. júlí 2011.¹⁸¹

Meðal þeirra þátta sem mestu skipta í hinni nýju sjávarútvegsstefnu eru:

1. Aukin áhersla á vistkerfismiðaða stjórnun og langtímasjónarmið hvað varðar fiskveiðistjórnun.
2. Notkun verndarsvæða.
3. Aðgerðir til að draga úr sóknarþunga.
4. Bann við brottkasti.
5. Aðgerðir til að efla smábátaútgerð.

¹⁷⁹ COM(2009)163 final of 22 April 2009.

¹⁸⁰ Lausleg þýðing á. „The aim of the reformed policy is to end overfishing and make fishing sustainable environmentally, economically and socially. The reforms aim to support sustainable growth of the fishing sector, create job opportunities in coastal areas and ultimately provide EU citizens with a healthy and sustainable supply of fish.”

¹⁸¹ COM(2011) 417 final. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Reform of the Common Fisheries Policy

6. Nýjar sjóður, EMFF (e. European Maritime and Fisheries Fund) sem ætlað er að styrkja útveginn til að hann geti stundað sjálfbærari veiðar, veiti styrki til strandsamfélaga til að hjálpa þeim að skapa fjölbreyttara atvinnulíf, auk fjármögnun verkefna sem skapa störf og auka lífsgæði fólks í sjávarbyggðum.
7. Aukin áhersla á svæðisbundna stjórnun og aukna ákvarðanatöku í héraði.
8. Framseljanlegar aflaheimildir (e. transferable fishing concessions)
9. Þá er kveðið á um aukna skyldu framleiðenda til að merkja uppruna sjávarafurða og láta koma fram hvaða aðferðum var beitt við veiðarnar.

Af framangreindum atriðum eru einkum tvö sem vert er að gefa gaum í samhengi við íslenskan sjávarútveg en það er aukin áhersla á svæðisbundna stjórnun og ákvarðanatöku í héraði og möguleikinn á því að nota framseljanlegar aflaheimildir við fiskveiðistjórnun.

Það markmið að draga úr miðstýringu við fiskveiðistjórnun snýst um að skilgreina nánar hlutverk og skyldur aðila. Hugsunin er sú að almennar reglur, markmið stjórnunarinnar og mælikvarðar á frammistöðu, verði ákvörðuð af Evrópusambandinu, en að aðildarríkjunum verði gefnar frjálssar hendur með að ákvarða hvernig markmiðunum skuli náð.¹⁸² Þessi nýja nálgun ber með sér að aðildarríkin, svæðabundnar fiskveiðistjórnunarráð (e. RAC) og aðrir hagsmunaaðilar munu hafa meira að segja um fiskveiðistjórn á hverju svæði fyrir sig. Þar sem um er að ræða deili- og flökkustofna er hvatt til samráðs.

Á margan hátt endurspeglar fiskveiðistefnan þann veruleika sem blasir víða við í fiskveiðum í Evrópusambandinu. Þannig má finna dæmi um flestar tegundir fiskveiðistjórnunarkerfa hér og þar í sambandinu. Í þessu sambandi má nefna að eignarréttarkerfi, í ætt við það sem tíðkast almennt í fiskveiðistjórn hér á landi, þekktist víða í sambandinu og má þar nefna fiskveiðar í Danmörku, Svíþjóð, Hollandi og víðar.

Tillaga um notkun framseljanlegra aflaheimilda ætti því ekki að koma á óvart í þessu sambandi, en slík kerfi hafa reynst mjög vel til að draga úr sókn og auka efnahagslega hagkvæmni í fiskveiðum jafnt innan Evrópusambandsins sem og annars staðar í heiminum.

Í lok maí 2013 náðist pólitískt samkomulag um grundvallarþætti hinnar nýju sjávarútvegsstefnu sem er byggð á tillögum þeim sem taldar eru hér að ofan. Þann 10. desember 2013 var nýja stefnan samþykkt í Evrópuþinginu að undanskildu fyrirkomulagi varðandi sameiginlega sjávarútvegssjóðinn (EMFF). Erfiðlega gekk að ná samkomulagi um sjóðinn og þá aðallega varðandi ráðstöfun fjármuna. Samkomulag náðist þann 28. janúar 2014. Sjóðnum er ætlað að fjármagna aðgerðir innan hinnar sameiginlegu sjávarútvegsstefnu á árunum 2014 til 2020 og er þak á heildarútgjöldum sjóðsins rúmir 6,3 milljarðar evra fyrir tímabilið allt. Meðal þess sem sjóðnum er ætlað að fjármagna er gagnaöflun vegna fiskveiðistjórnunar, tímabundnar aðgerðir til úreldingar fiskiskipa, aðstoð við kaup nýrra véla í fiskiskip og aðstoð til fiskimanna komi til veiðibanns.

6.2.6 Framtíðarhorfur fiskveiðistefnu ESB

Af framansögðu má vera ljóst að með nýrri fiskveiðistefnu eru aðildarþjóðum sambandsins gefnar frjálssari hendur en áður til þess að ákveða hvernig markmiðum

¹⁸² Regulation (EU) No 1380/2013 frá 11 desember 2013.

fiskveiðistjórnunar sambandsins verði náð. Markmiðin sjálf og þar með taldar ákvarðanir um heildarafla verða þó áfram í höndum Evrópusambandsins.

Sérstök álitmál varðandi fiskveiðistefnu Íslands og Evrópusambandsins

Með nýjustu breytingum á sameiginlegri fiskveiðistefnu Evrópusambandsins má segja að hún nálgist frekar en áður það stjórnkerfi sem Íslendingar hafa búið við á síðustu árum og áratugum. Með breytingunum er lögð áhersla á að færa hina eiginlegu stjórnun úr miðstýrðu kerfi til einstakra svæða. Ákvörðun um heildarafla einstakra tegunda og yfirmarkmið, s.s. um líffræðilegan stöðugleika verða hins vegar áfram tekin í æðstu stofnunum Evrópusambandsins.

Í framvinduskýrslu Evrópuráðsins segir að íslensk fiskveiðistjórnun uppfylli almennt séð ekki nauðsynleg skilyrði Evrópusambandsins.¹⁸³ Það er bagalegt að ekki hafi tekist að opna kaflann um sjávarútveg í aðildarviðræðum Íslands og Evrópusambandsins og að ekki liggi fyrir sammingsafstaða Íslands og ESB hvað varðar þennan málaflokk. Hefði þessi kafli verið opnaður hefði ekki einungis legið fyrir afstaða ESB til ýmissa mála heldur hefði einnig verið ljóst hvernig Íslendingar sjálfir hugsa sér stjórnkerfi fiskveiða til framtíðar.

Hvað varðar Ísland er fátt sem bendir til að hægt sé að fá varanlegar undanþágur hvað varðar ýmsa þætti og má þar aðallega nefna fjögur atriði.

- Ólíklegt er að hægt sé að sækja um varanlega undanþágu frá takmörkunum varðandi fjárfestingar útlendinga í sjávarútvegsfyrirtækjum. Hugsanlega væri hægt að fá tímabundnar undanþágur til aðlögunar, t.d. með því að setja skilyrði um búsetu. Þá leið hafa t.d. Danir farið.
- Einnig má telja óvíst að hægt verði að setja skilyrði um hömlur á framsal aflaheimilda til annarra en Íslendinga eða íslenskra fyrirtækja.
- Þá er ljóst að sammingsumboð við lönd utan Evrópusambandsins, t.d. vegna veiða úr deili- og flökkustofnum, verður á hendi Evrópusambandsins en ekki einstakra ríkja. Leitað er samráðs við aðildarlöndin í slíkum tilvikum.
- Þá er ljóst að ekki væri hægt að fá undanþágu frá ákvæðinu um að heildarafli í helstu veiðum skuli ákvarðaður formlega á vettvangi Evrópusambandsins, þrátt fyrir að lögsaga Íslands yrði skilgreint sem sérstakt fiskveiðistjórnunarsvæði.

Við þetta má bæta að nánast öruggt er að Ísland getur ekki samið sig frá algjöru banni við hvalveiðum.

Hér er ekki verið að leggja dóm á hvort slíkar undanþágur séu nauðsynlegar eða æskilegar, heldur einungis verið að benda á hvaða þættir gætu komið upp í aðildarviðræðum sé litið til samanburðar á fiskveiðistjórnun á Íslandi og í Evrópusambandinu.

¹⁸³ WSD(2012) 337 final. Commission Staff Working Document. Iceland 2012 Progress Report.

6.3 Landbúnaður í Evrópusambandinu og sameiginlega landbúnaðarstefnan

Hér verður gerð grein fyrir nokkrum atriðum varðandi sameiginlega landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins.¹⁸⁴ Stefnan hefur tekið veigamiklum breytingum frá því að Ísland sótti um aðild að sambandinu og er áhersla lögð á að gefa skýra mynd af eðli og áhrifum þeirra breytinga.

Sameiginlega landbúnaðarstefnan á sér langa sögu sem nær allt til ársins 1962. Upphafleg markmið hennar voru að koma reglu á landbúnaðarmarkaði og styðja við afurðaverð á svæðinu. Þannig átti að tryggja fæðuöryggi og endurreisa framleiðslugetu landbúnaðarins eftir heimsstyrjaldirnar.¹⁸⁵

Reynt var að ná þessum markmiðum með því m.a. að veita framleiðslustyrki til bænda vegna hinna ýmsu afurða. Arðsemi framleiðslunnar var þannig ekki einungis háð framleiðslumagni heldur einnig upphæð framleiðslustyrksins. Þar af leiðandi voru hvatar fyrir bændur til offramleiðslu, en raunin varð einmitt sú að meira var framleitt en neytendur vildu kaupa. Þá voru einnig veittar útflutningsbætur fyrir framleiðslu landbúnaðarafurða í hinu sameiginlega landbúnaðarkerfi.

Þrátt fyrir að upphaflegum markmiðum hinnar sameinuðu landbúnaðarstefnu hafi var náð á 8. og 9. áratug síðustu aldar, þ.e. hvað varðaði að auka framleiðsluna og styðja við afurðaverð, komu fram ýmsar brotalamir í kerfinu.¹⁸⁶

- Framleiðslustyrkirir hvöttu til offramleiðslu.
- Útflutningsbætur voru illa séðar af þróunarríkjum og Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) þar sem þær veiktu samkeppnisstöðu fátækari ríkja sem gátu ekki keppt við niðurgreiddan landbúnað.
- Þá hömluðu háir innflutningstollar innflutningi á ódýrum landbúnaðarvörum til neytenda.

Í töflu 13 eru teknar saman þær helstu breytingar á landbúnaðarstefnunni sem átt hafa sér stað á undanförunum áratugum auk markmiða og úrlausnaraefna á hverjum tíma. Eins og sést í töflunni var upphaflega lögð áhersla á aukna framleiðni en á undanförunum tveimur áratugum hefur áherslan færst á samkeppnishæfni og síðar sjálfbærni. Hér á eftir verður farið yfir helstu breytingar sem orðið hafa á undanförunum tveimur áratugum, en með mesta áherslu þó á þær breytingar sem hafa átt sér stað á undangengnum árum.

¹⁸⁴ Nánari umfjöllun er í Viðauka IV.

¹⁸⁵ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. (2012). *Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins*.

http://www.evropustofa.is/fileadmin/Content/Publications/Brocuhres_pdf/EUIC_Iceland_CAP_Brochure_online.pdf

¹⁸⁶ Sama rit.

Tafla 13 Samantekt á sögulegri þróun landbúnaðarstefnunnar

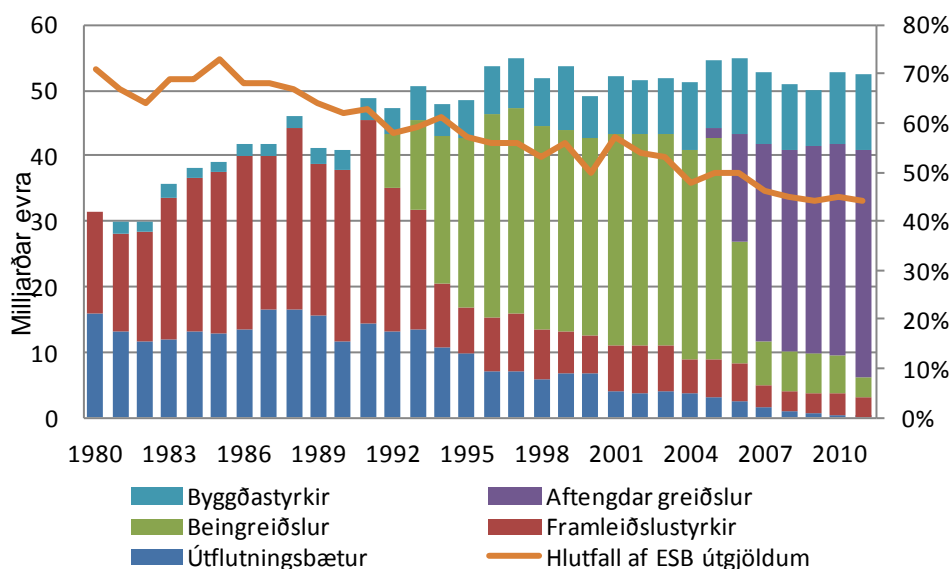
Framleiðni →

Samkeppnihæfni →

Sjálfbærni →

Upphafsár	Krísuárin	Úrbætur 1992	Agenda 2000	Úrbætur 2003	Heilsuskoðun 2008
Fæðuöryggi	Offramleiðsla	Minni umframframleiðsla	Auknar úrbætur	Markaðsvæðing	Efling úrbóta frá 2003
Aukin framleiðni	Útgjaldaþensla	Umhverfi	Samkeppnishæfni	Málefni neytenda	Nýjar áskoranir
Markaðs-stöðugleiki	Alþjóðlegur ágreiningur	Tekjujöfnun	Byggðaþróun	Byggðaþróun	Ahættustjórnun
Framleiðslu-stuðningur	Kerfisbreytingar	Stöðugleiki útgjalda		Umhverfi	
				Einföldun	
				WTO sátt	

Í samræmi við breytt markmið og úrlausnarefni hafa útgjöld sameinuðu landbúnaðarstefnunnar tekið miklum breytingum og sama gildir um hlutfall útgjalda ESB til stefnunnar eins og sést á mynd 14. Hlutfall útgjalda hefur lækkað umtalsvert á undanförunum 30 árum, eða úr 73% árið 1985 í rúmlega 40% á undanförunum árum. Útgjöldin hafa verið rúmlega 50 milljarðar evra á ári undanfarin 15 ár.



Heimild: DG Agriculture and Rural Development

Mynd 24 Útgjöld til landbúnaðarstefnunnar á föstu verðlagi (vinstri ás) og hlutfall útgjalda til landbúnaðarstefnunnar af heildarútgjöldum ESB

Fram til 1992 voru útgjöldin að mestu leyti í formi útflutningsbóta og framleiðslustyrkja og námu þessar tvær tegundir styrkja rúmlega 90% útgjaldanna.¹⁸⁷

Á árinu 1992 urðu viðamiklar breytingar á útgjöldum vegna landbúnaðarstefnunnar. Þessar breytingar höfðu það að markmiði að auka samkeppnishæfni landbúnaðarins innan ESB. Beingreiðslur voru teknar upp en með þeim var að mestu horfið frá framleiðslustyrkjum. Beingreiðslunum var komið á til þess að bæta bændum upp tap framleiðslustyrkjanna auk þess sem leitast var við að minnka umfang jarðnæðis til að draga úr framleiðslu.

Árið 1999 hvíldi sameinaða landbúnaðarstefnan á tveimur stoðum. Fyrri stoðin tengist búvöruframleiðslu, beingreiðslum, markaðsívinnunum og öðrum inngrípum. Seinni stoðin snerist um byggðapróun sem hefur verið fjármögnuð úr sameiginlegum sjóðum. Markmið seinni stoðarinnar er að viðhalda líflegri byggð í sveitunum. Það skal gert með því að auka samkeppnishæfni landbúnaðarkerfisins og skógræktar, auka gæði umhverfisins og sveitanna og bæta lífsskilyrði í dreifðum byggðum.¹⁸⁸

Á undanförunum tíu árum hafa átt sér stað viðamiklar breytingar á landbúnaðarstefnunni. Fyrst ber að nefna breytingar sem áttu sér stað árið 2003 þegar bændur fengu tekjustuðning og þar með var tenging beingreiðsla og framleiðslu rofin. Þetta kerfi sem tekið var upp er einnig nefnt „einnar greiðslu kerfi“ (e. single payment scheme). Aftengdu greiðslurnar leiða til þess að bændur ráða hvað þeir framleiða og hve mikið. Fyrirkomulag greiðslanna skapar frjálsari og heilbrigðari markaðsaðstæður þar sem bændur hafa hag af því að haga framleiðslu sinni í samræmi við markaðsaðstæður hverju sinni.¹⁸⁹

Önnur veigamikil breyting átti sér stað árið 2003 en hún fólst í svokallaðari reglufylgni (e. cross-compliance) en hún kveður á um sérstakan stuðning til bænda ef skilyrði um umhverfisvernd, lýðheilsu, heilsu dýra og plantna og velferð dýra eru uppfyllt.¹⁹⁰ Þriðja veigamikla breytingin, sem átti sér stað árið 2003, fólst í því að greiðslur voru færðar úr stoð eitt yfir í stoð tvö og þar með var aukið við vægi byggðapróunar á kostnað beingreiðslanna.

Frekari breytingar á sameiginlegu landbúnaðarstefnunni áttu sér stað á árinu 2008 en þær fólust einna helst í að áveðið var að mjólkurkvótar yrðu afnumdir árið 2015 og enn frekar var dregið úr markaðsíhlutunum. Einnig var fallið frá því að bændur með ræktarland væru skyldaðir til að taka 10% af landi sínu frá sem hvíldarland. Bændur gátu þar af leiðandi aukið framleiðslu sína sem því nam, ef það hentaði þeim.

6.3.1 Breytingar á sameiginlegri landbúnaðarstefnunni á árinu 2013

Á árinu 2013 áttu sér stað enn frekari breytingar á stefnunni og verður hér farið yfir þær helstu. Markmið breytinganna í þetta sinnið var að sigrast á þeim þremur vandamálum

¹⁸⁷ European Commission, (2013) *Agriculture – A partnership between Europe and farmers*
http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/agriculture_en.pdf

¹⁸⁸ Sjá http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm

¹⁸⁹ European Commission (engin dagsetning 1), http://ec.europa.eu/agriculture/glossary/index_en.htm

¹⁹⁰ European Commission, (engin dagsetning 2), <http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/>

sem framkvæmdastjórnin taldi mikilvæg. Þessum vandamálum má skipta í þrennt; hagræn, umhverfisleg og bundin landsvæðum. Landbúnaðarstefnan byggir áfram á stoðunum tveimur en tenging þeirra er styrkt með það að markmiði að samþætta aðgerðir stefnunnar betur.

Í hinum nýlegu breytingum kemur fram að langtímarkmið stefnunnar eru lífvænleg matvælaframleiðsla, sjálfbær nýting náttúruauðlinda og loftslagsaðgerðir auk þess sem leitast er við að ná jafnvægi í nýtingu landsvæða. Til að ná fyrrgreindum markmiðum voru gerðar breytingar á landbúnaðarstefnunni. Þær breytingar miðuðu einkum að aukinni samkeppni, aukinni sjálfbærni og aukinni skilvirkni. Í töflu 14 má sjá hvernig vandamálin tengjast þeim markmiðum sem stefnt er að og einnig hver markmið úrbótanna.

Tafla 14 Helstu vandamál og markmið landbúnaðarstefnunnar eftir 2013

Vandamál	Stefnumarkmið	Markmið útbóta
Hagrænir þættir	Lífvænleg matvælaframleiðsla	Aukin samkeppni
Umhverfismál	Sjálfbær stjórn náttúruauðlinda og loftslagsaðgerðir	Aukin sjálfbærni
Landsvæði	Jafnvægi í nýtingu landssvæða	Aukin skilvirkni

Ýmsar breytingar urðu á markaðsfyrirkomulagi landbúnaðarstefnunnar í kjölfar þessara breytinga. Ákveðið hefur verið að mjólkurkvótar renni út árið 2015 og sykurkvótar árið 2017 auk þess sem skorður á vínframleiðslu verða aflagðar árið 2018. Þessar aðgerðir munu stuðla að aukinni samkeppnishæfni evrópskra framleiðenda á heimsmarkaði og einnig skapa tækifæri fyrir erlenda framleiðendur til að selja sykur sinn á evrópskum markaði.

Þá er stefnt að aukinni samvinnu framleiðenda til að ná fram kostnaðarlækkunum, betra aðgengi að lánsfjármagni og virðisaukningar í landbúnaði.

Nýjum öryggisráðstöfunum er komið upp fyrir alla geira sem gerir framkvæmdastjórninni kleift að grípa inn í ef órói verður á mörkuðum með landbúnaðarafurðir, eins og t.d. þegar e-coli varð vart á árinu 2011. Nýr sjóður, að upphæð 400 milljóna evra, verður stofnaður til þess að tryggja fjárhagsleg úrræði ef til áfalla kemur.

Sjálfbærni fær aukið vægi í nýjustu breytingunum og það úr báðum stoðum landbúnaðarstefnunnar. Annars vegar munu svokallaðar grænar beingreiðslur nema 30% af fjárhæð beingreiðsla. Bændur munu fá beingreiðslurnar ef ákveðin skilyrði er snúa að

umhverfis- og loftslagsmálum eru uppfyllt. Til dæmis mun lífræn ræktun sjálfkrafa uppfylla skilyrðin. Önnur skilyrði eru meðal annars:¹⁹¹

- Viðhalda ræktarlandi til frambúðar.
- Að rækta að minnsta kosti tvær afurðir á landi sem er minna en 10 hektarar og þrjár afurðir á landi stærra en 30 hektarar.
- Að minnsta kosti 5% af ræktanlegu landi sé t.d. limgerði, tjarnir, hvíldarland og aðrar landgerðir sem styðja við jarðvegs- og vatnsgæði.

Hins vegar munu 30% greiðslna úr seinni stoðinni, þeirri sem snýr að byggðaðþróun, verða greiddur út til aðgerða sem tengjast landnýtingu og loftslagsmálum. Til viðbótar við grænu beingreiðslurnar og byggðastyrkina mun áfram vera byggt á fyrrgreindri reglufylgni.

Þá er vert að nefna að aðildarlönd hafa svigrúm til að styðja við núverandi framleiðslu í starfsgeirum eða svæðum sem eiga í erfiðleikum og eru mikilvæg fyrir eina eða fleiri ástæðu, s.s. hagrænar, félagslegar eða umhverfislegar. Aðildarlönd geta þannig veitt framleiðslustyrki til framleiðslu ákveðinna afurða. Að hámarki má þessi greiðsla vera 8% af fjárhagsramma hvers aðildarríkis, en allt að 13% ef núverandi framleiðslustyrkur er hærri en 5%. Framkvæmdastjórnin hefur einnig leyfi til að samþykkja herra hlutfall ef slíkt telst réttlætandi.

Til að stuðla að endurnýjun í bændastétt munu ungir bændur sem eru að hefja búskap hafa færi á að fá aukalega greiðslu úr fyrri stoðinni sem er stundum bætt upp með fjármunum úr seinni stoðinni.

Þá hafa aðildarlönd möguleika á að haga beingreiðslum á skilvirkari og einfaldari hátt. Sérstakri endurúthlutunargreiðslu má ráðstafa til fyrsta hektara hvers bús og þar með auka skilvirkni greiðsla til lítilla og meðalstórra búa. Aðildarlönd hafa einnig möguleika á að einfalda stuðning sinn til lítilla búa með því að bjóða bændum þann möguleika að sækja um árlega greiðslu, oft um 500-1200 evrur, óháð stærð búsins. Með þessu móti verður einfaldara fyrir bændur að fá greiðslur og opinber umsýsla að sama skapi einfaldari.

Þá er stefnt að því að gera fyrirkomulag beingreiðslna sanngjarnara, jafnara og gegnsærra milli landa og einnig milli bænda innan aðildarlandanna. Í framtíðinni munu einungis starfandi bændur fá beingreiðslur en ekki einnig stórir landareigendur eins og t.d. flugvellir og járnbrautarfyrirtæki eins og tíðkast hefur.

Fyrirkomulagi byggðastyrkja var einnig breytt með það að markmiði að auka sveigjanleika aðildarlandanna til þess að grípa til aðgerða sem tryggja að lönd geti uppfyllt eigin þarfir, en þó innan þeirra marka sem leyfileg eru samkvæmt sameiginlegu stefnunni. Slíkar aðgerðir verða fjármagnaðar með mótfamlagi einstakra aðildarríkja.

Hvert aðildarland ákveður hvaða aðgerðir ráðist verður í og á hvaða hátt til þess að mæta markmiðum sem teljast forgangsatriði:

¹⁹¹ Council of the European Union. (e. d.). Reform of the Common Agricultural Policy (CAP). Sótt 9. janúar 2014 af <http://www.consilium.europa.eu/policies/agri/reform-of-the-common-agricultural-policy?lang=en>

- Hlúa að þekkingarmiðlun og nýsköpun.
- Efla samkeppnishæfni alls landbúnaðar og sjálfbærrar nýtingar skóglendis.
- Stuðla að fæðiskeðjustjórnun (e. food chain organisation), þar á meðal vinnslu og markaðsmál og áhættustjórnun.
- Endurheimta, varðveita og efla vistkerfi.
- Stuðla að hagkvæmri nýtingu auðlinda og umbreytinga í átt að hagkerfi með lítið vægi kolefnis (e. low carbon economy).
- Stuðla að félagsheldni (e. social inclusion), minni fátækt og efnahagsþróun í dreifðum byggðum.

Eins og áður segir munu aðildarlönd verða skuldbundin til að verja að minnsta kosti 30% af byggðastyrkjum af útgjöldum ESB til sérstakra aðgerða sem snúa að landnýtingu og lofslagsbreytingum.

Í 32. grein í nýju landbúnaðarstefnunni kemur einnig fram nú geti svæði norðar 62. gráðu fengið styrk allt að 450 evrum á hektara í stað 250 evra á hektara áður.¹⁹²

6.3.2 *Horfur og samantekt helstu niðurstaðna*

Á undanförunum áratugum hefur sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins tekið breytingum sem stuðla að því að koma hlutum þannig fyrir að framleiðendur líti í meira mæli til markaðsaðstæðna og hagi ákvörðunum um framleiðslu í samræmi við aðstæður hverju sinni. Veigamestu breytingarnar áttu sér stað árið 2003 þegar flestar greiðslur til bænda voru aftengdar framleiðslumagni en með þeim breytingum var dregið út markaðsíhlutun hins opinbera. Með tímanum hafa byggðamál orðin samofin hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu og þau hafa fengið stöðugt meira vægi. Þá hefur verið þróun í þá átt að tengja byggðastyrki við framleiðsluhætti sem tengjast öðrum markmiðum, s.s. í umhverfis- og loftslagsmálum.

Umfangsmiklar breytingar voru gerðar á landbúnaðarstefnunni árið 2013. Þær voru af ýmsum toga en virðast þó allar hafa verið í samræmi við þá stefnu sem mörkuð var fyrir allmörgum árum, þ.e. í átt að minni markaðsafskiptum og hins vegar í átt að markmiðum tengdum byggðaðróun með hliðsjón af umhverfismarkmiðum ESB.

Íslenskur landbúnaður er að mörgu leyti frábrugðinn landbúnaði í Evrópusambandinu. Náttúrulegar aðstæður til landbúnaðarframleiðslu eru að mörgu leyti verri hérlendis og einnig er stuðningskerfi íslenskra stjórnvalda mjög frábrugðið því sem Evrópusambandið styðst við. Stuðningur til framleiðenda landbúnaðarafurða hérlendis er annars vegar að mestu leyti í formi framleiðslustyrkja og hins vegar í formi umfangsmikillar tollverndar. Starfsumhverfi og lagaumgjörð stuðningskerfisins hérlendis er þar af leiðandi eðlisólík því kerfi sem komið hefur verið á fót innan Evrópusambandsins. Mikilvægast er þó líklega að stuðningur við landbúnað er meiri hér á landi en væri samkvæmt styrkjakerfi Evrópusambandsins. Í því sambandi er rétt að minna á svigrúm sem aðildarlönd Evrópusambandsins hafa til þess að styðja við landbúnað á harðbýlum svæðum. Árið

¹⁹² Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (2013). Sjá http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-937_en.htm

2009 gerði Hagfræðistofnun skýrslu fyrir Utanríkisráðuneytið sem nefndist Íslensk bú í finnsku umhverfi. Þar er mat lagt á það hvernig afkoma bænda á Íslandi mundi breytast miðað við þá lausn sem Finnar sömdu um þegar þeir gengu í Evrópusambandið. Niðurstöður skýrslunnar voru að afkoma íslenskra sauðfjárbænda mundi batna í finnsku umhverfi. Afkoma kúabænda yrði svipuð og nú ef miðað væri við norðurslóðastuðning sem nyrstu svæði Finnlands hljóta, en versna nokkuð ella. Tekjur svínabænda mundu versna miðað við að þeir hlytu norðurslóðastuðning, en tekjur kjúklingabænda dragast saman miðað við sömu forsendur.¹⁹³

Styrkjakerfi Evrópusambandsins hefur fjarlægst styrkjakerfi við landbúnað hér á landi. Hitt er óvíst hvort það rotveldar íslenskum bændum að laga sig að kerfi sambandsins.

¹⁹³ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2009): Bakgrunnsskýrsla: Íslensk bú í finnsku umhverfi, af vef Utanríkisráðuneytisins.

D Samantekt niðurstaðna

Tilgangur þessarar skýrslu er tvíþættur. Annars vegar er um að ræða úttekt á stöðu aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið og hins vegar er fjallað um þróun mála innan sambandsins, þar sem litið er jafnt til efnahagslegra sem laga- og stofnanalegra þátta.

Hér verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum skýrslunnar. Eins og gefur að skilja er efni skýrslunnar víðfeðmt og hér verður einungis stiklað á stóru. Fyrst er fjallað um helstu niðurstöður er varða stöðu viðræðnanna. Því næst er fjallað um þróun laga- og stofnanalegra þátta Evrópusambandsins. Þá er að síðustu dregnar fram helstu niðurstöður er snerta efnahagslegar breytingar í sambandinu. Hvað varðar þá þætti er snúa að þróun mála innan sambandsins er sjónum aðallega beint að þeim tíma sem liðinn er frá því að Ísland sótti um aðild að sambandinu árið 2009.

D.1 Staða aðildarviðræðna Íslands við Evrópusambandið

Ísland sótti um aðild að Evrópusambandinu í júlí 2009. Þá tók við ákveðið samningaferli sem mótaðist af stækkunarstefnu Evrópusambandsins. Við mat á stöðu viðræðnanna er mikilvægt að átta sig á helstu einkennum og áherslum stækkunarstefnunnar.

Stækkunarstefnan hefur tekið ýmsum breytingum í gegnum tíðina og hafa þær endurspeglad þann efnahagslega og pólitíska veruleika sem við blasir hverju sinni. Stækkunarferlið sem Ísland gekk inn í einkennist af strangari skilyrðum fyrir inngöngu en áður tíðkaðist. Þetta er afleiðing þess að flestar þær þjóðir sem nýlega hafa gengið í sambandið, sem og þær þjóðir sem eru í aðildarviðræðum, eru á ýmsan hátt ólíkar þeim sem fyrir voru í sambandinu. Gildir það jafnt um efnahagsleg sem laga- og stofnanaleg atriði.

Þrátt fyrir að Ísland hafi nú þegar aðlagast reglu- og stofnanagerð Evrópusambandsins að hluta í gegnum samninginn um Evrópska efnahagssvæðið var ljóst að aðildarferlið færi eftir þeim formlegu reglum sem gilda. Engin augljós ástæða var til að ætla að frá því fengjust undanþágur og að hægt yrði að flýta hinu formlega ferli. Gengið er út frá því að umsóknarríki sækist eftir aðild. Í aðildarviðræðum er fjallað um skilyrði fyrir aðild og hvernig Ísland muni taka upp og hrinda í framkvæmd réttarreglum sambandsins. Er því ekki að öllu leyti um hefðbundnar samningaviðræður að ræða.

Eftir myndun nýrrar ríkisstjórnar í kjölfar þingkosninga á vormánuðum 2013 ákváðu íslensk stjórnvöld að gera hlé á aðildarviðræðunum. Þá höfðu 27 kaflar verið opnaðir, af þeim hefur 11 verið lokað til bráðabirgða. Þá höfðu 6 kaflar ekki enn verið opnaðir en samningsafstaða lá fyrir í tveimur þeirra, þ.e. kafla um matvælaöryggi og dýra- og plöntuheilbrigði og kafla um dóms- og innanríkismál. Samningsafstaða lá ekki fyrir í fjórum köflum, þ.e. landbúnaðarkafla, sjávarútvegskafla, kafla um frjálsa fjármagnsflutninga og kafla um staðfesturétt og þjónustufrelsi.

Þegar meta á stöðu viðræðnanna er óheppilegt að ekki skyldi auðnast að opna og leggja fram samningsafstöðu varðandi fyrrnefnda fjóra kafla, ekki síst þar sem ljóst var að reyna myndi á ýmis mikilvæg álitamál hvað þá varðar.

Ætla má að kaflarnir um frjálsa fjármagnsflutninga og staðfesturétt og þjónustufrelsi tengist málum í sjávarútvegskafnanum og þá sérstaklega hvað varðar mögulegar takmarkanir við erlendum fjárfestingum í íslenskum sjávarútvegi.

Hvað varðar sjávarútvegskafnan er mikilvægt að áréttu að þegar viðræðunum var frestað hafði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ekki lagt fram rýniskýrslu sína og Ísland gat því ekki lagt fram formlega samningsafstöðu sína í sjávarútvegi. Þar sem samningsafstaða Íslands lá ekki fyrir er erfitt að átta sig á hver framvinda viðræðnanna hefði orðið en ljóst er að erfitt hefði verið að semja út frá þeim áherslum sem lagðar eru í meirihlutaáliti utanríkisnefndar sem lagt var fram þegar Alþingi samþykkti að sækja um aðild. Má þar nefna atriði eins og formlegt forræði yfir auðlindum sjávar, takmarkanir við fjárfestingar og forsvar á alþjóðavettvangi. Sé litið til framvinduskýrslna Evrópusambandsins má ætla að erfitt hefði verið að ná saman um slík atriði. Stofnanir Evrópusambandsins hafa vald til þess að setja löggjöf í sjávarútvegs málum sambandsins í mjög víðtækum mæli. Þá fer Evrópusambandið eitt með valdheimildir yfir varðveislu auðlinda í sameiginlegri fiskveiðistefnu þess. Varðveisla auðlinda nær ekki aðeins til reglna um leyfilegan hámarksafla og tæknilegar verndarráðstafanir heldur einnig til reglna um markaðsmál og skiptingu kvóta milli aðildarríkjanna og fleiri atriða.

Þá má ætla að deilur um skiptingu og stjórn makrílstofnsins hafi ekki flýtt fyrir að kaflinn yrði opnaður þar sem hugmyndir voru uppi um að setja opunarviðmið af hálfu Evrópusambandsins. Slíkt hefði kallað á að Ísland hefði þurft að leggja fram tímasetta áætlun um hvernig og hvenær Íslendingar hygðust aðlagast löggjöf og stefnu Evrópusambandsins.

Hvað varðar landbúnaðarkafnan var málum öðruvísi farið. Ísland hafði lagt fram aðgerðaáætlun um undirbúning og afhent hana Evrópusambandinu. Evrópusambandið hafði samþykkt áætlunina fyrir sitt leyti og bauð Íslendingum að leggja fram samningsafstöðu í landbúnaðarmálum. Ekki tókst að leggja lokahönd á samningsafstöðuna áður en viðræðunum var frestað. Ætla má að ástæða þess sé að treglega hafi gengið að setta ólík sjónarmið hér innanlands.

Reynsla annarra þjóða sýnir að erfitt hefur reynst að fá varanlegar undanþágur frá sameiginlegri stefnu Evrópusambandsins enda þýðir aðild að land tekur upp hina sameiginlegu stefnu. Hægt er að fá tímabundnar undanþágur en þær eru teknar upp í gerðir sambandsins og breytingar á þeim verða einungis gerðar á grundvelli þess. Þegar um er að ræða sérlausnir, sem kann að verða samið um, þarf að taka skýrt fram í aðildarsamningi um það ef þær eiga að verða varanlegar.

D.2 Þróun í laga- og stofnanagerð Evrópusambandsins

Talsverðar breytingar urðu við samþykkt Lissabonsáttmálans en hann tók gildi þann 1. desember 2009.

Við gildistöku samningsins fjölgaði stofnunum sambandsins úr fimm í sjö í kjölfar þess að leiðtoga ráðið og Seðlabanki Evrópu voru formlega gerð að stofnunum. Það þýðir meðal annars að þessar tvær nýju stofnanir verða bundnar af lögum Evrópusambandsins og háðar dómstólseftirliti þess.

Þá hefur vald stofnananna verið endurskipulagt þar sem fleiri málaflokkar en áður flokkast nú undir ákvæði um venjulega málsmeðferð og aukinn og endurskilgreindan meirihluta í ráðinu. Þá hefur skipulagi við töku ákvarðana varðandi meðferð fjárlaga verið breytt.

Við gildistöku Lissabonsáttmálans varð leiðtogaráðið sérstök stofnun innan sambandsins. Í leiðtogaráðinu eiga sæti þjóðhöfðingjar eða leiðtogar ríkisstjórna aðildarríkjanna, ásamt forseta þess og forseta framkvæmdastjórnarinnar. Þá skal æðsti talsmaður sameiginlegrar stefnu Evrópusambandsins í utanríkis- og öryggismálum taka þátt í starfi þess. Leiðtogaráðið er drifkraftur þróunar í sambandinu og tekur ákvarðanir um almenn pólitísk stefnumið þess og forgangsmál. Það fer ekki með löggjafarvald en tekur ákvarðanir í nokkrum málaflokkum sem varða stofnanir og skipanir til þeirra. Það skal taka ákvarðanir samhljóða nema öðruvísi sé ákveðið í sáttmálunum.

Ráðið fer með löggjafar- og fjárveitingarvald ásamt Evrópuþinginu. Það skal m.a. annast stefnumótun og samræmingu, sinna eftirlitshlutverki, koma að gerð þjóðréttarsamninga og veita framkvæmdastjórninni vald til að samþykkja gerðir. Ráðið er skipað einum fulltrúa frá hverju aðildarríki sem hefur heimild til að skuldbinda það og greiða atkvæði fyrir þess hönd. Ráðið kemur saman á tilteknum verkefnasviðum.

Með Lissabonsáttmálanum hafa orðið nokkrar breytingar sem máli skipta. Ein breytingin er sú að eitt verkefnasviðið, þ.e. í utanríkis- og öryggismálum, hefur nú verið fært yfir til utanríkismálaráðsins sem mótar aðgerðir sambandsins gagnvart ríkjum utan þess. Æðsti talsmaður sameiginlegrar stefnu sambandsins í utanríkis- og öryggismálum skal veita utanríkismálaráðinu forstöðu og hið sama á við um sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum. Önnur verkefnasvið verða áfram hjá ráðinu. Aðalreglan innan ráðsins verður áfram sú að ákvarðanir eru teknar með auknum meirihluta. Hér skiptir einnig máli að reglum hefur verið breytt við útreikning aukins meirihluta í ráðinu.

Með Lissabonsáttmálanum jukust völd framkvæmdastjórnarinnar. Sú valdaukning liggur aðallega í því að þau málefni sem áður voru í stoð 3 (dómsmálasamstarf í sakamálum og lögreglusamvinna) hafa nú verið færð í samninginn um starfsemi ESB og fjöldi mála hefur auk þess verið færður úr einróma ályktun í ráðinu í aukinn meirihluta. Við þær aðstæður fær framkvæmdastjórnin aukinn frumkvæðisrétt og ráðið getur ekki breytt tillögu framkvæmdastjórnarinnar nema með einróma ályktun, nema í vissum undantekningartilvikum.

Dómstóll ESB hefur nú fengið heitið *dómstóll Evrópusambandsins* en það hugtak tekur til dómstólsins, almenna dómstólsins (sem áður hét undirrétturinn) og sérdómstóla. Dómstóll ESB hefur víðtækt dómvald.

Samkvæmt Lissabonsáttmálanum skal Evrópuþingið fara með löggjafar- og fjárveitingarvald ásamt ráðinu. Það skal sinna pólitísku eftirliti og ráðgjöf, eins og mælt er fyrir um í sáttmálunum. Það skal kjósa forseta framkvæmdastjórnarinnar. Evrópuþingið skal skipað fulltrúum borgara sambandsins. Þeir skulu ekki vera fleiri en sjö hundruð og fimmtíu, auk forseta. Hlutfall fulltrúa borgaranna skal fara stíglækkandi eftir því sem íbúafjöldinn er meiri en aldrei skulu vera færri en sex þingmenn frá hverju aðildarríki. Engu aðildarríki skal úthlutað fleiri en níutíu og sex sætum.

Völd Evrópuþingsins hafa farið vaxandi og á það ekki síst við í tengslum við löggjafarmálefni innan sambandsins en einnig í tengslum við kosningu forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtoga ráðsins. Þar fyrir utan hefur þingið öðlast aukin völd tengd fjárlögum sambandsins þannig að fjárlögin eru nú ákveðin af þinginu og ráðinu í sameiningu. Völd þingsins hafa einnig aukist t.d. við gerð alþjóðlegra samninga og varðandi heimildina til minni háttar breytinga.

Það getur verið erfiðleikum bundið að fjalla um lýðræði og þróun lýðræðis í Evrópusambandinu. Ástæðan er ekki síst sú að Evrópusambandið er ekki ríki, í þeim skilningi sem oftast er lagt í það hugtak, og fátt bendir til þess að það verði að ríki í náinni framtíð. Af þeim sökum getur verið villandi að beita mælikvörðum sem vanalega eru notaðir í lýðræðisríkjum um virkni lýðræðis á yfirþjóðlega stofnun eins og Evrópusambandið.

Sökum þeirrar stofnanagerðar sem Evrópusambandið býr við myndast togstreita milli krafna um meira lýðræði, en þá er oftast átt við beint lýðræði þar sem íbúarnir kjósa fulltrúa sína til að stjórna sameiginlegum málum, og krafna um að treysta sameiginlega stjórn kjörinna ríkisstjórna aðildarlandanna á vettvangi Evrópusambandsins, en þjóðríkin eru þær einingar sem mynda sambandið.

Í samningnum um starfsemi ESB segir nú að Seðlabanki Evrópu og seðlabankar aðildarríkjanna skuli mynda *seðlabankakerfi Evrópu* og að Seðlabanki Evrópu skuli stýra peningamálastefnu sambandsins, ásamt seðlabönkum þeirra aðildarríkja sem hafa evru sem gjaldmiðil og mynda evrukerfið. Einnig segir að seðlabankakerfi Evrópu skuli lúta stjórn þeirra aðila innan Seðlabanka Evrópu sem fara með ákvarðanatöku.

Með Lissabonsáttmálanum varð Seðlabanki Evrópu að sérstakri stofnun, eins og fyrr sagði. Það hefur það í för með sér að hann hefur ýmsar sömu skyldur og aðrar stofnanir sambandsins. Aðalatriðið er að sjálfstæði Seðlabanka Evrópu er tryggt samkvæmt núgildandi ákvæðum og er það ekki breyting frá því sem áður var.

Lengi hefur því verið haldið fram að lagagerðir innan sambandsins styddust ekki við nægjanlegan lýðræðislegan grundvöll. Því hefur sambandið verið að þróast m.t.t. að mæta þeim lýðræðislega halla. Lissabonsáttmálinn hefur að geyma bein ákvæði um efnið sem öll miða að því að styrkja lýðræðisþróunina.

Hér skal einnig nefnt að fulltrúar borgara sambandsins eru kosnir beint á Evrópuþingið. Völd þess hafa farið stöðugt farið vaxandi innan ESB og eru þau styrkt enn frekar með Lissabonsáttmálanum. Nú er svo komið að í stað þess að nægjanlegt var í upphafi að leita álits þingsins er aðalreglan nú sameiginlegt vald þingsins og ráðsins samkvæmt tillögu framkvæmdastjórnarinnar í löggjafarmálefnum, þar á meðal í málefnum á sviði frelsis, öryggis og réttlætis.

Með Lissabonsáttmálanum hefur þingið einnig öðlast aukin völd á öðrum sviðum. Sem dæmi um það má nefna að það skal kjósa forseta framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt tillögu leiðtoga ráðsins sem við það gætir úrslita kosninga til Evrópuþingsins.

Að sama skapi hafa áhrif þjóðþinga aðildarríkja Evrópusambandsins farið stöðugt vaxandi. Þau áhrif eru án efa talin nauðsynleg til að vinna upp meintan lýðræðishalla vegna þess að innan ESB hefur leiðtogaáráðið farið með umfangsmikið lagasetningarvald.

Þá fá borgarar ESB aukin áhrif með Lissabonsáttmálanum og nú er sérhver ríkisborgari aðildarríkis jafnframt borgari Evrópusambandsins og hefur rétt til þátttöku í lýðræðislegu samstarfi innan sambandsins.

Þá er hugmyndafræðin að baki nálægðarreglunni útfærð frekar en hún gengur út á dreifræði, þ.e. að ákvarðanir séu teknar eins nærri þeim sem þær snerta og mögulegt er, sé ákjósanlegra fyrirkomulag en miðstýring. Nálægðarreglan (og meðalhófsreglan) gildir um valdheimildir sambandsins. Samkvæmt nálægðarreglunni skal sambandið grípa til aðgerða á sviðum, þar sem það fer ekki með óskiptar valdheimildir, því aðeins að, og einungis að því marki sem, aðildarríkin geta ekki fyllilega náð markmiðum aðgerðarinnar, hvort heldur er á vettvangi ríkis, svæða eða sveitarfélaga, og þeim verður betur náð á vettvangi sambandsins sökum umfangs aðgerðarinnar eða áhrifa af henni.

Í þessu sambandi er rétt að áréttta að ákvæði sammingsins um starfsemi Evrópusambandsins fela stofnunum þess það hlutverk að taka upp og þróa sameiginlega fiskveiðistefnu. Sú staðreynd að stofnunum sambandsins hefur verið falið víðtækt vald til lagasetningar á tilteknu sviði útilokar að jafnaði vald aðildarríkjanna að sama skapi. Það leiðir því af almennum reglum sambandsréttar að lagasetningarvald um sjávarútveg er hjá sambandinu en ekki aðildarríkjunum en telja verður að þau hafi afsalað sér rétti til að setja reglur á þessu sviði, a.m.k. í öllum aðalatriðum. Varðveisla líffræðilegra auðlinda fellur undir óskiptar valdheimildir ESB. Orðasambandið, varðveisla líffræðilegra auðlinda er hins vegar túlkað vítt og nær t.d. til reglna um leyfilega hámarksafla, tæknilegra verndarráðstafana og skiptingu kvóta milli aðildarríkjanna. Ástæða er til að ætla að það nái í raun til hvers kyns ráðstafana sem miða að því að markmiðum sammingsins um starfsemi Evrópusambandsins verði náð. Af þessu leiðir að meginreglan um nálægð á ekki við um lagasetningarvald um sameiginlega stefnur sambandsins á hinum ýmsu sviðum. Það þýðir að umræddur málaflokkur er í aðalatriðum á valdi ESB.

D.3 Þróun efnahagsmála og útlit

Evrópusambandið samanstendur af 28 þjóðlöndum sem eru á margan hátt ólík efnahagslega, bæði hvað varðar stærð hinna ýmsu hagkerfa sem og ríkidæmi, mælt sem þjóðartekjur á mann.

Hagvaxtarspár sem ná til allra næstu ára gera ráð fyrir að hagvöxtur í Evrópusambandinu muni verða minni en í Bandaríkjunum. Hagvaxtarþróun einstakra landa innan sambandsins getur þó orðið mjög ólík. Verðbólga er mismikil í löndum Evrópusambandsins og jafnvel innan evrusvæðisins, þrátt fyrir sameiginlegan markað og mynt. Á undanförunum árum hefur hins vegar dregið töluvert úr sundurleitni verðbólgu innan Evrópusambandsins. Þau lönd sem glímdu við háa verðbólgu fyrir inngöngu í Evrópusambandið gerðu það í nokkurn tíma eftir inngöngu en síðan virðist sem verðbólga hafi leitað í jafnvægi á svæðinu. Flestar spár benda til að mismunur í verðbólgu hinna ýmsu aðildarríkja Evrópusambandsins muni fara minnkandi með tímanum.

Löndum Evrópusambandsins hefur gengið misjafnlega að uppfylla markmið Maastricht skilyrðnanna um afgang af rekstri og skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Hefur hlutfall landa sem ná ekki markmiðunum hækkað undanfarin ár. Það endurspeglar verri stöðu hins opinbera bæði á evrusvæðinu og í Evrópusambandinu.

Evrुकreppan leiddi í ljós ýmsar brotalamir í sameiginlega myntkerfinu. Sundurleitni í efnahag evrusvæðisins, sérstaklega þegar litið er til stöðu ríkisfjármála einstakra ríkja, hefur valdið vandræðum. Seðlabanki Evrópu tók að sér ný hlutverk til hliðar við það meginmarkmið bankans að stuðla að stöðugu verðlagi. Má þar nefna þátttöku í kostnaðarsömum björgunaraðgerðum til ríkja sem standa höllum fæti sem og inngríp á fjármálamörkuðum.

Þrátt fyrir sameiginlega mynt er talsverður munur á vöxtum milli landa á evrusvæðinu. Gildir það bæði hvað varðar fólk og fyrirtæki, innláns- og útlánsvesti.

Mikill munur er á atvinnuleysi milli svæða í Evrópusambandinu. Þrátt fyrir sameiginlegan vinnumarkað virðist sem tiltölulega lítið sé um búferlaflutninga milli landa sambandsins og því dregur hægt úr þessum mun. Þá hafa komið í ljós vandamál sem snerta starfsumhverfi fyrirtækja. Fram undir síðustu aldamót minnkaði munur í framleiðni milli Evrópulanda og Bandaríkjanna en rétt fyrir síðustu aldamót tók hann að vaxa aftur. Þegar fjármálakreppan reið yfir heiminn hélt framleiðni áfram að vaxa í Bandaríkjunum meðan hún minnkaði í Evrópu.

Á undanförunum árum hefur Evrópusambandið lagt áherslu á að koma á fót sameiginlegum orkumarkaði, auka notkun endurnýjanlegra orkugjafa og bæta orkunýtni. Auk þess hafa loftslagsmál fengið aukið vægi í orkustefnu sambandsins. Þær breytingar sem orðið hafa á orkustefnu Evrópusambandsins á undanförunum árum eru að miklu leyti í samræmi við þá stefnu sem mörkuð hafði verið innan sambandsins áður en aðildarviðræður Íslands hófust og samningsafstaða Íslands var ákvörðuð.

Sameiginleg sjávarútvegsstefna Evrópusambandsins ber mark sitt af þeim vandamálum sem sjávarútvegur í aðildarlöndunum hefur átt við að glíma. Þau vandamál eru nokkuð annars eðlis en þau sem við þekkjum hér á landi. Helstu viðfangsefnin í sjávarútvegi Evrópusambandslandanna hafa snúist um ofveiði, offjárfestingar í skipum og slæma afkomu í greininni. Við síðustu breytingar á sameiginlegu sjávarútvegsstefnunni voru aðildarþjóðum sambandsins gefnar frjálsari hendur en áður hvað varðar að ákveða hvernig markmiðum fiskveiðistjórnunar sambandsins yrði náð. Markmiðin sjálf og þar með taldar ákvarðanir um heildarafla verða þó áfram í höndum Evrópusambandsins.

Á undanförunum áratugum hefur sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins breyst mikið. Breytingarnar hafa miðað að því að að framleiðendur líti í meira mæli til markaðsaðstæðna og hagi ákvörðunum um framleiðslu í samræmi við aðstæður hverju sinni. Með tímanum hafa byggðamál orðin samofin hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu og hafa fengið stöðugt meira vægi. Þá hefur verið þróun í þá átt að tengja byggðastyrki við framleiðsluhætti sem tengjast öðrum markmiðum, s.s. í umhverfis- og loftslagsmálum.